

УДК 349.4 (477)

Т. В. Лісова,
канд. юрид. наук, доцент
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого», м. Харків

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

Статтю присвячено комплексному дослідженню актуальних питань правового регулювання управління у сфері використання й охорони земель в умовах сучасної земельної реформи. Всебічно обґрунтовується необхідність як удосконалення чинних нормативно-правових актів, так і розробки та прийняття нових з метою ефективного використання земельних ресурсів.

Ключові слова: управління, земельна реформа, функції управління, Державний земельний кадастр, землеустрій, землевпорядна документація.

Реалізація сучасної земельної реформи в Україні вимагає нових форм і методів державного регулювання земельних відносин. Розв'язання проблеми запровадження сучасного сталого землекористування залежить від посилення дієвості державного управління у сфері використання й охорони земель, що породжує сьогодні питання, які вимагають невідкладного вирішення.

Проблема правового забезпечення керівництва в цій царині розглядалася в роботах таких учених, як Д. В. Бусуйок, О. А. Галиновська, Д. С. Добряк, О. С. Дорош, Є. Б. Кондратець, А. Г. Мартин, А. М. Мірошниченко [Див.: 2; 3; 5 – 7; 9 – 11] та ін. Однак більшість цих праць сто-

сується висвітлення лише окремих її аспектів; комплексного ж її аналізу фактично не існує.

Мета даної статті – поглиблене вивчення низки питань правового впорядкування використання й охорони земель, а також розроблення пропозицій стосовно їх розв'язання.

Ринкове реформування виявило значні протиріччя в розвитку земельних відносин, спричинені монополією виключно державної власності на землю. Це зумовило необхідність їх докорінних змін шляхом проведення земельної реформи, що потребує нових форм їх державного регламентування, іншого формулювання поняття і змісту розпорядження й управління землею. В умовах ліквідації на-

званої монополії роль держави в керівництві земельним фондом стає все актуальнішою, що можна пояснити: (а) недосконалістю державного управління земельними відносинами, (б) нерозвиненістю автоматизованої системи ведіння Державного земельного кадастру, (в) браком належного механізму економічного стимулювання використання й охорони земель. Важливого значення набуває встановлення меж державного втручання в упорядкування відносин власності на землю.

Складна ситуація спричинена тим, що в Україні бракує комплексного підходу до розвитку земельного законодавства, послідовності щодо фінансування заходів із землеустрою, державної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та на їх обмеження. Варто наголосити, що стрімкий розвиток ринкової економіки й подальше реформування земельних відносин обумовлюють особливу роль Державного агентства земельних ресурсів України як спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань землекористування, що стосуються соціально-економічного розвитку держави. Сучасна інституційна структура державного управління цими ресурсами характеризується нечіткістю відомчих обов'язків і широким

колом відповідальних за прийняті рішення. До того ж функції управління землями державної власності на даний час розподілені між державними органами з питань земельних ресурсів, органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, що призводить до численних порушень земельного законодавства, а також до зниження рівня ефективності використання зазначених земель. Аж ніяк не сприяє стабілізації відносин у цій царині й тенденція сьогодення щодо реорганізації Державного комітету України по земельних ресурсах у Державне агентство земельних ресурсів України, а останнього – в Державний комітет України із земельних ресурсів, і – нарешті – знову ж таки в Державне агентство земельних ресурсів України.

Нагальною потребою залишається розмежування земель державної й комунальної власності, причинами гальмування якого є брак не лише матеріальних ресурсів, а й, як зауважує А. М. Мірошниченко, відповідних стимулів [11, с. 58]. До проведення цієї процедури повноваження по розпорядженню землями (крім переданих у приватну власність) у межах населених пунктів виконують міські, сільські й селищні ради, не завжди компетентна діяльність яких поєдна-

на з невиконанням певних заходів з визначення меж населених пунктів, здійснення грошової оцінки й інвентаризації земель, що тягне за собою численні порушення земельного законодавства і спричиняє негативні екологічні наслідки. Розпорядження земельними ділянками державної власності різними органами, які не утворюють єдиної системи, занадто заважає комплексності й системності управління земельними ресурсами. А от надання таких повноважень спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів дозволило б підняти рівень прийнятих рішень, підвищити відповідальність за їх зміст, скоротити строк розв'язання назрілих проблем і забезпечити компетентність управління землею в цілому.

В умовах сьогодення земельпорядні роботи фактично зводяться лише до розробки проектів відведення земельних ділянок і підготовки документів, що посвідчують права на них. Як відмічають фахівці, йдеться про найпримітивніші види земельпорядної документації, якою супроводжуються процедури надання й вилучення земельних ділянок, оформлення правовстановлюючих паперів на них та ін. [9, с. 15]. Головною причиною зазначеного слід вважати насамперед брак належної дер-

жавної уваги до землеустрою, його ролі та значення для забезпечення сталого розвитку територій, обмеженість державного фінансування заходів із землевпорядкування. Адже саме від останнього залежать: (а) формування структури адміністративно-територіального устрою, (б) збереження й охорона земель і (в) забезпечення галузей економіки земельними ресурсами. Саме землеустрій є основним елементом управління земельними ресурсами країни, реальним механізмом у сфері належної регламентації земельних відносин [14, с. 11]. Його проекти, що стосуються еколого-економічного обґрунтування сівозміни й упорядкування угідь, мають: (а) забезпечити раціональне й ефективне використання останніх, (б) створити умови для підвищення продуктивності праці на них, (в) вирішити питання призупинення ерозійних процесів, (г) визначити площі земель, користування якими є економічно неефективним чи навіть екологічно небезпечним.

Виникає нагальна потреба найближчим часом підготувати проект Загальнодержавної програми використання й охорони земель як одного із заходів землеустрою, мета якої – визначення складу й обсягів першочергових і перспективних

заходів з використання й охорони земель, а також обсягів і джерел ресурсного забезпечення їх реалізації. Вона дозволить переглянути існуючу структуру земельних угідь: по-перше, з орних площ будуть виключені деградовані й малопродуктивні землі; по-друге, візьметься до уваги необхідність збільшення площі несільськогосподарських категорій земель для природоохоронного й лісгосподарського призначення, а також для містобудування й розвитку промисловості. Окремі фахівці земельно-ресурсової галузі наполегливо стверджують, що в державі треба завершати формування єдиної землепорядної служби, яка не тільки здійснювала б ведення кадастру й реєстру земель, планування територій і землеустрій, а й формувала державну політику управління земельними ресурсами й земельними відносинами в цілому [15, с. 8, 9].

За даними директора Департаменту землеустрою та земель сільськогосподарського призначення, в Україні налічується 20805 населених пунктів, з яких у 16675 станом на 1 липня 2010 р. встановлено відповідні межі, що становить 56 % від загального їх числа [8, с. 5]. Основні проблеми виникають через те що, немає ні закону «Про адміністративно-територіальний устрій», ні генеральних планів

населених пунктів. Серед більшості правознавців існує думка, що окреслення меж адміністративно-територіальних утворень належить не посвідчувати державними актами, а фіксувати в земельно-кадастровій документації [11, с. 60].

На даний час певні позитивні зрушення щодо впровадження Автоматизованої системи ведення централізованого Державного земельного кадастру (далі – АС ДЗК) вже мають місце. Цією системою передбачаються різні рівні доступу до інформації окремих категорій користувачів. У рамках проекту Світового банку планується її втілення в життя до 2012 р. Уже розпочалися роботи з коригування й розробки індексно-кадастрових карт. Постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. було затверджено Порядок складення і затвердження індексних кадастрових карт (планів) і кадастрових планів земельних ділянок, вимоги до їх оформлення [12; 2010. – № 94. – Ст. 3347].

Набуття чинності з 1 січня 2011 р. постановами Кабінету Міністрів України від 9 вересня 2009 р., № 1021 «Про затвердження порядків ведення Поземельної книги і Книги записів про державну реєстрацію актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділян-

кою, договорів оренди землі» [12; 2009. – № 75. – Ст. 2557] і від 18 серпня 2010 р., № 749 «Про затвердження Тимчасового порядку присвоєння кадастрового номера земельній ділянці» [12; 2010. – № 65. – Ст. 2263] має сприяти впровадженню так званого принципу «єдиного вікна» під час визначення кадастрового номера земельної ділянки, її реєстрації й видачі документів, що посвідчують права на неї, а також реєстрації обмежень (обтяжень) щодо її використання. Кінцевим етапом створення АС ДЗК, за словами представників Департаменту державного земельного кадастру Державного комітету із земельних ресурсів (нині – агентства), буде забезпечення захисту інформації від несанкціонованого втручання [1, с. 17].

З прийняттям 7 липня 2011 р. Закону України «Про державний земельний кадастр», який можна вважати підґрунтям розвитку земельних відносин, отримало певний поштовх удосконалення системи управління земельними ресурсами [12; 2011. – № 60. – Ст. 2405]. Доречно зазначити, що тривалий період Україна залишалася єдиною державою на пострадянському просторі, де такого закону не існувало. За словами першого заступника Міністра аграрної політики та продовольства України М. Д. Безуглого, цей Закон

передбачає спрощену процедуру реєстрації земельної ділянки фізичними та юридичними особами протягом 14 робочих днів з моменту подання всіх необхідних документів [4, с. 4]. До того ж він має декілька важливих соціальних аспектів, містить норми щодо обов'язкового відбиття інформації Державного земельного кадастру в мережі Інтернет і вільний доступ до нього. У той же час, на переконання С. М. Тимченка – голови Державного агентства земельних ресурсів України, цей Закон має 2 суттєві недоліки [13, с. 4]: по-перше, в ньому йдеться про існування власного кадастру м. Києва, який, на відміну від прозорого загальноукраїнського, абсолютно закритий; по-друге, Закон пропонує реєстрацію органами Міністерства юстиції України речового права на земельну ділянку й паралельно видачу ними свідоцтва про власність, що в даному випадку порушує «принцип єдиного вікна» в зазначеній сфері. Крім того, зі змісту цього нормативно-правового акта залишається незрозумілою правова природа плати (яку, до речі, найближчим часом повинен установити Кабінет Міністрів України) за надання даних з кадастру, оскільки вона не становить собою ані податок, ані збір, що теж створює умови для відповідних зловживань.

Спираючись на викладене, можемо зробити деякі висновки й навести пропозиції. Підґрунтя встановлення правового статусу й закріплення повноважень відповідних органів управління земельними ресурсами має становити поглиблений аналіз рівня розвитку суспільства й земельних відносин. Саме на цій підставі належить розробити концептуальні засади реалізації державної земельної політики. Потрібно звернути увагу на ефективність державного управління й посилити контроль у сфері використання й охорони цих ресурсів. В умовах реформування земельних відносин треба якнайшвидше вдосконалити систему принципів управління в розглядуваній царині, що сприятиме дієвості і прозорості останнього. Із цією метою доцільно найближчим часом завершити формування механізму державного управління земельними ресурсами – землеустрою, Державного земельного кадастру.

На наше переконання, Земельний кадастр в Україні повинен бути тільки державним, оскільки відомості й документи, які він містить, – це державний інформаційний ресурс, база для реєстрації права власності на землю й нерухомість. Як вбачається, необхідно також запобігти дублюванню повноважень державних органів земельних

ресурсів органами місцевого самоврядування у розглядуваній сфері. Найближчим часом слід створити організаційно-правові підвалини для забезпечення повноцінного обороту земельних ділянок, формування повноцінного ринку земель шляхом термінового завершення розробки закону «Про ринок земель», у якому детально визначити механізм купівлі-продажу землі, тобто проведення торгів. Є сенс нагадати, що в липні 2011 р. у Верховній Раді України вже був зареєстрований цей законопроект, що має надзвичайно важливе значення для мешканців села, голів сільських і районних рад, усіх аграріїв. У найближчий час очікується його прийняття. Підкреслимо, що даний законопроект є одним із найбільш жорстких і найбільш регульованих у Європі. Адже землю у власність зможуть набути лише 3 категорії – фізичні особи, які є громадянами України, фермерські господарства й безпосередньо держава. З введенням такого ринку громадяни отримують можливість повністю реалізувати своє конституційне право на землю.

Запровадженню в Україні ринку земель має передувати широкомасштабна роз'яснювальна робота. Його регулювання (особливо земель сільськогосподарського призначення) має здійснюватися через

систему землеустрою актами законодавчими з мінімальним застосуванням підзаконних нормативних. Для ефективного використання земельних ресурсів доцільно і прийняти й інший закон – «Про державний земельний (іпотечний) банк». Така установа має бути спеціалізованим державним банком, створеним для розвитку системи кредитування агропромислового комплексу під заставу нерухомого та іншого майна. Йому повинно бути забезпечено виключне право на здійснення кредитних операцій під заставу земель сільськогосподарського призначення, прав на них і низки банківських операцій з відчуження й оренди земельних ділянок, що перебувають у державній власності. Такий банк має функціонувати у формі відкритого акціонерного товариства, частка держави в якому складатиме не менш 60 %.

Залишається дискусійним і питання щодо законопроекту «Про зонування земель», що зумовлено низкою чинників: по-перше, зонування земель частково вже врегульовано містобудівними законами; по-друге, на переконання правознавців, перед прийняттям такого закону потрібно визначитися, що є первинним – зонування земель, зонування їх використання й охорони чи планування терито-

рій. Є сенс найближчим часом опрацювати законопроект «Про державну інвентаризацію землі», а також підготувати Державну цільову програму розвитку земельних відносин в Україні до 2015 р. Є надія й на закон «Про порядок установалення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць», проект якого вже було представлено Верховній Раді України Державним комітетом України із земельних ресурсів. Варто забезпечити розробку землевпорядної документації з установалення меж населених пунктів, районів, областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва й Севастополя.

Вважаємо за необхідне якомога швидше закріпити на законодавчому рівні форму державного акта на право комунальної власності на землю, внести зміни до Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» [12; 2004. – № 28. – Ст. 1849] з приводу спрощення процесу розмежування й підготувати проект Загальнодержавної програми використання й охорони земель. Ми підтримуємо й висловлену пропозицію правників-екологів щодо нагальної потреби в розробці й реалізації Загальнодержавної програми управління землями державної власності [10, с. 13]. Вимагають коригування загальнодержавні й регіональні програ-

ми використання й охорони земель як складники землеустрою. Настав час забезпечити прозору реєстрацію права власності на

землю, підготовку й затвердження проектів упорядкування й розмежування земель державної й комунальної власності.

Список літератури: 1. Автоматизована система державного земельного кадастру запрацює до 2012 року // Землевпоряд. вісн. – 2010. – № 3. – С. 17. 2. Бабміндра Д. І. Сучасний землеустрій – основоположний державний механізм управління в галузі використання і охорони земельних ресурсів України / Д.І. Бабміндра, Д. С. Добряк // Вісн. нац. аграр. ун-ту. – 2003. – Вип. 67. – С. 235-242. 3. Бусуйок Д. В. До питання про правове регулювання процедури здійснення державного управління у сфері використання і охорони земель / Д. В. Бусуйок // Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних відносин і природокористування в Україні та країнах СНД (10 – 11 вер. 2010 р., м. Луцьк). – Луцьк: РВВ ЛНТУ, 2010. – С. 179 – 182. 4. В Україні значно спрощено процедуру реєстрації земельної ділянки // Земельне право. – 2011. – № 7. – С. 4. 5. Галиновская Е. О развитии законодательного регулирования земельных отношений / Е. Галиновская // Хоз-во и право. – 2009. – № 12. – С. 30 – 35. 6. Дорош О. С. Принципи управління земельними ресурсами / О. С. Дорош // Землевпорядкування. – 2002. – № 4. – С. 58-62. 7. Кондратець Є. Б. Проблеми приватизації земель в контексті Земельного кодексу України / Є. Б. Кондратець // Вісн. Київ. Нац. ун-ту: Юр. науки. – 2003. – Вип. 52 – 53. – С. 38 – 42. 8. Лисенко І. Наповнення бюджету – справа всіх і кожного зокрема. Дбати про це треба щодня, вишукуючи додаткові резерви / І. Лисенко // Землевпоряд. вісн. – 2010. – № 9. – С. 3 – 5. 9. Мартин А. Сучасна документація із землеустрою. Які проектні рішення повинна містити вона? / А. Мартин // Землевпоряд. вісн. – 2010. – № 9. – С. 15 – 19. 10. Мартин А. Управління земельними ресурсами: пріоритетні завдання на сучасному етапі реформ / А. Мартин // Земельне право України. – 2009. – № 11. – С. 9 – 16. 11. Мірошніченко А. М. Проблемні питання правового забезпечення управління у галузі земельних відносин / А. М. Мірошніченко // Бюл. М-ва юстиції України. – 2005. – № 7. – С. 55 – 66. 12. Офіційний вісник України. 13. Тимченко С. Моє головне завдання від президента – до 1 січня 2012 року навести порядок у земельній сфері / С. Тимченко // Землевпоряд. вісн. – 2011. – № 7. – С. 1 – 4. 14. Третяк А. Сформульовано нову парадигму землеустрою в земельній політиці України, визначено його сутність та роль у державному регулюванні земельних відносин і управлінні земельними ресурсами / А. Третяк, О. Дорош, Н. Третяк // Землевпоряд. вісн. – 2011. – № 1. – С. 10 – 16. 15. Шарій Г. Державне управління земельними ресурсами: стратегія і перспективи контролю та охорони земель / Г. Шарій // Землевпоряд. вісн. – 2011. – № 1. – С. 8 – 9.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Лисовая Т.В.

Статья посвящена комплексному анализу актуальных вопросов правового обеспечения управления в сфере использования и охраны земель в условиях современной земельной реформы. Всесторонне обосновывается необходимость как усовершенствования действующих нормативно-правовых актов, так и разработки и принятия новых с целью эффективного использования земельных ресурсов.

Ключевые слова: управление, земельная реформа, функции управления, Государственный земельный кадастр, землеустройство, землеустроительная документация.

SOME ISSUES OF LEGAL REGULATION OF MANAGEMENT IN SPHERE OF USE AND PROTECT OF LANDS

Lisova T.V.

The article focuses on the analysis of actual issues of legal regulation of management in sphere of use and protect of lands. The necessity of the improvement of the legislation in force and adoption of new legal rules with the purpose of effective use of land resources is thoroughly grounded in this article.

Key words: management, functions of management, organization of land exploitation, documentation of organization of land exploitation.

Надійшла до редакції 29.10.2011 р.

УДК 340.15:349.6

Б. В. Кіндюк,
*канд. юрид. наук,
д-р географ. наук, професор
Маріупольський державний університет*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАСАДЖЕННЯ НОВИХ ЛІСІВ В УРСР У 1954 – 1964 рр.

У статті розглянуті видані в період «хрущовського десятиліття» (1954 – 1964 рр.) законодавчі акти з насадження в УРСР нових лісів. Досліджені причини прийняття документів та їх зміст, відмічено низький рівень виконавчої дисципліни з їх реалізації та фіксація в них малореальних для виконання на практиці завдань і положень.

Ключові слова: нові ліси, правове регулювання, законодавчий акт, «хрущовське десятиліття».

Актуальність теми цієї публікації пов'язана з масовими порушеннями лісового законодавства, що спостерігаються на даний час в Україні. Розпаювання земель колишніх колгоспів залишило без охорони тисячі гектар лісосмуг і ті ліси, що знаходилися в них на балансі. Люди, які одержали лісові площі, не завжди розуміють їх цінності й безжалісно знищують. Таке становище загрожує нормальному стану сільського господарства,

що врешті-решт може призвести до скорочення врожаїв, появи курних бур і суховіїв. З метою розробки правової моделі вирішення цієї проблеми необхідно звернутися до історичного правового досвіду й використати його на практиці сьогодні. Особливий інтерес становить період середини 50 – 60-х років ХХ ст., що одержав назву «хрущовська відлига». Цей етап розвитку характеризується сплеском активності правотворчості, пов'язаної