

IV. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 349.41

© 2013 р. В.Д. Сидор

Чернівецький факультет Національного університету «Одеська юридична академія», Чернівці

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Досліджується роль і значення державного регулювання земельних правовідносин як передумови забезпечення законності та правопорядку в галузі використання й охорони земель. Доводиться, що зміст державного регулювання земельних правовідносин розкривається в ряді функцій управління земельним фондом, що здійснюються компетентними органами.

Ключові слова: земельні правовідносини, земельні ресурси, державне регулювання, орган управління, земельне законодавство.

Постановка проблеми. На даний час земельне право і чинне земельне законодавство націлені на розвиток вільної ринкової економічної системи, що передбачає глибоке реформування політичних, економічних і правових відносин. Загальнотеоретичне завдання земельного права і чинного земельного законодавства полягає у формуванні нових правових норм і нових правових і законодавчих інститутів для забезпечення функціонування земельних відносин ринкового типу. Отже, підвищена об'єктивна потреба державного регулювання земельних відносин і зростання такого регулювання призводять до появи нових актів земельного законодавства, в яких відображаються нові правові норми. У системі управління державою і суспільством значення законодавства визначається перш за все тим, що за його допомогою встановлюються межі свободи поведінки суб'єктів правовідносин, оскільки свобода не може існувати без визначених відповідними законами меж.

Аналіз останніх наукових досліджень. Дослідження поняття та функцій державного управління земельними ресурсами містяться в працях В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, І. І. Кара-каша, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошниченка, В. В. Носіка, В. І. Семчика, Н. І. Титової, М. В. Шульги та ін. Проте проблема державного регулювання земельних правовідносин не отримала свого належного наукового вивчення.

Завданням даної публікації є дослідження ролі та значення державного регулювання земельних правовідносин як передумови забезпечення законності та правопорядку в галузі використання та охорони земель.

Виклад основного матеріалу. Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що нехтування ролі державного регу-

лювання земельних правовідносин і створення різноманітних моделей їх регламентації цивільно-правовими важелями, які, як правило, фіксують правові форми сприятливого відчуження земель, набуття права власності і різних титулів права користування залишає поза увагою нормативно-правові засади здійснення функцій державного регулювання у сфері земельних відносин, встановлення правових режимів земель, вимог щодо їх ефективного, безпечного використання, відновлення і охорони [1, с. 60].

Погоджуємось із думкою В.В. Носіка, що відмова від монополії державної власності на землю змінює межі втручання держави й органів місцевого самоврядування у регулювання земельних відносин. Без виваженого впливу держави та органів місцевого самоврядування на регулювання відносин власності на землю, використання і охорони земель неможливо провести соціально справедливий розподіл земель, забезпечити належний рівень обліку кількості та якості земель, а також реєстрацію прав на землю і мати об'єктивну інформацію про правовий режим земель, створити належні юридичні гарантії захисту прав власників землі та землекористувачів при вирішенні земельних спорів, тощо [2, с. 157].

П.Ф. Кулинич вважає, що проголошення землі основним національним багатством дало змогу концептуально обґрунтувати та практично «сконструювати» правовий механізм покладення на органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які на рівні владних структур представляють земельні інтереси Українського народу, обов'язок такого правового врегулювання земельних відносин в країні, за якого не допускатимуться спекуляції земельними ділянками, надмірна концентрація земельної власності у ок-

ремих осіб, а також погіршення природних властивостей ґрунтів [3, с. 283].

Істотним недоліком нормативної бази є та обставина, що в питаннях управління і розпорядження землями державної власності, за обсягом і значенням досі переважають норми, закріплені підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими міністерствами і відомствами. Правове регулювання управління і розпорядження державної власності, у тому числі на землю, має здійснюватися, передусім, законами. Ці закони повинні містити прозорі механізми реалізації повноважень відповідними органами влади, не допускати дублювання функцій в галузі розпорядження державною власністю. Крім того, при подальшому вдосконаленні діяльності органів виконавчої влади треба виходити з розмежування функцій управління даним майном і функцій розпорядженню ним.

Масмо визнати, що зміст державного регулювання земельних правовідносин розкривається в ряді функцій управління земельним фондом, які здійснюються відповідними компетентними органами. Функції управління являють собою відокремлені види діяльності органів державної влади, що становлять єдиний механізм з регулювання використання й охорони земель. Види і зміст самих функцій впливають із земельного законодавства та інших нормативних актів. Вони визначаються соціальними, економічними і науково-технічними вимогами, які висуваються до організації раціонального використання й охорони земель. Юридичною основою державного управління землями є єдність в одному суб'єкті в особі держави територіального верховенства як елементу державного суверенітету і права державної власності на землю. Незважаючи на те, що на сьогодні земельне законодавство не містить визначення «державного управління землями», управлінська діяльність держави в забезпеченні раціонального використання й охорони землі як основи життя і діяльності суспільства не втратило свого значення. Проте роль державного управління в стратегії перехідного періоду суперечлива. Оптимізація державного управління земельними ресурсами сьогодні є однією з невідкладних проблем, розв'язання якої сприятиме розвитку демократичних засад державного управління в Україні. Основу організаційної структури державного управління земельними ресурсами становлять органи виконавчої влади, що в сукупності являють собою складну та розгалужену частину державного апарату, які замикають

на собі найважливіші засоби примусу та стимулювання [4, с. 89].

У законодавстві багатьох країн досить чітко простежуються тенденції посилення державного регулювання земельних відносин, у першу чергу відносин земельної власності. Одним із важливих методів державного регулювання земельних відносин, як і управління земельними ресурсами в зарубіжних країнах, є планування використання земель. У різних країнах воно має різну назву: у Великобританії – «Планування міської і сільської території», в ФРН – «Упорядкування території», у Франції «Облаштування території», в США – «Зонування». Процес територіального планування земель у зарубіжних країнах адекватний виділенню категорії земель за цільовим призначенням і видами функціонального використання в Україні [5, с. 60].

З метою вдосконалення розподілу земель, відповідно до перспектив розвитку економіки, поліпшення організації території та визначення інших напрямів раціонального використання земель та їх охорони в цілому, в державі та її регіонах, необхідне територіальне планування використання земель шляхом їх зонування. В Україні система зонування земель і класифікація територіальних зон для системи управління земельними ресурсами та землекористуванням нині не розроблена, що ускладнює не тільки здійснення належного контролю за використанням і охороною земель, але й застосування правового та економічного механізму регулювання земельних відносин. Тому поділ земель України необхідно здійснювати шляхом зонування за категоріями та типами землекористування з урахуванням еколого-економічної придатності земель і необхідності здійснення землеохоронних заходів, що дозволить розробити механізми формування правового режиму і землевпорядного регламенту кожної земельної ділянки, яка використовується для різних цілей [6, с. 97].

У законодавстві необхідно визначити зв'язок між територіальним плануванням використання земель і зонуванням використання земель. Необхідно сформулювати правовий режим зони використання земель, зазначивши взаємозв'язок такої зони з іншими передбаченими земельним законодавством зонами (охоронними тощо), оскільки для них також встановлено деякі особливості використання земель. Необхідно закріпити порядок установаження зон використання земель і основні елементи правового режиму таких зон: зміст вимог до використання землі, які встановлені для даної зони; методи забезпечення виконання зональних вимог; процедуру зміни

зональних вимог, якщо в цьому виникне потреба; заходи захисту законних інтересів юридичних і фізичних осіб від несприятливих наслідків, викликаних міною зональних вимог [7, с. 44].

Зонування територій є принципово відмінним засобом забезпечення потреб суспільства у використанні земельних ділянок для задоволення різних потреб у землі. По-перше, якщо при цільовому призначенні земельних ділянок установлюється вид (межі) цільового використання кожної земельної ділянки, то при зонуванні територій установлюється вид (межі) цільового використання земель функціональної зони. По-друге, при цільовому призначенні земельних ділянок їх власники та користувачі повинні використовувати ділянки винятково відповідно до цільового призначення, встановленого для кожної земельної ділянки, тоді як при зонуванні території цільове призначення земельних ділянок не встановлюється, а їх власники (користувачі) можуть використовувати ділянки для потреб, які не суперечать функціональному статусу зони. Запровадження зонінгового підходу до розподілу земель для задоволення різних суспільних потреб потребує внесення істотних змін у правове регулювання цільового використання земельних ділянок. У зв'язку з цим П.Ф. Кулинич вважає, що по-перше, необхідно розробити та прийняти Закон України «Про зонування території населених пунктів»; а по-друге, з уведенням зонінгового регулювання земельних ділянок населених пунктів, як це передбачено ст. 180 Земельного кодексу, на території населених пунктів має бути скасована чинність ст. ст. 20-21 Земельного кодексу, якими регулюється встановлення цільового призначення земельних ділянок [8, с. 74-75].

Зростання ролі державного контролю за використанням та охороною земель зумовлено неможливістю суспільства розвиватися без землі як територіальної бази [9, с. 66]. У Земельному кодексі передбачено державний, самоврядний і громадський види земельного контролю. Вони володіють вельми специфічними якостями порівняно із цими ж видами контролю, але в інших сферах суспільних відносин. При цьому якщо державний земельний контроль був досить розроблений раніше в нормативно-правових актах різного рівня і широко застосовувався на практиці, то самоврядний і громадський контроль порівняно нові для законодавства і заслуговують на подальший розвиток і стимулювання за допомогою права.

Заслужують на увагу розробка і прийняття нормативно-правових актів із затвердженням положень про самоврядний земельний контроль і

про громадський земельний контроль. Доцільно обговорити питання, хто повинен їх затверджувати і наскільки вони мають бути обов'язковими чи типовими для учасників земельних відносин. Проте враховуючи відносну новизну цих видів контролю, розробка таких положень вкрай необхідна.

Використовуючи та розвиваючи традиції державного земельного контролю, необхідно враховувати, що якщо раніше він здійснювався від імені власника – суверена – держави стосовно лише землекористувачів, то в сучасних умовах держава – гарант прав – суверен повинна здійснювати державний земельний контроль стосовно не лише землекористувачів, у тому числі орендарів, але і власників земельних ділянок.

Необхідно створити ефективне державне управління й посилити контроль у сфері використання й охорони земельних ресурсів. В умовах реформування земельних відносин треба якнайшвидше вдосконалити систему принципів управління в зазначеній царині, що сприятиме його ефективності й прозорості [10, с. 108]. Одним з істотних принципів у даному випадку повинен стати принцип забезпечення балансу публічних і приватних інтересів у використанні земельних ресурсів. Потрібно узгоджувати й удосконалювати законодавство про територіальне планування, землеустрій, державний кадастр земельних ділянок, а також про державну реєстрацію прав на нерухоме майно і правочинів з ним. У результаті має бути створена єдина несуперечлива правова база для прийняття та реалізації рішень про використання земельних ресурсів. Треба виходити з рівноправного, санкціонованого доступу до землі з метою забезпечення всіх суспільних потреб і відповідних їм інтересів.

Виходячи з основних напрямів державної земельної політики і на основі прийняття спеціальних і взаємопов'язаних земельно-правових норм, формується сукупність правових механізмів впливу на окремі види земельних відносин. Норми, що становлять правові механізми, мають як публічно-правовий, так і приватно-правовий характер і спрямовані перш за все на забезпечення балансу приватних і публічних інтересів з приводу землі в суспільстві [11, с. 15]. При цьому важливе, якщо не вирішальне, значення надається співвідношенню і поєднанню цих механізмів у рамках земельно-правового регулювання. Приватно-правовий характер окремих норм про володіння, користування та розпорядження земельними ділянками не викликає сумнівів, як і публічно-правовий характер норм про державний земельний контроль чи земельний кадастр.

Не можна не зупинитися на питаннях структури органів управління земельними ресурсами. Як відомо, центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів неодноразово реорганізовувався, змінював частину своїх функцій та органи, які спрямовували та координували його діяльність. Утворений Указом Президента України від 13 травня 1996 р. № 340/96 Державний комітет України по земельних ресурсах України, відповідно до Указу Президента України «Про Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах України» від 14 серпня 2000 р. № 970/2000 змінив частину своїх функцій. Надалі Постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 69 Державний комітет України по земельних ресурсах було реорганізовано шляхом перетворення в Державне агентство земельних ресурсів України, а Постановою Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2007 р. № 614 було затверджено Положення Державне агентство земельних ресурсів України. Вже наступного року Постановою Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 р. № 224 було створено Державний комітет України із земельних ресурсів. А відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р., № 1085/2010 Державний комітет із земельних ресурсів знову реорганізовано в Державне агентство земельних ресурсів України, положення про яке затверджено Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 445. Слід визнати, що реорганізація суттєво знизила імідж цього органу, його самостійність і роль у державі. Тривалий час не вирішується питання спрямування і координації його роботи безпосередньо Кабінетом Міністрів України. В умовах, що склалися, законодавче врегулювання діяльності земельної служби України стало досить нагальним, а тому РНБО в січні 2008 р. прийняла рішення про необхідність прийняття відповідного закону, який досі не прийнято.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що існуючий стан державного регулювання земельних правовідносин не може залишатися в незмінному вигляді. Тому перспективним напрямком подальших перетворень земельного законодавства повинен стати перегляд змісту нормативних актів, що регулюють дане коло відносин. Та незважаючи на радикальність подальших змін, в їх основі у будь-якому випадку мають бути вже затверджені Конституцією України базові принципи про право власності на землю Українського народу та про особливий статус земель як основного націона-

льного багатства. В основі подальшого розвитку державного регулювання земельних правовідносин буде необхідність забезпечення відносин права власності на землю (як публічної, так і приватної), а також перетворення в галузі управління земельним фондом. З метою забезпечення управління земельним фондом, а також виконання відповідних норм Земельного кодексу України необхідно прийняти закони «Про зонування територій», «Про переведення земель з однієї категорії в іншу», «Про планування використання земель». У переліку законів, що вимагають швидкого прийняття, на першому місці закон «Про ринок земель».

Список літератури

1. Андрейцев В. І. Суверенній Україні – нову «Земельну Конституцію» (концептуальні підходи до підготовки проекту Кодексу законів України про землю) / В. І. Андрейцев // Право України. – 1999. – № 9. – С. 58-65.
2. Носік В. В. Земельне право в системі приватного і публічного права України / В. В. Носік // Учёные записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. – 2010. – Том 23 (62). – № 2. – С. 150-160.
3. Кулинич П. Ф. Конституційні аспекти права власності на землі сільськогосподарського призначення / П.Ф. Кулинич // Проблеми права власності та господарювання у сільському господарстві. Монографія / Кол. авторів. Під ред. В.І. Семчика. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – 216 с.
4. Бавбекова Е. А. Правова основа державного управління земельними ресурсами в сучасних умовах / Е. А. Бавбекова // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – Вип. 7. – С. 86-90.
5. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні : Монографія. / А. М. Третяк. – К., 1998. – 224 с.
6. Лазарева О. В. Стратегічні орієнтири розвитку земельної політики України / О. В. Лазарева // Економічні науки. Наукові праці. Том 109. Вип. 96. – С. 96-99.
7. Башмаков Г. С. О понятиях рационального использования и охраны земли / Г. С. Башмаков, Н. И. Краснов // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 38-44.
8. Кулинич П. Цільове використання земель та шляхи вдосконалення його правового забезпечення / П. Кулинич // Організаційно-правові питання аграрної реформи в Україні :

Монографія / Кол. авторів. За ред. В.І. Семчика. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – С. 63-78.

9. Хом'яченко С. Правові форми здійснення державного контролю за використанням та охороною земель / С. Хом'яченко // Підприємництво, господарство и право. – 2000. – № 12. – С. 63-66.

10. Лісова Т. В. Проблеми правового регулювання земельних відносин: способи їх вирішення // Проблеми законності. – 2009. – № 102. – С. 102-109.

11. Галиновкая Е. А. Земельное законодательство: особенности формирования и развития / Е. А. Галиновская // Журнал российского права. – 2009. – № 11. – С. 14-25.

Стаття надійшла до редколегії 29 травня 2013 року.

Рекомендована до опублікування у "Віснику" науковим редактором П.С. Пацурківським.

V.D. Sydor

State regulation of land relations in Ukraine

Summary

The publication is devoted to the role and importance of state regulation of legal land relations as a precondition for ensuring law and order in the field of land use and protection. It is proved that the content of state regulation of land relations is revealed in functions of management of land fund undertaken by the competent authorities.

Key words: legal land relations, land resources, government regulation, governing body, land legislation.

V.D. Sydor

Государственное регулирование земельных правоотношений в Украине

Аннотация

Освещается роль и значение государственного регулирования земельных правоотношений как предпосылки обеспечения законности и правопорядка в сфере использования и охраны земель. Доказывается, что содержание государственного регулирования земельных правоотношений раскрывается в ряде функций управления земельным фондом, осуществляемых компетентными органами.

Ключевые слова: земельные правоотношения, земельные ресурсы, государственное регулирование, орган управления, земельное законодательство.