

засади грошово-кредитної політики, грошова одиниця країни, статус центрального державного органу управління грошовим обігом, принципи організації платіжних систем та переказу грошей¹. Такий стан речей не відповідає вимогам ст. 92 Конституції України та потребує створення певного кодифікованого акта, який достатньою мірою враховував би специфіку складу та структури грошової системи, що без сумніву відповідає не лише завданням загальної організації економічних відносин, але й фінскальним потребам держави. Крім того, викладена в статті точка зору по цій проблемі може бути застосована як при створенні вищезначеного кодифікованого акта, що на законодавчому рівні буде регулювати відносини з організації та функціонування грошової системи, так і при врегулюванні в суспільстві будь-якого системного явища.

¹ Див. докл.: Конституція України / Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141; Про Національний банк України: Закон України від 20 травня 1999 року № 679-XIV / Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 29. — Ст. 238; Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 грудня 2000 року № 2121-III / Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 5-6. — Ст. 30; Про платіжні системи та переказ грошей в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 року № 2346-III / Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 29. — Ст. 137.

М. В. Шульга, доктор юридичних наук, професор кафедри екологічного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Правове регулювання надання державних послуг щодо землі

Відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні держава повинна цілеспрямовано мінімізувати своє втручання в життєзабезпечення громадян. Указом Президента України від 22 липня 1998 р. «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні»¹ передбачено, що такий процес має здійснюватися в тому числі і шляхом надання громадянам лише тих послуг, які на даний період розвитку суспільства держава може гарантувати і які неможливо знайти на ринку послуг.

Послуги, що надаються населенню «від держави», включають широкий спектр платних їх різновидів і мають назву — державні послуги.

Згідно з Законом України від 28 грудня 1994 р. «Про оподаткування прибутку підприємств»² (ст. 7) під терміном «державні послуги» слід розуміти будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами

© Шульга М. В., 2003

¹ Офіційний вісник України. — 1999. — № 21. — Ст. 943.

² Голос України. — 2003. — № 64.

виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. Цим терміном не охоплюються податки, збори (обов'язкові платежі), визначені Законом України від 25 червня 1991 р. «Про систему оподаткування»¹.

Серед сукупності вказаних послуг самостійне місце посідають державні послуги у сфері земельних відносин. Надання таких послуг щодо землі здійснюється в процесі виникнення, здійснення, зміни та припинення земельних прав, а також їх охорони. Зазначені послуги в цілому характеризуються тими рисами, які притаманні державним послугам взагалі. Разом з тим ці послуги мають певні характерні особливості.

Так, включення певної частини земельних ресурсів до ринкового обігу та законодавче закріплення багатосуб'єктності права власності на землю обумовило необхідність виникнення специфічних землеоціночних послуг (робіт). Оцінка земельних ділянок (зокрема, експертна) здійснюється з метою економічного врегулювання земельних відносин при укладанні цивільно-правових угод, передбачених законодавством України. Експертна грошова оцінка — оцінна вартість земельної ділянки, визначена в результаті оцінки земельних ділянок, враховується під час установлення ціни продажу земельної ділянки та стартової ціни продажу земельної ділянки на конкурентних засадах. Питома вага послуг щодо землі зростає. Простежується чітка тенденція щодо збільшення кількості цих послуг, за які з громадян стягується плата до спеціальних бюджетних фондів уповноважених органів. На жаль, зростання кількості таких послуг відбувається безсистемно, часто лише з врахуванням відомчих інтересів. Чіткі принципи діяльності уповноважених органів у цьому напрямку поки що відсутні. Не вироблені також і конкретні принципи, за якими б формувалися ціни на послуги у сфері земельних відносин. Тому досить часто постає актуальне питання: за яких умов державні послуги повинні бути безкоштовними, а в яких випадках — платними.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 6. — Ст. 119.

У процесі здійснення земельної реформи актуальності набувають державні послуги, котрі стосуються землевпорядних і землеоціночних робіт. Практика свідчить, що від нав'язування владою адміністративних послуг (надання різного роду ліцензій, погоджень тощо) потерпають, передусім, земельні права та інтереси громадян, які отримують земельні ділянки чи користуються послугами державних землевпорядних організацій для забезпечення здійснення належних їм земельних прав.

Не випадково у зв'язку з цим Державний комітет України по земельних ресурсах у своєму наказі від 9 липня 1998 р. «Про дотримання вимог чинного законодавства при виконанні робіт з питань землеустрою»¹ зазначав, що, зокрема, при переоформленні права власності (користування) на земельні ділянки безпідставно вимагається погодження з природоохоронними, санітарними органами та органами архітектури, а при наданні земельних ділянок у власність чи користування взагалі не обґрунтовано вимагається до 20 погоджень з різними установами та їх структурними підрозділами.

З метою усунення вказаних наслідків та неухильного забезпечення нормативно-технічних вимог щодо надання землевпорядних послуг на посадових осіб місцевих органів земельних ресурсів покладено обов'язок забезпечити здійснення таких послуг відповідно до вимог, встановлених Земельним кодексом, тільки державними та іншими землевпорядними організаціями.

Цим наказом було визнано за необхідне запровадити практику розробки технічної документації по землеустрою іншими суб'єктами підприємницької діяльності на умовах субпідряду з державними та іншими землевпорядними організаціями. Крім того, на посадових осіб місцевих органів земельних ресурсів покладено обов'язок взяти під особистий контроль розробку проектів відведення земельних ділянок та технічної документації при оформленні права власності та права користування на землю.

¹ Див.: Земельне законодавство України: Збірник нормативних актів, судової та арбітражної (господарської) практики. Книга 2. — К.: Урожай, 2002. — С. 347-348.

Нарешті, вказівкою Державного комітету України по земельних ресурсах від 18 березня 1998 р. «Про удосконалення землевпорядних робіт при виготовленні документів, що посвідчують право на земельну ділянку»¹ були закріплені принципові положення, які забезпечують земельні права та інтереси власників земельних ділянок та землекористувачів. З метою дотримання вимог чинного законодавства та скорочення термінів виконання робіт по виготовленню документів, що посвідчують право власності на землю, визнано за необхідне: по-перше, виготовлення документів, котрі посвідчують право на земельну ділянку для окремої категорії землекористувачів виконувати на підставі робіт по кадастровому землеустрою (інвентаризація земель та юридичне підтвердження права на земельну ділянку), а не в порядку повторного оформлення проекту відведення земельної ділянки. Але цей порядок стосується лише тих фізичних і юридичних осіб, які вже мали в користуванні земельні ділянки, надані їм до введення в дію Земельного кодексу України (березень 1991 р.).

По-друге, в цих випадках до технічної документації по виготовленню документів, що посвідчують право на земельну ділянку, додаються лише два висновки:

— органів земельних ресурсів на право власників або землекористувачів на земельну ділянку відповідно до чинного законодавства;

— органів у справах будівництва та архітектури про наявні обмеження на використання земельних ділянок та сервітути.

Вказані висновки надаються перед складанням відповідного технічного завдання на виконання землевпорядних робіт.

В інших випадках виникнення земельних прав суб'єктів на конкретні земельні ділянки пов'язане із складанням проектів відведення цих ділянок, яке виконується у дві стадії. Сутність першої стадії становить попереднє погодження місця розташування об'єкта. Друга стадія безпосередньо присвячена складанню проекту відведення земельної ділянки. При цьому треба мати на увазі, що попереднє погодження

¹ Земельне законодавство України. — С. 349-350.

місця розташування об'єкта проводиться лише з уповноваженими суб'єктами. До них належать місцеві ради, власники земельних ділянок або землекористувачі, землевпорядні, природоохоронні, санітарні органи та органи у справах будівництва, архітектури та житлової політики. Цей перелік є вичерпним.

У погоджених висновках уповноважених суб'єктів повинні вказуватися наявні сервітути та обмеження щодо використання відповідних земельних ділянок. Правова значущість матеріалів попереднього погодження місця розташування об'єкта полягає в тому, що вони є складовою частиною проекту відведення земельної ділянки.

Цей проект складається лише після подання суб'єктом уповноваженому органу відповідних документів, перелік яких встановлений чинним Земельним кодексом України.

Затвердження в установленому порядку проекту відведення земельної ділянки здійснюється після погодження його власником землі або землекористувачем та отримання позитивного висновку державної землевпорядної експертизи.

Порядок здійснення державної екологічної експертизи врегульований спеціальним Положенням, затвердженим наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 11 березня 1997 р.¹, яке поширюється на органи земельних ресурсів та на замовників і розробників проектної документації.

Головне завдання державної землевпорядної експертизи — перевірка відповідності проектної документації вимогам земельного законодавства України та чинним нормативно-технічним документам, підвищення якості проектної документації, підготовка об'єктивних висновків та організація комплексної оцінки її об'єктів тощо. Об'єктами такої експертизи виступають передпроектні та проектні розробки, програми, техніко-економічне обґрунтування, схеми, проекти, пов'язані з регулюванням земельних відносин, проведенням землеустрою, використанням і охороною земель, введенням державного земельного кадастру та моніторингу земель.

Державна землевпорядна експертиза проводиться за кошти замовника визначеними підрозділами або уповноважени-

¹ Земельне законодавство України. — С. 316.

ми на те фахівцями Держкомзему України, місцевих органів земельних ресурсів із залученням, у разі необхідності, вчених та спеціалістів інших державних органів, наукових та проектних установ.

Надання послуги у вигляді державної землепорядної експертизи здійснюється шляхом розгляду проектної документації відповідними суб'єктами: безпосередньо спеціалістами органів земельних ресурсів; спеціально створеними експертними комісіями та іншими міністерствами і відомствами для розгляду особливо складних і важливих об'єктів; проектними, науково-дослідними та іншими організаціями і спеціалістами відповідного профілю з оплатою за договорами.

Проведення державної землепорядної експертизи пов'язане з обов'язковим вивченням питань правового забезпечення проектних рішень, відповідності передбачених заходів завданню на проектування, вимогам раціонального використання і охорони земель та нормативно-технічним документам, еколого-економічної ефективності передбачених заходів щодо запобігання їх впливу на земельні угіддя за межами ділянки, охорони агроландшафтів та ін.

Результати державної екологічної експертизи викладаються у формі висновків, які повинні зводитися до трьох можливих варіантів.

Перший — проектна документація розроблена згідно з вимогами земельного законодавства і чинними нормативно-технічними нормами, позитивно оцінюється (погоджується). Другий — проектна документація, яка не повною мірою відповідає встановленим вимогам, повертається на доопрацювання. Третій — у випадку, якщо проектна документація не відповідає вимогам земельного законодавства і є неприйнятною щодо раціонального використання і охорони земель, вона оцінюється негативно і не погоджується.

Вказані висновки набувають правового статусу державної землепорядної експертизи лише після затвердження їх уповноваженими органами: відповідно керівництвом Держкомзему України, Держкомзему Автономної Республіки Крим, обласних, Київського і Севастопольського міських управлінь земельних ресурсів.

Компетенція органів землепорядної експертизи, які розглядають проектні матеріали та іншу документацію, чітко розмежована. Зокрема, Держкомзем України розглядають усі види загальнодержавних, особливо важливих регіональних програм, техніко-економічних обґрунтувань, схем і окремих проектів та іншої землепорядної документації, пов'язаної з регулюванням земельних відносин, проведенням землеустрою, організацією раціонального використання і охорони земель, з веденням державного земельного кадастру та моніторингу земель. Крім того, предметом розгляду Держкомземом України є проекти відведення земельних ділянок, вилучення і надання яких проводиться в особливому порядку згідно з чинним земельним законодавством.

Місцевими органами земельних ресурсів розглядається проектна документація, яка включає усі види республіканських (Автономної Республіки Крим), обласних, міських програм, схем і проектів та іншої землепорядної документації. Крім того, зазначені органи розглядають генеральні плани забудови населених пунктів, плани земельно-господарського устрою та інші містобудівні проектні матеріали в частині додержання вимог земельного законодавства, раціонального використання і охорони земель. До їх компетенції належать також розгляд матеріалів попереднього погодження місць розташування об'єктів, вилучення та надання земель, під які проводиться в особливому порядку згідно з чинним земельним законодавством, а також усі проекти відведення земельних ділянок (крім індивідуальної забудови).

Для забезпечення встановленого порядку обліку, зберігання та використання матеріалів і відомостей про надані послуги, захисту держави, територіальних громад і споживача від неякісної продукції відповідно до чинного законодавства та нормативно-технічних документів наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Державного комітету України по земельних ресурсах від 13 лютого 2001 р. були затверджені Ліцензійні умови провадження господарської діяльності щодо проведення землепорядних та землеоціночних робіт¹.

¹ Земельне законодавство України. — С. 429.

Вони встановлюють кваліфікаційні, організаційні, технологічні та інші вимоги щодо здійснення зазначених робіт. Органом ліцензування на провадження господарської діяльності щодо проведення земельних та землеоціночних робіт визначено Державний комітет України по земельних ресурсах. На відповідних суб'єктів господарювання покладено обов'язок проводити господарську діяльність щодо проведення вказаних робіт відповідно до затверджених Ліцензійних умов.

Наказом від 13 лютого 2001 р. встановлена обов'язковість Ліцензійних умов для всіх суб'єктів господарювання, які виконують землевпорядні та землеоціночні роботи на території України незалежно від їх організаційно-правової форми та форми власності. Крім того, цим наказом чітко визначені види тих землевпорядних та землеоціночних робіт, які підлягають ліцензуванню. Так, Ліцензійні умови поширюються, зокрема, на такі види землевпорядних робіт, як: установлення на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень; інвентаризацію земель усіх категорій; складання устрою поселень; оформлення документів, що посвідчують право приватної власності на землю, право власності на землю або право постійного користування землею; розробка технічної документації зі складання документів, що посвідчують права на землю; складання проектів відведення земельних ділянок у власність або користування (у тому числі на умовах оренди), перенесення в натуру (на місцевість) меж вилучених (викуплених) і відведених земельних ділянок та ін.

Серед землеоціночних робіт, які підлягають обов'язковому ліцензуванню, названі: грошова оцінка земель, експертна грошова оцінка земель, економічна оцінка земель та бонітування ґрунтів.

Окремої уваги заслуговує питання про те, яким чином мають покриватися витрати на видачу відповідних ліцензій для здійснення землевпорядних та землеоціночних робіт. Видається, виправданою буде позиція щодо покриття таких витрат не за рахунок суб'єкта господарювання — отримувача ліцензії. Варто лише зазначити, що в цьому випадку має бути чітко визначена процедура ціноутворення за таку послугу. В основу цієї процедури має бути покладено принципове положення про

те, що ціна повинна мати характер компенсації витрат. Хоча в деяких випадках можна допустити варіант, коли витрати на видачу ліцензії можуть перевищувати її ціну. Це може бути виправдано соціальним характером державної земельної політики і тому частково витрати можуть перекладатися на суб'єкта, який отримує ліцензію, а частково субсидуватися з державного бюджету.

У зв'язку з прийняттям Указу Президента України від 17 лютого 2003 р. «Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру»¹ та віднесенням до компетенції державних органів земельних ресурсів надання громадянам та юридичним особам додаткових платних послуг у сфері землеустрою та використання даних державного земельного кадастру за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України, актуальності набуває питання щодо сутності та змісту тих послуг, які будуть включені до вказаного переліку.

¹ Урядовий кур'єр. — 2003. — 20 лютого.