

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

сфере экологического права. Обосновывается целесообразность изменения концептуальных подходов к экологической правоспособности с учетом положений естественно-правовой доктрины. Аргументируется потребность совершенствования экологического законодательства.

*Ключевые слова:* экологическая правоспособность, естественные экологические права, правовой статус гражданина.

### ECOLOGICAL LEGAL COMPETENCE OF CITIZENS: NATURAL LEGAL ASPECTS Anisimova A.V.

The complex research of natural legal doctrine in the scope of legal status of a human has been performed with particular emphasis on human legal competence within ecology. The underlying methodological fundamentals of natural legislation concept in the field of ecology legislation have been analyzed. The expediency to change the conceptual approaches to ecological legal competence minding the natural legal doctrine provisions has been grounded. The necessity of environmental legislation improvement has been argued.

*Key words:* ecological legal competence, natural ecological rights, legal status of a human.

*Надійшла до редакції 20.01.2011 р.*

УДК 349.4 (477)

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

## ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

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

Проблеми правового забезпечення керівництва в царині земельних відносин розглядалися 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. Мірошніченко [Див.: 2 – 6; 9 – 11] 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 питань правового регулювання 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 докорінних змін останніх шляхом проведення земельної реформи, що потребує нових форм їх державного регламентування, іншого формулювання поняття і змісту розпорядження й управління землею. В умовах ліквідації названої монополії проблеми державного керівництва земельним фондом стають все актуальнішими. Найгострішими залишаються: (а) недосконалість державного управління земельними відносинами, (б) нерозвиненість автоматизованої системи ведіння Державного земельного кадастру, (в) брак дійового 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 фінансуван-

ня 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. Варто наголосити, що стрімкий розвиток ринкової економіки, а також подальше реформування земельних відносин обумовлюють особливу роль Комітету як спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів, що стосуються соціально-економічного розвитку держави. Сучасна інституційна структура державного управління останніми характеризується нечіткістю відомчих обов'язків і широким розподілом відповідальності за прийняті рішення. До того ж функції керування землями державної власності на даний час розпорошені між державними органами з питань земельних ресурсів, органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, що призводить до численних порушень земельного законодавства, а також низького рівня ефективності використання зазначених земель. Не сприяє стабілізації відносин у цій царині також тенденція сьогодення щодо реорганізації Державного комітету України по земельних

ресурсах в Державне агентство земельних ресурсів України, а згодом останнього – в Державний комітет України із земельних ресурсів (далі – Комітет).

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) в межах населених пунктів виконують міські, сільські й селищні ради, не завжди компетентна діяльність яких поєднана 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. Гальмування процесу розмежування земель державної й комунальної власності фактично є результатом позбавлення впливу обласних рад на розпорядження землями рекреаційного, природоохоронного й історико-культурного призначення. Міські ж ради, зловживаючи владними повноваженнями щодо земель зазначених категорій, нерідко порушують чинне земельне законодавство. Станом на 1 липня

2010 р. в Україні підлягало розмежуванню 29246,5 тис. га земель державної й комунальної власності. Органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади прийнято 2241 рішення щодо цього процесу на площу 3567,78 тис. га. Замовлено 426 проектів землеустрою (1462,299 тис. га), з яких затверджено лише 60 (173, 7 тис. га) [7, с. 5]. Не кращим чином позначається на проблемі розмежування земель і відсутність у складі зазначених органів фахівців з достатньою підготовкою для вирішення розглядуваного питання по суті. Розпорядження земельними ділянками державної власності різними органами, які не утворюють єдиної системи, не сприяє комплексності й системності управління земельними ресурсами. Лише надання таких повноважень спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів дозволить підвищити фаховий рівень рішень, що приймаються, підвищити відповідальність за їх зміст, скоротити строк вирішення назрілих проблем і забезпечити комплексність управління землею в цілому.

В умовах сьогодення землевпорядні роботи фактично зведені лише до розробки проектів відведення земельних ділянок і підготовки документів, що посвідчують права на них.

Як відмічають фахівці, йдеться про найпримітивніші види землевпорядної документації, якими супроводжується процедура надання й вилучення земельних ділянок, оформлення правовстановлюючих паперів на них та ін. [9, с.15]. Головною причиною зазначеного слід вважати насамперед брак належної державної уваги до землеустрою, його ролі та значення для забезпечення сталого розвитку територій, обмеженість державного фінансування заходів із землевпорядкування. Адже саме від останнього залежать формування структури адміністративно-територіального устрою, збереження й охорона земель, забезпечення галузей економіки земельними ресурсами. Проекти землеустрою, що стосуються еколого-економічного обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, мають забезпечити їх раціональне й ефективне використання, створити умови для підвищення продуктивності праці на них, вирішити питання призупинення ерозійних процесів, визначити площі земель, користування якими є економічно неефективним та екологічно небезпечним. Виникає гостра необхідність найближчим часом підготувати проект Загальнодержавної програми використання й охорони земель як одного із заходів землеустрою. Мета її опра-

цювання – 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 для природоохоронного й лісгосподарського призначення.

За даними директора Департаменту землеустрою та земель сільськогосподарського призначення в Україні налічується 20805 населених пунктів, з яких, станом на 1 липня 2010 р. встановлено меж в 16675 з них, що становить 56 % від їх загальної кількості [7, с. 5]. Основні проблеми виникають через те що немає ні закону «Про адміністративно-територіальний устрій», ні генеральних планів населених пунктів. У наявності ж досить низький рівень фінансування робіт із землевпорядкування, незаінтересованість органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань закріплення і зміни меж населених пунктів. Серед правознавців існує позиція, відповідно до якої

окреслення меж адміністративно-територіальних утворень належить посвідчувати не державними актами, а фіксувати в земельно-кадастровій документації [11, с. 60].

На сьогоднішній день певні позитивні зрушення щодо впровадження Автоматизованої системи ведення централізованого Державного земельного кадастру (далі – АС ДЗК), якою передбачаються різні рівні доступу до інформації окремих категорій користувачів, уже відбулись. Із квітня 2009 р. в рамках проекту Світового банку планується запровадити в життя цю систему вже до 2012 р. Уже розпочалися роботи з коригування й розробки індексно-кадастрових карт. Кінцевим етапом створення АС ДЗК, за словами представників Департаменту державного земельного кадастру зазначеного Комітету, буде забезпечення захисту інформації від несанкціонованого втручання [1, с. 17]. Аналогічні проекти Світового банку нині здійснює Російська Федерація, Молдова, Грузія, а також деякі балканські країни. На розвиток же майбутнього закону «Про державний земельний кадастр» необхідно буде опрацювати близько 30 підзаконно-нормативних актів.

Спираючись на викладене, можемо зробити деякі висновки 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 належить розробити концептуальні засади реалізації державної земельної політики. Потрібно звернути увагу на ефективність державного управління й посилити контроль у сфері використання й охорони земельних ресурсів. В умовах реформування земельних відносин треба якнайшвидше вдосконалити систему принципів керування в розглядуваній царині, що сприятиме його дієвості й прозорості. Із цією метою доцільно найближчим часом завершити формування механізму державного управління земельними ресурсами – землеустрою, Державного земельного кадастру. Що стосується останнього, спеціальний закон, за прогнозом Г. Адлінгтона – фахівця з питань управління земельними ресурсами Світового банку по регіонам Європи й Середньої Азії, – може бути ухвалений найближчим часом. Що ж до АС ДЗК, яка має запрацювати у 2012 р., то реально вона може бути введена в дію із запізненням на 2-3 роки [8, с. 14].

Земельний кадастр в Україні повинен бути тільки державним, оскільки його відомості й доку-

менти, які він містить, – це є державний інформаційний ресурс, база для реєстрації права власності на землю й нерухомість. Вбачається доцільним також забезпечення запобігання дублювання повноважень державних органів земельних ресурсів органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Найближчим часом треба створити організаційно-правове підґрунтя для забезпечення повноцінного обороту земельних ділянок. Потрібно сприяти формуванню повноцінного ринку земель через термінове завершення розробки 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 через систему землеустрою актами законодавчими з мінімальним застосуванням підзаконних нормативних. Визначенню справедливої ринкової вартості землі

повинен сприяти і прийнятий Закон України «Про оцінку земель» [12; 2004. – № 1. – Ст. 1]. Варто підтримати пропозицію окремих фахівців у сфері земельних відносин стосовно вдосконалення методичних засад нормативної й експертної грошової оцінки земельних ділянок [10, с. 10]. З метою ефективного використання земельних ресурсів буде доцільним і прийняття закону «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 та прав на них і низки банківських операцій щодо відчуження й оренди земельних ділянок, які 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 про прийняття закону «Про зонування земель», що зумовлено низкою чинників: по-перше, зонування земель частково врегульовано містобудівними законами; по-друге, за переконанням правознавців,

перед прийняттям такого закону потрібно визначитися, що є первинним – зонування земель, зонування їх використання й охорони чи планування території. Є сенс найближчим часом прийняти й закон «Про державну інвентаризацію землі», а також Державну цільову програму розвитку земельних відносин в Україні до 2015 р. Є надія й на прийняття закону «Про порядок установлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць», проект якого представлено Державним комітетом України із земельних ресурсів. Слід забезпечити розробку землевпорядної документації щодо встановлення меж населених пунктів, районів, областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва й Севастополя.

Вважаємо за необхідне якомога терміново 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 цього процесу й підготувати проект Загальнодержавної програми використання й охорони земель. Доцільно підтримати й висловлену позицію правників-екологів щодо нагальної потреби в розробці й реалізації Загальнодержавної програми управління землями державної власності [10, с. 13]. Вимагають коригування загальнодержавні й регіональні програми використання й охорони земель як складники землеустрою. Настав час також забезпечити прозору реєстрацію права власності на землю, опрацювання й затвердження проектів землевпорядкування стосовно формування земель комунальної власності і проектів розмежування земель державної й комунальної власності.

**Список літератури:** 1. Автоматизована система державного земельного кадастру за період до 2012 року // Землевпоряд. вісн. – 2010. – № 3. – С. 17. 2. *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. 3. *Бусуйок Д.В.* До питання про правове регулювання процедури здійснення державного управління у сфері використання і охорони земель // 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. *Галиновская Е.* О развитии законодательного регулирования земельных отношений // Хозво и право. – 2009. – № 12. – С. 30 – 35. 5. *Дорош О.С.* Принципи управління земельними ресурсами // Землевпорядкування. – 2002. – № 4. – С. 58-62. 6. *Кондратець Є.Б.* Проблеми приватизації земель в контексті Земельного кодексу України // Вісн. Київ. нац. ун-ту: Юрид. науки. – 2003. – Вип. 52 – 53. – С. 38 – 42. 7. *Лисенко І.* Наповнення бюджету – справа всіх і кожного зокрема. Дбати про це треба щодня, вишукуючи додаткові резерви // Землевпоряд. вісн. – 2010. – № 9. – С. 3 – 5. 8. *Лукомська І.* Завершити створення земельного кадастру у



## ***Проблеми екологічного й земельного права***

---

2012 році – завдання надскладне, але можливе // Землевпоряд. вісн. – 2009. – № 12. – С. 14.  
9. *Мартин А.* Сучасна документація із землеустрою. Які проектні рішення повинна містити вона? // Землевпоряд. вісн. – 2010. – № 9. – С. 15 – 19. 10. *Мартин А.* Управління земельними ресурсами: пріоритетні завдання на сучасному етапі реформ // Земельне право України. – 2009. – № 11. – С. 9 – 16. 11. *Мірошниченко А.М.* Проблемні питання правового забезпечення управління у галузі земельних відносин // Бюл. М-ва юстиції України. – 2005. – № 7. – С. 55 – 66.  
12. Офіційний вісник України.

### **НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ 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 PROBLEMS 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 29.11.2010 р.*

**УДК 349.412.2**

**О.С. Лисанец, канд. юрид. наук**

*Национальный университет*

*«Юридическая академия Украины  
имени Ярослава Мудрого», г. Харьков*

## **ОСОБЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ГАРАНТИЙ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ ОГОРОДНЫХ УЧАСТКОВ**

Проводимая государством экологически сбалансированная земельная реформа предусматривает необходимость более рационального и бережного, экологически сбалансированного землепользования, обуславливает положение, когда вопросы правового обеспече-