

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЩОДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Олена Охотнікова,

канд. юрид. наук,

доцент кафедри конституційного та адміністративного права,

Наталія Гонтаренко,

магістр

Київського національного університету ім. Вадима Гетьмана

У статті розглянуто основні напрями управлінської діяльності органів державної влади у сфері земельних відносин, розкрито особливості державного управління у сфері земельних відносин в зарубіжних країнах та можливість їх запровадження в Україні. Визначено проблемні аспекти ринку землі, орендних відносин, державного земельного кадастру та запропоновано шляхи їх вдосконалення.

Ключові слова: державне управління, ринок земель, державний земельний кадастр, орендні відносини.

У нових соціально-економічних умовах виникає необхідність подальшого розвитку ефективних форм державного управління земельними відносинами та раціонального землекористування, виправлення допущених помилок та розв'язання існуючих проблем на основі врахування досвіду управління земельними ресурсами через функції землі як природного ресурсу – основного національного багатства і капітала. Оскільки суспільство України зміщується в площину ринково орієнтованих господарських відносин, то стає очевидною принципова можливість побудови системи державного управління на засадах капіталізації землі, в тому числі стосовно розпайованих земель в інтересах селян-власників, як основи національного багатства країни. У цьому контексті проблема державного управління земельними відносинами та їх розвиток, оптимізація використання й відтворення земельних ресурсів стає вкрай актуальною.

Теоретичні питання управління земельними відносинами були висвітлені у працях таких учених, як: Г. Аксеньюк, В. Дорофієнко, В. Горлачук, Г. Горохов, В. Карасс, О. Лазарева, Т. Лісова, А. Мірошніченко, О. Нечипоренко, Л. Новаковський, І. Петренко, В. Трегобчук, П. Томсон, О. Стельмах, Г. Шарій, Ю. Микитенко, М. Щурик, А. Юрченко.

Питання щодо поняття державного управління земельними ресурсами ґрунтовно почали вивчатися ще в середині ХХ ст. Так, Г. Аксеньюк у своїх працях визначав, що право управління землею набуває особливого значення в умовах виключно державної власності на землю й не може ототожнюватися з правом розпорядження нею. На його думку, «управлінням є безпосереднє завідування землями, що полягає в реєстрації й обліку землі, яку вищим органом

уже відведено для певної мети, а також у розподілі її всередині певного відомства, в контролі за належним її використанням» [1].

В. Карасс стверджує, що держава «розрахунок здійснює земельним фондом в порядку управління у сфері земельних відносин» [2], а А. Мірошніченко доводить, що управління в галузі земельних відносин доцільно визначити як діяльність із використанням владного примусу, спрямовану на забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення земель [3].

На сьогодні ситуація у сфері земельних відносин, землекористування, землеустрою та охорони земель залишається складною і потребує невідкладного поліпшення. Найгострішими проблемами є: неефективність державного управління земельними ресурсами та землекористуванням, відсутність інтегрованого підходу й підвищення його координованості та ефективності; відсутність системи функціонування ринкових земельних відносин, не введення в економічний оборот земельного капіталу, відсутність заходів щодо перспективного планування сталого розвитку територій та проведення комплексного державного землеустрою, оптимальних моделей сільськогосподарського землекористування, відсутність необхідних заходів щодо раціонального та ефективного використання й охорони земель; нерозвиненість автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру. Для подолання зазначених проблем Держкомземом України було розроблено Проект Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2015 року. Крім того, Комісією з опрацювання та комплексного вирішення питань реалізації державної політики у сфері раціонального використання та охорони земель РНБОУ розроблено Проект Концепції розвитку земельних

відносин в Україні на 2008–2015 роки, в якій одним із основних завдань розвитку земельних відносин зазначається удосконалення порядку трансформації угідь та зміни цільового призначення землі, а також формування стабільних й ефективних ринків землі, оскільки на сьогодні особливе занепокоєння викликає проблема купівлі-продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення, їх збереження при масовій житловій забудові сільської місцевості. В умовах земельної реформи розвиток ринку земель взагалі відбувається без прийняття відповідного закону. А чинні Закони України («Про землеустрій» від 22.05.2003 р. № 858-IV, «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV, «Про оцінку земель» від 11.12.2003 р. № 1378-IV) не відповідають міжнародним стандартам і нормам. Тому, на наш погляд, необхідно внести зміни до Закону України «Про охорону земель» щодо впорядкування вимог відносно забезпечення еколого-економічного обґрунтування сівозмін, благоустрою угідь та здійснення контролю за цією діяльністю. Для доповнення і адаптації до ринкових умов необхідно розробити 115 стандартів до зазначених законів, яких сьогодні, за даними УААН, прийнято тільки 11. При цьому основні напрями реформування земельного фонду реалізуються через тотальну приватизацію земель, невтручання держави та місцевих органів самоврядування у процес трансформації земельних відносин, регулювання виробничої, господарської, фінансової та інших видів діяльності, виключно за допомогою «невидимої руки» ринку.

За цих умов важливого значення набуває вивчення зарубіжного досвіду державного управління в зазначеній сфері, де одним із основних показників управлінської діяльності є дбайливе ставлення до такого багатства як земля та її максимальне використання в інтересах суспільства.

Так, згідно з англійською системою земельного ринку всі земельні ділянки в Об'єднаному Королівстві повинні бути «зареєстровані й сертифіковані». Відповідно до закону 1925 р. кожна земельна ділянка має особисту справу, в якій містяться її характеристики, адреса, імена володарів, зафіксована діяльність, яка на ній дозволяється. Тобто власник ділянки не має права використовувати її так, як йому заманеться, а тільки згідно з дозволом, який видається йому при купівлі [4].

Якщо земля, наприклад, продана для виробництва сільськогосподарської продукції, то дуже проблематично отримати дозвіл на будівництво, на цій земельній ділянці, скажімо, готелю. Власник земельної ділянки має право звернутися за дозволом до муніципальної планової комісії, яка, керуючись інтересами суспільства, на підставі законів про планування буде прискіпливо розглядати клопотання, і дуже мало шансів отримати від неї позитивне рішення. А також англійське законодавство забороняє власникам землі продавати її іноземцям. Не-

значна кількість великих землевласників володіє майже всією землею країни, і вже вони здають її в оренду фермерам. Договори оренди суворо визначають умови обігу землі, прийняття заходів, спрямованих на її збереження. Отже, характерним для державного управління у сфері земельних відносин в Англії є жорсткий контроль державних органів щодо використання землі за цільовим призначенням. На відміну від цього, в Україні отримати дозвіл на будь-яку забудову можна практично без перешкод, сплативши хабар якомусь чиновнику. Причому ми маємо приклад великих забудов навіть у рекреаційних зонах узбережжя Чорного моря, Дніпра та озер Київської області. А питання екологічного збереження земельних ресурсів органами у сфері державного управління в Україні практично не визначено. Приклади порушення екологічного балансу при житлових забудовах на озерах Міністерка, Десенка та в районі Конча-Заспа доводять, що українське законодавство і система державного управління у сфері земельних відносин безсилі у боротьбі з власниками землі.

Доцільним тут є приклад Німеччини, де діє заборона подрібнення селянських господарств і земельних ділянок при успадкуванні та при будь-яких інших змінах власників, як і використання сільськогосподарських угідь не за цільовим призначенням або непродуктивно. В Україні ж продовжується парцеляція земельних ділянок сільськогосподарського призначення у зв'язку з їх спадкуванням. Адже відповідно до ч. 1 ст. 1267 Цивільного кодексу України частки у спадщині кожного із спадкоємців за законом є рівними. На наш погляд, проблема парцеляції земельних ділянок сільськогосподарського призначення, зокрема у зв'язку з їх спадкуванням, має вирішуватися на базі загальних нормативів неподільності земельних ділянок, які мають бути визначені законодавством. Втрата можливості державного контролю за перерозподілом мільйонів парцел (невеликих земельних ділянок) в інтересах суспільства, за забезпеченням економічної та зокрема продовольчої безпеки країни, створила умови розквіту тіньових оборотів із землею.

В Україні на сьогодні не врегульовано механізм ціноутворення на земельні ділянки, що знаходяться у приватній власності громадян та юридичних осіб. У зв'язку із цим існують певні труднощі стосовно ефективності розвитку ринку землі, особливо земель сільськогосподарського призначення.

Згідно із ст. 13 Конституції України усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Для дотримання принципів соціальної справедливості, з огляду на особливості такого товару, як земля, необхідно при здійсненні купівлі-продажу враховувати нижній поріг цін, тобто мінімальну ціну земельних ділянок, що повністю відповідає концепції соціально орієнтованої ринкової економіки. Отже, необхідно урахувати в законодавчих актах щодо ціни продажу зе-

мельної ділянки сільськогосподарського призначення, по-перше, положення Земельного кодексу України, Закону України «Про оцінку земель» та інших нормативно-правових актів, а по-друге, те, що вона не може бути нижчою за мінімальну ціну земельних ділянок відповідного аграрного району (чи іншої територіальної одиниці), яка повинна встановлюватися центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів і затверджуватися Кабінетом Міністрів України. На наш погляд, зазначене положення має поширюватися і на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, а також земельні ділянки державної та комунальної власності. А в разі продажу земельної ділянки сільськогосподарського призначення, отриманої у власність безоплатно, продавець сплачує органу, який надав її, певну компенсацію, рівень якої встановлюється та затверджується Кабінетом Міністрів України для відповідного регіону.

Правові норми обігу земель сільськогосподарського призначення слід викласти в окремих нормативно-правових актах. Крім того у комплексі даних питань необхідно врахувати і такі аспекти, як запобігання спекулятивним операціям на ринку земель та дотримання принципу оптимізації сільськогосподарського землекористування.

Щоб запобігти спекулятивним операціям, до продажу земель сільськогосподарського призначення мають застосовуватися певні обмеження. Основне з них: земельні ділянки сільськогосподарського призначення різних форм власності можуть продаватися громадянам та юридичним особам України виключно для виробництва сільськогосподарської продукції. Наявність такого правила не слід трактувати лише як обмеження права власності. Воно є нічим іншим, як реалізацією права держави на збереження основного національного багатства [5].

Знищення корупційних схем у земельних відносинах і запровадження дієвого вдосконаленого механізму в державному управлінні у зазначеній сфері залишається на сьогодні основним завданням.

У Франції, наприклад, за операціями з купівлі-продажу та здачі в оренду земельних ділянок здійснюється суворий контроль органів влади. Якщо власник землі вирішить здати землю у тимчасове користування якомусь іншому підприємцю, то суму орендної плати йому установлять адміністративні органи місцевої влади.

Заборона на продаж землі протягом установленого строку існує і в Японії, де з метою недопущення спекуляції земельними ділянками ціну на земельні ділянки, які продаються, контролюють органи державного управління.

Отже, в економічно розвинених країнах посилюється вплив держави на земельні відносини. Державне управління всебічно охоплює сферу земельних відносин: ведеться цілеспрямована робота щодо концентрації земельних

ресурсів, вишукуються такі економічні важелі, які б впливали на розширення землеволодіння та землекористування одним сільськогосподарським утворенням. Держава здійснює жорсткий контроль за використанням та охороною земель, а її політика чітко націлена на те, щоб кожна сотка землі, у якій би власності вона не знаходилася, продуктивно працювала на суспільство.

В Україні з метою оптимізації процесу державного управління у сфері земельних відносин особлива увага приділяється державному земельному кадастру. Сучасна автоматизована система земельного кадастру потрібна не лише як інформаційна база для регулювання земельних відносин, а й як засіб захисту прав громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави на землю. На жаль, у пореформенний період не створено планово-картографічного і земельно-кадастрового матеріалу на сучасні землеволодіння і землекористування, що робить управлінську діяльність у цій галузі не ефективною.

При цьому належним чином не використано і кошти позики Світового банку на розвиток земельного кадастру: не створено уніфікованої програми автоматизації, належного програмного забезпечення структур, які б забезпечили автоматизацію цих робіт.

Що ж стосується структури органів управління земельними ресурсами, то, як відомо, центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів неодноразово реорганізовувався і змінював частину своїх функцій та органи, які спрямовували і координували його діяльність. Реорганізація суттєво знизила імідж земельного органу, його самостійність і роль у державі. Тривалий час не вирішується питання координації роботи Комітету безпосередньо з Кабінетом Міністрів України. Не вжито заходів щодо його належного кадрового, матеріально-технічного, фінансового забезпечення [6].

Крім обмежень площ земель сільськогосподарського призначення у приватній власності, слід було б ретельно розглянути питання щодо необхідності регулювання землекористування на умовах довгострокової оренди, яка є особливою формою реалізації земельної власності та господарського використання землі.

Орендне землекористування дає можливість вирішити ситуацію, коли власник психологічно, фінансово і матеріально неспроможний самостійно господарювати на землі і впроваджувати новітні технології використання та охорони землі. Але в умовах оренди ускладнюється можливість здійснення державного контролю за використанням земель, їх моніторингу тощо. Ще однією проблемою є існування в Україні тіньового ринку землі, а відповідно – і орендних відносин. У цій ситуації держава має здійснювати контроль і планування оренди землі, бо саморегуляція призводить до масового нехтування інтересами власників землі орендарями.

Крім того, на наш погляд, необхідно внести зміни до Закону України «Про оренду землі» від 06.10.1998 р. № 161-XIV в частині встановлення мінімального терміну оренди земельних ділянок 10 років, оскільки на сьогодні оренда земельної ділянки, як правило, короткотермінова (1–3 роки), а тому орендар не замислюється над необхідністю проводити сівозміни для відновлення родючості ґрунтів, а намагається отримати максимальний прибуток.

Під час проведення земельної реформи в Україні відбулося значне послаблення управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, усунення яких від участі у формуванні земельних відносин призвело до посилення деструктивних процесів у сільському господарстві, в результаті чого великі земельні масиви були подрібнені на земельні ділянки (паї), і практично втрачено державний контроль над ними. Знищення високоотоварних господарств, парцеляція земель призвели до стабільно негативної динаміки зменшення обсягу виробництва сільськогосподарської продукції.

У зв'язку з цим потрібно посилити увагу до підвищення ефективності управління землями держави шляхом виконання землевпорядних дій, а саме: проведення першої державної інвентаризації земель країни (з обов'язковим з'ясуванням правового стану землекористування); розробки і реалізації державної та регіональних цільових земельних програм; землевпорядного забезпечення встановлення адміністративних меж адміністративно-територіальних одиниць; здійснення землевпорядних робіт з делімітації і демаркації державних кордонів; налагодження дієвого державного обліку земель державної власності як інформаційної бази ефективного управління земельними ресурсами і землекористуванням [7].

Отже, найближчим часом, на наш погляд, конче потрібно завершити удосконалення організаційно-правового механізму державного управління земельними ресурсами – землеустрою, державного земельного кадастру. Що стосується останнього, то спеціальний закон може бути ухвалений до 2011 р., що ж до автоматизо-

ваної системи ведення кадастру, яка мала запрацювати у 2012 р., то вона реально може бути запроваджена із запізненням на один-два роки. Також необхідно посилити контроль за використанням та охороною земель, за їх оцінкою і моніторингом.

Крім того, потрібно терміново завершити розробку Закону України «Про ринок земель», у якому слід детально визначити механізм купівлі-продажу землі через проведення торгів, аукціонів тощо. На наш погляд, без законів про ринок земель та земельний кадастр запровадити цивілізований земельний ринок неможливо.

Україна залишилася єдиною країною на теренах колишнього Союзу, де не ухвалено закон про державний земельний кадастр, який має удосконалити систему управління земельними ресурсами та економікою землекористування, створити реєстраційну систему, навести порядок з обліком земель, що сприятиме інвестиційній активності, розвитку ринку землі, підтримці системи оподаткування та іпотечно-го кредитування.

Література

1. Аксенов Г. А. Право государственной собственности на землю в СССР. – М., 1950. – 304 с.
2. Карасс В. В. Право государственной социалистической собственности. – М., 1954. – 280 с.
3. Мірошніченко А. М. Земельне право України. – К., 2007. – 432 с.
4. Томсон П. Кому належить земля у Великобританії // Пропозиція. – 1997. – № 5. – С. 8–10.
5. Шарій Г., Микитенко Ю. Державна регуляторна політика у сфері земельних відносин // Вісник державної служби України. – 2008. – № 1. – С. 66–70.
6. Новаковський Л. Я. Шляхи удосконалення законодавчого забезпечення розвитку земельних відносин в Україні // Економіка АПК. – 2009. – № 3. – С. 21–23.
7. Юрченко А. Д., Греков Л. Д., Мірошніченко А. М. Проблеми постреформеного удосконалення державної політики щодо земельних відносин і землекористування в аграрній сфері // Земельне право України: теорія і практика. – 2008. – № 2. – С. 28–41.

The main directions of management of the state in land relations were considered in this article. It had exposed the features of the governance in foreign countries in land relations and possibility of their introduction in Ukraine. The article also identified the problematic aspects of the land market, the lease, the state land cadastre and proposed ways to improve it.

В статті рассмотрены основные направления управленческой деятельности органов государственной власти в сфере земельных отношений, раскрыты особенности государственного управления в сфере земельных отношений в зарубежных странах и возможности их внедрения в Украине. Обозначены проблемные аспекты рынка земли, арендных отношений, государственного земельного кадастра и предложено пути их усовершенствования.

