

7. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М. В. Шульга – Х. : Консум, 1998. – 224 с.
8. Заєць О. І. Проблеми юридичних гарантій захисту прав суб'єктів правовідносин у сфері земельної реформи: шляхи удосконалення / О. І. Заєць // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. Юридичні науки. – 2000. – Вип. 37. – С. 46–51.
9. Шемшученко Ю. С. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды / Ю. С. Шемшученко, Б. Г. Розовський, В. Л. Мунтян. – К. : Наук. думка, 1978. – 279 с.
10. Решетник Л. П. Відшкодування шкоди заподіяної порушенням екологічних прав громадян : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Л. П. Решетник. – Луцьк, 2004. – 172 с.
11. Куций О. А. Система юридичних гарантій суб'єктивних прав громадян / О. А. Куций // Вісник національного університету внутрішніх справ. – 2003. – Вип. 28. – Ч. 1. – С. 176–179.
12. Смирнов В. Т. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве / В. Т. Смирнов, А. А. Собчак. – Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1983. – 151 с.
13. Даниленко О. В. Стимулирование охраны природы в народном хозяйстве (организационно-правовые проблемы) / О. В. Даниленко. – М. : Наука, 1989. – 128 с.

Надійшла до редколегії 17.03.2011

КИРЕЕВА И. В. ПРИНУДИТЕЛЬНОЕ ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВ ГРАЖДАН ОТНОСИТЕЛЬНО ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ КАК ОСОБАЯ РАЗНОВИДНОСТЬ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ САНКЦИИ

Рассмотрены разнообразные подходы по поводу отнесения принудительного прекращения прав граждан относительно природных объектов вследствие неправомерного поведения к самостоятельной разновидности юридической ответственности. Сделан вывод о том, что принудительное прекращение прав граждан на природные объекты на основании их неправомерного поведения не является самостоятельным видом экологической или земельной, водной либо иной юридической ответственностью, а особенной эколого-правовой санкцией в составе механизма эколого-правового стимулирования позитивного поведения субъектов прав на природные объекты.

**KYRIEVA I. FORCED TERMINATION OF THE RIGHT OF THE CITIZENS TO
NATURAL OBJECTS AS A SPECIAL KIND OF ECOLOGICAL AND LEGAL SANCTION**
Various approaches were considered relatively to inclusion of forced termination of the rights of citizens to natural objects due to their misconduct to an independent form of legal liability. It was concluded that the forced termination of rights to natural objects on these grounds is not a separate kind of environmental or land, water or other legal liability, it is a special eco-enforceable in the mechanism of environmental and legal incentive of positive behavior of the subjects of rights to natural objects.

УДК 349.4(477)

Т. В. ЛІСОВА,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри екологічного права*

Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ В УМОВАХ СУЧASНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Здійснено комплексне дослідження актуальних питань правового регулювання управління у сфері використання й охорони земель в умовах сучасної земельної реформи. Всебічно обґрунтовано необхідність як удосконалення чинних нормативно-правових актів, так і розроблення та прийняття нових з метою ефективного використання земельних ресурсів.

Реалізація сучасної земельної реформи в Україні потребує нових форм і методів державного регулювання земельних відносин. Вирішення проблеми запровадження сучасного сталого землекористування залежить

від посилення дієвості державного управління у сфері земельних відносин. Адже використання й охорона земель породжують сьогодні питання, які вимагають невідкладного вирішення.

Проблеми правового забезпечення керівництва в царині земельних відносин розглядалися в роботах таких учених, як Д. В. Бусуйок, О. А. Галиновська, Д. С. Добряк, О. С. Дорош, Є. Б. Кондратець, А. Г. Мартин, А. М. Мірошниченко [1–8] та ін. Однак більшість їх наукових праць стосується висвітлення лише окремих питань, натомість комплексного аналізу зазначеної проблеми фактично не існує.

Мета даної статті – поглиблене вивчення низки питань правового регулювання використання й охорони земель, а також розроблення пропозицій стосовно їх розв’язання.

Ринкове реформування виявило значні суперечності в розвитку земельних відносин, спричинені монополією виключно державної власності на землю. Це зумовило необхідність докорінних змін останніх шляхом проведення земельної реформи, що потребує нових форм їх державного регламентування, іншого формулювання поняття і змісту розпорядження й управління землею. В умовах ліквідації названої монополії проблеми державного керівництва земельним фондом стають дедалі актуальнішими. Серед найгостріших проблем залишаються: недосконалість державного управління земельними відносинами, нерозвиненість автоматизованої системи ведіння Державного земельного кадастру, брак дійового механізму економічного стимулювання використання й охорони земель. Важливого значення набуває встановлення меж державного втручання в упорядкування відносин власності на землю. Не можна не погодитися з позицією фахівців у галузі державного управління, що сучасне формування системних підходів у державному управлінні земельними ресурсами країни вимагає принципово нової політики та реорганізації її окремих елементів [9]. Особливе занепокоєння сьогодні викликає проблема збереження й охорони земель, а також забезпечення використання земельних ділянок з дотриманням одного з конституційних принципів – законності.

Дана ситуація спричинена тим, що в Україні бракує комплексного підходу до розвитку земельного законодавства, послідовності щодо фінансування заходів землеустрою, державної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень. При цьому дублюються функції Державного комітету України із земельних ресурсів (нині – Державного агентства земельних ресурсів України) іншими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Варто наголосити, що функції управління землями державної власності на

даний час розпорощені між державними органами з питань земельних ресурсів, органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, що призводить до численних порушень земельного законодавства, зокрема до необґрутованої зміни цільового призначення земель сільськогосподарського призначення, масової забудови родючих земель без урахування вимог планування територій та законодавчого принципу пріоритетності використання таких земель для сільськогосподарського використання, а також низького рівня ефективності використання зазначених земель. Варто підтримати точку зору фахівців у галузі земельних відносин, що сьогодні в державі внаслідок зазначених процесів на противагу світовому досвіду останніх десятиліть відбувається підкорення інтересів суспільства приватним і дрібногруповим інтересам [9]. Не сприяє стабілізації відносин у цій царині також тенденція сьогодення щодо реорганізації Державного комітету України по земельних ресурсах у Державне агентство земельних ресурсів України, останнього – в Державний комітет України із земельних ресурсів, і нарешті – знову у Державне агентство земельних ресурсів України.

Нагальною потребою залишається розмежування земель державної й комунальної власності, причинами гальмування якого є брак не лише матеріальних ресурсів, а й, як зауважує А. М. Мірошниченко, відповідних стимулів [8]. Станом на 1 липня 2010 р. в Україні підлягало розмежуванню 29246,5 тис. га земель державної й комунальної власності. Органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади прийнято 2241 рішення щодо цього процесу на площину 3567,78 тис. га. Замовлено 426 проектів землеустрою (1462,299 тис. га), з яких затверджено лише 60 (173,7 тис. га) [10]. Не кращим чином позначається на проблемі розмежування земель і відсутність у складі зазначених органів фахівців з достатньою підготовкою для вирішення розглядуваного питання по суті. Розпорядження земельними ділянками державної власності різними органами, які не утворюють єдиної системи, не сприяє комплексності й системності управління земельними ресурсами. Лише надання таких повноважень спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів дозволить підвищити фаховий рівень рішень, що приймаються, підвищити відповіальність за їх зміст, скоротити строк назрілих проблем і забезпечити комплексність управління землею в цілому.

В умовах сьогодення землевпорядкувальні роботи фактично зведені лише до розроблення

проектів відведення земельних ділянок і підготовки документів, що посвідчують права на них. Як відзначають фахівці, йдеться про най-примітивніші види землевпорядкувань до-кументації, якими супроводжується процедура надання й вилучення земельних ділянок, оформлення правовстановлюючих паперів на них тощо [6]. Проектно-вишукувальні роботи з організації використання й охорони земель майже не здійснюються. До негативних наслідків щодо сучасного стану земель в Україні призвела втрата землеустроєм державного характеру. Головною причиною зазначеного слід вважати насамперед брак належної державної уваги до землеустрою, його ролі та значення для забезпечення сталого розвитку території, обмеженість державного фінансування заходів із землевпорядкування. Адже саме від останнього залежать формування структури адміністративно-територіального устрою, збереження й охорона земель, забезпечення галузей економіки земельними ресурсами, саме він є основним елементом управління земельними ресурсами країни, реальним механізмом у сфері належного регулювання земельних відносин [11]. Проекти землеустрою, що стосуються еколого-економічного обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, мають забезпечити їх раціональне й ефективне використання, створити умови для підвищення продуктивності праці на них, вирішити питання призупинення ерозійних процесів, визначити площину земель, користування якими є економічно неефективним та екологічно небезпечним. Виникає гостра необхідність найближчим часом підготувати проект Загальнодержавної програми використання й охорони земель як одного із заходів землеустрою. Мета її опрацювання – визначення складу й обсягів першочергових і перспективних заходів з використання й охорони земель, а також обсягів і джерел ресурсного забезпечення їх реалізації. Окремі спеціалісти в галузі земельних ресурсів наполегливо стверджують, що в державі необхідно завершити формування єдиної землевпорядкої служби, яка б здійснювала не лише ведення кадастру і реєстру земель, планування територій та землеустрої, а й формувала державну політику управління земельними ресурсами, а також земельними відносинами в цілому [9].

За даними директора Департаменту землеустрою та земель сільськогосподарського призначення в Україні налічується 20805 населених пунктів, з яких станом на 1 липня 2010 р. встановлено межі в 16675 з них, що становить 56 % від їх загальної кількості [10]. Основні

проблеми виникають через те що немає ні закону «Про адміністративно-територіальний устрій», ні генеральних планів населених пунктів. У наявності ж досить низький рівень фінансування робіт із землевпорядкування, незainteresованість органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань закріплення і зміни меж населених пунктів. Серед правознавців існує позиція, відповідно до якої окреслення меж адміністративно-територіальних утворень належить посвідчувати не державними актами, а фіксувати в земельно-кадастровій документації [8].

На сьогодні певні позитивні зрушення щодо впровадження Автоматизованої системи ведення централізованого Державного земельного кадастру, якою передбачаються різні рівні доступу до інформації окремих категорій користувачів, уже відбулись. Розпочалися роботи з коригування й розроблення індексно-кадастрових карт, постановою Кабінету Міністрів України 8 грудня 2010 р. було затверджене порядок складення і затвердження індексних кадастрових карт (планів) і кадастрових планів земельних ділянок, вимоги до їх оформлення [12]. Набуття чинності з 1 січня 2011 р. постановами Кабінету Міністрів України від 9 вересня 2009 р. № 1021 «Про затвердження порядків ведення Поземельної книги і Книги записів про державну реєстрацію актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди землі» [13], від 18 серпня 2010 р. № 749 «Про затвердження Тимчасового порядку присвоєння кадастрового номера земельний ділянці» [14] має сприяти впровадженню принципа «єдиного вікна» під час визначення кадастрового номера земельної ділянки, її реєстрації та документів, що посвідчують права на неї, а також реєстрації обмежень (обтяжень) щодо її використання.

Спираючись на викладене, можемо зробити деякі висновки й надати пропозиції. В основі встановлення правового статусу й закріплення повноважень відповідних органів управління земельними ресурсами має бути аналіз рівня розвитку суспільства й земельних відносин. Крім того, під час реалізації земельної політики необхідно посилити економічний механізм стимулів, компенсацій, а також платності землевикористання. Потрібно звернути увагу на ефективність державного управління й посилити контроль у сфері використання й охорони земельних ресурсів. В умовах реформування земельних відносин треба якнайшвидше вдосконалити систему принципів керування в розглядованій царині, що сприятиме дієвості й

прозорості керування. Із цією метою доцільно найближчим часом завершити формування механізму державного управління земельними ресурсами – землеустрою, Державного земельного кадастру.

Земельний кадастр в Україні повинен бути тільки державним, оскільки його відомості й документи, які він містить, – це державний інформаційний ресурс, база для реєстрації права власності на землю й нерухомість. Уважаємо за доцільне також забезпечити запобігання дублюванню повноважень державних органів земельних ресурсів органами місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Найближчим часом треба створити організаційно-правове підґрунтя для забезпечення повноцінного обігу земельних ділянок, який має ґрунттуватися на принципі прозорості економічного обігу земель та їх використання. Потрібно сприяти формуванню повноцінного ринку земель через термінове завершення розробки Закону України «Про ринок земель», у якому детально визначити механізм купівлі-продажу землі в порядку проведення земельних аукціонів та конкурсів. Визначеню справедливої ринкової вартості землі повинен сприяти і прийняттю Закон України «Про оцінку земель» [15]. Варто підтримати пропозицію окремих фахівців у сфері земельних відносин стосовно вдосконалення методичних зasad нормативної та експертної грошової оцінки земельних ділянок [7]. З метою ефективного використання земельних ресурсів буде доцільним і прийняття Закону України «Про державний земельний (іпотечний) банк». Така установа має бути спеціалізованим державним банком, створеним для розвитку системи кредитування агропромислового комплексу під заставу нерухомого та іншого майна. Такий банк має функціонувати у формі відкритого акціонерного товариства, частка держави в якому становитиме не менш 60 %.

Залишається дискусійним і питання про прийняття Закону України «Про зонування земель», що зумовлено низкою чинників: по-перше, зонування земель частково врегульовано містобудівними законами; по-друге, за переважанням правознавців, перед прийняттям такого закону потрібно визначитися, що є первинним – зонування земель, зонування їх використання й охорони чи планування територій. Є сенс найближчим часом прийняти й Закон України «Про державну інвентаризацію земель» (повну державну інвентаризацію земель доцільно провести протягом 2011–2012 років), а також Державну цільову програму розвитку земельних відносин в Україні до 2015 р. Очікується й прийняття Закону України «Про порядок уstanовлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць», проект якого свого часу було представлено Державним комітетом України із земельних ресурсів.

Уважаємо за необхідне найближчим часом закріпити на законодавчому рівні форму державного акта на право комунальної власності на землю, внести зміни до Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» [16] з приводу спрощення цього процесу й підготувати проект Загальнодержавної програми використання й охорони земель. Доцільно підтримати й висловлену позицію щодо нагальної потреби в розробленні й реалізації Загальнодержавної програми управління землями державної власності [7]. Потребують коригування загальнодержавні й регіональні програми використання й охорони земель як складники землеустрою. Настав час також забезпечити прозору реєстрацію права власності на землю, опрацювання й затвердження проектів землевпорядкування стосовно формування земель комунальної власності і проектів розмежування земель державної та комунальної власності.

Список використаної літератури

1. Бусуйок Д. В. Правове регулювання процедури здійснення державного управління у сфері використання і охорони землі / Д. В. Бусуйок // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 3. – С. 210–213.
2. Бабміндра Д. І. Сучасний землеустрій – основоположний державний механізм управління в галузі використання і охорони земельних ресурсів України / Д. І. Бабміндра, Д. С. Добряк // Вісник національного аграрного університету. – 2003. – Вип. 67. – С. 235–242.
3. Галиновская Е. А. развитии законодательного регулирования земельных отношений / Е. А. Галиновская // Хозяйство и право. – 2009. – № 12. – С. 30–35.
4. Дорош О. С. Принципы управління земельными ресурсами / О. С. Дорош // Землевпорядкування. – 2002. – № 4. – С. 58–62.
5. Кондратець Є. Б. Проблеми приватизації земель в контексті Земельного кодексу України / Є. Б. Кондратець // Вісник Київського національного університету: Юридичні науки. – 2003. – Вип. 52–53. – С. 38–42.
6. Мартин А. Сучасна документація із землеустрою. Які проектні рішення повинна містити вона? / А. Мартин // Землевпорядний вісник. – 2010. – № 9. – С. 15–19.
7. Мартин А. Управління земельними ресурсами: пріоритетні завдання на сучасному етапі реформ / А. Мартин // Земельне право України. – 2009. – № 11. – С. 9–16.

8. Мірошниченко А. М. Проблемні питання правового забезпечення управління у галузі земельних відносин / А. М. Мірошниченко // Бюлєтень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 7. – С. 55–66.
9. Шарий Г. Державне управління земельними ресурсами: стратегія і перспективи контролю та охорони земель / Г. Шарий // Землевпорядний вісник. – 2011. – № 1. – С. 8–9.
10. Лисенко І. Наповнення бюджету – справа всіх і кожного зокрема. Дбати про це треба щодня, вишукуючи додаткові резерви / І. Лисенко // Землевпорядний вісник. – 2010. – № 9. – С. 3–5.
11. Третяк А. Сформульовано нову парадигму землеустрою в земельній політиці України, визначено його сутність та роль у державному регулюванні земельних відносин і управлінні земельними ресурсами / А. Третяк, О. Дорош, Н. Третяк // Землевпорядний вісник. – 2011. – № 1. – С. 10–16.
12. Порядок складення і затвердження індексних кадастрових карт (планів) і кадастрових планів земельних ділянок, вимоги до їх оформлення : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 8 груд. 2010 р. № 1117 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3347.
13. Про затвердження порядків ведення Поземельної книги і Книги записів про державну реєстрацію актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, договорів оренди землі : постанова Кабінету Міністрів України від 9 верес. 2009 р. № 1021 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 75. – Ст. 2557.
14. Про затвердження Тимчасового порядку присвоєння кадастрового номера земельній ділянці: постанова Кабінету Міністрів України від 18 серп. 2010 р. № 749 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 65. – Ст. 2263.
15. Про оцінку земель : закон України від 11 груд. 2003 р. № 1457 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 1. – Ст. 1.
16. Про розмежування земель державної та комунальної власності : закон України від 5 лют. 2004 р. № 1378-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 28. – Ст. 1849.

Надійшла до редколегії 28.02.2011

ЛИСОВА Т. В. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОЙ ЗЕМЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Осуществлен комплексный анализ актуальных вопросов правового обеспечения управления в сфере использования и охраны земель в условиях современной земельной реформы. Все-сторонне обоснована необходимость как усовершенствования действующих нормативно-правовых актов, так и разработки и принятия новых с целью эффективного использования земельных ресурсов.

LISOVA T. ISSUES OF LEGAL REGULATION OF MANAGEMENT IN THE SPHERE OF USING AND PROTECTING OF LANDS

Comprehensive analysis of actual issues of legal regulation of management in sphere of use and protection of lands is conducted. The necessity of the improvement of the legislation in force and adoption of new legal rules with the purpose of effective use of land resources is thoroughly grounded.

УДК 347.73

А. Р. ОЛІЙНИК,

кандидат юридичних наук,

старший викладач кафедри лінгвістики та суспільствознавства

Донецького університету економіки та права

ПРАВОВА ПРИРОДА ПОДАТКОВОЇ ЗАСТАВИ ТА ЗАСТАВИ В СИЛУ ЗАКОНУ: ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ТА РЕСПУБЛКИ МОЛДОВА

Досліджено правову природу податкової застави Республіки Молдова. Проаналізовано норми чинного законодавства, що регулюють механізм застосування податкової застави органами державної податкової служби. Запропоновано внесення змін до чинного законодавства.

Компаративне вивчення питання правового регулювання податкової застави в Україні має не тільки теоретико-пізнавальний, а й прикладний характер, адже реформування податкової системи в Україні, що активно здійснюється

останнім часом, надало особливої актуальності проблемі повного та своєчасного виконання платниками податків свого обов'язку зі сплати податків та зборів, передбаченого ст. 67 Конституції України [1].