

Фурсін Олександр Олександрович

*кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами
Запорізька державна інженерна академія*

Фурсин Александр Александрович

*кандидат наук по государственному управлению,
доцент кафедры менеджмента организаций и управления проектами
Запорожская государственная инженерная академия*

Fursin Oleksandr

*PhD, Associate Professor of Business Administration
and Project Management Department
Zaporizhzhia State Engineering Academy*

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ

ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА ЗЕМЕЛЬ

WAYS OF IMPROVING STATE'S MONITORING AND CONTROL ACTIVITY IN REGARD TO THE LAND MARKET REGULATION

Анотація. В статті виявлено основні проблеми ефективного регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин та розроблено напрями вдосконалення контрольно-наглядової діяльності держави у сфері регулювання ринку земель.

Ключові слова: ринок земель, контрольно-наглядова діяльність, земельні відносини.

Аннотация. В статье выявлены основные проблемы эффективного регулирования контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений и предложены пути усовершенствования контрольно-надзорной деятельности государства в сфере регулирования рынка земли.

Ключевые слова: рынок земли, контрольно-надзорная деятельность, земельные отношения.

Summary. The article has defined the main problems of efficient monitoring and control management activity in regard to the regulation of land market and developed ways to refine state's monitoring and control activity in the field of land market regulation.

Key words: land market, monitoring and control activity, land relations.

Постановка проблеми. Через недостатні ресурси забезпечення земельної реформи, а також через численні системні прорахунки, більшість цілей реформування залишаються не досягнутими, зокрема ті, що стосуються контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, а саме: незавершеною є нормативно-правова та методична база контрольної діяльності у даній галузі; не є ефективною створена система державного управ-

ління земельними ресурсами, що приділяє основну увагу перерозподілу землі як майна, не вирішуючи тим самим проблему охорони земель як основи національного багатства; не здійснюється належним чином моніторинг земель, що унеможливує ефективне гарантування прав на землю та дієвий державний контроль за використанням та охороною земель; постійно збільшується кількість правопорушень земельного законодавства та норм

раціонального природокористування, що свідчить про недосконалість організаційно-правових механізмів контролю за використанням і охороною земель та ін. [1, с. 290].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні й практичні питання щодо визначення видів та форм контролю, процесу здійснення державою контрольно-наглядової функції у сфері використання земель, її нормативно-правового забезпечення висвітлено у працях багатьох зарубіжних та вітчизняних вчених, серед яких слід зазначити: Г. Атаманчука, М. Байдика, М. Богіру, Т. Лозинську, П. Саблука, А. Третьяка, В. Пахомова та інших.

Формулювання цілей статті. Метою статті є виявити основні проблеми ефективного регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин та розробити напрями вдосконалення контрольно-наглядової діяльності держави у сфері регулювання ринку земель

Виклад основного матеріалу. До негативних факторів, які набувають свого розвитку і можуть звести нанівець зусилля, спрямовані на забезпечення ефективного регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, А. Третьяк та О. Дорош відносять нестабільність законодавства, кризу правової свідомості та правовий нігілізм у певній частині суспільства [2, с. 33–34].

Серед найгостріших проблем у даній галузі також відзначають: відсутність цілісної концепції розвитку земельних відносин; незавершеність земельного законодавства; низьку ефективність державного управління земельними ресурсами та землекористуванням; відсутність автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру як обов'язкового елементу гарантування прав власності на землю, недосконалість контрольних процедур [2, с. 59].

Проблеми у сфері контролю за раціональним використанням і охороною земель значною мірою зумовлені незавершеністю процесу інвентаризації і автоматизації системи ведення державного земельного кадастру, недосконалістю землевпорядної документації та недостатністю нормативно-правового забезпечення, майже повною відсутністю освітньої та просвітницької роботи, низькою інституціональною спроможністю відповідних органів виконавчої влади [6].

До основних чинників, що суттєво гальмують розвиток правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у даній галузі, слід віднести відсутність чіткого законодавчого визначення правового статусу органів виконавчої влади і, як наслідок, відсутність належного законодавчого розмежування повноважень центральних і місцевих органів державної влади щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин, дублювання функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин,

що призводить до численних порушень земельного законодавства, зокрема, до необґрунтованої зміни цільового призначення земель сільськогосподарського призначення, масової забудови родючих земель без врахування вимог планування територій та законодавчого принципу пріоритетності використання таких земель для сільськогосподарського використання, а також до низького рівня ефективності використання зазначених земель та ін.

Отже, сучасна система адміністративно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин наразі знаходиться у недосконалому, незавершеному стані і потребує невідкладного та суттєвого покращення її ефективності. У більшості сучасних держав вдосконалення системи контролю у земельній сфері пов'язується із посиленням заходів державного контролю за використанням, збереженням і охороною особливо цінних земель та сільськогосподарських угідь як основи продовольчої безпеки держави, концентрацією усіх функцій державного контролю за використанням і охороною земель до одного державного відомства; контролем за забезпеченням державних гарантій прав на землю, продовженням термінів прав на землю, спрощенням системи загального доступу до землі та системи земельно-іпотечного кредитування; розвитком системи моніторингу земель, їх охорони [4].

В Україні вдосконалення сучасної системи контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин пов'язується насамперед із забезпеченням дієвого державного контролю за раціональним використанням та охороною земель шляхом гарантування конституційних прав на землю та захисту земельної власності, дотримання законності у земельних правовідносинах, підвищення ефективності нормативно-правового забезпечення контрольно-наглядової діяльності [1].

Удосконалення структури державного контролю у сфері земельних відносин, усунення існуючих дублювань контрольних функцій у діяльності органів виконавчої влади різних рівнів, на наш погляд, вимагає скорочення існуючих контрольно-наглядових органів влади і концентрації повноважень щодо контролю у даній галузі в межах Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру як єдиного органу контролю за використанням і охороною земель.

Наразі Програмою діяльності Уряду до пріоритетних напрямів роботи Держгеокадастру України віднесена боротьба з побутовою корупцією в земельних відносинах, у тому числі за рахунок дерегуляції та кадрового перезавантаження [5]. На 2016 р. пріоритетними завданнями Держгеокадастру у сфері контролю за використанням і охороною земель в Україні була детінізація використання земель, що перебувають у користуванні державних підприємств; запровадження механізмів ефективного контролю

за використання земель з метою протидії корупції у земельній сфері.

Уявляється, що зменшення корупційних ризиків у сфері розпорядження землею потребує створення спеціальних механізмів контролю за використанням земельних ресурсів на місцях, що, зокрема, передбачають можливість Держгеокадастру як центрального органу виконавчої влади, що має виключні повноваження у сфері контролю за використанням і охороною земель в Україні, оскаржувати рішення органів місцевого самоврядування в разі порушень земельного законодавства.

Серед інших напрямків удосконалення діяльності Держгеокадастру України щодо забезпечення ефективності контролю у сфері земельних відносин слід відзначити також завдання запровадження механізмів запобігання зловживанням при приватизації земельних ділянок шляхом зменшення граничних площ земельних ділянок, які можуть бути безоплатно передані у власність, закріплення порядку набуття земельних ділянок фермерами виключно через аукціони та запровадження обов'язковості складання територіальними громадами переліку земельних ділянок, які можуть бути продані на аукціонах і передані безоплатно у власність, що також сприятиме збільшенню надходжень до державного та місцевого бюджетів, запобіганню спекуляції для безоплатного отримання земельних ділянок державної власності через приватизацію фермерських господарств та детінізації процесу розпорядження землями територіальними громадами в цілому.

Завдання забезпечення ефективності контрольної наглядової діяльності у сфері земельних відносин передбачає, зокрема, й вдосконалення заходів щодо усунення порушень та запобігання правопорушенням земельного законодавства. Серед виявлених порушень у галузі земельних ресурсів в Україні найпоширенішими є:

1) самовільне зайняття земельних ділянок та використання земель без правовстановлюючих документів;

2) невиконання розпоряджень чи приписів посадових осіб;

3) використання земель не за цільовим призначенням і невиконання природоохоронного режиму використання земель;

4) прийняття органами виконавчої влади і місцевого самоврядування неправомірних рішень щодо регулювання земельних відносин та ін.

До пріоритетних напрямів розвитку та вдосконалення контрольної наглядової діяльності у сфері земельних відносин в Україні слід віднести розробку та відпрацювання механізмів, спрямованих на забезпечення децентралізації у даній галузі. Головним завданням децентралізації в земельній сфері є збереження і ефективне використання земель в довгостроковій перспективі шляхом перетворення

місцевих громад на повноцінних власників відповідних територій [5].

Відповідно до принципу децентралізації, у сфері земельних відносин уявляється необхідним суттєве скорочення кількості органів, які можуть розпоряджатися землями за межами населених пунктів. Таким чином, удосконалення контрольної наглядової діяльності у сфері земельних відносин виявляється безпосередньо пов'язаним із питаннями перерозподілу контрольних повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування та забезпечення належного громадського і самоврядного контролю у даній сфері.

Наразі очевидно є необхідність якнайшвидшої розробки та прийняття відповідних нормативно-правових актів, що закріплюють положення про самоврядний та громадський контроль у сфері земельних відносин і спрямовані, зокрема, на:

- створення впорядкованої та прозорої системи контролю за використанням та охороною земель міста;
- створення сучасного правового простору, який буде відповідати потребам законодавства, стимулювати землекористувачів до дотримання норм чинного законодавства у сфері земельних відносин;
- забезпечення своєчасного надходження до міського бюджету орендної плати за земельні ділянки шляхом здійснення контролю за дотриманням умов договорів оренди земельних ділянок орендарями та ін.

До повноважень органів самоврядного контролю у сфері земельних відносин слід віднести регулювання питань, пов'язаних з:

- контролем за додержанням вимог земельного законодавства, зокрема, встановленого порядку набуття та реалізації права на землю, умов договору оренди земельних ділянок, які перебувають у комунальній власності, та ін.;
- виявленням самовільно зайнятих земельних ділянок і прийняттям відповідних заходів; виявленням порушень та зверненням до суду з позовом про дострокове розірвання договору оренди;
- захистом прав власників земельних ділянок та землекористувачів шляхом вирішення земельних суперечок у межах міста і додержанням правил добросусідства.

Органи місцевого самоврядування можуть також виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організувати проведення перевірок на підприємствах, в установах та організаціях, що не перебувають у комунальній власності, з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади та ін. [16, с. 45].

Пріоритетним завданням у сфері контролю за використанням і охороною земель в Україні є наразі делегування органам місцевого самоврядування повноважень по розпорядженню державними

землями, що, зокрема, має передбачати: перехід права розпорядження землями до громад, перехід власності на землі до об'єднаних громад, а також врегулювання правового статусу земель колишньої колективної власності [5].

Реалізація даних завдань сприятиме зменшенню кількості органів, які розпоряджатимуться землями, збільшенню участі органів місцевого самоврядування у розпорядженні землями, а також пришвидшенню переходу земель з невизначеним статусом до комунальної власності.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, основними напрямками покращення контрольно-наглядової діяльності органів державного управління у сфері регулювання ринку земель в Україні мають бути:

- реформування системи органів виконавчої влади, що здійснюють державне регулювання продажу землі, шляхом перегляду та чіткого розмежування їх повноважень та спрямування діяльності на посилення стратегічного аналізу, прогнозування й моніторингу, інспекційних та контрольних функцій;
- передання функцій з розпорядження землями за межами населених пунктів органам місцевого самоврядування та Кабінету Міністрів України з метою ефективного планування використання території;

- належне кадрове забезпечення органів управління всіх рівнів висококваліфікованими фахівцями;
- прийняття необхідних нормативно-правових актів для забезпечення повноти та цілісності земельного законодавства;
- запровадження в практику формування та реалізації державної політики засад публічності, механізмів громадського контролю та послідовності (рис. 1).

Завданнями органів державного управління в галузі ринку земель, що потребують найбільшої уваги, є: ліквідація корупції в органах земельної сфери; створення автоматизованої, деталізованої, доступної й прозорої процедури надання адміністративних послуг в галузі землекористування, спрямованій на конкретного користувача, та їх надання на рівних умовах; мінімізація впливу політичних чинників на забезпечення відповідних державних органів і служб професійними кадрами; своєчасне й повне інформування населення про зміни, що відбуваються в земельному законодавстві.

Реалізація цих завдань дасть змогу ефективно використовувати земельні ресурси України, запровадити повноцінний ринок земель та підвищить ефективність діяльності органів державного управління в сфері ринку земель.

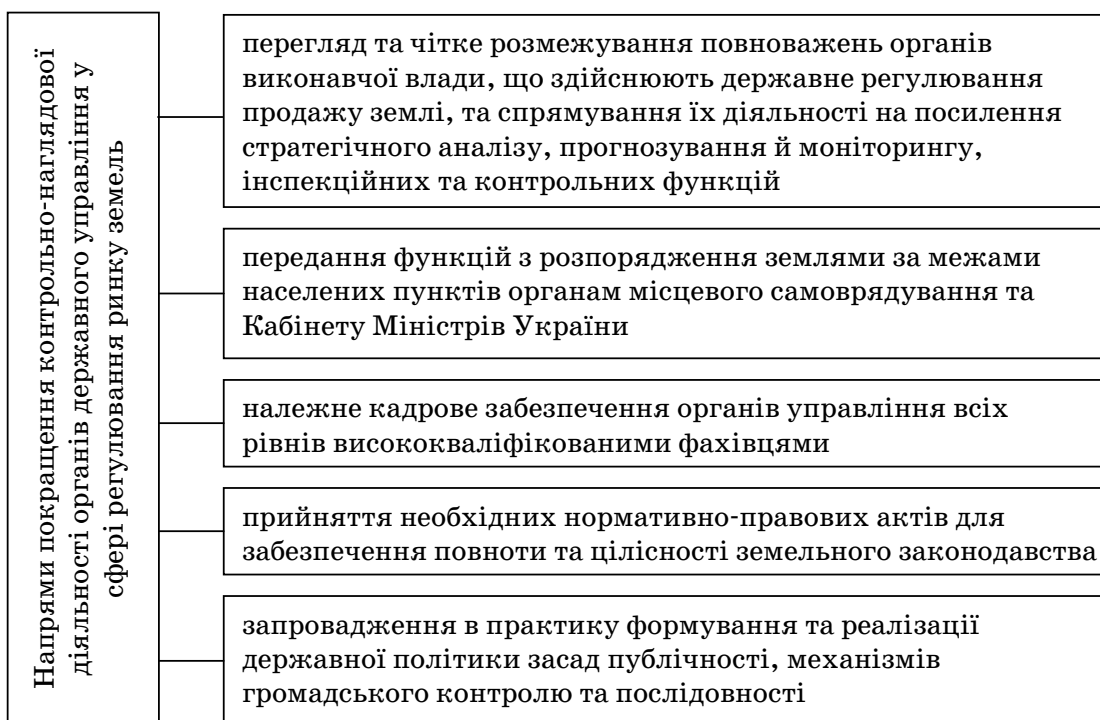


Рис. 1. Напрями покращення контрольно-наглядової діяльності органів державного управління у сфері регулювання ринку земель в Україні

Література

1. Мартин А.Г. Стан земельних відносин як стимулюючий фактор розвитку продуктивних сил України / А.Г. Мартин, Т.О. Євсюков // Матер. міжнар. наук. конф., м. Київ, 20 березня 2009 р. — К.: РВПС України НАН України, 2009. — Ч. 3. — С. 289–292.
2. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами: навч. посіб. / А.М. Третяк, О.С. Дорош; за ред. проф. А.М. Третяка. — Вінниця: Нова книга, 2006. — 360 с.
3. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України: від 21.12.2010 р. № 2818-VI / Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 26. — Ст. 218.
4. Шарій Г. Проблеми державного управління земельними ресурсами та основні шляхи завершення земельної реформи в Україні [Електронний ресурс] / Г. Шарій // Наук. вісник «Демократичне врядування». — 2008. — Вип. 2. — 7 с. — Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/Sharyj.pdf.
5. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України: від 11.12.2014 р. № 26-VIII / Офіційний вісник України. — 2014. — № 102. — Ст. 3005.
6. Багрій І. Юридична природа контролю за використанням та охороною земель / І. Багрій // Юридичний журнал. — 2010. — № 2. — С. 44–46.