

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

Проблеми правового регулювання земельних відносин, що виникають у сфері державного управління щодо використання й охорони земель, є найбільш актуальними в сучасних умовах земельної реформи, реалізація якої вимагає нових форм і методів регламентації цих відносин. Залучення земельних ресурсів до цивільного обороту вимагає суттєвого оновлення змісту державного управління стосовно використання й охорони земель.

Питання правового управління в цій галузі були й залишаються об'єктом вивчення значної чисельності сучасних українських представників науки земельного права [Див.: 2-5; 7-14]. Характерно, що більшість наукових праць стосується дослідження лише окремих питань управління. Всебічного ж їх аналізу у зазначеній царині фактично не було проведено. Отже, метою даної статті є поглиблене вивчення головних сучасних проблем управління стосовно використання й охорони земель, а також розроблення пропозицій щодо їх вирішення.

Питання щодо поняття державного управління земельними ресурсами та його змісту знайшли своє відбиття в наукових працях ще в середині минулого століття. Зокрема, на думку Г.О. Аксеньонка, право управління землею набуває особливого значення в умовах виключно державної власності й не може ототожнюватися з правом розпорядження. З його погляду, управлінням є безпосереднє завідування землями, що полягає в реєстрації й обліку землі, яку вже відведено вищим органом для певної мети, в розподілі її всередині певного відомства, в контролі за належним її використанням [1, с.304].

В.В. Карас доводить, що розпорядження державою земельним фондом відбувається в порядку управління [6, с.299]. Слід підкреслити, що й деякі сучасні науковці наголошують: хоча функції державного управління земельним фондом і державного регулювання співпадають, однак їх не треба ототожнювати, якщо йдеться про межі цієї діяльності [11, с.94, 95].

Ринкове реформування виявило значні протиріччя в розвитку земельних відносин, спричинені монополією виключної державної власності на землю. Це зумовило необхідність їх докорінних змін на підставі проведення земельної реформи, здійснення якої вимагає нових форм державного регламенту земельних відносин, іншого формулювання поняття і змісту розпорядження й управління землею. В умовах ліквідації монополії державної власності на землю питання щодо державного керівництва земельним фондом стає все більш актуальним. Особливого значення набуває встановлення меж державного втручання в регламентацію відносин власності на землю.

Особливе занепокоєння викликає проблема купівлі-продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення, особливо їх збереження при масовій житловій

забудові сільської місцевості. В умовах земельної реформи розвиток ринку земель взагалі відбувається без прийняття відповідного закону. Існуючі ж закони (“Про землеустрій” [15; 2003. – № 129. – С. 1], “Про охорону земель” [15; 2003. – № 144. – С. 1], “Про оцінку земель” [15; 2004. – № 5. – С. 13]) не відповідають міжнародним стандартам і нормам. У розвиток зазначених законів необхідно було розробити 115 стандартів. Але сьогодні, за даними Української академії аграрних наук (далі – УА-АН), прийнято тільки 11 [15; 2007. – № 99. – С.16], що призводить до здійснення державного регулювання користуванням та охороною земель сільськогосподарського призначення без належної правової бази. Тому слід погодитися із А.М. Третяком, що за відсутності державного контролю за ринком землі зміна цільового призначення земель сільськогосподарського призначення, яка полягає в переведенні їх до інших категорій з метою використання в несільськогосподарських цілях, відбувалася б дуже швидко, що спричинило б значний негативний вплив на розвиток сільського господарства [Там само]. За відсутності державного регулювання ринку землі обмежити цей процес за рахунок ринкового механізму неможливо. Саме на державному рівні повинна формуватися земельна політика щодо збереження сільськогосподарських угідь. У більшості розвинених країн земельна політика збереження сільськогосподарського земельного фонду формується на державному рівні, на регіональному ж складаються землевпорядні карти, плани трансформації угідь, тобто відбувається поєднання земельної політики на державному рівні з регіональними умовами. Картування земель на місцевості й відведення їх здійснюються на районному рівні. Саме такий механізм розподілу відповідальності створює умови для проведення єдиної земельної політики.

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 земель під господарськими дворами у 1990 – 2007 рр. свідчить про відмову сільськогосподарських підприємств від 370 тис. га земель [15; 2007. – № 185. – С.10], що призвело до переходу їх до категорії “землі запасу”.

Певні проблеми регулювання земельних відносин існують і на місцях. До проведення розмежування земель державної й комунальної власності повноваження щодо розпорядження 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 щодо визначення меж населених пунктів, проведення грошової оцінки й інвентаризації земель призводять до численних порушень земельного законодавства, що спричиняє негативні екологічні наслідки. Гальмування процесу розмежування земель державної й комунальної власності є фактично результатом позбавлення впливу обласних рад на процес розпорядження землями рекреаційного, природоохоронного й історико-культурного призначення. Міські ж ради, зловживаючи владними повноваженнями щодо розпорядження землями зазначених категорій, нерідко порушують чинне земельне законодавство. Прикладом може служити діяльність Приморської міської ради, якою за даними перевірки чинного земельного законодавства облдержземінспекцією, починаючи з 2002 р., було прийнято 18 рішень про надання у приватну власність та 13 –

в оренду земельних ділянок, розташованих за межами міста, зокрема, на узбережжі Азовського моря [15; 2006. – № 229. – С.10]. Стосовно зазначеного схвальною є пропозиція деяких фахівців про необхідність законодавчого визначення строку, після якого місцеві державні адміністрації, які своєчасно не розмежували землі, втрачають право ними розпоряджатися [15; 2007. – № 60. – С.7]. Підкреслимо, що сьогодні місцева влада не є власником землі, а може лише розпоряджатися нею. Певне занепокоєння викликає й сучасний стан полезахисних, стокорегулюючих, прибалкових лісосмуг, які були створені для захисту полів від водної й вітрової ерозії з метою підвищення показників урожаю. Сьогодні частина таких об'єктів перебуває на балансі сільських рад, які у зв'язку з недостатнім фінансуванням майже не здійснюють їх обслуговування й розчищення. Очевидно, доцільно їх передати виробникам сільськогосподарської продукції або спеціалізованим лісгосподарським підприємствам.

Елементи земельної реформи не відповідають якості перетворень: фактично розвиток земельних відносин зводиться лише до розпаювання й виділення земель у натурі. Зараз простежується протилежна тенденція – об'єднання земельних часток (паїв). За останні шістьнадцять років було прийнято десятки нормативно-правових актів, проте комплексної програми з чіткою кінцевою метою земельної реформи досі не розроблено. Землі деяких категорій частково взагалі не охоплені земельною реформою (це близько 10,5 млн. га земель лісового й 2,5 млн. га водного фонду) [15; 2006. – № 91. – С.6]. Поширюються випадки незаконного надання відповідними державними органами земельних ділянок у власність і користування. Є сенс погодитися з думкою деяких науковців, що в державі ще й донині не створено достатніх умов для реалізації вимог Земельного кодексу України в повному обсязі [12, с.15]. 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.

Досліджувані явища негативно впливають на стан земель. Зокрема, внаслідок засолення, заболочення, забруднення ґрунтів важкими металами й хімічними речовинами посилюється їх деградація, що в деяких регіонах набуло загрозливого характеру. За висновками фахівців, з обігу випало близько 6-8 млн. га земель, у тому числі на 3-4 млн. га зменшилися посівні площі [15; 2006. – № 91. – С.6]. Заходи щодо підвищення родючості ґрунтів майже не здійснюються.

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. Нині землевпорядні роботи фактично зведені 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 ж з населених пунктів навіть їх не мають. Така ж ситуація і з рекреаційними зонами. Повноцінний ринок землі потребує нових кадрів, оскільки оптимізований проект землеустрою в сучасних умовах розробити не просто. Важливою про-

бемою залишається брак забезпечення землевпорядних служб відповідним обладнанням, зокрема, пристроями дистанційного зондування землі.

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 сфері використання й охорони земельних ресурсів.

В умовах реформування земельних відносин необхідно якнайшвидше удосконалити систему принципів управління в зазначеній царині, що сприятиме його ефективності і прозорості. Із цією метою доцільно найближчим часом доцільно завершити формування механізму державного управління земельними ресурсами – землеустрою, державного земельного кадастру. Спеціальний Закон щодо останнього вже направлено на підпис Президента України. Настав час жорсткого контролю за використанням та охороною земель, за їх оцінкою й моніторингом. Потрібно терміново завершити розробку Закону України “Про ринок земель”, у якому слід детально визначити механізм купівлі-продажу землі, тобто проведення аукціонів і торгів. Потрібно розробити низку нормативно-правових актів до законів, які враховували б особливості регіонів. Регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення має здійснюватися законодавчими актами з мінімальним застосуванням підзаконних нормативних актів через систему землеустрою. Було б досить корисним закріпити на правовому рівні вимоги щодо покупців земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Адже в багатьох країнах світу головною вимогою до покупців таких земель є наявність сільськогосподарської освіти. Визначенню справедливої ринкової вартості землі повинен сприяти і прийнятий Закон “Про оцінку землі”. Найближчим часом треба закріпити на законодавчому рівні форму державного акта на право комунальної власності на землю. Слід удосконалити систему платежів, які мають сплачувати всі без винятку користувачі земельних ділянок. Вимагають коригування загальнодержавні й регіональні програми використання й охорони земель як складники землеустрою.

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.

Список літератури: 1. *Аксененко Г.А.* Право государственной собственности на землю в СССР. – М.: Госюридлитиздат, 1950. – 308 с. 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. *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. 4. *Гуцуляк Ю.Г.* Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки. – Чернівці: Прут, 2002. – 124 с. 5. *Дорош О.С.* Принципи управління земельними ресурсами // Землевпорядкування. – 2002. – № 4. – С. 58-62. 6. *Карасс В.В.* Право государственной социалистической собственности. – М.: Изд-во АН СССР, 1954. – 280 с. 7. *Костюк В.* Правовые проблемы регулирования земельных отношений и судебная практика в условиях формирования земельного законодательства // Хоз-во и право. – 2000. – № 3. – С. 10-15. 8. *Кулинич П.* Як нам реформувати Держкомзем // Юрид. вісн. України – 2005. – № 7. – С. 6, 7. 9. *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. 10. *Панцир С.* Державне управління земельними ресурсами в Україні: сучасний стан та перспективи в контексті світового досвіду // Парламент: Часоп. – 2002. – № 1 – 2. – С. 55-59. 11. *Прохорова Н.А.* Поняття “управление” в земельном праве // Гос-во и право. – 2003. – № 6. – С. 90-95. 12. *Третьяк А.М.* Про

невідкладні проблеми вдосконалення регулювання земельних відносин в Україні // Земельне право України. – 2006. – № 5. – С. 14-21. **13.** *Третьяк А.М.* Теоретичні основи землеустрою. – К.: Ін-т землеустрою УААН, 2002. – 152 с. **14.** *Уваров А.* Некоторые аспекты регулирования земельных отношений органами местного самоуправления // Хоз-во и право. – 2003. – № 6. – С. 82-86. **15.** Урядовий кур'єр.

Надійшла до редакції 15.10.2007 р.