

ФУНКЦІОНАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Bevz O. V. Functional and legal provision of the lands of historical and cultural significance governance in Ukraine

The article is devoted to the problems of functional and legal provision of the lands of historical and cultural significance governance in Ukraine. Author draws attention to the administration functions that particularly concern the lands of historical and cultural significance — namely, the land planning, the land cadaster, the land management and the state land control. In the article the legislation that regulates the planning of land use and protection, the land cadaster, the land management and the implementation of the state land control is analyzed. The problems that arise from the implementation of these land administration functions and the ways of its solving are also highlighted.

Author focuses on the fact that protection of historical and architectural heritage is intimately connected with the land planning and city planning arrangements laid down in the general city map, detailed plans and schemes of its center. There are mandatory legislation requirements regarding the need to develop a historical and architectural key plan for the cities and towns included in the Historical Inhabited Places List, however, they are elaborated and approved not for all cities and towns considered historical.

The land management is claimed to be extremely important for the establishing the legal regime of lands of historical and cultural significance, the implementation of which includes in particular the establishment of the historical and cultural lands boundaries as a type of land management documentation. The results of the research show that the lack of properly issued rights on land causes the legal regime of lands of historical and cultural significance violation.

The state control over the lands of historical and cultural significance is an important function that causes a lot of problems. Author pays attention to certain drawbacks of Ukrainian legislation regarding the definition of executive bodies authorized to control land use and protection of historical and cultural significance. It is suggested to amend the Law of Ukraine «On Protection of Cultural Heritage» with the powers of Ministry of Culture of Ukraine on participation in exercising state control over the use and protection of the land of historical and cultural significance.

Author came to the conclusion that the problems of the functional and legal provision of the lands of historical and cultural significance governance in Ukraine lead to the violations of the legal regime of lands of historical and cultural significance and, consequently, entail a threat to objects of cultural heritage.

Key words: functional and legal provision, protection of cultural heritage, land of historical and cultural significance, land administration functions.

Важливість і складність питань управління в науці екологічного й земельного права викликають підвищений інтерес до проблем функціонально-правового забезпечення управління в галузі земельних відносин, під яким розуміють визначення та правове закріплення основних напрямків діяльності



**Бевз Олена
Володимирівна,**

*кандидат юридичних
наук, асистент
кафедри екологічного
права юридичного
факультету
Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка*

уповноважених суб'єктів у галузі використання, охорони та відтворення земель [14, с. 217]. Такі конкретні види (напрямки) діяльності уповноважених органів щодо забезпечення раціонального й ефективного використання, охорони і відтворення земель (установлення та зміна меж адміністративно-територіальних утворень, здійснення моніторингу земель, державного земельного контролю, землеустрою, ведення державного земельного кадастру та державних кадастрів інших природних ресурсів, запровадження планування використання земель, проведення державної реєстрації прав на землю, вирішення земельних суперечок) отримали в науці земельного права назву функцій управління у сфері земельних відносин [10, с. 180].

У той же час специфіка проблем здійснення різних функцій управління, безперечно, залежить від цільового призначення тієї чи іншої земельної ділянки. Так, для вирішення проблем раціонального використання та охорони земель історико-культурного призначення необхідним є не лише створення виваженої системи органів управління (проблеми побудови якої досліджувалися в попередніх статтях [5]), а й визначення їх повноважень і засад розподілу цих повноважень між різними органами державної влади, місцевого самоврядування, законодавчого закріплення їх функцій та завдань. І навпаки, серед основних причин незадовільного стану використання земель і наявності порушень земельного законодавства в Україні називають неефективність структури та функцій органів влади, які здійснюють управління у сфері землекористування [3, с. 4], що повною мірою стосується й земель історико-культурного призначення.

Отже, незважаючи на те, що окремі функції управління досліджувалися в науці екологічного та земельного права [1; 2; 4; 16; 39 тощо], також поодинокі дослідження були присвячені такій категорії земель, як землі історико-культурного призначення [6; 9], є потреба більш детально розглянути саме ті функції управління, які, як видається, мають особливості щодо земель історико-культурного призначення, а саме — планування використання та охорони земель, ведення кадастру, здійснення землеустрою та державного земельного контролю.

Так, забезпечення збереження історико-архітектурної спадщини тісно пов'язано з плануванням землекористування та з містобудівними заходами, закладеними в генеральний план міста, і з проектами детального планування його центру.

Планування територій як об'єкта земельно-правового регулювання є однією з основних функцій державного управління у сфері земельних відносин. Планування територій згідно з доктринальними підходами розглядається як урегульована нормами права діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, що полягає в розробленні, затвердженні та впровадженні містобудівної документації, відповідно до якої здійснюється забудова та інше використання територій населених пунктів і прилеглих до них територій [4, с. 243].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.01.2011 р. [38] планування і забудова територій — діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає зокрема визначення й раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів. Інструментом державного регулювання планування територій є містобудівна документація, яка поділяється на документацію державного, регіонального та місцевого рівнів. Основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії

планування та забудови території населеного пункту, є генеральний план населеного пункту. Відповідно до ч. 3 ст. 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» для населених пунктів, занесених до Списку історичних населених місць України, у межах визначених історичних ареалів у складі генерального плану населеного пункту визначаються режими регулювання забудови та розробляється історико-архітектурний опорний план, в якому зазначається інформація про об'єкти культурної спадщини.

Згідно з ч. 4 вищезазначеної статті склад, зміст і порядок розроблення історико-архітектурного опорного плану населеного пункту визначаються центральним органом виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури, яким на сьогодні є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі — Мінрегіон) [25].

Порядок розроблення історико-архітектурного опорного плану населеного пункту затверджено наказом Мінрегіону від 2.06.2011 р. № 64 (далі — Порядок) [29], а склад, зміст історико-архітектурного опорного плану визначаються державними будівельними нормами ДБН Б.2.2-3:2012 «Склад та зміст історико-архітектурного опорного плану населеного пункту», затвердженими наказом Мінрегіону № 106 від 12.03.2012 р. [8].

Відповідно до п. 1.3 Порядку історико-архітектурний опорний план — це науково-проектна документація, що розробляється у складі генеральних планів історичних населених

місць. Цей план містить узагальнену характеристику об'єктів нерухомої культурної та природної спадщини, їх територій та зон охорони (п. 1.6 Порядку). Як приклад можна навести Генеральний план м. Києва [24], до графічної частини якого входять історико-архітектурні та історико-містобудівні опорні плани. Історико-архітектурний опорний план концентрує інформацію про окремі споруди та інші об'єкти культурної спадщини. План надає інформацію про містобудівну спадщину, комплекси й територіальні утворення, зони їх композиційної активності та впливу.

Відповідно до п. 5.3 Порядку на історико-архітектурному опорному плані зображуються зокрема й межі історичних ареалів населеного місця. Проте, враховуючи положення ч. 3 ст. 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», Мінрегіоном перед розробленням історико-архітектурних опорних планів населених пунктів України рекомендується здійснювати розроблення спеціальної науково-проектної документації для визначення історичних ареалів населених місць [15].

Згідно з п. 12 Порядку визначення меж і режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць [26] визначені науково-проектною документацією межі історичних ареалів погоджуються відповідним органом місцевого самоврядування та затверджуються Мінкультури.

За наявності обов'язкової вимоги в законодавстві щодо необхідності розроблення історико-архітектурних

опорних планів для міст, внесених до Списку історичних населених місць України [30], вони розроблені та затверджені далеко не для всіх населених пунктів, визнаних історичними (зокрема відсутні історико-архітектурні опорні плани, а також затверджена у встановленому порядку науково-проектна документація щодо визначення меж і режимів використання історичних ареалів м. Львова та низки історичних населених місць Львівщини). За інформацією Міністерства культури України (далі — Мінкультури), з 401 історичного населеного місця України близько 40% мають історико-архітектурні опорні плани, але близько 70% з них вже неактуальні (застаріли та потребують коригування) [13].

У той же час, відповідно до Плану заходів Міністерства культури України з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством, з другої, затвердженого наказом Мінкультури від 20.11.2014 р. № 1014 у редакції, затвердженій наказом Мінкультури від 24.03.2015 р. № 145, у напрямку «Визначення планувальних обмежень з урахуванням охоронних зон об'єктів культурної спадщини та вимог містобудівної документації на регіональному та місцевому рівні» планується визначити зони охорони пам'яток, історичних ареалів населених місць, включення зазначених відомостей до історико-архітектурних опорних планів історичних населених місць; визначення в містобудівній документації на регіональному та місцевому рівнях планованих обмежень з урахуванням зон охорони пам'яток

культурної спадщини, історичних ареалів населених місць [17].

Отже, значення належним чином розробленого історико-архітектурного опорного плану полягає в тому, що його дані використовуються при складанні містобудівних умов та обмежень, підготовці завдань на проектування, розробленні й погодженні відповідних видів проектної документації, передбаченої законами України.

Крім того, інформація історико-архітектурного опорного плану використовується для ведення містобудівного моніторингу на відповідних територіях, а дані історико-архітектурного опорного плану вносяться до містобудівного кадастру. На районному та міському рівнях в систему містобудівного кадастру вводяться відомості про: історико-архітектурні опорні плани населених пунктів і детальні плани територій; пам'ятки історико-культурної спадщини на підставі даних обліку пам'яток, що ведеться відповідним органом охорони культурної спадщини.

У свою чергу містобудівний кадастр ведеться з урахуванням даних державного земельного кадастру на державному рівні, на рівні Автономної Республіки Крим, обласному та районному рівнях, рівні обласних центрів та міст обласного (республіканського — Автономної Республіки Крим) значення (ч. 2 ст. 22 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). На місцевому рівні містобудівна документація розробляється з урахуванням даних державного земельного кадастру, який ведеться з метою інформаційного забезпечення органів

державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб при формуванні та веденні містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів відповідно до Закону України «Про державний земельний кадастр» від 7.07.2011 р. [21].

Для забезпечення зв'язку між містобудівним та державним земельним кадастрами законодавством передбачено механізм обміну інформацією між суб'єктами інформаційного обміну з метою формування інтегрованого інформаційного простору як складової державних інформаційних ресурсів [28].

Містобудівний кадастр ведеться уповноваженими органами містобудування та архітектури, які можуть утворювати для цього служби такого кадастру. До організаційної структури системи містобудівного кадастру також належать: інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання всіх форм власності, які виробляють, оновлюють, обробляють, зберігають, постачають та використовують інформаційні ресурси, що підлягають реєстрації та обліку в системі містобудівного кадастру. Так, в організаційній структурі системи містобудівного кадастру визначаються базові суб'єкти, які відповідають у межах своїх повноважень за постачання інформаційних ресурсів для системи містобудівного кадастру, зокрема: Держгеокадастр — за топографо-геодезичні та картографічні матеріали на відповідні одиниці обліку територіального об'єкта

у вигляді наборів геопросторових даних, за документацію із землеустрою та за дані державного земельного кадастру; Мінкультури — за дані обліку об'єктів культурної спадщини.

Відповідно до положення п. 3 Постанови КМ України «Про містобудівний кадастр» від 25.05.2011 р. № 559 [34] комплексність, повнота та достовірність даних системи містобудівного кадастру мають забезпечувати охорону та раціональне використання природних ресурсів і територій з особливим статусом, зокрема ландшафтів, об'єктів історико-культурної спадщини, в інтересах сталого розвитку територій.

Правовий режим конкретної земельної ділянки історико-культурного призначення визначається шляхом локального регулювання у проекті землеустрою щодо організації та встановлення меж земель історико-культурного призначення [11, с. 401–402]. Отже, для встановлення правового режиму земель історико-культурного призначення надзвичайно важливою є функція землеустрою, здійснення якої зокрема включає встановлення і закріплення на місцевості меж територій історико-культурного призначення, а проекти землеустрою щодо організації та встановлення меж територій історико-культурного призначення є одним із видів документації із землеустрою.

Відповідно до ч. 2 ст. 47 Закону України «Про землеустрій» від 22.05.2003 р. [31] проекти землеустрою щодо організації та встановлення меж територій історико-культурного призначення, обмежень

у використанні земель та їх режимоутворювальних об'єктів визначають місце розташування і розміри земельних ділянок, власників земельних ділянок, землекористувачів, зокрема орендарів, межі територій історико-культурного (охоронні зони) призначення, а також установлюють режим використання та охорони їх територій.

Проекти землеустрою щодо організації та встановлення меж територій історико-культурного призначення, обмежень у використанні земель та їх режимоутворювальних об'єктів розробляються на підставі укладених договорів між замовниками документації із землеустрою та її розробниками.

Більш детально порядок розроблення проектів землеустрою щодо організації та встановлення меж територій природно-заповідного фонду й іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення визначено Постановою КМ України від 25.08.2004 р. № 1094 [27]. Слід підкреслити, що його положення щодо того, що розробником проекту землеустрою може бути фізична або юридична особа, яка має ліцензію на проведення робіт із землеустрою відповідно до закону, суперечать ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2.03.2015 р. [33], яка не передбачає ліцензування такого виду діяльності.

Замовником проекту землеустрою може бути сільська, селищна, міська рада, обласна, районна, Київська або Севастопольська міська держадміністрація, землевласник

або землекористувач, інша особа відповідно до закону. У разі прийняття судом рішення про розроблення проекту землеустрою його замовником є фізична або юридична особа, на користь якої прийнято рішення. Згідно з п. 2 Порядку проект землеустрою розробляється на підставі: рішення сільської, селищної, міської ради, обласної, районної, Київської або Севастопольської міської держадміністрації, до повноважень якої належить надання в користування або передання у власність земельних ділянок; договору, укладеного між землевласником, землекористувачем і розробником проекту землеустрою; судового рішення. У проекті землеустрою визначаються: функціональна організація території історико-культурного призначення; місце розташування й розміри земельних ділянок, їх власники та землекористувачі, зокрема орендарі; режим використання та охорони території історико-культурного (охоронні зони) призначення; межі земельних ділянок, включених до складу територій історико-культурного призначення, щодо використання яких встановлено обмеження (обтяження), у розрізі землевласників та землекористувачів; розмір охоронної зони.

Проекти землеустрою щодо організації та встановлення меж територій історико-культурного призначення, обмежень у використанні земель та їх режимоутворювальних об'єктів підлягають обов'язковій державній експертизі відповідно до ст. 9 Закону України «Про державну експертизу землепорядної документації» від 17.06.2004 р. [23]. Після

одержання позитивного висновку державної експертизи проект землеустрою розглядається та затверджується сільською, селищною, міською радою, обласною, районною, Київською або Севастопольською міською держадміністрацією чи в установленому порядку подається іншим органам, до повноважень яких належить надання в користування або передання у власність земельних ділянок.

Що ж стосується історичних ареалів населених місць, то, враховуючи те, що відповідно до Постанови КМ України від 13.03.2002 р. № 318 «Про затвердження Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць» під історичним ареалом розуміється спеціально виділена в населеному місці територія, яка є територією історико-культурного значення із затвердженими межами (п. 10), зазначена Постанова є спеціальною відносно Постанови КМ України від 25 серпня 2004 р. № 1094. Таким чином, Постанова від 25 серпня 2004 р. № 1094 має застосовуватися в усіх випадках межування земель, на яких розташовані об'єкти, зазначені у ч. 1 ст. 53 ЗК України, а Постанова КМ України № 318 — у випадку визначення та оформлення меж саме історичного ареалу (згідно з положеннями п. 6 Постанови КМ України від 25 серпня 2004 р. № 318) [39, с. 166–167].

Відповідно до ч. 7 ст. 47 Закону України «Про землеустрій» рішення про затвердження проектів землеустрою щодо організації та

встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісогосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон одночасно є рішенням про встановлення меж таких територій. Проте на сьогодні надзвичайно поширеною є ситуація, коли за створеними в належному порядку об'єктами культурної спадщини земельні ділянки не закріплюються, тобто не здійснюється розроблення й затвердження проєктів землеустрою щодо організації та встановлення меж територій історико-культурного призначення, земельні ділянки не переводяться до відповідної категорії земель, не відводяться в натурі (на місцевості).

Оскільки Земельний кодекс України (далі — ЗК України) пов'язує встановлення правового режиму земель історико-культурного призначення із наявністю на земельних ділянках об'єктів культурної спадщини, визначених законодавством, логічно було б передбачити, що земельні ділянки, на яких розміщуються такі об'єкти, як пам'ятки культурної спадщини, їх комплекси (ансамблі), історико-культурні заповідники, історико-культурні заповідні території, охоронювані археологічні території, музеї просто неба, меморіальні музеї-садиби, мають належати до земель історико-культурного призначення. У той же час, як справедливо зазначає О. Донець, однією з найголовніших сучасних проблем правового режиму земель історико-культурного призначення та їх використання

зокрема є «фактична» відсутність таких земель. Їх площа становить менше 1% від усіх земель України. Якщо ж подивитися на кількість і площу об'єктів культурної спадщини, їх охоронних зон та інші території, землі яких законодавством віднесено до категорії земель історико-культурного призначення, то стає зрозумілим, наскільки мізерну кількість таких земель виділено в натурі та переведено до досліджуваної категорії земель [9, с. 92].

Хоча в Постанові ВР України «Про інформацію Кабінету Міністрів України про здійснення державної політики щодо виконання законів України «Про природно-заповідний фонд України» і «Про охорону культурної спадщини» та про дотримання посадовими особами вимог чинного законодавства щодо Національного заповідника «Хортиця» й інших історико-культурних заповідників і об'єктів природно-заповідного фонду» від 12.09.2002 р. [32] було рекомендовано прискорити розроблення національними історико-культурними (історико-архітектурними, архітектурно-історичними, історико-археологічними, історико-етнографічними) заповідниками генеральних планів їх розвитку, а також отримання ними державних актів на право постійного користування землею та внесення відповідних змін до земельно-кадастрової документації, до цього часу не всі заповідники належним чином оформили права користування земельними ділянками.

Відсутність належним чином оформленого права на земельні ділянки у свою чергу спричиняє їх

використання засобами, що не відповідають правовому режиму земель історико-культурного призначення. Як приклад можна навести ситуацію з Львівським державним історико-архітектурним заповідником. Незважаючи на те, що законодавство чітко відносить землі заповідника до історико-культурних, згоду на вилучення яких може давати тільки Верховна Рада України і жодним чином не Львівська міська рада, при вирішенні питань вилучення земель Львівського державного історико-архітектурного заповідника представники Львівської міської ради вказують на довідку із земельного кадастру, де землі в центрі Львова означені як землі житлової та громадської забудови.

Цікавим є й інший приклад. Рішенням сесії Запорізької міської ради від 9.12.2005 р. № 5 Національному заповіднику «Хортиця» в постійне користування передано земельну ділянку 2359,34 га, тобто всю територію острова Хортиця з прилеглими островами. Але при цьому не було враховано наявність інших 35 землекористувачів, з якими, отримавши державний акт, Національний заповідник «Хортиця» не врегулював взаємовідносин. У цьому разі для уникнення непорозумінь необхідно спочатку було розробити проект землеустрою, погоджений із землевласниками та землекористувачами [16, с. 165–168].

Важливою і водночас такою, що викликає багато проблем, є функція контролю за використанням та охороною земель історико-культурного призначення, яка полягає в забезпеченні

додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями й громадянами земельного законодавства України (ст. 187 ЗК України) [12]. Серед таких проблем варто звернути увагу на певну непослідовність українського законодавства в частині визначення суб'єктів, уповноважених здійснювати контроль за використанням та охороною земель історико-культурного призначення.

Відповідно до ч. 1 ст. 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. [37] державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів.

Згідно з ч. 1 ст. 188 ЗК України, ст. 5 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. [22] державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель — центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику

зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів.

Таким центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, на сьогодні в Україні є Державна екологічна інспекція. Під центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, розміється Державна інспекція сільськогосподарства України. Водночас відповідно до Постанови КМ України від 10.09.2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [35] Державна інспекція сільськогосподарства України ліквідується, а функції зі здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, родючості ґрунтів покладено на Державну екологічну інспекцію. Проте ні в ЗК України, ні в Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» не враховано зазначені зміни в системі центральних органів виконавчої влади.

Розглядаючи питання здійснення контролю за використанням та охороною земель історико-культурного призначення, слід звернутися до

повноважень органів виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини, оскільки використання земель історико-культурного призначення має здійснюватися з дотриманням вимог щодо охорони об'єктів культурної спадщини, які розміщені на таких землях.

Відповідно до Положення про Міністерство культури України, затвердженого Постановою КМ України від 3.09.2014 р. № 495 [18], воно бере участь у межах своєї компетенції у здійсненні державного контролю за використанням земель історико-культурного призначення. Проте варто звернути увагу на те, що повноваження Мінкультури щодо здійснення контролю за використанням та охороною земель історико-культурного призначення не відбито не тільки у ЗК України та Законі України «Про державний контроль за використанням і охороною земель», згаданих вище, а і в Законі України «Про охорону культурної спадщини» від 08.06.2000 р. [36], у ст. 5 якого визначено повноваження центральних органів виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини.

Наголосимо, що відповідно до ч. 4 ст. 19 Господарського кодексу України [7], ч. 3 ст. 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» органи державної влади і посадові особи, уповноважені здійснювати державний контроль і державний нагляд за господарською діяльністю, їх статус та загальні умови і порядок здійснення контролю і нагляду, зокрема за охороною навколишнього природного середовища та використанням

природних ресурсів, визначаються законами, що відповідає положенням ч. 2 ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Підсумовуючи нагадаємо, що недоліки та зловживання, які мають місце при здійсненні державного контролю за господарською діяльністю в Україні, спричинили запровадження з 2014 року мораторію на проведення перевірок підприємств контрольними органами. Так, Законом України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28.12.2014 р. [20] встановлено, що перевірки підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців органами контролю (крім Державної фіскальної служби України та Державної фінансової інспекції України) здійснюються протягом січня-червня 2015 р. виключно з дозволу КМ України або за заявкою суб'єкта господарювання щодо його перевірки.

Дослідження проблем, пов'язаних зі здійсненням державного контролю за використанням та охороною земель історико-культурного призначення, дозволяє зробити висновок про необхідність удосконалення нормативно-правової бази щодо державного контролю. За умови належного правового забезпечення, а в подальшому — застосування норм, відпаде необхідність запроваджувати мораторії на проведення перевірок органами контролю, що, на нашу думку, також не досить

вдале вирішення проблем раціонального використання та охорони земель, зокрема й земель історико-культурного призначення. З метою вдосконалення нормативно-правової бази пропонуємо закріпити в Законі України «Про охорону культурної спадщини» повноваження Міністерства культури України щодо участі в здійсненні державного контролю за використанням і охороною земель історико-культурного призначення.

Як впливає з викладеного вище, проблеми, викликані як недосконалістю законодавства, так і практикою його застосування, виникають не тільки під час здійснення державного контролю за використанням і охороною земель історико-культурного призначення, а й в процесі реалізації інших функцій управління, зокрема планування використання та охорони земель, ведення кадастру, здійснення землеустрою. Такими проблемними моментами на сьогодні є відсутність історико-архітектурних опорних планів у багатьох населених пунктах, внесених до Списку історичних, так само як і проектів землеустрою щодо організації та встановлення меж територій історико-культурного призначення, що призводить до порушення правового режиму земель історико-культурного призначення і, як наслідок, зумовлює загрозу об'єктам культурної спадщини.

Список використаних джерел:

1. Андрейцев В. І. Екологічне право: Курс лекцій у схемах. Загальна частина: навч. посібник для юрид. вузів / В. І. Андрейцев. — Київ: Вентурі, 1996. — 208 с.

2. Андрейцев В. І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики [текст]: моногр. / Андрейцев Володимир Іванович. — Д. : Національний гірничий університет, 2011. — 373 с.
3. Балюк Г. І. Дотримання вимог земельного законодавства як вимога забезпечення національної безпеки України / Г. І. Балюк // *Земельне право України*. — Київ, 2006. — № 9. — С. 3–5.
4. Балюк Г. І. Планування території: поняття, правові форми, види, порядок здійснення та юридичне значення / Г. І. Балюк, Н. Л. Ільїна // *Земельне право України: підруч.* / [Г. І. Балюк, Т. О. Коваленко, В. В. Носік та ін.]; за ред. В. В. Носіка. — К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет». — 2008. — С. 243–247.
5. Бевз О. Організаційно-правові аспекти управління у сфері використання та охорони земель історико-культурного призначення в контексті оптимізації системи органів виконавчої влади в Україні / О. Бевз // *Адміністративне право і процес*. — № 1(11). — 2015. — С. 234–245.
6. Бевз О. В. Правовий режим земель історико-культурного призначення в Україні (історичні ареали населених місць): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Бевз Олена Володимирівна. — К. : 2012. — 211 с.
7. Господарський кодекс України // *Відомості Верховної Ради України*. — 2003. — № 18. — Ст. 144.
8. Державні будівельні норми «Склад та зміст історико-архітектурного опорного плану населеного пункту» (ДБН Б.2.2-3:2012) // *Видання офіційне*. К. : Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, 2012. — 13 с.
9. Донець О. В. Правовий режим земель історико-культурного призначення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Донець Ольга Володимирівна. — Х. : 2010. — 218 с.
10. *Земельне право України: підруч.* / [М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін.]; за ред. М. В. Шульги. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — 376 с.
11. *Земельне право України: підруч.* / [Г. М. Беженар, Л. О. Бондар, Н. С. Гавриш та ін.]; за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. — Вид. 2, перероб. і доп. — К. : Істина, 2009. — 600 с.
12. *Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р.* // *Відомості Верховної Ради України*. — 2002. — № 3. — Ст. 27.
13. Міністерство культури активізує науково-методичну роботу з визначення історичних ареалів та зон охорони пам'яток історичних населених місць України (19 квітня 2012 р.) [Електронний ресурс]. — Офіц. сайт Міністерства культури України. — Режим доступу: // <http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/281608>
14. Мірошніченко А. М. *Земельне право України: навч. посіб.* / А. М. Мірошніченко. — К. : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2007. — 432 с.
15. *Настанова щодо застосування будівельних норм з визначення складу та змісту історико-архітектурних опорних планів населених пунктів України: рішення науково-технічної ради Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 11 липня 2011 р. № 72* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/>
16. Настечко К. Особливості оформлення прав на земельні ділянки залежно від історико-культурного призначення/К. Настечко// *Підприємництво, господарство, право*. — № 3. — 2009. — С. 165–168.
17. *План заходів Міністерства культури України з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством: наказ Міністерства культури України від 20.11.2014 р. № 1014 у редакції, затвердженій наказом Мінкультури від 24.03.2015 р. № 145* [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

<http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/publish/article/400755;jsessionid=E2DFC42EEB6B21265D7DC8C10B0DB78F.app1>

18. Положення про Міністерство культури України: постанова Кабінету Міністрів України від 3.09.2014 р. № 495 // Офіційний вісник України — 2014. — № 81. — Ст. 2285.

19. Положення про Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. // Офіційний вісник України. — 2014. — № 51. — Ст. 1345.

20. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України: Закон України від 28 грудня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 6 — Ст. 40.

21. Про державний земельний кадастр: Закон України від 7 липня 2011 р. Відомості Верховної Ради України — 2012. — № 8. — Ст. 61.

22. Про державний контроль за використанням і охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 350.

23. Про державну експертизу земельно-порядної документації: Закон України від 17 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 38. — Ст. 471.

24. Про затвердження Генерального плану міста Києва та проекту планування його приміської зони на період до 2020 року [Електронний ресурс]: рішення Київської міської ради від 28 березня 2002 року № 370/1804 — Офіц. інтернет-сайт Київської міської ради. — Режим доступу: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/56E1D135DED9D0B0C22573C00053FCA6?OpenDocument

25. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197.

26. Про затвердження Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць: постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 318 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 12. — Ст. 587.

27. Про затвердження Порядку розробки проектів землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення: постанова Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. № 1094 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 34. — Ст. 2261.

28. Про затвердження Порядку обміну інформацією між містобудівним та державним земельним кадастрами: постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 556 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 41. — Ст. 1670.

29. Про затвердження Порядку розроблення історико-архітектурного опорного плану населеного пункту: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 2 червня 2011 р. № 64 // Офіційний вісник України. — № 50. — 2011. — Ст. 1998.

30. Про затвердження Списку історичних населених місць України: постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 р. № 878 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 31. — Ст. 1402.

31. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282.

32. Про інформацію КМ України про здійснення державної політики щодо виконання законів України «Про природно-заповідний фонд України» і «Про охорону культурної спадщини» та про дотримання посадовими особами вимог чинного законодавства стосовно Національного заповідника «Хортиця»

й інших історико-культурних заповідників і об'єктів природно-заповідного фонду: постанова Верховної Ради України від 12 вересня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 43. — Ст. 319.

33. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 23. — Ст. 158.

34. Про містобудівний кадастр: постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 559 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 41. — Ст. 1673.

35. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 // Офіційний вісник

України. — 2014. — № 74. — Ст. 2105.

36. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 39. — Ст. 333.

37. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

38. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 34. — Ст. 343.

39. Старостенко Д. М. Правове регулювання межування земель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Старостенко Діана Миколаївна. — К., 2009. — 248 с.

Бевз О. В. Функціонально-правове забезпечення управління у сфері використання та охорони земель історико-культурного призначення в Україні

Статтю присвячено проблемам функціонально-правового забезпечення управління у сфері використання та охорони земель історико-культурного призначення. Автор приділяє увагу тим функціям управління, які мають особливості щодо земель історико-культурного призначення, а саме — планування використання та охорони земель, ведення кадастру, здійснення землеустрою та державного земельного контролю. У статті досліджується законодавство, що визначає порядок планування використання та охорони земель, ведення кадастру, здійснення землеустрою та державного земельного контролю, розглядаються проблеми, що виникають при здійсненні таких функцій управління, а також пропонуються варіанти їх вирішення, зокрема закріпити в Законі України «Про охорону культурної спадщини» повноваження Міністерства культури України щодо участі в здійсненні державного контролю за використанням і охороною земель історико-культурного призначення.

Ключові слова: функціонально-правове забезпечення, охорона культурної спадщини, землі історико-культурного призначення, функції управління у сфері використання та охорони земель.

Бевз Е. В. Функціонально-правовое обеспечение управления в сфере использования и охраны земель историко-культурного назначения в Украине

Статья посвящена проблемам функционально-правового обеспечения управления в сфере использования и охраны земель историко-культурного назначения. Автор уделяет внимание тем функциям управления, которые имеют особенности относительно земель историко-культурного назначения, а именно — планирования использования и охраны земель, ведения кадастра, осуществления землеустройства и государственного земельного контроля. В статье

исследуется законодательство, определяющее порядок планирования использования и охраны земель, ведения кадастра, осуществления землеустройства и государственного земельного контроля, рассматриваются проблемы, возникающие при осуществлении данных функций управления, а также предлагаются варианты их решения. Так, предлагается закрепить в законе Украины «Об охране культурного наследия» полномочия Министерства культуры Украины относительно участия в осуществлении государственного контроля за использованием земель историко-культурного назначения.

Ключевые слова: функционально-правовое обеспечение, охрана культурного наследия, земли историко-культурного назначения, функции управления в сфере использования и охраны земель.

Стаття надійшла до друку 17 грудня 2015 р.