

УДК 336.145

О. В. Проніна, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету

МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМВІДНОСИН ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ПРОЦЕСІ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Розглянуто проблеми, пов'язані з реформуванням земельного законодавства. Досліджено основні недоліки законодавства, що створюють умови для порушень земельного законодавства, та механізми взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами.

Ключові слова: земельні ресурси; земельне законодавство; державне управління; земельні відносини; публічна влада.

Proposed to consider the issues associated with temperature Land Reform legislation. The basic flaws in the legislation creating the conditions for violations of land legislation and mechanisms for the relationship of the public authorities in the management of land resources.

Key words: land; land law; public administration; land relations; public authorities.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Нині питання управління земельними ресурсами на загальнодержавному рівні надзвичайно гостре. Радою національної безпеки і оборони України визначається, що залишаються невирішеними такі проблемні питання: реформування відносин власності на землю, вдосконалення земельного законодавства, створення інфраструктури ринку земель, організація автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру тощо; складні процедури прийняття рішень щодо надання (вилучення) земельних ділянок, повільними темпами оформлюються правовстановлювальні документи з права власності на землю; недостатніми темпами проводяться роботи щодо інвентаризації та нормативної грошової оцінки земель; не встановлено меж більшості населених пунктів; ще на початковому етапі робота з розмежування земель державної та комунальної власності, що стримує завершення процесу земельної реформи.

Зазначені недоліки створюють умови для масових порушень земельного законодавства, а також порушень конституційних прав громадян. Сфера земельних відносин, уражена корупцією, стала сприятливим середовищем для діяльності організованих злочинних угруповань, у тому числі з залученням працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів. Частішають випадки прийняття судами неправомірних рішень у справах з питань земельних відносин, унаслідок чого органи виконавчої влади змушені вчиняти незаконні дії щодо надання, всупереч вимогам законодавства, земельних ділянок у власність суб'єктам господарювання. Поширилися також випадки самочинного зайняття земельних ділянок [1]. Масовою стала забудова прибережних захисних смуг уздовж річок, морів, навколо озер і водосховищ.

Головна причина наростання негативних тенденцій в галузі управління земельними ресурсами – це критичне зниження ефективності функціонування механізмів взаємовідносин органів публічної влади. Це зумовлено неадекватними організаційними змінами, недостатнім нормативно-правовим регулюванням їх діяльності, фінансовим, матеріально-технічним забезпеченням

© О. В. Проніна, 2013

і незадовільною кадровою політикою в зазначених органах. З огляду на це розв'язання проблем правового забезпечення земельної реформи, підвищення ефективності державного управління та контролю у сфері земельних відносин, використання й охорона земель набуває особливої актуальності й зумовлює необхідність розробки нового підходу до реалізації державної політики у сфері управління земельними ресурсами, використання та охорони земель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Проблеми державного управління земельними ресурсами досліджувались багатьма вченими. Особливості державного управління земельними ресурсами розкриті в дослідженнях Ю. Білика, А. Даниленка, О. Дорош, Й. Завадського, М. Калюжного, М. Корецького, П. Кулинич, П. Макаренко, О. Могильного, Л. Новаковського, О. Охрія, В. Пересоляка, Ю. Полтавського, К. Радченко, А. Третяка, М. Хвесика, О. Шапоренко. Питання ролі місцевого самоврядування у сфері земельних відносин досліджено в працях В. Бабича, М. Баймуратова, Л. Бойко-Бойчука, В. Кампо, Ю. Лебединського, О. Мечинського, М. Мягченка, М. Пікуляка, В. Погорілка, Т. Смирнової, І. Солоненка, М. Пухтинського, В. Шаповала, Ю. Шарова та ін. Однак зазначимо, що дослідження механізмів взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами ще не має системного характеру. Насамперед ідеться про розв'язання проблем, пов'язаних із розмежуванням повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Також потребують подальшого аналізу питання вдосконалення нормативно-правового механізму регулювання земельних відносин, забезпечення контролю за раціональним використанням та охороною земель. Недостатня дослідженість питань зумовила вибір теми статті та її актуальність.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання) – визначення основних проблем функціонування механізмів взаємовідносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування для розробки рекомендацій щодо створення організаційної структури з питань земельних ресурсів у системі органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Узагальнення теоретико-методологічного доробку у сфері управління земельними ресурсами показало, що земельні відносини як складова виробничих відносин посідають особливе місце в суспільному виробництві й потребують цілеспрямованої координації дій, адекватних формам власності на землю, формам господарювання на ній та способам використання землі в усіх галузях економіки. Тому використання землі, а в широкому розумінні земельних ресурсів, потребує цілеспрямованого керування. Крім того, в Україні управління земельними ресурсами – це головна проблема земельної реформи, яка ще досі не вирішена і потрібно шукати шляхи ефективного використання земельних ресурсів [2].

Земельні відносини – це суспільні відносини між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадянами та юридичними особами щодо володіння, користування й розпорядження земельними ділянками, а також щодо державного управління земельними ресурсами України. Тому створення ефективного механізму державного управління земельними ресурсами на регіональному рівні слід розглядати в контексті взаємовідносин двох підсистем: органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

До органів виконавчої влади, які здійснюють управління земельними ресурсами на територіальному рівні, належать територіальні органи земельних ресурсів і місцеві державні адміністрації. У процесі дослідження організаційної структури органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також процедури їх діяльності визначено, що їхні

злагоджені взаємовідносини – це основа для розвитку земельних відносин і формування сучасної системи управління земельними ресурсами. Проте зіставлення організаційно-управлінських функцій даних органів засвідчило про дуалізм повноважень у процесі управління земельними ресурсами [3].

Аналіз світового досвіду регулювання земельних відносин показав, що практично в усіх цивілізованих державах фундаментальною основою організації управління земельними ресурсами є державне регулювання правовідносин на землю, хоча принципи, форми й підходи до правового розв'язання цієї проблеми в різних країнах істотно відрізняються. Для кожної країни характерний певний тип земельної реформи та земельного адміністрування. Але, незважаючи на значну розмаїтість природно-економічних умов, загальною вимогою в усіх країнах щодо підтримки ефективного функціонування земельного ринку є обов'язкова державна реєстрація земельних угод і прав на землю. Для багатьох розвинених країн сучасна організація землеустрою має такі загальні риси, як: розподіл землевпорядних замовлень на конкурсній основі; участь “промоутерів” у процесі землеустрою; суспільна спрямованість; природоохоронний характер землеустрою.

Отже, необхідно подальше вивчення питань державного управління земельними ресурсами в контексті розв'язання проблем правового забезпечення земельної реформи, підвищення ефективності державного управління та контролю у сфері земельних відносин, використання й охорони земель, функціонування налагоджених механізмів взаємовідносин між органами публічної влади щодо означеної проблеми.

Для управління земельними ресурсами слід забезпечити функціонування чітких, прозорих, досконалих механізмів взаємовідносин між адміністраціями (МДА) та органами місцевого самоврядування (ОМС).

Механізм взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами можна визначити як систему організаційних форм, засобів, методів реалізації повноважень під час виконання завдань державної політики у сфері управління земельними ресурсами. Реалізація повноважень, наданих територіальним органам земельних ресурсів, місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування в галузі регулювання земельних відносин і охорони земель, – основа взаємовідносин даних органів. Мета цих дій – створення та забезпечення функціонування системи земельних відносин і землекористування, що дозволяє повністю задовольняти потреби суспільства, пов'язані з використанням землі. Спільний об'єкт взаємовідносин – це земельний фонд України, а предмет – процеси організації використання землі, що в межах певної території забезпечують усі потреби його жителів.

Щодо об'єкта взаємовідносин органів публічної влади, то можна виділити такі види (напрями) взаємовідносин: проведення земельної реформи; організація землеустрою та охорони земель; розпорядження землями (припинення, вилучення (викуп), передача у власність (оренда), надання в користування земельних ділянок); підготовка пропозицій щодо плати за землю; здійснення контролю за використанням та охороною земель; ведення державного земельного кадастру; розгляд земельних спорів [4].

Такий підхід дає можливість більш глибоко та систематизовано розглядати взаємовідносини органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Дані напрями реалізуються через функціонування механізмів: нормативно-правового, економічного, організаційного і соціального, які тісно пов'язані й комплексно забезпечують дійове державне управління земельними ресурсами. Нормативно-правовий механізм взаємовідносин – це система засобів, що забезпечують узгодження діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні. Даний механізм – це підґрунтя для всіх інших, бо саме він забезпечує можливість, гарантованість і стабільність їх функціонування.

Механізми державного управління

Проаналізувавши функціонування механізмів взаємовідносин органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, можна зробити висновок про необхідність їх удосконалення в таких аспектах:

- узгодження законодавчого забезпечення регулювання земельних відносин;
- запровадження принципів децентралізації і деконцентрації, що дасть можливість розмежувати сфери діяльності, функції та відповідальність між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; визначити послуги, які надають населенню дані органи, чітко розділити власні й делеговані повноваження, усунути невідповідності в їх реалізації;
- державне фінансування заходів земельної реформи;
- запровадження системи дієвого контролю за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель;
- розмежування земель державної і комунальної власності;
- спрощення процедури розпорядження землями шляхом запровадження дозвільних органів;
- створення єдиної автоматизованої системи державного земельного кадастру.

Контроль за використанням та охороною земель – одна з найважливіших функцій державного управління земельним фондом, що полягає в забезпеченні дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України. Для ефективної реалізації контрольної функції держави необхідне також функціонування системи самоврядного і громадського контролю, яка, як видно з дослідження, майже не реалізується. Тобто недостатність контролю призводить до того, що належним чином не діє механізм державного управління земельними ресурсами.

За результатами аналізу механізмів взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами на прикладі м. Херсона зроблено висновок про необхідність їх удосконалення за такими напрямками: фінансування заходів земельної реформи; організація контролю за охороною та використанням земель; запровадження принципів децентралізації та деконцентрації. Таким чином, нагальним завданням теорії державного управління є розробка системи заходів (організаційних, соціальних, економічних, нормативних) щодо налагодження ефективних механізмів взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами [3].

Нині в Україні бракує цілісної системи земельного законодавства. Значна частина чинних земельних правових норм застаріла й вичерпала себе, багато з них суперечливі. Перегляд та оновлення окремих статей Земельного кодексу України (ЗКУ), наповнення його статтями прямої дії дозволить ліквідувати протистояння між державними і регіональними органами влади, в повному обсязі застосовувати інші закони, в яких із питань володіння, користування й розпорядження земельними ділянками зроблено посилання на недосконалі норми ЗКУ.

Удосконалення нормативно-правового механізму взаємовідносин органів публічної влади має здійснюватися поетапно:

- 1) доопрацювання ЗКУ та розробка всього комплексу нормативно-правових актів, що забезпечують удосконалення земельних відносин, насамперед у частині перерозподілу повноважень у сфері регулювання земельних відносин між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, а також у частині делегування повноважень місцевих рад їх виконавчим органам (ст. 12 ЗКУ);
- 2) введення та регламентація інституту дозволеного використання, тобто без проходження процедури зміни цільового призначення земельної ділянки у разі її використання в межах дозволеного;

Механізми державного управління

3) надання прав юридичним особам набувати у власність земельні ділянки без обмежень у використанні (як це передбачено ЗКУ виключно для підприємницької діяльності), тобто за будь-яким цільовим призначенням (ст. 82 ЗКУ);

4) надання можливості орендарю переважного права на отримання орендованої земельної ділянки у власність у випадках і порядку, визначених земельним законодавством (ст. 93 ЗКУ);

5) надання дозволу на продаж земельних ділянок державної та комунальної власності громадянам та юридичним особам, на яких розташовано об'єкти незавершеного будівництва, що є власністю покупців цих ділянок, а також прилеглих територій. Контроль за використанням та охороною земель – одна з найважливіших функцій державного управління земельним фондом, що полягає у забезпеченні дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України.

Для ефективної реалізації контрольної функції держави слід забезпечити функціонування системи самоврядного і громадського контролю, яка, як показало дослідження, майже не реалізується. Тобто недостатність контролю призводить до того, що механізм державного управління земельними ресурсами не діє належним чином.

Щоб удосконалити економічний механізм взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, пропонуємо:

- сформувати інфраструктуру елементів ринку землі та забезпечити її функціонування; стимулювати розвиток ринку земель міст та інших населених пунктів шляхом надання інвесторам широкого вибору можливостей придбання земельних ділянок із земель державної та комунальної власності для підприємницької діяльності;

- запровадити практику викупу земельних ділянок, що перебувають у приватній власності, для потреб територіального розвитку міст та інших населених пунктів.

Налагодження функціонування організаційного механізму взаємовідносин органів публічної влади потребує:

- удосконалення порядку здійснення контролю за використанням та охороною земель, а також механізмів моніторингу земель і землекористувань для своєчасного виявлення та оцінювання змін стану земель;

- поліпшення профілактичної роботи щодо запобігання порушенням земельного законодавства, інформування населення про діяльність органів, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель;

- удосконалення діяльності органів, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, порядку їх взаємодії з прокуратурою, органами внутрішніх справ, та запровадження систематичних спільних комплексних перевірок додержання суб'єктами земельних відносин земельного законодавства; створення координаційних органів зі здійснення на міжвідомчій основі контролю за використанням земель.

Удосконалення соціального механізму взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування спрямовано на підвищення соціальної активності населення у сфері охорони та раціонального використання земель, надання якісніших послуг населенню міста з питань землеволодіння та землекористування [5].

Таким чином, назріла потреба в удосконаленні системи управління земельними ресурсами на місцевому рівні, що, на нашу думку, може здійснюватись через уточнення критеріїв оцінки результативності послуг, які надаються органами публічної влади з управління земельними ресурсами, та підвищення ефективності контролю за раціональним використанням і охороною земель. Тому пропонуємо авторську методику оцінки якості (результативності) послуг, що надає міське управління земельних ресурсів громадянам та юридичним особам. Мета проведення даної оцінки – визначення рівня задоволеності населення якістю послуг; оцінка

Механізми державного управління

діяльності установ, що надають послуги; розробка заходів, спрямованих на підвищення якості цих послуг; підвищення результативності діяльності органів, що надають такі послуги.

Оцінка якості послуги відбувається таким чином:

1. Умови обслуговування (зручність, увічливість, час надання послуги).
2. Повнота виконання процедур, необхідних для надання послуг.
3. Кваліфікаційні вимоги до персоналу, що надає послугу.

Основними напрямками діяльності у сфері громадського контролю в галузі використання та охорони земель мають бути: безпосередня участь громадськості у справах, спрямованих на забезпечення раціонального використання й відтворення природних ресурсів та охорону довкілля; надання допомоги органам державного та самоврядного контролю в забезпеченні дотримання вимог земельного законодавства підприємствами, установами, організаціями та громадянами, відвернення та виявлення порушень законодавства, вжиття відповідних заходів щодо їх усунення; сприяння в забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель; виховання та інформування широких верств населення через засоби масової інформації.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, розкрито теоретичні узагальнення й авторські підходи до виконання актуального наукового завдання щодо вдосконалення механізмів взаємовідносин органів публічної влади у процесі управління земельними ресурсами та розроблено рекомендації, практична реалізація яких сприятиме підвищенню результативності реалізації державної політики у сфері управління земельними ресурсами, що сформульовано у висновках і пропозиціях.

1. Визначено основні напрями взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами: проведення земельної реформи; організація землеустрою й охорони земель; розпорядження землями (припинення, вилучення (випуск), передача у власність (оренда), надання в користування земельних ділянок); підготовка пропозицій щодо плати за землю; здійснення контролю за використанням та охороною земель; ведення державного земельного кадастру; розгляд земельних спорів. Наведена класифікація дозволяє глибше й систематизованіше дослідити взаємовідносини органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

2. Функціонування механізмів взаємовідносин ОБВ і ОМС виявило необхідність їх удосконалення в таких аспектах: узгодження законодавчого забезпечення регулювання земельних відносин; упровадження принципів децентралізації і деконцентрації, що дасть можливість розмежувати сфери діяльності, функції й відповідальність між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування; визначити послуги, які надають органи публічної влади населенню, чітко розділити власні й делеговані повноваження, усунути невідповідності в їх реалізації; державне фінансування заходів земельної реформи; запровадження системи дієвого контролю за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель; розмежування земель державної і комунальної власності; спрощення процедури розпорядження землями шляхом упровадження дозвільних органів; створення єдиної автоматизованої системи державного земельного кадастру.

3. Визначено, що механізм взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами – це спрямована на підвищення якості надання послуг населенню система організаційних форм, засобів, методів реалізації повноважень для виконання завдань державної політики у сфері управління земельними ресурсами.

4. Узагальнення зарубіжного й вітчизняного досвіду нормотворчої діяльності в галузі управління земельними ресурсами дозволило встановити, що законодавче забезпечення

Механізми державного управління

раціонального землекористування потребує внесення змін до чинного Земельного кодексу України в частині:

- перерозподілу повноважень у сфері регулювання земельних відносин між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади в частині делегування повноважень місцевих рад їх виконавчим органам (ст. 12);
- уведення та регламентація інституту дозволеного використання (ст. 20);
- надання права юридичним особам (громадянам або юридичним особам України) отримувати у власність земельні ділянки без обмежень у використанні (ст. 82);
- надання можливості орендарю переважного права на отримання орендованої земельної ділянки у власність у випадках і порядку, визначених земельним законодавством (ст. 93).

5. Економічний механізм взаємовідносин органів виконавчої влади і місцевого самоврядування потребує забезпечення належного фінансування робіт щодо розроблення та затвердження у встановленому порядку проектів розподілу територій кварталів, земельно-порядних робіт, необхідних для розмежування земель державної і комунальної власності [6].

6. Належне функціонування організаційного механізму взаємовідносин органів виконавчої влади і місцевого самоврядування потребує: удосконалити діяльність органів, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, порядок їх взаємодії з прокуратурою, органами внутрішніх справ та запровадити практику систематичного проведення спільних комплексних перевірок дотримання суб'єктами земельних відносин земельного законодавства; створити координаційні органи щодо здійснення на міжвідомчій основі контролю за використанням земель.

7. Для вдосконалення соціального механізму доцільно:

– здійснювати самоврядний контроль за використанням та охороною земель, передбачений ст. 189 Земельного кодексу України та ст. 33 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”;

– проводити профілактичну роботу щодо запобігання порушенням земельного законодавства, інформувати населення про діяльність органів, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель;

– оцінювати рівень задоволеності населення якістю послуг, діяльністю установ, що надають послуги з питань землеволодіння та розпорядження землями.

8. Запропоновано структурно-функціональну схему контролю за раціональним використанням і охороною земель та розроблено рекомендації щодо функціонування інституту громадських інспекторів для малих та середніх міст, що дозволяє налагодити механізми взаємовідносин між суб'єктами управління земельними ресурсами на регіональному рівні. Виходячи з цього, обґрунтовано доцільність створення управління з регулювання земельних відносин міської ради, в якому передбачено три відділи:

- 1) вирішення земельних спорів і розпорядження землями;
- 2) ведення земельного кадастру;
- 3) здійснення самоврядного контролю.

Також в управлінні можна створити сектор з розробки пропозицій до програм розвитку земельних відносин, охорони і раціонального використання земель. Для цього в роботі надано пропозиції щодо функціонування управління з регулювання земельних відносин міської ради.

Основна проблема організації системи управління земельними ресурсами, яка відповідає вимогам перехідної економіки, полягає в забезпеченні відповідною науковою базою. Відчувається гострий дефіцит знань про раціональні масштаби державного втручання в процес розподілу, використання і відновлення земельних ресурсів, ефективні механізми поєднання адміністративних і ринкових способів регулювання цих процесів, оптимальні організаційні структури і форми управління ними.

Сучасна система управління земельними ресурсами недостатньо збалансована і не забезпечує позитивний результат у досягненні високої економічної ефективності та екологічної безпеки в землекористуванні. Тому пропонуємо переглянути на системній основі концептуальні орієнтири і пріоритети розподілу функцій управління земельними ресурсами на різних рівнях і ланках влади. Частина функцій управління має належати до компетенції центральних органів влади, частина – до компетенції органів місцевого самоврядування. Для формування сучасної системи управління земельними ресурсами важливо чітко визначити її завдання, функції та принципи організації управління.

Список використаних джерел:

1. Про охорону земель : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
2. Про Основні засади (Стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України // Офіційний вісник України. – 2011. – № 3. – Ст. 158.
3. Земельний кодекс України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
4. Мартин А. Г. Оптимальність землекористування: сучасне розуміння та шляхи досягнення / А. Г. Мартин // Землевпорядна освіта, наука та виробництво: сьогодення та перспективи очима молодих вчених : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 25 лютого 2003 р.) – К. : ТОВ “ЦЗРУ”, 2003. – С. 85–92.
5. Мартин А. Г. Сучасний стан та пропозиції щодо нормування в галузі охорони земель в Україні / А. Г. Мартин, Т. О. Євсюков // Землеустрій і кадастр. – 2008. – № 1. – С. 21–27.
6. Новаковський Л. Я., Консервація деградованих і малопродуктивних орних земель України / Л. Я. Новаковський, О. П. Канащ, В. О. Леонець // Вісник аграрної науки. – 2000. – № 11. – С. 54–59.