

Тема 3 ПРАВОВІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

План

- 3.1 Конституційні засади правління.
- 3.2 Земельний кодекс – правова основа ефективного управління.
- 3.3 Законодавчі акти та нормативні документи в системі управління.

3.1 Конституційні засади управління

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 нормативно-правові 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.

3.2 Земельний кодекс – правова основа ефективного управління

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 (купівля-продаж, дарування, міна та ін.).

3.3 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 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 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.

Основні напрями земельної реформи в Україні 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 спрямовані на тлумачення та ефективне впровадження чинного законодавства.

3.3 Система управління земельними ресурсами.

Органи державного управління. Ієрархія в галузі управління Система органів управління земельними ресурсами України, що стосується використання та охорони земель, має високо розвинуту та розгалужену структуру. Ці органи діють у межах своїх повноважень, які визначаються земельним та іншими галузями законодавства України. Ця система органів функціонує як злагоджений та спрямований на співпрацю механізм. Об'єктом системи управління земельними ресурсами є всі земельні відносини, пов'язані з володінням, користуванням, розпорядженням землею та захистом прав на її використання. Суб'єктами системи управління земельними ресурсами є органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції. Органи загальної компетенції, відповідальні за управління земельними ресурсами, мають особливість у тому, що вони займаються цією діяльністю одночасно з вирішенням інших завдань, що входять у їхню компетенцію, таких як розвиток національної безпеки та оборони, соціальної сфери (охорона здоров'я, освіта, культура), економіки та інші. Система органів загальної компетенції, що виконують управління земельними ресурсами в галузі використання та охорони земельних ресурсів, містить такі органи: Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади (рис. 4).

Президент України у сфері управління земельними ресурсами: гарант земельних прав громадян, узгоджує органи державної влади, контролює управління землями, звітує перед парламентом, вносить законопроекти, визначає стратегію використання земель, видає укази, представляє країну міжнародно. Верховна Рада України в галузі управління земельними ресурсами ухвалює закони, визначає основні напрямки державної політики щодо земель, затверджує загальнодержавні програми використання і охорони земель, регулює інвестиційну політику, землевпорядкування, моніторинг та контроль за їхнім використанням, а також ліцензує діяльність із землевпорядкування та обстеження земель. Кабінет Міністрів України як вищий орган управління земельними ресурсами здійснює реалізацію державної політики у цій галузі, координує діяльність органів, розробляє та виконує програми використання і охорони земель, управляє землями державної власності, займається землевпорядкуванням, державним кадастром, контролем за використанням і охороною земель, а також розв'язує інші питання щодо земельних ресурсів. Для органів спеціальної компетенції, на відміну від загальної, управління земельними ресурсами є головним або одним з головних завдань їхньої діяльності.

3.4 Управління земельними ресурсами на місцях.

Місцеві органи управління на рівні громад До повноважень органів місцевого самоврядування (обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районів у містах, сільських, селищних і міських рад), які виконують управлінські функції у сфері регулювання земельних відносин відповідно до статей 8–12 Земельного кодексу України [5], 41 законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. (з відповідними змінами) [23], «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. [24] належать: організація землеустрою; підготовка висновків щодо вилучення (викупу) і надання земельних ділянок у приватну власність із земель комунальної власності, що проводяться органами виконавчої влади; розпорядження землями територіальних громад; встановлення та зміна меж відповідних адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення реалізації державної політики в

галузі використання та охорони земель та ін. На місцевому (регіональному) рівні вищим територіальним органом Держгеокадастру України, відповідальним за державне управління земельними ресурсами, є обласне головне управління Держгеокадастру. Це управління керується Конституцією України, законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, а також дотримується наказів Держгеокадастру та Положення про головне управління земельних ресурсів. Головне управління виконує такі завдання: реалізує державну політику в галузі земельних відносин, вносить пропозиції щодо вдосконалення законодавства, здійснює керівництво та контроль за діяльністю міських та районних управлінь земельних ресурсів, підготовлює матеріали для обласних держадміністрацій та органів самоврядування, забезпечує контроль за додержанням земельного законодавства, бере участь у програмах земельного господарства, розвитку ринку земель, виконує оцінку та реєстрацію земельних ділянок, організовує земельні аукціони, контролює використання коштів та додержання ліцензій, забезпечує мобілізаційну підготовку, виконує контроль за додержанням вимог щодо державної таємниці, розглядає звернення громадян та розглядає справи про адміністративні правопорушення. Закону вказує, що до питань, які вирішуються місцевими державними адміністраціями, належать питання використання землі, природних 42 ресурсів та охорони довкілля [25]. Варто зазначити, що до повноважень виконавчих органів міських, селищних і сільських рад у галузі регулювання земельних відносин належить реалізація державного контролю за використанням і охороною земельних ресурсів.

Реалізуючи управлінські функції щодо раціонального використання та охорони земельних ресурсів, місцева рада організує землеустрій, виконує контроль за використанням земель, інформує населення про стан та обіг земельних ділянок тощо. Сільські, селищні і міські ради у галузі земельних відносин мають такі повноваження: організація землеустрою; передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб; вилучення земельних ділянок комунальної власності із постійного користування відповідно; викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст; обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земельних ділянок юридичними особами та громадянами у разі порушення ними вимог земельного законодавства; вирішення земельних спорів тощо. Таким чином, вивчивши організацію органів управління земельними ресурсами, можна стверджувати, що їхня ієрархія має вертикальну структуру. Така організація

найчастіше використовується для управління масштабними процесами, адже вона значно спрощує та прискорює прийняття управлінських рішень на кожному з рівнів.