

## **Тема 7. Механізми збалансованого розвитку землекористування**

Правовий механізм. Стратегічною правовою базою управління земельними ресурсами є сучасна Конституція України, прийнята Верховною Радою 28 червня 1996 року. У головному документі нашої держави зазначається:

Земля є національним багатством і перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю, яке набувається та реалізується громадянами, юридичними особами та державою відповідно до Основного Закону (ст. 14, 41), гарантується державою.

Конституція України, з огляду на надзвичайну важливість землі у всіх сферах життєдіяльності народу, відокремлює землю від інших об'єктів нерухомості, передбачає принципи її особливої охорони і визнає три форми права власності на землю: приватну, державну та комунальну.

У статті 13 Конституції України наголошується, що від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. Кожний громадянин, згідно з Конституцією України, норми якої є нормами прямої дії, має право на землю. Але, користуючись землею, він не має права заподіяти шкоду самій землі, іншій людині, суспільству. Крім цього, Конституція визначає правові норми регулювання відносин власності на землю: всі суб'єкти права власності на землю є рівними перед законом (ст. 14); закріплює основні принципи використання землі громадянами, юридичними особами (ст. 13, 41); визначає основні засади державного регулювання відносин власності на землю, користувань земельними ділянками, охорони земель (ст. 13, 14, 92).

Тому процес управління земельними ресурсами повинен впливати з «середини» Конституції України. Прийняття будь-яких управлінських рішень поза межами Конституції є нелегітимним. Згідно із статтею 8 Конституції України, закони та інші нормативноправові акти повинні прийматися тільки з урахуванням Основного Закону і відповідати йому. Конституція України є стратегічною основою подальшого розвитку і вдосконалення законодавчого забезпечення управління земельними ресурсами.

Одним з основних законодавчих актів України, які регламентують раціональне використання і охорону земель, рівноправний розвиток всіх форм власності на землю і господарювання, збереження та відтворення родючості ґрунтів, поліпшення природного середовища, охорону прав громадян, підприємств, установ і організацій на землю, є Земельний кодекс України. Цей Кодекс передбачає сукупність норм і правил використання та охорони земель, адекватних вимогам ефективного управління земельними ресурсами. У його основу покладено конституційні норми щодо забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави з метою раціонального використання й охорони земель в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь; рівність суб'єктів права власності перед законом. У Кодексі розвиваються концептуальні норми Конституції України:

– земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (ст. 14);

– забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, є обов'язком держави (ст. 16);

– примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності... за умови повного відшкодування їх вартості. Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (ст.41).

Кодекс встановлює повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у галузі управління земельними ресурсами.

З метою вдосконалення управління земельними ресурсами Земельний кодекс передбачає дев'ять категорій земель за цільовим призначенням (ст. 18-21). Землі запасу не виділяються в окрему категорію, як це було за Кодексом 1992 р., а можуть перебувати в запасі у всіх категоріях земель державної та комунальної власності (ст. 19, 83, 84).

У Кодексі остаточно розв'язується проблема власності на землю. Так, громадяни та юридичні особи України, територіальні громади і держава можуть стати власниками землі відповідно до закону (Гл. 14). Іноземні громадяни та

особи без громадянства можуть набувати права власності на ділянки несільськогосподарського призначення в межах населених пунктів, а також на земельні ділянки несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм на праві приватної власності. Землі сільськогосподарського призначення, прийняті у спадщину іноземними громадянами, а також особами без громадянства, протягом року підлягають відчуженню (ст. 81, 82). Переважаючим засобом набуття права власності на землю громадянами та юридичними особами є придбання за цивільно-правовими угодами (купівляпродаж, дарування, міна та ін.).

Законодавчі акти та нормативні документи в системі управління Розвиток України як демократичної правової держави передбачає формування несуперечливої системи земельного законодавства, яка б відповідала потребам та інтересам суспільства. Прийняття великої кількості нових законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів у галузі використання та охорони земель обумовлене тривалим здійсненням в Україні земельної та аграрної реформ, що стосуються багатьох сфер суспільного життя і які неможливо проводити без адекватних змін у правовому регулюванні земельних відносин. Проте при недотриманні вимог про визнання раніше прийнятих нормативно-правових актів такими, що втратили чинність, залишається значна кількість формально не скасованих, але фактично не діючих актів. Доводиться констатувати, що сьогодні різні правотворчі органи у своїй діяльності не завжди орієнтуються на існуючу систему земельного права і законодавства. У результаті прийняті ними нові акти земельного законодавства інколи виявляються неузгодженими з чинними і можуть містити суперечливі правові приписи. Недосконалість окремих законодавчих конструкцій і, як наслідок, правозастосовної практики, породжують недоліки, що спотворюють загальне змістовне навантаження приписів, що встановлюють механізми управління земельними ресурсами в Україні.

У період з 1991 по 1996 роки було прийнято 75 нормативно-правових актів, які в першу чергу були спрямовані на створення нового земельного ладу в країні.

Відправним моментом розвитку земельного законодавства суверенної України можна вважати новий Земельний кодекс, який був прийнятий 18 грудня 1990 року, принципово відрізнявся від попередніх двох кодексів (1922 та 1970 років). У ньому містилася сукупність кардинальних і одночасно революційних для того часу правових норм. У цей період норми земельного законодавства спрямовувалися на всебічну екологізацію землеволодіння і землекористування із введенням нових категорій земель – природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, а також на запровадження системи використання й охорони земель. Передбачалося 33 економічне стимулювання раціонального використання і охорони земель за рахунок державних коштів. Істотно змінювалася і система управління земельними ресурсами. Вона передбачала платність землеволодіння і землекористування у вигляді земельного податку та орендної плати, посилення контролю з боку держави за використанням й охороною земель із запровадженням моніторингу земель і зміни у веденні Державного земельного кадастру, порядку вирішення земельних спорів.

У період з 1996 по 2000 роки було прийнято 72 нормативно-правових акти. Незважаючи на суперечливість оцінок його результатів, цей період запам'ятався першим вагомим кроком до реалізації кінцевої мети земельної реформи, яка полягає в безоплатній передачі землі у власність тим, хто на ній працює, до формування платних орендних відносин і ринку земель.

У наступний період з 2000 по 2004 роки земельна реформа в Україні надалі починає здійснюватися поетапно відповідно до Указу Президента України від 30 травня 2001 року № 372 «Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки», де визначено комплекс правових, організаційних, фінансових, науково-технічних та інших заходів, що мають забезпечити прискорення завершення у країні земельної реформи, а також створити

ефективний механізм регулювання земельних відносин і державного управління земельними ресурсами.

Досліджуючи динаміку розвитку земельного законодавства України, особливо слід відзначити 2001 р. – рік прийняття чинного Земельного кодексу України від 25.10.2001. Новий Земельний кодекс України найбільш наближений до норм європейського законодавства, нормативно-правової системи і являє собою земельну конституцію, майже кожна стаття якої є базою для формування цілісного масиву законодавства, що регулюватиме весь комплекс відносин з приводу використання основного національного багатства – землі.

З 2004 по 2008 роки розвиток земельного законодавства характеризується певним затишшям. Тому і не дивно, що за цей проміжок часу було прийнято найменше нормативно-правових актів, всього 44. В основному в цей період приймалися підзаконні нормативно- правові акти, які були спрямованні на тлумачення та ефективно впровадження чинного законодавства.

Період 2008–2014 років можна охарактеризувати, як період «модернізації». Прийняття нормативно- правових актів вперше в історії незалежності почало більш-менш встигати за потребам та інтересам суспільства.

Останні роки були досить плідними на прийняття та впровадження земельної реформи в Україні, але все ж таки залишається і багато проблем. Основні з яких це – вдосконалення та покращення роботи НКС, формування ринку земель сільськогосподарського призначення, який є одним з найбільш дискусійних і заполітизованих питань аграрної політики в Україні

**Інституційний механізм** Щоб розкрити суть поставленої проблеми, ще раз зазначимо, що в галузі земельної політики України особливе місце належить проблемі державного регулювання земельних відносин та управління земельними ресурсами. Згідно з Земельним кодексом України (ст. 9-14), регулювання земельних відносин покладено на сільські, селищні, міські, районні, обласні ради, Верховні Ради Автономної Республіки Крим та України.

Державне ж управління в галузі використання і охорони земель згідно зі статтею 15, 151, 152 Земельного кодексу України здійснюють Кабінет Міністрів

України, Уряд Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, Державна служба України з питань геодезії та картографії (Держгеокадастр), Міністерство екології та природних ресурсів, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство охорони здоров'я України, Державне агентство водних ресурсів України (Держводагентство) та інші уповноважені на те державні органи відповідно до їх компетенції.

При цьому Держгеокадастр згідно статті 15 Земельного кодексу України та Указу Президента України від 13 травня 1996 р. є центральним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим Кабінету Міністрів України, і реалізує політику у сфері земельних відносин України.

Вищим наглядовим органом за дотриманням земельного законодавства є Прокуратура України. У сфері судочинства контрольну діяльність здійснюють Верховний та Вищий арбітражний суди України.

Підсистема управління земельними ресурсами за змістом своїх повноважень складається з трьох блоків:

- органів законодавчої влади;
- органів виконавчої влади;
- органів прокурорського нагляду та судочинства.

Злагоджена робота відповідних органів державної влади в сукупності з управлінськими механізмами (методами, принципами, функціями управління тощо) і представлятимуть систему державного управління земельними ресурсами.

**Компетенція вертикальної ієрархії в галузі управління земельними ресурсами** Відомо, що вищим органом державного управління в галузі використання й охорони земель є Кабінет Міністрів України. До його компетенції входять:

- а) розпорядження землями державної власності в межах, визначених Земельним Кодексом;
- б) реалізація державної політики у галузі використання та охорони земель;
- в) викуп земельних ділянок для суспільних потреб у порядку, визначеному законом;

- 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;
- е1) внесення до Верховної Ради України пропозицій щодо встановлення та зміни меж районів, міст;
- е) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

До повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин (Держгеокадастр), належать:

- а) здійснення нормативно-правового забезпечення у сфері земельних відносин;
- б) забезпечення проведення земельної реформи;
- в) розробка та забезпечення реалізації загальнодержавних, регіональних програм використання та охорони земель;
- г) забезпечення здійснення землеустрою, моніторингу земель і державного контролю за використанням та охороною земель;
- г) забезпечення проведення державної експертизи документації із землеустрою у випадках та порядку, визначених законом, ведення та адміністрування Державного земельного кадастру, охорони земель, реформування земельних відносин;
- д) розроблення економічного механізму регулювання земельних відносин;
- е) участь у розробленні заходів щодо розвитку ринку земель;
- є) міжнародне співробітництво в галузі земельних відносин;
- ж) вирішення інших питань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.