



ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

ШВЕЦЬ Віктор Дмитрович - кандидат юридичних наук, народний депутат України

В статті розкривається необхідність посилення дійсності державного регулювання земельних відносин в Україні, а також оптимізації повноважень органів державної влади в сфері управління земельними ресурсами.

Ключові слова: органи державної влади, земельні відносини, земельна реформа, Земельний кодекс України, суб'єкти земельних правовідносин

Зміни в суспільно-політичному житті України, що відбуваються в останні роки, зумовили необхідність принципово нових підходів до регулювання земельних відносин. А сучасний стан розвитку суспільства потребує побудови ефективної системи державного управління земельними ресурсами. Але управлінський процес у галузі земельних відносин здійснюється не тільки через законодавчі та інші нормативно-правові акти і виявляється не стільки у формі владно-управлінського впливу, скільки у формах регулювання, до яких відносяться питання проведення інвентаризації земель та оцінки земельних ділянок, ведення земельного кадастру, розробка заходів з охорони ґрунтів та надання адміністративних послуг у сфері земельних ресурсів. Водночас раціональне використання та охорона земельних ресурсів потребує не тільки подальшого посилення дієвості державного регулювання земельними відносинами, але й оптимізації повноважень органів державної влади у сфері управління земельними ресурсами.

Питання земельних відносин розкривають у своїх працях такі вчені, як Мунтян В.Л., Погрібний О.О., Каракаш І.І., Білик Ю.Д., Дмитренко І.А., Мірошніченко А.М., Титова Н.І. та ін. Однак проведення кардинальних соціально-економічних перетворень у нашій державі постійно підвищують увагу до цієї проблеми.

Тому метою даної статті є розгляд питань державного регулювання земельних відносин, зокрема розкриття повноважень органів державної влади у сфері управління земельними ресурсами.

Головна мета діяльності держави у галузі земельних відносин полягає у забезпеченні дотримання землевласниками та землекористувачами земельного законодавства. Проведення земельної реформи створило умови для підвищення участі органів державної влади в земельних правовідносинах, розвитку нових форм господарювання у сільському господарстві, земельному ринку, підвищення ефективності землеробства й управління земельними ресурсами, захисту прав власників землі. Проте, постійний розвиток суспільних відносин диктує необхідність змін форм і методів цієї діяльності.

За змістом прав і обов'язків суб'єкти земельних правовідносин поділяються на 4 категорії:

- 1) органи державної влади і місцевого самоврядування, що регулюють відносини щодо використання і охорони земель;
- 2) власники землі і землекористувачі –

носії прав та обов'язків з раціонального використання і охорони земель;

3) громадські об'єднання, що наділені правами громадського екологічного контролю за використанням земель;

4) правоохоронні та судові органи, що здійснюють нагляд за законністю у сфері земельних правовідносин.

Проголошення Конституцією України [1] землі основним національним багатством фактично запровадило імперативний принцип державного регулювання земельних відносин. Основні повноваження у сфері земельних відносин окремих державних органів чітко визначено у Земельному кодексі України [2]. Так, до повноважень Верховної Ради України у галузі земельних відносин належить:

а) прийняття законів у галузі регулювання земельних відносин;

б) визначення засад державної політики в галузі використання та охорони земель;

в) затвердження загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель;

г) встановлення і зміна меж районів та міст;

г) погодження питань, пов'язаних із зміною цільового призначення особливо цінних земель державної та комунальної власності, припинення права постійного користування ними;

д) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до Конституції України.

До повноважень Київської міської ради у галузі земельних відносин відносяться [2]:

а) розпорядження землями територіальних громад міста;

б) передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб;

в) надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності;

г) вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності;

г) викуп земельних ділянок для суспільних потреб міста;

д) припинення права користування земельними ділянками у випадках, передбачених Земельним кодексом України;

е) прийняття рішення щодо звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок;

є) підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводяться органами виконавчої влади;

ж) встановлення та зміна меж сіл, селищ, районів у містах;

з) організація землеустрою;

и) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;

і) здійснення контролю за використанням і охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства;

ї) обмеження, тимчасова заборона (зупинення) чи припинення використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами в разі порушення ними вимог земельного законодавства;

й) інформування населення щодо надання, вилучення (викупу) земельних ділянок;

к) вирішення земельних спорів;

л) вирішення інших питань у галузі земельних відносин.

Повноваження сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин включають:

а) розпорядження землями територіальних громад;

б) передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб;

в) надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності;

г) вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності;

г) викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст;

д) організація землеустрою;

є) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;

є) здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства;

ж) обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами у разі по-

рушення ними вимог земельного законодавства;

з) підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок;

и) встановлення та зміна меж районів у містах з районним поділом;

і) інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок;

ї) внесення пропозицій до районної ради щодо встановлення і зміни меж сіл, селищ, міст;

й) вирішення земельних спорів;

к) вирішення інших питань у галузі земельних відносин.

Повноваження районних у містах рад у галузі земельних відносин визначається відносинами міськими радами.

На сучасному етапі проведення адміністративної реформи серед широкого загалу управлінських повноважень у сфері використання та охорони земельних ресурсів особливе місце займають органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади здійснює владно-управлінську діяльність, що забезпечує реалізацію державної влади у галузі земельних відносин.

Одним з головних завдань сучасного державного будівництва в Україні є радикальна зміна неефективної системи державного управління шляхом проведення широкомасштабної адміністративної реформи, що має на меті перетворення існуючої адміністративної системи із гальма об'єктивно обумовлених економічних і соціальних процесів на один із головних факторів їх прискорення, системне оновлення всього змісту діяльності органів виконавчої влади. І саме з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їхніх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління розпочато здійснення адміністративної реформи.

На першому її етапі було розроблено чітку типологію функцій центральних органів виконавчої влади:

– формування державної політики;

– ухвалення нормативно-правових актів;

– контроль і нагляд у певній сфері діяльності;

– надання державних послуг;

– управління державним майном.

У результаті Україна перейшла на п'ятивидове європейське управління, яке встановило в нашій державі такі органи: міністерство, державна служба, державна інспекція, державне агентство та національна комісія з регулювання. Адміністративна реформа запровадила також жорстке обмеження та типи функцій, закріплених за певними центральними органами влади, та, переважно, забезпечила таке співвідношення типів функцій, яке не провокує конфліктів інтересів цих органів (як, наприклад, поєднання функцій управління державним майном і контролю-наглядових заходів щодо нього). Віднині:

– міністерство виконує функції з формування державної політики та функції з нормативно-правового регулювання;

– державна служба – функції з надання державних послуг і контролю-наглядові;

– державна інспекція виконує контроль-наглядові функції (у сферах, де немає державних послуг);

– державне агентство – функції з управління майном і функції з надання бюджетних послуг населенню та юридичним особам;

– національна комісія з регулювання – функції зі встановлення регульованих цін і тарифів на окремі види послуг та товарів.

Це дасть можливість значно підвищити роль державного управління, оскільки після такого розведення функцій не можна буде поєднувати в одному центральному органі діаметрально різні функції: вироблення рішень та контроль за ними, регуляторні та дозвільні дії. Адже сьогодні питання державного управління, в тому числі й управління земельними ресурсами, є дуже гострим, і в багатьох випадках не вирішеність проблем владно-управлінського характеру породжує складні ситуації в практичній діяльності органів виконавчої влади.

Тому у відповідальності з Указом Президента України «Про оптимізацію систе-

ми центральних органів виконавчої влади» № 1085 / 2010 від 09.12.2010 р. [3], у країні створено нову систему підпорядкування та взаємодії центральних органів виконавчої влади. Нова система державного управління, яка створена у процесі проведення адміністративної реформи, має за мету поліпшення організації виконавчої влади, проведення комплексу правових, економічних, соціальних, політичних та інших заходів, спрямованих на формування нових за змістом і характером суспільних відносин, у тому числі в земельній сфері. Проведення адміністративної реформи передбачає докорінні зміни в організації практичного виконання завдань держави і суспільства, подальшого розвитку економіки, у тому числі й підвищення ефективності господарювання, раціонального використання та охорони земельних ресурсів.

У сучасних умовах система органів виконавчої влади виступає об'єктом трансформаційних перетворень українського суспільства і саме на них покладається здійснення владної діяльності у сфері управління земельними ресурсами.

Відповідно до статті 113 Конституції України [1] вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, який забезпечує проведення політики у сферах охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності, здійснює управління об'єктами державної власності. А у сфері земельних відносин, відповідно до статті 13 Земельного кодексу України [4], до повноважень Кабінету Міністрів України належать:

- а) розпорядження земельними ділянками державної власності, визначених цим Кодексом;
- б) реалізація державної політики у галузі використання та охорони земель;
- в) викуп земельних ділянок для суспільних потреб;
- г) координація проведення земельної реформи;
- г) розроблення і забезпечення виконання загальнодержавних програм використання та охорони земель;

д) організація ведення державного земельного кадастру, державного контролю за використанням і охороною земель та здійснення землеустрою;

е) встановлення порядку проведення моніторингу земель;

є) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

Центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів є Міністерство аграрної політики та продовольства України і Міністерство екології та природних ресурсів України. І відповідно до Указу Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи органів виконавчої влади» №726/2012 від 24.12.2012 року [4] через Міністра аграрної політики та продовольства (Мінагрополітики) України координується діяльність:

- Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України;
- Державного агентства земельних ресурсів України;
- Державного агентства лісових ресурсів України;
- Державного агентства рибного господарства України;
- Державної інспекції сільського господарства України.

А через Міністерства екології та природних ресурсів України (Мінприроди) координується діяльність таких центральних органів виконавчої влади, як:

- Державна служба геології та надр України;
- Державне агентство водних ресурсів України;
- Державне агентство екологічних інвестицій України;
- Державне агентство України з управління зоною відчуження;
- Державна екологічна інспекція України.

Мінагрополітики України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення земельних відносин та топографо-геодезичної та картографічної діяльності, лісового та мисливського господарства, нагляду (контролю) в агро-

промислового комплексу. Основним завданням цього Міністерства, визначеним у Положенні про міністерство аграрної політики та продовольства України, затверджено Указом Президента України № 500/2011 від 23.04.2011р. (із змінами та доповненнями) [5], є формування та забезпечення реалізації державної політики з питань земельних відносин, якості та безпеки сільськогосподарської продукції, біологічної і генетичної безпеки сільськогосподарських рослин і тварин, родючості ґрунтів.

Відповідно до покладених на нього завдань Міністерство аграрної політики та продовольства України затверджує:

- методику паспортизації сільських територій;
- методичні рекомендації для сільськогосподарських підприємств з питань використання та охорони земель, впровадження новітніх технологій і сучасних технічних засобів та обладнання;
- положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, форму агрохімічного паспорта земель і порядок його ведення;
- порядок грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення і населених пунктів;
- види межових знаків границь земельних ділянок і порядок відновлення меж земельних ділянок;
- вимоги до оформлення технічного паспорта земельної ділянки, яка встановлюється на земельні торги;
- зразки заяви (клопотання) і журналу реєстрації оригіналів документа із землеустрою та з оцінки земель, матеріалів і документації державного земельного кадастру;
- методики виконання робіт, пов'язаних із збиранням інформації для ведення державного земельного кадастру;
- методику проведення експертизи земельпорядкової документації;
- перелік відомостей, форми документів і перелік даних, які включаються до земельно-кадастрової документації, та інструкцію про ведення державного земельного кадастру;
- положення про інвентаризацію зе-

мель населених пунктів;

- порядок ведення державного реєстру земель;
- порядок ведення журналу авторського нагляду за виконанням проекту землевпорядження;
- порядок передачі й анулювання спеціальних дозволів на зняття і перенесення родючого шару ґрунту земельних ділянок;
- порядок грошової оцінки земель не-сільськогосподарського призначення, крім рішень населених пунктів;
- порядок одержання документів, матеріалів та іншої інформації, необхідної для здійснення контролю над використанням і охороною земель;
- порядок оформлення, видачі і реєстрації приписів у випадку виявлення порушень земельного законодавства;
- порядок планування і проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням і охороною земель;
- порядок проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок;
- порядок розгляду заяв на виконання земельно-кадастрових робіт і надання послуг;
- порядок складання, видачі, реєстрації і зберігання державних актів на право власності на земельну ділянку і право постійного користування земельною ділянкою та договір оренди землі;
- форми типового договору оренди земельної частки (паю);
- форму і порядок надання інформації з моніторингу земель;
- нормативи виконання землевпорядних робіт, землеоціночних та геодезичних робіт;
- ціни (тарифи) на розроблення документації із землевпорядкування й проведення землеоціночних робіт;
- порядок видання державного лісового кадастру й первинного обліку лісів;
- порядок ведення системи лісовпорядження;
- правила огляду місць використання лісових ресурсів;
- перелік специфічних ґрунтово-кліматичних умов, які характерні для земель

сільськогосподарського призначення.

А також Міністерство аграрної політики та продовольства України:

– забезпечує здійснення землеустрою, оцінки та ринку земель, установлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, проведення земельної реформи, реформ лісового та мисливського господарства;

– здійснює моніторинг ґрунтів та агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення;

– веде інформаційний банк даних про стан ґрунтів земель сільськогосподарського призначення;

– координує роботу з відновлення продуктивної цінності земель сільськогосподарського призначення, розробляє і сприяє впровадженню ґрунтозахисних технологій і відновленню родючості ґрунтів, виступає замовником робіт з районування (зонування) земель.

Міністерство екології та природних ресурсів (Мінприроди) України є головним органом у системі органів виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища; екологічної, біологічної, генетичної та радіаційної безпеки; ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи; відтворення та охорони земель; збереження, відтворення і невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття; організація охорони та використання природозаповідного фонду; розвитку водного господарства і меліорації земель; а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів.

Згідно з Положенням про Міністерство екології та природних ресурсів України, затвердженим Указом Президента України № 452/2011 від 13.04.2011р. [6], цей орган відповідно до покладених на нього завдань:

1) у сфері відтворення та охорони земель:

а) погоджує проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок;

б) встановлює перелік земель, на яких

застосовується обмеження щодо вирощування генетично модифікованих сортів рослин;

в) формує мережу дослідних земельних ділянок та ділянок з еталонними ґрунтами для ведення моніторингу на національному рівні;

г) погоджує проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок, рішення стосовно яких приймаються Кабінетом Міністрів України, погоджуються Верховною Радою України;

г) погоджує матеріали лісовпорядкування;

2) у сфері організації, охорони та використання природно-заповідного фонду:

а) забезпечує нормативно-правове регулювання з питань щодо:

– спеціального використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

– ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

– встановлення та дотримання режиму охоронної зони територій природно-заповідного фонду;

б) видає, анулює, здійснює переоформлення та видачу дублікатів дозволів на проведення заходів, спрямованих на охорону природних комплексів;

в) веде кадастр територій природно-заповідного фонду;

г) здійснює підготовку і подання пропозицій щодо створення нових об'єктів природно-заповідного фонду, а також розширення, зміну меж, категорії та скасування статусу існуючих територій природно-заповідного фонду;

г) організовує встановлення в природі (на місцевості) меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

д) видає охоронні зобов'язання підприємствам, установам, організаціям і громадянам щодо об'єктів природно-заповідного фонду або їх частин, які створюються чи оголошуються без вилучення земельних ділянок;

3) у сфері раціонального використання видних ресурсів – видає, анулює, здійснює переоформлення та видачу дублікатів дозволів на проведення робіт, зайнятих мо-

АНОТАЦІЯ

У статті розкривається необхідність посилення дієвості державного регулювання земельних відносин в Україні, а також оптимізації повноважень органів державної влади у сфері управління земельними ресурсами.

рями;

4) у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель забезпечує нормативно-правове регулювання з питань щодо:

– правил і нормативів у сфері водного господарства і меліорації земель, аналізує практику їх застосування;

– організації та здійснення моніторингу зрошуваних та осушуваних земель;

5) у сфері контролю за дотриманням природоохоронного законодавства забезпечує нормативно-правове регулювання щодо організації перевірок суб'єктів господарювання та місцевих органів самоврядування щодо дотримання вимог законодавства з питань екологічної безпеки.

Таким чином, проведення земельної реформи створило умови для підвищення ролі держави у регулюванні земельних відносин. А адміністративна реформа та оптимізація системи органів державної влади, усунення дублювання їх повноважень надає можливість підвищити ефективність державного управління земельними ресурсами.

SUMMARY

The article reveals the need to strengthen the effectiveness of state regulation of land relations in Ukraine, as well as optimizing the powers of public authorities in the field of land management.

Література:

1. Конституція України: Основний закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30.- Ст. 141.

2. Земельний кодекс України // Урядовий кур'єр. – 2001. – 15 листопада.

3. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085/2010 від 09.12.2010 р. // Урядовий кур'єр. – 2010. – 14 грудня.

4. Указ Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи органів виконавчої влади» № 726/2012 від 24.12.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>

5. Указ Президента України «Про Міністерство аграрної політики та продовольства України» № 500/2011 від 23.04.2011 р. // Урядовий кур'єр. – 2011. – 19 травня.

6. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» № 452/2011 від 13.04.2011 р. // Урядовий кур'єр. – 2011. – 11 травня.