

### УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ: СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Реалізація сучасної земельної реформи потребує нових форм і методів державного регулювання земельних відносин. Ринкові економічні відносини вимагають докорінних змін в державному управлінні у сфері використання й охорони земель, оскільки земельні відносини доволі складні й динамічні.

В умовах здійснення земельної реформи змінюються і зміст управління в галузі використання й охорони земель, зокрема, його таких функцій, як вирішення земельних спорів тощо, і система органів управління. З'являються нові суб'єкти (державні органи приватизації, яким належать повноваження по здійсненню продажу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації), нові функції управління – роздержавлення й приватизація земель та ін. Отже, наявне управління в царині використання й охорони земель породжує сьогодні про-

блеми, які вимагають невідкладного розв'язання.

Ці проблеми викликають значний інтерес у науковців. Ними опікувалися такі вчені, як Д.І. Бабміндра, І.Ю. Банашко, Ю.Г. Гуцуляк, Д.С. Добряк, О.С. Дорош, В. Костюк, П.Ф. Кулинич, О.С. Мірошніченко, С.І. Панцир, Н.О. Прохорова, А.М. Третяк [Див.: 1-9; 11; 12] та ін. Однак більшість їх наукових праць стосується висвітлення лише якихось окремих питань, а комплексного ж аналізу зазначеної проблеми фактично не існує.

Мета даної статті – поглиблене вивчення низки сучасних питань правового регулювання земельних відносин, зокрема тих, що стосуються 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 зем-

лю. Це зумовило необхідність їх докорінних змін на підставі проведення земельної реформи, що вимагає нових форм державного регламентування земельних відносин, іншого формулювання поняття і змісту розпорядження й управління землею. В умовах ліквідації цієї монополії питання державного керівництва земельним фондом стає все актуальнішим. Важливого значення набуває встановлення меж державного втручання в упорядкування відносин власності на землю.

Найгострішими проблемами залишаються недосконалість державного управління використанням та охороною земель, нерозвинутість автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, брак дійового механізму економічного стимулювання використання й охорони земель.

Складна ситуація спричинена тим, що не існує комплексного підходу до розвитку земельного законодавства, послідовності щодо фінансування заходів землеустрою, державної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень. При цьому дублюються функції Державного комітету України із земельних ресурсів іншими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Сучасна

інституційна структура державного управління земельними ресурсами в Україні характеризується нечіткістю відомчих обов'язків і широким розподілом відповідальності за прийняті рішення. Не сприяє стабілізації відносин у зазначеній царині й тенденція останніх часів щодо реорганізації Державного комітету України по земельних ресурсах у Державне агентство земельних ресурсів України, а останнього – в Державний комітет України із земельних ресурсів.

Нагальною проблемою залишається приватизація земель сільськогосподарського призначення. Нині понад 90 % громадян отримали державні акти на право власності на земельні ділянки із земель пайового фонду. Водночас було створено фонд земель загального користування, до якого ввійшли польові дороги, лісосмуги, господарські двори, що не підлягали паюванню, але були передані в колективну власність. Динаміка перерозподілу в 1990 – 2007 рр. земель під господарськими дворами свідчить про відмову від них сільськогосподарських підприємств (370 тис. га) [13; 2007. – № 185. – С.10], що призвело до переходу їх до категорії «землі запасу».

Певні проблеми регулю-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

вання земельних відносин існують і на місцях. До проведення розмежування земель державної й комунальної власності повноваження по розпорядженню землями в межах населених пунктів (крім земель, переданих у приватну власність) виконують міські, сільські й селищні ради, не завжди компетентна діяльність яких, поєднана з невиконанням певних заходів з визначення меж населених пунктів і проведення грошової оцінки й інвентаризації земель, тягне за собою численні порушення земельного законодавства, що спричиняє негативні екологічні наслідки. Гальмування процесу розмежування земель державної й комунальної власності фактично є результатом позбавлення впливу обласних рад на процес розпорядження землями рекреаційного, природоохоронного й історико-культурного призначення. Міські ж ради, зловживаючи владними повноваженнями по розпорядженню землями зазначених категорій, нерідко порушують чинне земельне законодавство.

Стосовно зазначеного слушною є пропозиція деяких фахівців про потребу законодавчого визначення строку, після якого місцеві державні адміністрації, які своєчасно не

розмежували землі, втрачають право ними розпоряджатися [13; 2007. – № 60. – С.7].

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 виконувати домінуючу й загальнодержавну роль. Цей висновок впливає з чинного законодавства. Однак сьогоднішній реальний стан цього інституту не влаштовує суспільство. Землевпорядні роботи фактично зведені лише до розробки проектів відведення земельних ділянок і підготовки документів, що посвідчують права на них. Переважна частина земель природно-заповідного фонду, оздоровчого, рекреаційного й історико-культурного призначення взагалі не забезпечена відповідною документацією стосовно встановлення меж, а деякі з населених пунктів їх і не мають.

Повноцінний ринок землі вимагає нових кадрів, оскільки оптимізований проект землеустрою за сучасних умов розробити не просто. Важливою залишається проблема забезпечення землевпорядних служб відповідним обладнанням, зокрема, пристроями дистанційного зондування землі. Виникає

нагальна потреба найближчим часом підготувати проект Загальнодержавної програми використання й охорони земель як одного із заходів землеустрою. Мета її опрацювання – визначення складу й обсягів першочергових і перспективних заходів з використання й охорони земель, а також обсягів і джерел ресурсного забезпечення їх реалізації. Саме така програма 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 містобудування, розвитку промисловості, а також природоохоронного й лісгосподарського призначення. Треба негайно визначити землі нижчої якості, використання яких у сільському господарстві не є ефективним. Це дозволить забезпечити землею інші галузі народного господарства з обов'язковим дотриманням екологічних вимог. Бажано було б виконувати такі роботи по кожній з адміністративних областей, що надасть можливість оптимізувати структуру земельних угідь, запровадити екологічно й економічно обґрунтоване їх експлуатування, уникнути втрат від

нераціонального землекористування, запобігти деградаційним процесам. Корисним є і проведення комплексних регіональних досліджень щодо об'єктивної й науково обґрунтованої придатності земель для певного використання, на підставі чого можна досягти оптимізованого співвідношення земельних угідь у межах конкретного регіону й у цілому по країні.

Зазначимо, що на сьогоднішній день певні позитивні зрушення щодо впровадження Автоматизованої системи ведення централізованого державного земельного кадастру вже відбулися. За даними Центру державного земельного кадастру розроблено основні засади щодо створення такої інформаційно-телекомунікаційної системи, активізовано роботу з розроблення й затвердження нормативно-правової бази, яка визначить єдиний підхід до створення і ведення державного земельного кадастру, а в його складі – державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обмежень, а також функціонування Автоматизованої системи ведення централізованого державного земельного кадастру в сучасних умовах [10, с. 14-16].

Спираючись на викладене, можемо зробити деякі виснов-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

ки й навести пропозиції. В основі встановлення правового статусу й закріплення повноважень відповідних органів управління земельними ресурсами має бути аналіз рівня розвитку суспільства й земельних відносин. Саме на цій підставі мають розроблятися концептуальні засади здійснення державної земельної політики. Необхідно створити ефективне державне управління й посилювати контроль у сфері використання й охорони земельних ресурсів. В умовах реформування земельних відносин слід якнайшвидше вдосконалити систему принципів управління в зазначеній царині, що сприятиме його ефективності й прозорості. Із цією метою доцільно найближчим часом завершити формування механізму державного управління земельними ресурсами – землеустрою, державного земельного кадастру. Що стосується останнього, то спеціальний Закон, за прогнозом А. Третяка – заступника голови Державного комітету України із земельних ресурсів, може бути ухвалений до закінчення 2009 р., що ж до автоматизованої системи ведення кадастру, яка мала запрацювати у 2012 р., то реально вона може бути введена в дію із запізненням на один-два роки [13; 2009. – № 8. – С.11].

Державний кадастр в Україні має бути тільки державним, оскільки його відомості й документи є державним інформаційним ресурсом, основою для реєстрації права власності на землю й нерухомість. Потрібно терміново завершити розробку Закону України «Про ринок земель», у якому детально визначити механізм купівлі-продажу землі, тобто проведення торгів. В умовах сьогодення Держкомзем України має намір розробити окремий законопроект щодо продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення на аукціонах, що зумовлено невизначеністю строків ухвалення зазначеного Закону, необхідного для скасування мораторію на продаж сільськогосподарських угідь.

Регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення має здійснюватися законодавчими актами з мінімальним застосуванням підзаконних нормативних актів через систему землеустрою. Визначенню справедливої ринкової вартості землі повинен сприяти і прийнятий Закон України «Про оцінку земель». З метою ефективного використання земельних ресурсів буде доцільним і прийняття законів «Про державний іпотечний банк», «Про державну ін-

вентаризацію землі», «Про зонування земель», а також Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні до 2015 р.

Є сенс найближчим часом закріпити на законодавчому рівні форму державного акта на право комунальної власності на землю, внести зміни до Закону «Про розмежування земель державної та комунальної

власності» з приводу спрощення цього процесу й підготувати проект Загальнодержавної програми використання й охорони земель. Вимагають коригування загальнодержавні й регіональні програми використання й охорони земель як складники землеустрою. Варто також забезпечити прозору реєстрацію права власності на землю.

**Список літератури:** 1. Бабміндра Д.І., Добряк Д.С. Сучасний землеустрій – основоположний державний механізм управління в галузі використання й охорони земельних ресурсів України // Вісн. нац. аграр. ун-ту. – 2003. – Вип. 67. – С. 235-242. 2. Банашко І.Ю. Питання державного управління в сфері регулювання земельних прав-відносин // 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. 3. Гуцуляк Ю.Г. Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки. – Чернівці: Прут, 2002. – 124 с. 4. Дорош О.С. Принципи управління земельними ресурсами // Землевпорядкування. – 2002. – № 4. – С. 58-62. 5. Костюк В. Правовые проблемы регулирования земельных отношений и судебная практика в условиях формирования земельного законодательства // Хоз-во и право. – 2000. – № 3. – С. 10-15. 6. Кулинич П. Як нам реформувати Держкомзем // Юрид. вісн. України – 2005. – № 7. – С. 6, 7. 7. Мірошниченко О.С. Місце та роль державних органів у забезпеченні правової охорони земельних ресурсів // Вісн. Луганськ. акад. внутр. справ МВС. – 2003. – № 3. – С. 187-192. 8. Панцир С. Державне управління земельними ресурсами в Україні: сучасний стан та перспективи в контексті світового досвіду // Парламент: Часоп. – 2002. – № 1 – 2. – С. 55-59. 9. Прохорова Н.А. Понятие «управление» в земельном праве // Гос-во и право. – 2003. – № 6. – С. 90-95. 10. Розвиток Автоматизованої системи державного земельного кадастру у 2009 році // Земельне право України. – 2009. – № 8. – С. 14 – 17. 11. Третяк А.М. Про невідкладні проблеми вдосконалення регулювання земельних відносин в Україні // Земельне право України. – 2006. – № 5. – С. 14-21. 12. Третяк А.М. Теоретичні основи землеустрою. – К.: Ін-т землеустрою УААН, 2002. – 152 с. 13. Урядовий кур'єр.

*Надійшла до редакції 02.11.2009 р.*