

ПИТАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ (УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ)

Проаналізовано проблеми землекористування, що виникають на регіональному рівні. Запропоновано напрями вирішення визначених проблем органами державної влади, а також внесення доповнень до чинного законодавства

The problems of using of the land have been analyzed which arising in the level of the region. The trends of solving problems are suggested by the government bodies of the State power and addition to the pressing legislation.

Ключові слова: земельні ресурси, землекористування, державне управління.

Після проголошення незалежності України земельні відносини зазнали значних, незворотних змін, які пов'язані з появою різних форм власності на земельні ресурси, відповідним формуванням законодавчої бази та низкою невирішених проблем.

Метою статті є окреслення проблем землекористування, що виникають на регіональному рівні, та пошук шляхів їх розв'язання органами державної влади та місцевого самоврядування.

Питання ефективного використання земельних ресурсів є актуальним для сучасної України, оскільки його вирішення дасть змогу суттєво поповнювати бюджети всіх рівнів, забезпечувати продовольчу безпеку країни, зміцнювати інститут власності, забезпечити селян певним доходом від продажу/оренди земельних ділянок, запобігти незаконному використанню земель.

Питаннями раціонального використання земельних ресурсів, їх охорони, удосконалення правових відносин у сфері землекористування займалися такі науковці та практики: Д. Бабміндра, М. Богіра, Д. Добряк, О.Канаш, А. Мартин, А. Третяк, П. Саблук та ін., але вони переважно не розглядають управлінський аспект питання.

Відповідно до законодавства України, питаннями, що пов'язані з власністю, використанням, охороною земель займається спеціально уповноважений орган – Державний комітет України по земельних ресурсах (далі – Держкомзем) та його підрозділи на місцях (головні управління в областях, управління в містах – обласних центрах та відділи в районах). Разом з цим, певні повноваження щодо охорони земель мають Міністерство охорони навколишнього природного середовища України щодо використання та розпорядження землями – місцеві державні адміністрації (землі державної власності) та органи місцевого самоврядування (землі комунальної власності).

До основних завдань Держкомзему України поряд з іншими відноситься здійснення державного контролю за додержанням земельного законодавства, в тому числі встановленого порядку вилучення і надання земельних ділянок, режиму використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення та умов надання, власниками земельних ділянок і землекористувачами. Безпосередньо контролем займається Державна земельна інспекція, яка з 2006 р., згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2006 р. № 494, виділена в окремий підрозділ Держкомзему, а в областях створено Управління з контролю за використанням та охороною земель, що є самостійними юридичними особами [4]. Відповідно до завдань управлінь земельних ресурсів з типових положень про управління виключено повноваження:

- контролю за цільовим використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва;
- внесення пропозицій щодо використання коштів, що надійшли в порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва;
- порушення клопотань про скасування актів місцевих державних адміністрацій, органів і посадових осіб місцевого самоврядування з питань, що належать до його компетенції, а також притягнення осіб, винних у порушенні земельного законодавства до відповідальності.

Вирішуючи будь-яке земельне питання, важливо знати, у чий компетенції є його вирішення, тобто який орган державної влади або місцевого самоврядування має відповідні повноваження. Згідно з п. 12 Перехідних положень Земельного кодексу України, встановлено, що органи державної влади розпоряджаються землями державної форми власності (за межами населених пунктів), а органи місцевого самоврядування – землями комунальної власності, що належать територіальній громаді та знаходяться на території населеного пункту (села, селища, міста). Відтак, розпочинаючи будь-які операції із земельними ділянками, в першу чергу треба визначитись – де закінчуються землі громади і починаються державні землі. Для з'ясування цього питання в Харківській області проведено роботу зі створення генерального плану області ще в 1997 р. Але за десятиліття такі плани дещо застаріли і потребують перегляду. Згідно із Законом України “Про розмежування земель державної і комунальної власності”, таке розмежування має здійснюватись за рахунок місцевих і державного бюджетів. Органи місцевого самоврядування (80 % з яких є

дотаційними) не мають достатніх коштів, тому не в змозі здійснити таке розмежування. Навіть у такому місті, як Харків, генеральний план не оновлено.

Відповідно до проведеного аналізу повноважень стосовно управління та контролю у сфері земельних відносин та ефективності їх реалізації свідчить про те, що органами виконавчої влади та місцевого самоврядування не виконуються пп. "є, ж" ст.12 та п. "в" ст. 17 Земельного кодексу України [1] щодо здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства при використанні та охороні земель комунальної та державної власності, а також п. "д" ст. 12 Земельного кодексу України щодо організації землеустрою. Так, за даними Головного управління земельних ресурсів у Харківській області, на цей час в області не винесено в натуру прибережно-захисні смуги річок, водосховищ, ставків та інших водних об'єктів, а також не визначено та не винесено в натуру межі парків, скверів, зелених зон міст і населених пунктів, чітко не визначено адміністративні межі міст, населених пунктів тощо.

Чинним законодавством чітко не визначено розподіл повноважень між органами виконавчої влади з питань регулювання земельних відносин. На цей час діє практика делегування повноважень районних рад та органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади (райдержадміністраціям), які в свою чергу не мають відповідних відділів з питань охорони довкілля (земель) і всупереч чинному законодавству перекладають виконання своїх обов'язків на територіальні спеціально уповноважені органи виконавчої влади (місцеві органи Мінприроди та Держкомзему України), що їм не підпорядковуються.

Багато нарікань з боку райдержадміністрацій викликає те, що районні відділи земельних ресурсів не є в повному розпорядженні керівництва районів. У даному випадку слід пам'ятати, що відділи земельних ресурсів є структурними підрозділами Держкомзему і безпосередньо підпорядковуються обласним управлінням земельних ресурсів, а з місцевими органами влади співпрацюють відповідно до затверджених положень, не є підрозділами райдержадміністрацій, а лише готують для них відповідні визначені документи. Тому певну увагу керівництву районів і міст обласного значення слід приділити створенню дієвих земельних комісій при відповідних адміністраціях, які б спільно територіальними підрозділами Держкомзему вирішували земельні питання.

На теперішній час право розпорядження землями, які знаходяться за межами населених пунктів, належить органам виконавчої влади і, таким чином, вони виконують невластиві їм функції з управління такими землями. Здійснення цих повноважень органами місцевого самоврядування дозволить створити більш ефективну систему надання таких земельних ділянок, контролю за їх використанням.

Землекористування – така сфера використання природних ресурсів, яка останнім часом великою мірою згадується в контексті порушень земельного, водного, лісового та ін. (про надра, про відходи) законодавства. Згідно з чинним законодавством, відповідальність юридичних і фізичних осіб настає внаслідок таких порушень:

- самовільного будівництва на ріках водоймищ, ставків та інших гідротехнічних споруджень, що створюють підпір ґрунтових вод;
- будівництва систем зрошення з порушенням технології та їхня неправильна експлуатація, внаслідок чого відбувається фільтрація поливних вод зі зрошувальної мережі та з поливних земель, а також поповнення і підняття ґрунтових вод;
- удівництва відстійників, шламонакопичувачів, басейнів тощо з порушенням захисної технології, унаслідок чого відбувається фільтрація;
- витоку з водопровідної, каналізаційної і дренажної мереж;
- відсутності належної зливової каналізації.

Відповідно до Земельного кодексу України ст. 189 визначено, що самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами.

Порядок здійснення самоврядного контролю, існування якого передбачено тільки в Земельному кодексі України, не регулюється практично жодним нормативним актом загальнодержавного значення. Необхідно чітко визначити його функції та межі повноважень. Самоврядний контроль повинен діяти узгоджено з органами державного контролю. На сьогодні самоврядний контроль за використанням та охороною земель комунальної та державної власності не здійснюється в повному обсязі.

Одним з важливих напрямів роботи управлінь земельних ресурсів є робота з громадянами, яка включає в себе розгляд звернень громадян, проведення навчальних семінарів з підприємцями, проведення роз'яснювальної роботи в ЗМІ щодо необхідності приватизації, надання консультацій з питань приватизації земельних ділянок. Якщо умовно розподілити зміст звернень (за даними Харківського обласного головного управління земельних ресурсів), то можна виділити такі тематичні напрями:

- 1) роз'яснення земельного законодавства – звернення з проханням відповісти на питання по земельному законодавству, розтлумачити положення законів або Земельного кодексу, порядку укладання договорів оренди землі та ін.;
- 2) надання (повернення) та вилучення земельних ділянок – питання надання ділянок у приватну власність (приватизація, викуп) та оренду, вилучення з постійного користування (за згодою або у примусовому порядку за порушення земельного законодавства);
- 3) роздержавлення та паювання земель, а також виділення земельних ділянок у натурі (на місцевості) у розмірі земельної частки (паю) – питання, пов'язані з паюванням земель: поновлення у списках одержання

паю, про право на пай, виділення в натурі ділянки в розмірі паю, розрахунки за оренду паїв, виділення паїв членам фермерського господарства та ін.;

4) вирішення земельних спорів – заяви з проханням вирішити земельний спір щодо меж або порядку використання земельних ділянок;

5) скарги на дії службових осіб місцевого самоврядування та органів виконавчої влади (місцеві органи Держкомзему) – скарги громадян на дії голів і землевпорядників сільських селищних, міських рад, начальників районних та міських відділів земельних ресурсів і посадових осіб обласного головного управління.

Як бачимо, основний зміст питань стосується безпосередньо їхнього вирішення на місцях, тобто має місце необізнаність жителів з положення земельного законодавства. Тому обласним головним управлінням земельних ресурсів у Харківській області запроваджуються такі заходи роботи з громадянами. Наприклад, проведення спільно з Харківським міським управлінням земельних ресурсів навчальних семінарів з підприємцями, зацікавленими юридичними та фізичними особами, де розглядаються та детально висвітлюються актуальні питання права власності на земельні ділянки, а саме:

- продаж земель державної чи комунальної власності;
- договір купівлі-продажу землі: оформлення, нотаріальне посвідчення, державна реєстрація;
- хто та як визначає вартість земельної ділянки при її продажу;
- якщо викуплена нерухомість, що робити з землею;
- хто має одержати землю у власність безоплатно та ін.

Не менш важливим заходом, своєрідною формою роботи спеціалістів районних відділів земельних ресурсів є проведення сходок громадян у населених пунктах, на яких роз'яснюється необхідність, переваги та порядок приватизації земельних ділянок, які знаходяться в користуванні, до відома населення доводиться перелік землевпорядних організацій, які виконують роботи з виготовлення державних актів на право власності на земельні ділянки.

Надаючи інформацію щодо необхідності оформлення документів на земельні ділянки, органи державної влади не відпрацювали механізм узгодження цієї документації, він триває від шести місяців до трьох та в окремих випадках більше років. Таке становище знижує довіру до влади, дискредитує норму закону, яка забороняє використання землі без правостановлюючих документів, вимушує землекористувачів порушувати закон.

Однією з проблем є використання зелених зон і місць відпочинку громадян, які використовуються для рекреаційних цілей без відповідного статусу. З метою зменшення соціальної напруги у цих питаннях необхідно при прийнятті рішень органами місцевого самоврядування щодо відведення земельних ділянок у цих місцях враховувати виконання вимог ст.11 Закону України “Про екологічну експертизу” (оголошення в засобах масової інформації заяви про екологічні наміри та екологічні наслідки діяльності, врахування громадської думки – проведення публічних слухань та відкритих засідань) та ст. 18 Закону України “Про планування та забудову території”, недопущення забруднення земель, попередження несприятливих природних і техногенних процесів, дотримання режиму санітарно-захисної зони, використання земель за цільовим призначенням, дотримання вимог природоохоронного законодавства.

Таким чином, для впорядкування питань землекористування необхідно застосувати такі заходи:

- з метою покращення стану прибережних захисних смуг водоєм внести зміни до кодексу України про адміністративні правопорушення в частині збільшення розміру штрафів з посадових осіб і громадян;
- внести доповнення до Закону України “Про розмежування земель державної і комунальної власності”, де визначити можливість залучення коштів з інших джерел для вирішення питання розмежування земель державної та комунальної власності;
- активізувати взаємодію земельних комісій при відповідних адміністраціях (при необхідності створити), які б спільно з територіальними підрозділами Держкомзему вирішували земельні питання;
- визначити функції та межі самоврядного контролю за використанням земель і механізм його реалізації органами місцевого самоврядування;
- законодавчо закріпити термін оформлення правостановлюючої документації на земельні ділянки.

Такі заходи нададуть змогу органам влади підвищити ефективність вирішення земельних питань, територіальним громадам – визначитися з власними земельними ресурсами задля їх ефективного використання, землекористувачам – швидше отримати законні права на земельні ділянки.

Література:

1. Земельний кодекс України // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 1.
2. Закон України “Про розмежування земель державної і комунальної власності”. – Режим доступу : / <http://www.dkzr.gov.ua>
3. Закон України “Про екологічну експертизу” // ВВР України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.
4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до територіальних органів земельних ресурсів” : станом на 12 квітня 2006 р. № 494. – Режим доступу : <http://www.dkzr.gov.ua>
5. Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 33. – С. 46. – Ст. 1401.

Надійшла до редколегії 15.04.2009 р.