

УДК 351.82 : 347.453.1

А. Л. ПОМАЗА-ПОНОМАРЕНКО

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНО-ОРЕНДНИХ ВІДНОСИН

Означено, що розвиток системи державного регулювання земельно-орендних відносин в Україні має відбуватись у напрямку покращання складників функціонування органів публічної влади місцевого рівня, а також розробки й упровадження відповідної стратегії.

Ключові слова: державне регулювання; розвиток системи; стратегія; місцеві органи публічної влади; земельно-орендні відносини.

The directions of the development of system of public regulation of land lease relations in Ukraine have been designated. Features of the improving of components of functioning of local public authorities have been allocated and appropriate strategy has been developed.

Key words: public regulation; development of system; strategy; local public authorities; land lease relations.

Інтереси відіграють роль вимог, що висуваються до відносин, на задоволення яких розраховують учасники. Забезпечення балансу інтересів безпосередньо залежить від того, як розвивається вітчизняна система державного управління. У масштабах усієї країни одне з найбільших загострень публічних і приватних інтересів спостерігається саме у сфері земельно-орендних відносин. З огляду на це й урахувуючи те, що наявна система державного регулювання зазначених відносин не відповідає вимогам сучасності й потребам суспільства, наполягаємо на необхідності ідентифікації напрямків покращання такої системи.

Відзначимо, що всебічному аналізу шляхів розвитку державного регулювання земельних відносин узагалі й орендних зокрема присвячені наукові розробки багатьох учених. Так, Л. Бойко, Г. Пасемко, А. Сохнич і ін. наполягають на тому, що реформування державного регулювання земельних відносин має відбуватися в напрямку застосування методології управління цілями [1, с. 193; 6, с. 202; 12, с. 118]. Із погляду В. Циплухіної, покращання системи управління земельними ресурсами повинно здійснюватися на місцевому рівні шляхом уточнення критеріїв оцінки результативності послуг, що надаються органами публічної влади з управління земельними ресурсами [4, с. 11]. Дещо відмінну позицію займає О. Гузій, відповідно до якої докорінного поліпшення вимагає правовий й організаційний механізми впливу самоврядних органів на аграрні відносини. Крім того, дослідник удосконалив механізм забезпечення інтересів громад у використанні земель сільгосппризначення [5]. Деякі автори (В. Боклаг, Ю. Дехтяренко, О. Драпіковський, І. Іванова, А. Мерзляк та ін.) пропонують поліпшувати такий аспект системи державного регулювання, як інформаційний

[3, с. 92; 11, с. 101–129]. Незважаючи на це, науковцями недостатньо досліджені складники функціонування місцевих органів публічної влади у сфері земельно-орендних відносин, хоча саме вони (органи) здебільшого реалізують публічні інтереси, наявні в цій сфері. Серед таких складників варто виділити кадровий, правовий, інформаційний, організаційний, матеріально-ресурсний, фінансовий, внутрішньо- та зовнішньокommунікативний.

Отже, основною метою статті є комплексне визначення напрямків розвитку системи державного регулювання земельно-орендних відносин на місцевому рівні.

Проблеми розвитку системи державного регулювання різноманітних земельних відносин на вказаному рівні, вважаємо, що потребують розв'язання шляхом розробки й упровадження відповідної стратегії. Розробляючи засади останньої, ми дійшли висновку, що вона повинна відігравати роль єднального чинника між теорією та практикою, тому під час її (стратегії) підготовки має бути застосований технологічний підхід. Серед елементів цієї стратегії слід виділити мету, цілі та напрямки розвитку системи державного регулювання різноманітних земельних відносин. До таких напрямків відносимо, по-перше, здійснення інтегрованого екологоорієнтованого управління аналізованими відносинами; а по-друге, налагодження внутрішніх і зовнішніх комунікативних зв'язків на досліджуваному рівні.

Стратегічна мета має полягати не тільки в забезпеченні вдосконалення системи державного регулювання різноманітних земельних відносин, а і в розвитку таких відносин. Відбуватиметься, проте, стратегічний розвиток останніх за умови мінімальної державної регуляції, дієві засоби якої повинні спрямовуватися на максимальну протидію порушенням земельного законодавства України й стимулювання учасників аналізованих відносин до урахування публічних інтересів (держави, суспільства, громади). У цьому випадку стратегічні цілі вдосконалення системи державного регулювання різноманітних земельних відносин на місцевому рівні охоплюють:

- удосконалення механізмів державного регулювання земельних відносин (у тому числі й орендних) шляхом поліпшення кадрового, інформаційного, організаційного, правового, матеріально-ресурсного та ін. видів забезпечення діяльності місцевих органів публічної влади;
- налагодження внутрішніх і зовнішніх комунікативних зв'язків;
- забезпечення роботи щодо виявлення актуальних проблем, наявних у системі державного регулювання, та шляхів їхнього усунення;
- профілактики й протидії корупції в земельній сфері;
- заохочення/покарання учасників вищезазначених відносин за урахування/неурахування публічних інтересів;
- вибіркової й обґрунтованої адаптації зарубіжного досвіду в збалансуванні публічних і приватних інтересів.

Варто підкреслити, що визначені стратегічні напрямки розвитку системи державного регулювання земельних відносин узагалі й орендних зокрема корелюються з наведеними стратегічними цілями. Відтак, вони (напрямки)

передбачають здійснення інтегрованого екологоорієнтованого управління досліджуваними відносинами на місцевому рівні. Останнє, безперечно, вимагає покращання певних складників функціонування місцевих органів публічної влади з поступовим збільшенням розміру фінансування діяльності таких органів. Досягти такого покращання можна в разі, по-перше, удосконалення кадрової роботи державних і самоврядних органів у двох важливих напрямках, які один одного не виключають: 1) зміни порядку заміщення вакантних посад у таких органах; 2) поліпшення заходів мотивації посадових осіб цих органів. На наше переконання, заміщення вакантних посад у зазначених органах має відбуватися демократичним, прозорим шляхом, що вимагає поширення практики комп'ютерного тестування під час відбору претендентів. З метою уникнення плінності кадрів, їх зрощування з бізнесом пропонуємо поліпшувати як позитивні, так і негативні заходи (стимули) мотивації. Так, крім наявних позитивних матеріальних і моральних стимулів (вручення грамот, подяк, цінних подарунків, премій і відзнак), ми виокремлюємо, з одного боку, розробку й упровадження корпоративної символіки, забезпечення службовим житлом, а з іншого – поширення інформації про здобутки найкращих працівників місцевих органів публічної влади за допомогою засобів, які наразі, на жаль, недостатньо використовуються державними й самоврядними органами через низку об'єктивних і суб'єктивних причин. Такими засобами є дошки пошани, наради, збори, газети, інтернет, радіо, телебачення. Серед позитивних стимулів варто виділити також направлення на додаткові навчальні курси, тренінги, семінари, круглі столи, конференції, збори, лекції провідних науковців та/або відомих державних діячів та ін. комунікативні заходи. Останні заходи, звісно, сприятимуть також збагаченню знань і обміну досвідом. Крім того, позитивним стимулом для посадових осіб може бути надання путівок на відпочинок за умови часткового відшкодування вартості послуг та/або пільг в оплаті інших послуг, наприклад таких, що надаються комунальними дошкільними закладами освіти, транспортними перевізниками, підприємствами з вивозу твердих побутових відходів, аналізованими органами публічної влади щодо друку й розповсюдження передплатних видань тощо. Безперечно, удосконалення мотиваційної складової вимагає також поліпшення наявної матеріально-ресурсної й фінансової бази.

Стосовно негативних заходів мотивації, то їх застосуванню має передувати впровадження дієвого механізму внутрішнього контролю. Засобами останнього можуть служити проведення: 1) періодичного (один раз на півроку) опитування посадових осіб за допомогою анкет; 2) зважаючи на багаточисленність управлінського апарату, – різноманітних нарад, зборів; 3) узагальнень питань, викладених у зверненнях громадян до місцевих органів публічної влади (зокрема, скарг щодо недоліків у діяльності їхніх посадових осіб, пропозиції в покращенні нормативно-правового забезпечення) тощо. Усе це сприятиме протидії корупційним виявам, якісній профілактиці їх виникнення, а також виявленню дійсного мікроклімату в колективі, латентних лідерів і недоліків у роботі кожної посадової особи. Очевидно, що реалізацію виокремлених засобів слід покласти на відповідних фахівців, проте на початковій стадії це можуть здійснювати відділи

внутрішньої політики, спеціалісти по зв'язках із громадськістю й загальних відділів (секторів).

Розвиток системи державного регулювання земельних відносин узагалі й орендних зокрема не можливий також без поліпшення правової роботи місцевих органів публічної влади. Різновидами такої роботи є консультативна, судово-претензійна щодо укладення, припинення, поновлення договорів тощо. Покращання правової роботи має відбуватися за такими напрямками: підготовка й затвердження регламенту консультативно-роз'яснювальної роботи; посилення відповідальності за невчасне інформування щодо отриманих судово-претензійних матеріалів, покращання моніторингу стану їх опрацювання; установлення пріоритетності правової роботи з укладення договорів оренди землі, зі стягнення з учасників різноманітних земельних відносин коштів за порушення ними земельного законодавства; активної участі у формуванні рекомендацій щодо вдосконалення наявного правового поля тощо. Зважаючи на специфічність аналізованого виду роботи, підкреслимо, що вчасність її здійснення (так само, як і багатьох інших видів робіт) подекуди напряму залежить від стану матеріально-ресурсної й фінансової бази. Наприклад, під час подання в органи судової влади позовних заяв, що мають підкріплюватися відповідними документами щодо сплати місцевим органом публічної влади судового збору.

Забезпечити розвиток системи державного регулювання в земельній сфері можна також, налагодивши внутрішні й зовнішні комунікативні зв'язки на розглядуваному рівні шляхом доповнення та покращання нормативно-правової бази, регламентування управлінських процесів. Стосовно внутрішніх зв'язків, то про них йшлося вище в контексті покращання мотиваційної складової. З огляду на це вважаємо за необхідне зупинитися на розгляді напрямів удосконалення міжсекторних (зовнішніх) комунікативних зв'язків місцевих органів публічної влади у сфері різноманітних земельних відносин. На нашу думку, актуальним питанням сьогодення є підготовка й упровадження державними й самоврядними органами правового документа (порядку, інструкції тощо), який би визначав чіткі, зрозумілі цілі спільної діяльності, зобов'язання суб'єктів, порядок обміну відомостями. Одразу уточнимо, що обмін, нагромадження відповідної інформації доцільно здійснювати за допомогою мережі Інтернет, але цей канал зв'язку має бути захищеним. Крім того, необхідним елементом запропонованого правового документа є передбачення внеску зазначених органів у спільне розв'язання проблемних питань. Обов'язок влади у процесі такої нормотворчої діяльності – урахувати побажання, пропозиції органів влади й громадськості, а також постійно звітувати про реальні результати. Останнє, знову ж таки, можна реалізувати в разі активного використання інформаційних технологій (у напрямку створення не тільки офіційних веб-сайтів місцевих органів публічної влади, а й веб-сторінок окремих посадових осіб), засобів масової інформації, безпосереднього або інтерактивного спілкування. Загалом прозорість у роботі досліджуваних органів, з одного боку, дає можливість громадськості контролювати владу, а з іншого – викликає відчуття причетності до неї; населення починає сприймати її як партнера, помічника.

Окрім кадрового, правового, інформаційного, комунікативного, матеріально-ресурсного та фінансового складників функціонування місцевих органів публічної влади, удосконалення потребує також організаційний. Зазначені покращання пов'язані з тим, що в підпорядкуванні Державного агентства земельних ресурсів (далі – Держземагентство) України знаходяться управління земельних ресурсів, утворені при місцевих державних адміністраціях, та землевпорядники, які утримуються в органах місцевого самоврядування (сільській, селищній, міській рада). Підкреслимо, однак, що на практиці положення законодавства реалізуються формально, зокрема, місцеві землевпорядники не є штатними працівниками вказаного агентства й утримуються на кошти місцевих бюджетів. Узаємодія ж таких суб'єктів зводиться до видання агентством правових документів організаційно-розпорядчого характеру й застосування їх землевпорядниками, сертифікації інженерів-землевпорядників, а також до подання останніми звітності до Держземагентства України [8, п.п. 13, 16, 23, 25, 42 п. 4]. Виходом із цієї ситуації може бути фінансування діяльності землевпорядників за рахунок коштів державного бюджету.

Актуальним питанням, яке також потребує розв'язання, є мінімізація державної регуляції питання контролю за документацією із землеустрою й оцінки земель. Йдеться про те, що на сьогодні перевірку такої документації на відповідність нормативно-технічним документам, державним стандартам, нормам і правилам у сфері землеустрою здійснює державний кадастровий реєстратор. Згідно із Законом України “Про Державний земельний кадастр” таким реєстратором може бути громадянин України, який має вищу землевпорядну або юридичну освіту й стаж відповідної роботи не менше ніж два роки [9, ч. 1–3 ст. 9]. Незважаючи на це, за якість роботи із землеустрою відповідає також інженер-землевпорядник, адже він наділений правом засвідчувати відповідність документації із землеустрою вимогам законодавства. До інженера-землевпорядника висувається низка вимог щодо здобуття спеціальної вищої освіти й наявності стажу роботи не менше одного року. Зазначені кваліфікаційні вимоги, установлені для інженера-землевпорядника й державного кадастрового реєстратора, суттєво відрізняються від тих, що висуваються до експертів, які повинні здійснювати державну експертизу землевпорядної документації [10, ст. 23]. Зокрема, претендент повинен мати відповідну вищу освіту, спеціальність, кваліфікацію й професійні знання, практичний досвід не менше ніж три роки, а також володіти навичками аналізу експертної інформації. На наше переконання, на законодавчому рівні слід унормувати вимоги стосовно стажу всіх вищевказаних суб'єктів у бік спрощення: 1) наявний стаж роботи за фахом має бути не меншим ніж один рік; 2) до стажу роботи прирівнюється також термін стажування за фахом. Крім того, з метою мінімізації державного контролю під час регулювання різноманітних земельних відносин пропонуємо оптимізувати організаційну структуру шляхом унесення змін у чинне законодавство в напрямку вилучення норми щодо обов'язковості проведення експертами державної експертизи землевпорядної документації. Цілком логічно, що в цьому випадку за

якість означеної документації будуть відповідати інженери-землевпорядники, а за ступінь державного регулювання державні кадастрові реєстратори.

Покращання функціонування місцевих органів публічної влади викликано також відсутністю чіткого унормування дій їхніх посадових осіб. Так, важким для сприйняття є порядок надання земельних ділянок державної чи комунальної власності в тимчасове користування. Зазначену процедуру, уважаємо, потрібно вдосконалити за допомогою проектного підходу, у результаті чого мають бути виокремлені етапи з чіткою вказівкою на імовірну їх тривалість. Серед них пропонуємо виділити, по-перше, реєстрацію заяви/клопотання фізичної або юридичної особи про надання дозволу на підготовку земельпорядної документації. Тривалість першого етапу залежить від того, яким способом доставлено заяву/клопотання (безпосередньо чи поштовим відправленням). Другий етап полягає в підготовці місцевими органами публічної влади проекту документу щодо надання дозволу на розробку земельпорядної документації. Підготовка проекту може тривати протягом місяця. Звісно, згідно з останніми законодавчими змінами [7] ініціатор оренди землі може замовити розроблення документації із землеустрою без надання відповідного на те дозволу місцевих органів виконавчої влади або самоврядних. Проте вказане нововведення слід розглядати як крайній засіб захисту своїх прав, оскільки він побічно порушує діяльність місцевих органів публічної влади. Це дає підстави стверджувати, що активно необхідно застосовувати досудове вирішення проблемного питання, а також судове, оскільки тільки за цих умов будуть ураховані як приватні інтереси (ініціатора оренди), так і публічні (відповідного органу).

На третьому етапі повинна відбутися розробка земельпорядної документації, час якої визначається у відповідному договорі й подекуди може тривати до півроку. Четвертий етап охоплює погодження земельпорядної документації органами, зазначеними в ст. 186-1 Земельного кодексу України [2], яке має відбуватися в десятиденний строк. Проведення державної експертизи вищевказаної документації здійснюється в межах п'ятого етапу та у випадках, передбачених вітчизняним законодавством. Експерт наділений правом перевіряти земельпорядну документацію протягом 20 робочих днів. Реєстрація земельної ділянки в державному земельному кадастрі є обов'язковим етапом, виконання якого покладено на територіальні управління Держземагентства України; він (етап) може продовжуватися 14 робочих днів. Виникає питання, стільки ж часу може зайняти, по-перше, реєстрація права власності/користування на землю; по-друге, підготовка проекту документу щодо затвердження земельпорядної документації й передачі землі в користування; а по-третє, видача проекту цього документу заявникові.

Підсумовуючи, зазначимо, що впровадження запропонованої стратегії розвитку системи державного регулювання земельно-орендних відносин сприятиме, по-перше, мінімізації їх зарегульованості; по-друге, унормуванню дій посадових осіб органів публічної влади місцевого рівня та дотриманню ними (службовцями) внутрішньої виконавської дисципліни. Крім того, реалізація цієї стратегії позитивно позначиться на протидії виявам корупції й налагодженні

комунікативних зв'язків. Досягти розвитку системи державного регулювання земельно-орендних відносин можна також у разі підготовки інших стрижневих документів – місцевих програм, що має стати предметом подальших досліджень.

Література:

1. *Бойко Л. М.* Регулювання земельних відносин у сільському господарстві : монографія / Л. М. Бойко. – К. : ННЦ “Ін-т аграр. економіки”, 2011. – 316 с.
2. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III // ВВР України. – 2002. – № 3-4. – С. 27.
3. *Мерзляк А. В.* Земельний кадастр у структурі державного управління земельними ресурсами : монографія / А. В. Мерзляк, В. А. Боклаг ; Класичний приватний ун-т. – Запоріжжя, 2008. – 100 с.
4. Механізми взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / В. С. Циплухіна. – О., 2008. – 20 с.
5. Механізми впливу органів місцевого самоврядування на аграрні відносини : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.04 “Місьцеве самоврядування” [Електронний ресурс] / О. І. Гузій. – Х., 2010. – 20 с. – Режим доступу : <http://mydisser.com/ru/catalog/view/386/394/7617.html>.
6. *Пасемко Г. П.* Державне регулювання аграрних відносин в умовах соціально-економічних трансформацій : монографія / Г. П. Пасемко. – Х. : Миськдрук, 2012. – 260 с.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок [Електронний ресурс] : Закон України від 02.07.2013 р. № 366-VII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/366-18>.
8. Про Державне агентство земельних ресурсів України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 08.04.2011 р. № 445/2011. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/445/2011>.
9. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI // ВВР України. – 2012 – № 6. – С. 61.
10. Про державну експертизу землепорядної документації : Закон України від 17.06.2004 р. № 1808-IV // ВВР України. – 2004 – № 38. – С. 471.
11. Регулювання земельних відносин у місті : навч.-метод. посіб. / Ю. Дехтяренко [та ін.] . – К. : Основи, 1997. – 139 с.
12. *Сохнич А.* Методологічні засади вдосконалення системи землекористування / А. Сохнич // Аграрна економіка. – 2010. – Т. 3. – № 1-2. – С. 115–119.

Надійшла до редколегії 15.10.2013 р.