

- чик В. Земельний пай: законодавство і практика // Закон і бізнес. — 1995. — 25 січ. — С. 15; Гайдучкий П. Земля має власника. Реального! // Урядовий кур'єр. — 2000. — 20 трав. — С. 4–5; Грицай Т. Власність на землю у ракурсі українського законодавства // Закон і бізнес. — 2000. — 12 трав. — С. 12–13; Дзера О. В. Розвиток права власності громадян в Україні. — К., 1996. — С. 166; Федорович В. И. Правовые проблемы земельной и аграрной реформы в странах Центральной и Восточной Европы, России, Беларуси, Украины и других странах СНГ, государствах Балтии // Тезисы докладов Международного конгресса. Минск, 9–10 сентября 1999 г. — Минск, 1999. — С. 43–45; Вівчаренко О. А. Право власності на землю в Україні (актуальні проблеми). — Івано-Франківськ, 1998. — С. 170; Кулинич П. Ф. Ефективність правового забезпечення земельної реформи в Україні // Аграрне законодавство України: проблеми ефективності. — К., 1998. — С. 98 та ін.
19. Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 10. — Ст. 102.
20. Даний терміп також використовується в інших нормативних актах, наприклад: Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв): Закон України від 05.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 38. — Ст. 314.

УДК 349.412.3:342.26

Є. О. Іванова

### ЗЕМЛІ МІСТ ЯК НЕОБХІДНА СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

Вдосконалення адміністративно-територіального устрою — завдання, що постає перед країною в період соціально-економічних і політичних перетворень, спрямованих на досягнення вищого рівня соціально-економічного і культурного розвитку, створення ефективної системи управління територіями. Адже адміністративно-територіальний устрій є основою територіально-політичної організації країни і виступає необхідною передумовою для здійснення державної регіональної політики, проведення економічних і управлінських реформ з метою збалансування регіонального розвитку і підвищення рівня життя населення.

Організація адміністративно-територіального устрою формує ієрархію населених пунктів, визначає статус і впливає на напрямки розвитку територій в залежності від їх природних, соціально-економічних, етнокультурних, демографічних особливостей. В Україні упродовж століть багато разів змінювався адміністративно-територіальний поділ. Однак завжди головне місце в територіальному поділі Української держави були міста, які відігравали велику і визначну роль в економічному, політичному і культурному розвитку України [1].

Ціллю цієї статті є розгляд земель міст як територіального базису, необхідного для забезпечення економічних, соціальних, екологічних інтересів суспільства і громадян в контексті адміністративно-територіальної реформи. Проведення територіальної реформи є важливим чинником виходу з трансформаційної кризи українського суспільства і одним з нагальних завдань запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою. Питання роз-

гляду земель міст як необхідного територіального елемента адміністративно-територіального устрою ставились і розроблялись у роботах В. П. Балезіна, М. С. Липецкера, М. М. Паламарчука, О. Г. Топчієва та інших вітчизняних вчених. Адміністративно-територіальний устрій України (далі — АТУ) — це законодавчо закріплена система поділу держави на територіальні підрозділи, відповідно до якої формується система органів державної влади і місцевого самоврядування [2].

Як відомо, питання адміністративно-територіального поділу в Україні до прийняття нового законодавства регламентувалися Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженим Указом Президії Верховної Ради УРСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 року. Відповідно до цього Положення адміністративно-територіальними одиницями в Україні були: область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада і селище. Населені пункти, розташовані на території України, поділяли на міські та сільські. До міських населених пунктів належали міста республіканського, обласного, районного поділу та селища міського типу, до сільських — села і селища незалежно від їх адміністративного підпорядкування.

Конституційно-правовий статус міста як невід'ємного елемента системи АТУ держави закріплюється положеннями існуючої Конституції України, а також Законом «Про адміністративно-територіальний устрій України» від 4 грудня 1997 року. Так, наприклад, за ст. 133 Конституції систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Правова природа будь-якого із вказаних елементів має чітко окреслені особливості, які дають можливість говорити про наявність таких категорій, як регіон і населений пункт. Утворення Автономної Республіки Крим, області чи району є результатом регіональної політики в Україні, яка направляється на збалансування соціально-економічного розвитку окремих частин української держави і вдосконалення системи її територіального управління. Слід зазначити, що розвиток регіону здійснюється через розвиток його населених пунктів, в першу чергу тих, які володіють відповідним інтелектуальним і виробничим потенціалом. Таким чином, можна стверджувати, що від розвитку міст залежить розвиток усієї держави. Міста як певна ланка адміністративно-територіального поділу України завжди виступали результатом діяльності держави щодо організації власних територій та вирішення питань регіонального рівня.

Проблема реформування адміністративно-територіального устрою є дуже актуальною для України. В Україні зберігається адміністративний поділ, створений в умовах централізованого суспільства, що значно ускладнює проведення політичних і економічних реформ, хід прогресивних соціальних перетворень. Це не означає, що треба негайно ліквідувати систему адміністративно-територіального поділу і замінити її іншою. Але сучасний АТУ України не є перспективним і потребує реформування. Потягом усіх років існування України як

незалежної держави відбувався активний пошук оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою.

Населений пункт (місто, селище, село) — це категорія історична. Він виник на певному етапі розвитку суспільства. Серед характерних рис, притаманних йому, слід відзначити перш за все наявність певної території, яку займає цей елемент системи розселення. Обов'язковою ознакою населеного пункту є також постійний характер його використання як місця життєдіяльності людей. Згідно з Законом України «Про планування і забудову територій» [3] територією є частина земної поверхні у визначених межах (кордонах) з властивими їй географічним положенням, природними та створеними діяльністю людей умовами та ресурсами, а також з повітряним простором та розташованими під нею надрами. Міста як складові системи розселення займають відповідну земельну територію, яка характеризується своїм географічним місцем розташування, налічує певну кількість населення, що постійно проживає в них, підлягають державному обліку і реєстрації. Територія як правова категорія не тотожна земельній ділянці. Земельна ділянка — це частина земної поверхні з установленними межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. Землі у межах території України виступають об'єктом земельних відносин. Територія міста як окремого адміністративно-територіального утворення складається з певних різних за призначенням земельних ділянок.

Одні з них є місцем проживання людей (зайняті житловим фондом), інші — місцем здійснення їх виробничої та іншої діяльності (наприклад, земельні ділянки промислових підприємств). Самостійну роль серед цих земель у межах міста виконують ті, які використовуються для задоволення комунально-побутових і соціально-культурних потреб (наприклад, землі під об'єктами соціально-культурного та іншого призначення). Тут можуть бути розташовані також землі під об'єктами культурної спадщини, природно-заповідного, лісового і водного фондів та ін.

Раніше існуючий Земельний кодекс (далі — ЗК) відносив до земель міста, як населеного пункту, всі землі в межах території міста. Але на території міста існували землі різних категорій: сільськогосподарського призначення, промисловості, транспорту, зв'язку, природоохоронного призначення тощо. Кожна з цих категорій земель мала особливий правовий режим. А при такому визначенні земель населених пунктів землі промисловості, транспорту, рекреаційного, оздоровчого та іншого призначення, які знаходяться в місті, повинні були вважатися не самостійними категоріями земель, а саме землями конкретного міста. Тобто землі населених пунктів мали подвійний правовий режим, коли розподіл земельних ресурсів здійснювався по їх місцезнаходженню і по основному цільовому призначенню і використанню. Чинний ЗК через заміну поняття «землі населених пунктів» поняттям «землі житлової та громадської забудови» вперше розкрив їх поняття не за формальними ознаками (знаходження в межі населеного пункту та у віданні міської, сільської та селищної ради народних депутатів), а з урахуванням їх основного цільового призначення, тобто для розміщення та обслуговування різного роду об'єктів забудови та інших

об'єктів загального користування. Проте і новий ЗК не визначив юридичного статусу різних категорій земель у межах міст, а також встановлення їх меж в натурі.

Результатом проведення адміністративно-територіального поділу є встановлення адміністративних меж певних ієрархічних рівнів. Кожне місто як окреме адміністративно-територіальне утворення має свою межу. Відповідно до ст. 173 ЗК межею міста вважається умовно замкнена лінія на поверхні землі, що відокремлює територію цього адміністративно-територіального утворення від інших територій [4]. Вона не тільки визначає зовнішні кордони території, але й має інше значення, яке полягає в тому, що в межах території конкретного адміністративно-територіального утворення реалізуються повноваження компетентних органів, наприклад органів місцевого самоврядування.

Проекти формування територій і встановлення меж міста складаються з метою створення територіальних умов для самостійного вирішення органами місцевого самоврядування усіх питань місцевого життя з урахуванням інтересів населення, що проживає на відповідній території. Як зафіксовано у ст. 176 ЗК, документом, яким посвідчуватимуться межі адміністративно-територіальних утворень, є державний акт України. Такий документ повинен видаватися містам як адміністративно-територіальним утворенням. Він має містити повні й достовірні відомості про межі даного міста. Але форма такого акта та порядок його видачі поки що не встановлені. Тому дуже важливою проблемою є вирішення цього питання Верховною Радою України у найближчі часи. На відміну від інших державних актів, які посвідчують право власності на землю чи право постійного землекористування, державний акт України на межі міст буде виконувати дещо іншу роль.

Нааявність такого державного акта у місті даватиме уявлення про просторові межі території цього міста. По-перше, у цих межах реалізуються повноваження відповідних компетентних органів. По-друге, у межах території міста можуть знаходитися земельні ділянки, які перебувають у державній, приватній чи комунальній власності. Право власності на ці землі, а також на землі, надані в постійне користування, посвідчується відповідними державними актами, форми яких затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Важливою та складною проблемою для міських територій є побудова оптимальної структури влади, яка забезпечить ефективну реалізацію усіх її функцій та встановлення адекватного адміністративно-територіального поділу у широкому та вузькому розумінні, тобто визначення як меж територій міст, так і адміністративно-територіального устрою всередині міста. А оскільки в межах міста розташовані землі різних категорій, наприклад землі промисловості, транспорту, зв'язку, рекреаційного, оздоровчого призначення та ін., то встановлення у законодавчому порядку складу цих земель, критеріїв їх відмежування та територіальних меж буде сприяти додержанню правового режиму їх використання за цільовим призначенням.

Згідно зі ст. 5 ЗК встановлено принцип поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу

виробництва. Особливістю цього принципу є те, що земля як територіальний базис проголошується об'єктом права власності українського народу. Земельний кодекс підтверджує, що право власності на землю набувається та реалізується на підставі Конституції України і Земельного кодексу. Статтею 80 ЗК визнано, що, крім українського народу як суб'єкта конституційного права на землю, суб'єктами права власності на землю визнаються громадяни та юридичні особи (приватна власність), територіальні громади — на землі комунальної власності, держава — на землі державної власності.

Важливою рисою правового режиму міських земель слід вважати те, що їх обов'язковою складовою є землі, які перебувають у комунальній власності. Необхідно зазначити, що сама комунально-власницька природа на землі у містах набувала свого законодавчого закріплення поступово. Так, ст. 142 Конституції 1996 року як матеріальну основу місцевого самоврядування закріпила положення, що землі та інші природні ресурси знаходяться у власності територіальних громад сіл, селищ та міст. У наступному 1997 році Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» надав усій системі органів місцевого самоврядування широкі повноваження в галузі володіння, користування та розпорядження земельними та іншими природними ресурсами. Зараз ст. 83 нового ЗК прямо передбачає, що землі, які належать на праві власності територіальним громадам сіл, селищ та міст, є комунальною власністю. При цьому у комунальній власності перебувають усі землі в межах міст, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності. У зв'язку з цим у містах виникає проблема розмежування земельних ресурсів державної власності від земель права комунальної власності [5].

Треба зазначити, що від існуючого в Україні АТУ залежить система представницьких органів. Міста як нижчі адміністративно-територіальні одиниці за своїм генезисом виступають як первинні територіальні колективи. Країни Європи з їх давніми традиціями місцевого самоврядування накопичили багатий досвід ефективного вирішення питань організації АТУ, основними принципами якого є децентралізація влади і надання більших прав первинним самоврядним колективам. Міста, поряд з іншими адміністративно-територіальними одиницями характеризуються наявністю і функціонуванням територіальних органів влади, які за формою реалізації адміністративного управління належать до державного управління чи місцевого самоврядування. За характером взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державного управління у світі склалися дві основні системи: англосаксонська (класична) і континентальна (французька).

Історично першою виникла англосаксонська система місцевого управління, яка вперше була запроваджена у Великій Британії, а потім запозичена іншими країнами (США, Канада, Австралія, Нова Зеландія). Її характерними ознаками є те, що місцеве самоврядування функціонує на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу, де для вирішення питань місцевого значення обираються представницькі органи місцевого самоврядування. Однак найважливішою оз-

накою цієї системи є відсутність на місцях уповноважених урядових представників, які здійснюють управлінські чи контрольні функції. Тому в цих країнах поняття «місцеве самоврядування» збігається з терміном «місцеве управління», який, до речі, закріплений законодавчо. У більшості країн континентальної Європи, франкомовної Африки та Латинської Америки склалася континентальна (французька) система місцевого управління. Характерною ознакою цієї системи є те, що на місцевому рівні водночас з органами місцевого самоврядування функціонують органи державної влади або їх посадові особи (комісари, префекти, воеводи), які здійснюють контрольні-наглядові функції, безпосередньо не втручаючись в управлінську діяльність органів місцевого самоврядування [6].

В Україні, на зразок континентальної системи місцевого управління, на місцевому рівні закріплені дві системи влади. Однак на відміну від багатьох країн цієї системи законодавство України наділило місцеві державні адміністрації не лише контрольні-наглядовими, але й функціями щодо безпосереднього управління територіями, тобто розмежування повноважень між територіальними органами влади відбулося не на користь територіальних громад. Надання реальних прав територіальним громадам відкриє їм можливість для власного розвитку та впорядкування своєї території. Крім того, вдосконалення територіального поділу — це вирішення проблеми пошуку територіальних і інституційних меж владних повноважень органів місцевого рівня з метою стимулювання соціально-економічного розвитку держави.

Наведений огляд дозволяє зробити висновок, що територіальний устрій є об'єктом міждисциплінарних досліджень, але значна частина питань належить до земельно-правової проблематики. Для створення ефективної організації міст в системі АТУ держави важливо враховувати особливості земель міст, які виступають територіальним базисом, необхідним для забезпечення економічних, соціальних та екологічних інтересів суспільства і громадян. Додержанню правового режиму використання земель міст за цільовим призначенням буде сприяти визначення на законодавчому рівні меж територій як самих міст, так і різних категорій земель розташованих у містах. Найближчим часом необхідно розробити і прийняти Положення про землі міст, яке би закріпило поняття міської території, міського законодавства, а також визначило правовий режим складових земель міст, їх використання, охорони та управління. Прийняття цього нормативного документа дозволить вдосконалити організацію діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, буде сприяти розвитку комунальної власності у містах.

### Література

1. Шкабаро В. М. Правова природа міста: історичний аспект // Держава і право: 36. наук. пр. Юридичні і політичні науки. — К., 2002. — Вип. 15. — С. 185.
2. Дністрянський М. С. Україна в політико-географічному вимірі. — Львів: ЛНУ, 2000. — С. 125.
3. Про плацування і забудову територій: Закон України від 20 квітня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 31. — Ст. 250.
4. Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / За ред. В. І. Семчика. — К.: ІнЮре. — С. 552.

5. Каракаш И. И. Правовой режим земель жилой и общественной застройки в городах по новому земельному кодексу // Одесский регион. — 2000. — № 3. — С. 35.
6. Боса Н. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і протиріччя // Збірник наукових праць УАДУ при Президентові України. — К., 2000. — Вип. 2, ч. 2. — С. 30–31.

УДК 349.6(477):34.03

*О. В. Глотова*

### ОСОБЛИВОСТІ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОХОРОНУ ЛІСІВ

Ліси займають важливе місце серед природних ресурсів. Вони сприяють розвитку економіки, поліпшенню стану навколишнього природного середовища і за своїм призначенням і місцем розташування виконують економічні, екологічні, естетичні, виховні та інші функції.

Корисними властивостями лісів є їх здатність зменшувати вплив негативних природних явищ, захищати ґрунти від ерозії, регулювати стік води, попереджувати забруднення навколишнього природного середовища і очищати його, сприяти оздоровленню та естетичному вихованню населення.

З погляду господарського використання ліси, насамперед, є джерелом деревини й іншої технічної сировини, харчових і кормових продуктів, які є необхідними для задоволення потреб народного господарства та населення, а також місцем перебування корисних тварин і рослин [1].

Необхідність дослідження питань юридичної відповідальності за порушення законодавства про охорону лісів зумовлюється особливістю лісів як самостійного об'єкта правової охорони, незадовільним станом лісів в Україні, недостатньою правовою захищеністю, а також потребою оновлення лісового законодавства, в тому числі з урахуванням вимог міжнародно-правових актів у даній сфері, необхідністю посилення екологічних вимог до різних видів використання лісових ресурсів, удосконалення організаційних засад охорони лісів та відповідальності за порушення лісового законодавства.

Треба зазначити, що до останнього часу питання юридичної відповідальності за порушення законодавства про охорону лісів не були предметом спеціального дослідження правознавців. Але в українській та російській літературі чи не найактивніше обговорювалась тема юридичної відповідальності за екологічні правопорушення (В. І. Андрейцев, Т. С. Бакуніна, С. О. Боголюбов, М. М. Брінчук, А. П. Гетьман, А. К. Голіченков, О. С. Колбасов, С. М. Кравченко, І. О. Краснова, Н. Р. Малишева, В. Л. Мунтян, В. О. Навроцький, В. В. Петров, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко та ін.). Проблем майнової відповідальності за порушення лісового законодавства торкається В. М. Завгородня у своїй кандидатській дисертації.