

**Т. В. Лісова**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри екологічного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## Управління в галузі використання й охорони земель: проблеми сьогодення

Здійснення сучасної земельної реформи потребує нових форм і методів державного регулювання земельних відносин. Розвиток ринкових економічних відносин вимагає докорінних змін змісту державного управління в галузі використання й охорони земель.

Сьогодні проблеми управління в цій галузі викликають значний інтерес у науковців<sup>1</sup>. Однак більшість наукових праць сто-

<sup>1</sup> Див.: *Бабміндра Д. І., Добряк Д. С.* Сучасний землеустрій – основоположний державний механізм управління в галузі використання і охорони земельних ресурсів України // Вісн. нац. аграр. ун-ту. – 2003. – Вип. 67. – С. 235–242; *Банашико І. Ю.* Питання державного управління в сфері регулювання земельних правовідносин // Стан та перспективи розвитку аграрного права: Матер. міжнар. наук.-практ. конф. Київ, 26–27 трав. 2005 р. / За заг. ред. В. І. Курила, В. М. Єрмоленка. – К.: Магістр ХХІ ст. – С. 258–262; *Гуцуляк Ю. Г.* Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки. – Чернівці: Прут, 2002; *Дорош О. С.* Принципи управління земельними ресурсами // Землевпорядкування. – 2002. – № 4. – С. 58–62; *Костюк В.* Правовые проблемы регулирования земельных отношений и судебная практика в условиях формирования земельного законодательства // Хоз-во и право. – 2000. – № 3. – С. 10–15; *Кулинич П.* Як нам реформувати Держкомзем // Юрид. вісн. України – 2005. – № 7. – С. 6–7; *Мірошниченко О. С.* Місце та роль державних органів у забезпеченні правової охорони земельних ресурсів // Вісн. Луганськ. акад. внут. справ МВС. – 2003. – № 3. – С. 187–192; *Панцир С.* Державне управління земельними ресурсами в Україні: сучасний стан та перспективи в контексті світового досвіду // Парламент: Часоп. – 2002. – № 1–2. – С. 55–59; *Прохорова Н. А.* Поняття «управління» в земельному праві // Гос-во и право. – 2003. – № 6. – С. 90–95; *Третяк А. М.* Про невідкладні проблеми вдосконалення регулювання земельних відносин в Україні // Земельне право України. – 2006. – № 5. – С. 14–21; *Третяк А. М.* Теоретичні основи землеустрою. – К.: ІЗУ УААН, 2002; *Уваров А.* Некоторые аспекты регулирования земельных отношений органами местного самоуправления // Хоз-во и право. – 2003. – № 6. – С. 82–86.

сується вивчення лише окремої проблеми управління. Комплексного ж аналізу спектра питань у зазначеній сфері фактично не існує. Метою даної статті є дослідження окремих сучасних проблем управління в галузі використання й охорони земель, а також розроблення пропозицій стосовно їх вирішення.

В основу системи управління земельними ресурсами повинні бути покладені певні принципи: а) різноманіття й рівноправності всіх форм власності при користуванні й володінні землею; б) пріоритету прав та обов'язків, визначених Конституцією України; в) правового захисту і відповідальності за них; г) цільового й раціонального їх використання; д) сталого землекористування; е) пріоритету життєво важливих інтересів держави й особистості; є) комплексного й диференційованого підходу до управління землями різних категорій; ж) доступності інформації про стан земель; з) платності використання земель.

Сьогодні порушується баланс між функціями органів державної виконавчої влади і здійсненням контролю за їх виконанням, що викликає необхідність реформування структури й повноважень цих органів у зазначеній сфері. Наприклад, Державному комітету України по земельних ресурсах належать права щодо здійснення і землеустрою, і державного контролю за використанням та охороною земель, і він же, будучи центральним органом виконавчої влади в галузі земельних ресурсів, формує державну політику у сфері землеустрою.

Необхідно зазначити, що на порядок денний постає питання щодо реформування Держкомзему, метою реформування є створення умов для подолання корупції в державному апараті, задоволення державних, а не відомчих інтересів<sup>1</sup>. Перші кроки в даному напрямку вже зроблено. Постановою Кабінету Міністрів від 4 квітня 2007 р. було затверджено Положення про Державне агентство земельних ресурсів України. Згідно із зазначеним Положенням Державне агентство земельних ресурсів України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра охорони навколишнього природного середовища. Аналіз зазначеного нормативно-правового акта свідчить про деяку схожість

<sup>1</sup> Див.: *Кулинич П.* Як нам реформувати Держкомзем. – С. 7.

завдань та повноважень Державного агентства земельних ресурсів України з повноваженнями Держкомзему. Однак перше, на відміну від останнього, не матиме такого повноваження, як здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, крім того, його діяльність буде фактично контролюватися Міністром охорони навколишнього природного середовища. Останнім часом деякі фахівці із земельного права пропонували створити Національне агентство з питань державної реєстрації прав на нерухоме майно на базі Центру державного земельного кадастру при Держкомземі. Що ж до повноважень останнього в охороні земель, то тут є сенс погодитися з точкою зору П. Ф. Кулиничка про доцільність розроблення правової бази функціонування Державної служби охорони родючості ґрунтів та її територіальних органів, яка повинна мати статус урядового органу державного управління у складі Міністерства аграрної політики<sup>1</sup>.

Зараз елементи земельної реформи не відповідають якості перетворень. Фактично розвиток земельних відносин зводився лише до розпаювання й виділення земель у натурі. Уже сьогодні простежується протилежна тенденція — об'єднання земельних часток (паїв). Поширюються випадки незаконного надання земельних ділянок у власність і користування відповідними державними органами. Слід погодитися з думкою деяких науковців, що в Україні ще й досі не створено достатніх умов для реалізації вимог Земельного кодексу в повному обсязі<sup>2</sup>. У земельному законодавстві немає норми стосовно обґрунтування головних економічних категорій — орендної плати, податків на землю тощо. Існуючі ж нормативно-правові механізми регулювання економічних відносин потребують суттєвого оновлення. Наслідком недосконалого регулювання земельних відносин також можна вважати зростання стихійного ринку продажу земельних ділянок органами місцевого самоврядування, прикладом якого є нещодавні земельні конфлікти в Автономній Республіці Крим.

Досліджувані явища негативно впливають на стан земель. Зокрема, внаслідок засолення, заболочення, забруднення ґрунтів

<sup>1</sup> Див.: *Кулинич П.* Як нам реформувати Держкомзем. — С. 7.

<sup>2</sup> Див.: *Третяк А. М.* Про невідкладні проблеми вдосконалення регулювання земельних відносин в Україні // *Земельне право України.* — 2006. — № 5. — С. 15.

важкими металами й хімічними речовинами посилюється деградація земель, що в деяких регіонах набуло загрозливого характеру. За висновками спеціалістів, з обігу випало близько 6–8 млн га земель, у тому числі на 3–4 млн га зменшилися посівні площі<sup>1</sup>. Заходи щодо підвищення родючості ґрунтів майже не здійснюються.

На думку колишнього голови Держкомзему М. Я. Сидоренка, серйозною помилкою проведення земельної реформи є включення до процесу паювання понад 5 млн га малопродуктивних і деградованих земель, що викликає необхідність негайного виведення з обігу таких земель і виплати компенсації їх власникам<sup>2</sup>. Крім того, державними органами досі не розроблено державної програми проведення земельної реформи, не забезпечено комплексності робіт із землеустрою.

Саме землеустрою як головному державному механізму управління у сфері використання й охорони земель належить провідна роль. За сучасних умов саме він є тим публічно-правовим інститутом, який має домінуюче й загальнодержавне значення. Цей висновок впливає з чинного законодавства. Так, аналіз Закону України «Про Генеральну схему планування території України»<sup>3</sup> від 7 лютого 2002 р. дозволяє зробити висновок про роль землеустрою при плануванні й використанні території країни. Адже саме шляхом землеустрою реалізуються заходи по раціональному використанню території країни, передбачені цим нормативним актом. Вважаємо, що слід підтримати точку зору фахівців Української академії аграрних наук, що заходи по землеустрою повинні бути спрямовані так, «щоб кожна земельна ділянка використовувалася економічно ефективно, екологічно доцільно і соціально обумовлено»<sup>4</sup>. Однак сьогоднішній реальний стан цього інституту не влаштовує суспільство. Нині землевпорядні робо-

<sup>1</sup> Див.: *Данилишин Б.* Земельні відносини як чинник розвитку // *Урядовий кур'єр.* — 2006. — № 91. — С. 6.

<sup>2</sup> Див.: *Малолеткова О.* Земля порядок любить // *Урядовий кур'єр.* — 2006. — № 48. — С. 10.

<sup>3</sup> Урядовий кур'єр. — 2002. — 5 червня.

<sup>4</sup> *Бабміндра Д. І., Добряк Д. С.* Сучасний землеустрій — основоположний державний механізм управління в галузі використання і охорони земельних ресурсів України // *Вісн. нац. аграр. ун-ту.* — 2003. — Вип. 67. — С. 241.

ти зведені фактично лише до розробки проектів відведення земельних ділянок і підготовки документів, що посвідчують права на землю. Переважна частина земель природно-заповідного фонду, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення взагалі не забезпечена відповідною документацією щодо встановлення меж. Деякі із населених пунктів навіть не мають відповідних меж. Така ж ситуація і з рекреаційними зонами. Приватизація земельних ділянок за відсутності належного державного контролю спричинила масові порушення земельного законодавства, захоплення під забудову особливо цінних земель у прибережних зонах морів і навколо курортів. Окремі земельні ділянки досить часто мають двох і більше власників, деякі з них зареєстровані не за місцем свого розташування через неправильні координати. Так, на практиці відомі випадки реєстрації земельних ділянок на водних об'єктах. Зазначені факти свідчать про недоотримання державою коштів через неможливість раціонального розподілу і використання земельних ресурсів.

Верховна Рада вже прийняла Закон «Про державний земельний кадастр». Але цього недостатньо. В Україні повинна запрацювати єдина автоматизована система земельного кадастру, яку створено в ДП «Центр Державного земельного кадастру» при Держкомземі. Запровадження автоматизованої системи земельного кадастру дозволить прозоро визначати реальну вартість землі. Облік земель допоможе контролювати встановлення плати за землю та її своєчасне надходження, адже земельний кадастр є не лише механізмом реєстрації прав на земельні ділянки, а й гарантом цих прав з боку держави. Єдина кадастрово-реєстраційна система дасть змогу одержувати відомості і про земельні ділянки, і про їхній правовий статус, і про розташовані на них будівлі і споруди. Спеціалісти в галузі земельних відносин підкреслюють винятково державний характер земельного кадастру<sup>1</sup>.

Визначенню реальної ринкової вартості земельних ділянок сприятиме прийняття Закону України «Про ринок земель». Зволікання з прийняттям останнього стримує цивілізований розвиток земельних відносин. Для формування ринку землі фахівці ще

<sup>1</sup> Див.: Малолеткова О. Створюється електронний реєстр земель // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 54. – С. 10.

мають розробити ряд додаткових документів: інструкцій, стандартів, які б враховували особливості тих чи інших регіонів.

Виходячи з викладеного, можемо зробити деякі висновки і пропозиції. Земельна реформа потребує продовження, а земельні відносини — суттєвого вдосконалення. Необхідно створити ефективне державне управління й посилити контроль у галузі використання й охорони земельних ресурсів, для чого дещо розширити повноваження (а) Міністерства аграрної політики, передавши до його компетенції усі питання щодо земель сільськогосподарського призначення, і (б) органів місцевого самоврядування по контролю за дотриманням земельного законодавства власниками земельних ділянок, землекористувачами, а також за ринковим обігом земель сільськогосподарського призначення.

Залишається сподіватися, що в умовах реформування земельних відносин буде удосконалена система принципів управління в зазначеній сфері, що сприятиме її ефективності і прозорості. Із цією метою доцільно найближчим часом завершити формування механізму державного управління земельними ресурсами — землеустрою, земельного кадастру, контролю за використанням та охороною земель, їх оцінки й моніторингу. Потрібно терміново прийняти закон України «Про ринок земель» та ін. Слід удосконалити систему платежів за землю, які мають сплачувати всі без винятку користувачі земельних ділянок. Вимагають коригування загальнодержавні й регіональні програми використання й охорони земель як складники землеустрою. Існує нагальна потреба додатково інвестувати проведення деяких заходів, передбачених зазначеними програмами, наприклад, наукових досліджень та освіти у сфері земельних відносин.

Що ж до перспективи подальших наукових розвідок у вказаному напрямку, то продовження реформування земельних відносин зумовлюватиме більш поглиблене дослідження сучасних проблем державного управління в галузі використання й охорони земель, а також шляхів їх розв'язання.