

ЕКОНОМІКА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

УДК 334.025

Інституціоналізація системи державного адміністрування землекористування

Курильців Р.М.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри земельного кадастру
Львівського національного аграрного університету

Стаття присвячена дослідженню процесів інституціоналізації системи державного адміністрування землекористування. Визначено основні методи контролю в системі адміністрування землекористування. Обґрунтовано взаємозв'язок контролюючого та регулюючого впливу системи адміністрування землекористування на суб'єктів земельних відносин.

Ключові слова: інституалізація, адміністрування землекористування, контроль, регулюючий вплив, економічне стимулювання.

Курыльцев Р.М. ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Статья посвящена исследованию процессов институционализации системы государственного администрирования землепользования. Определены основные методы контроля в системе администрирования землепользования. Обоснована взаимосвязь контролирующего и регулирующего воздействия системы администрирования землепользования на субъектов земельных отношений.

Ключевые слова: институализация, администрирование землепользования, контроль, регулирующее влияние, экономическое стимулирование.

Kuryltsiv R.M. THE INSTITUTIONALIZATION OF STATE SYSTEM OF LAND ADMINISTRATION

The article is devoted to the research of process of institutionalization of state system of land administration. It is defined the basic controlling methods of land administration system. The relationship of controlling and regulating influence of land administration system on subjects of land relations is justified.

Keywords: institutionalization, land administration, control, regulating influence, economic stimulation.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В умовах реформування земельних відносин в Україні значний інтерес для дослідження представляє проблема науково обґрунтованого підходу до ефективного вирішення питань інституціонального забезпечення економічного розвитку.

Адже відставання інституціональних змін в Україні від радикальних ринкових реформ призвело до виникнення та поглиблення суперечностей між застарілими принципами формування системи державного управління, що тяжіли до радянських догм, і лібералізації економічних відносин [1, с. 6].

Інституціональні реформи повинні бути безпосередньо пов'язані зі зміною загальної парадигми економічної політики щодо розвитку національно орієнтованої системи землекористування, а відповідно, і щодо державного його адміністрування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питання інституалізації системи адміністрування землекористування знайшло своє відображення у спільних наукових працях П. Дейла та Д. Маклафліна [2], С. Енемарка, А. Раджабіфарда, Я. Вільямсона, Д. Воласа [3], Я. Зевенберга Р. Бенета [4] та інших авторів. Однак значна увага у їхніх роботах приділена проблематиці формування інформаційної інфраструктури системи адміністрування землекористування.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. В Україні система адміністрування землекористування проходить етап становлення. Через те, що в роботах українських вчених цей науковий напрям розкритий досить фрагментарно, сьогодні вкрай важливим є обґрунтування напрямів інституалізації її системи для підвищення ефективності прийняття управлінських

рішень щодо використання та охорони земель в Україні.

При цьому спеціальної уваги потребує дослідження способів непрямого регулюючого впливу на власників земельних ділянок та землекористувачів, що пов'язані з економічним стимулювання землекористувачів та фінансовим покаранням за неправомірну господарську діяльність на землі.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є комплексне дослідження процесів інституціоналізації системи державного адміністрування землекористування, що пов'язані з контролюючим та регулюючим впливом на суб'єктів земельних відносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Земельний кодекс України виділяє такі основні види контролю у сфері земельних відносин, як державний, самоврядний і громадський [5]. Відзначаючи важливе значення самоврядного та громадського контролю, перш за все зупинимось на державному контролі за використанням та охороною земель, адже його об'єктом є всі землі в межах території України.

До повноважень Міністерства аграрної політики та продовольства України у сфері державного контролю за використанням та охороною земель належить проведення моніторингу родючості ґрунтів та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення. В свою чергу, державний контроль (нагляд) за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності здійснює Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, яка підпорядковується Мінагрополітики. До її повноважень належать:

- здійснення державного геодезичного нагляду за топографо-геодезичною і картографічною діяльністю;
- організація та здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності;
- організація та здійснення державного нагляду (контролю) в частині родючості ґрунтів;
- обстеження земельних ділянок, які підлягають рекультивациі, та видання спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок відповідно до проектів, затверджених у встановленому порядку, а також обстеження земельних ділянок, яким заподіяна шкода внаслідок їх самовільного зайняття, використання не за

цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу;

- участь у роботі комісії під час прийняття в експлуатацію меліоративних систем і рекультивованих земель, захисних лісонасаджень, протиерозійних гідротехнічних споруд та інших об'єктів, які споруджуються з метою підвищення родючості ґрунтів та забезпечення охорони земель;

- видача висновку про поліпшення екологічного стану земель і підвищення родючості ґрунтів сільськогосподарського призначення;

- складання протоколу про адміністративні правопорушення та розгляд справи про адміністративні правопорушення, накладення адміністративних стягнень;

- розрахунок розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання їх не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву без спеціального дозволу та вжиття заходів до її відшкодування в установленому законодавством порядку;

- вжиття відповідно до закону заходів щодо повернення самовільно зайнятих земельних ділянок їх власникам або користувачам;

- здійснення землеустрою, у тому числі забезпечення проведення державної інвентаризації земель;

- здійснення державного нагляду у сфері землеустрою;

- проведення відповідно до законодавства моніторингу земель та охорони земель;

- проведення в установленому законодавством порядку державної експертизи програм і проектів з питань землеустрою, програм з питань топографо-геодезичної і картографічної діяльності, проектів топографо-геодезичних і картографічних робіт та їх результатів [6].

До сфери Міністерства екології та природних ресурсів України відноситься проведення державної екологічної експертизи, а здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів здійснює Державна екологічна інспекція України, до завдань якої належать:

- здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель у частині додержання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, фізичними та юри-

дичними особами вимог законодавства України про охорону земель;

- здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства про використання та охорону земель;

- здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства про охорону і раціональне використання вод та відтворення водних ресурсів;

- здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства про охорону атмосферного повітря;

- здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства про охорону, захист, використання та відтворення лісів;

- здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства щодо охорони, утримання і використання зелених насаджень;

- здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства про додержання режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду [7].

Також чинним законодавством передбачено здійснення державної санітарно-гігієнічної експертизи, яку проводить Міністерство охорони здоров'я України.

Як бачимо, адміністративний вплив державних органів влади на землевласників та землекористувачів здійснюється шляхом застосування певної сукупності контролюючих методів, які можуть ототожнюватися із способами його проведення. Серед них можна виділити нагляд, моніторинг, експертизу, інвентаризацію та паспортизацію (рис. 1).

Варто зазначити, що кожен з розглянутих методів державного контролю має свої особливості здійснення, але у своїй сукупності всі вони направлені на здійснення ефективного адміністрування землекористування.

У свою чергу, самоврядний контроль за використанням та охороною земель, відповідно до ст. 189 Земельного кодексу України та ст. 20 Закону України «Про охорону земель», здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами.

Однак варто погодитись із думкою С. Хом'яченко, яка відзначає, що основна різниця між державним та самоврядним контролем полягає у характері суспільних інтересів, які реалізуються через зазначені види контролю за використанням та охороною земель. Якщо державний контроль за використанням та охороною земель виражає державні інтереси, тобто інтереси всього народу нашої кра-

їни, то самоврядний контроль покликаний захищати інтереси конкретних територіальних громад у сфері раціонального використання та охорони земель [8, с. 168].

Отже, сьогодні, в умовах проведення децентралізації управління щодо використання та охорони земель, виникає риторичне питання, чи достатньо сьогодні повноважень у територіальних органів влади щодо контролю за використанням та охороною земель.

Часткову відповідь на це запитання дає проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування з розпорядження землями державної власності і посилення державного контролю за використанням та охороною земель», розроблений Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру. В ньому, зокрема, пропонується передати повноваження щодо проведення моніторингу земель сільським, селищним та міським радам [9].

Однак слід сказати, що цим же законопроектом пропонується виключити ст. 190 Земельного кодексу України, що пов'язана з проведенням громадського контролю за використанням та охороною земель.

Окрім того, що громадський контроль за використанням та охороною земель за своєю суттю не відповідає його характеристикам, він здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними центральними органами виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі та у сфері охорони навколишнього природного середовища. Отже, виходить так, що всі суб'єкти контролю за використанням та охороною земель виступають від імені держави. Хто ж тоді захищатиме інтереси громадянськості, хто контролюватиме діяльність державних інспекторів у сфері використання та охорони земель та відомств, яким вони підпорядковуються, окрім державного апарату? Ось в цьому, на нашу думку, криється основна проблема неефективного адміністрування землекористування в нашій державі.

Для її вирішення повинен запрацювати механізм взаємоконтролю, за яким влада повинна контролювати виконання взятих на себе землевласниками та землекористувачами обов'язків щодо дозволеного використання та охорони земель, а громадськість (громадські об'єднання) мають здійснювати експертизу за прийнятими органами виконавчої влади рішеннями у земельній сфері.

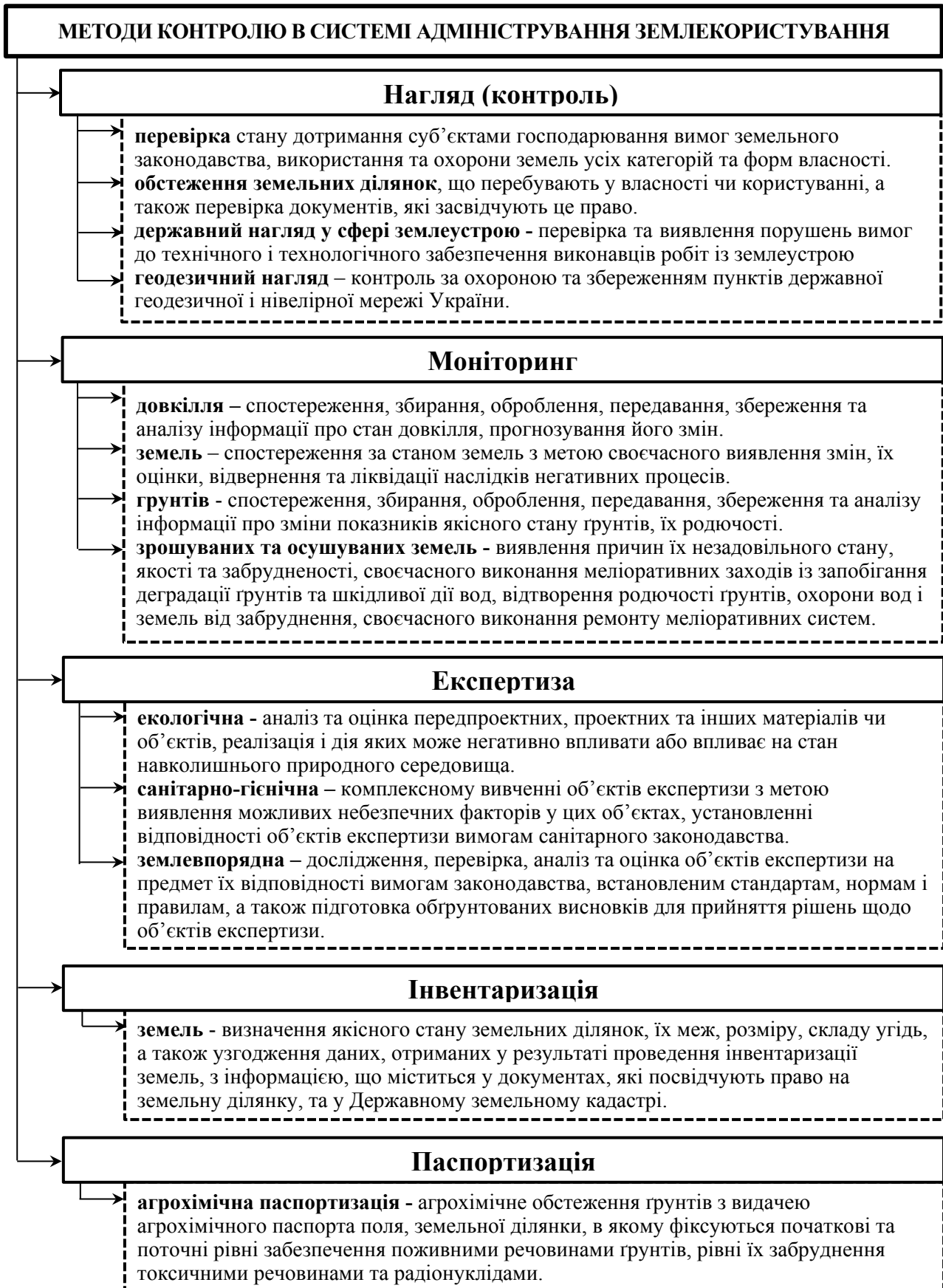


Рис. 1. Методи контролю в системі адміністрування землекористування

Адже громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізмом демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [10].

Для цього держава повинна активно залучити громадян до участі в процесі адміністрування землекористування забезпечувати ефективну співпрацю об'єднань громадян, громадських організацій зі спеціально уповноваженими органами виконавчої влади, сприяти забезпеченню публічності, прозорості, інформованості громадськості щодо результатів здійснення своєї діяльності.

Отже, основним завданням громадського контролю за використанням та охороною земель повинно бути не стільки надання допомоги органам державного контролю в забезпеченні додержання вимог земельного та природоохоронного законодавства підприємствами, установами, організаціями та громадянами, скільки перевірка додержання органами державної влади та органами місцевого самоврядування вимог земельного зако-

нодавства у процесі регулювання земельних відносин.

А громадські інспектори повинні призначатися не головними державними інспекторами, а органами місцевого самоврядування за поданням громадських організацій та за погодженням з відповідними органами виконавчої влади, що здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель.

Отже, контроль є ефективним інструментом забезпечення реалізації правових актів держави та основним засобом забезпечення дієвості законодавства, його реалізації всіма суб'єктами земельних відносин.

Державний контроль – вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею відповідними засобами та способами специфічного контрольово-владного впливу на стан суспільних відносин. Метою контрольово-владного впливу держави є «відновлення», «формування» і «спрямування» суспільних процесів відповідно до легітимних критеріїв щодо ефективності державного управління, зокрема здійснення державної влади. А це означає, що метою контролю є вирішення питань як щодо «ефективності», так і щодо «законності» діянь суб'єктів суспільних відносин [11, с. 12]. Його важливість полягає в тому, що він виконує роль засобу підвищення ефективності функціонування системи адміністру-

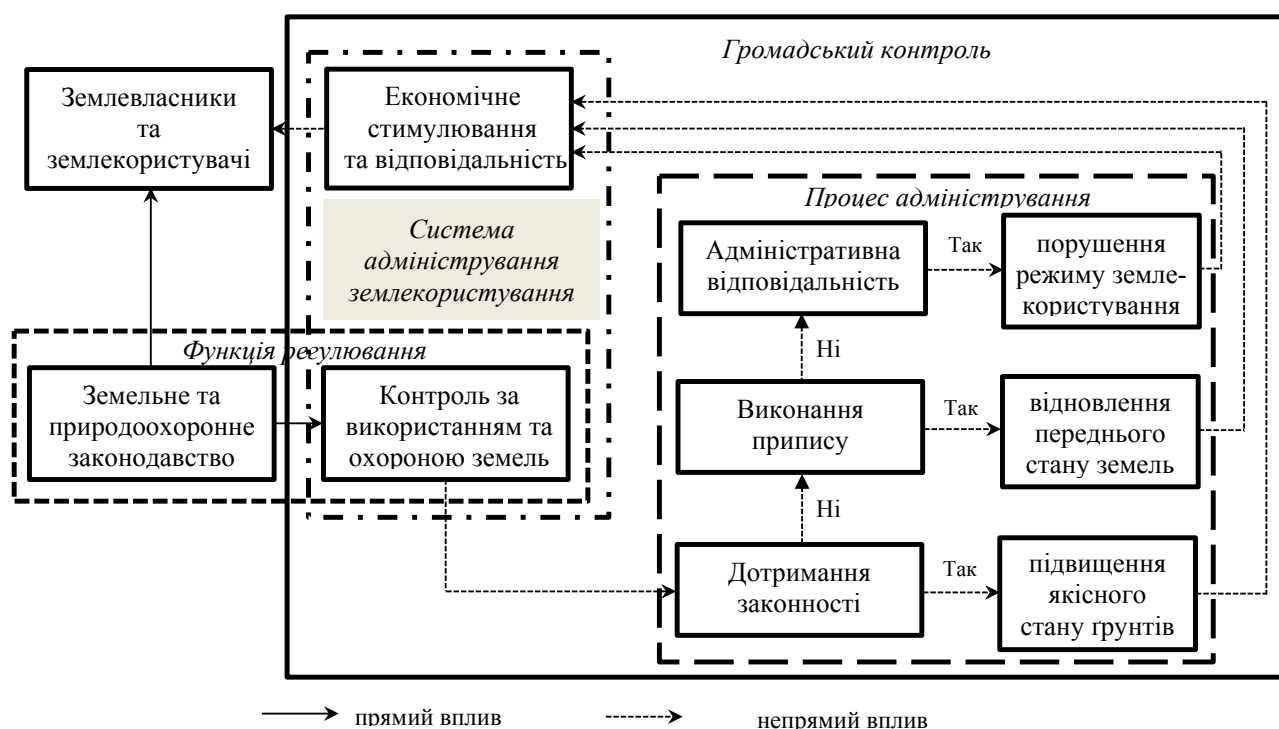


Рис. 2. Модель процесу контролю як регулюючої функції адміністрування землекористування

вання землекористування шляхом економіко-правового регулювання через стимулювання чи покарання землевласників та землекористувачів.

Однак тут потрібно чітко розділяти функцію регулювання системи інтегрованого управління землекористування, адже вона носить двоїстий характер. З одного боку, регулювання є прямим впливом держави на різні сторони соціально-економічного розвитку та діяльності землевласників і землекористувачів через нормативно-правові акти земельного, екологічного та іншого законодавства. З іншого боку, функція регулювання системи адміністрування землекористування має не прямий характер впливу, що полягає у контролюючому впливі держави на економічні інтереси суб'єктів земельних відносин через поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель (рис. 2).

Отже, поняття «контроль в адмініструванні» необхідно розглядати у трьох основних аспектах:

- як систематичний аналіз та перевірку додержання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування вимог земельного законодавства у процесі регулювання земельних відносин;

- як підсумковий етап процесу управління, основою якого є зворотній зв'язок впливу на землевласників та землекористувачів;

- як складова процесу розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень землевласниками та землекористувачами, оцінки та аналізу результатів їх діяльності, оперативного втручання в їх господарську діяльність для прийняття коригуючих чи стимулюючих заходів.

Він як невід'ємна складова системи адміністрування землекористування, він виступає як економічна категорія узгодження еколого-економічних інтересів держави та суспільства.

Як бачимо, контроль є необхідним в матеріальному стимулюванні землекористування, адже він є обов'язковим елементом стимулюючої ситуації. Зрештою, стимулюють не самі податкові пільги, пільгове кредитування чи надбавка до цін, а ймовірність їх отримання, яка і визначається в процесі адміністрування землекористування.

Застосування економічних важелів впливу на поведінку юридичних та фізичних осіб як суб'єктів земельних правовідносин спрямоване насамперед на позитивне виконання

ними обов'язків власників землі й землекористувачів щодо підвищення родючості ґрунтів та збереження корисних властивостей землі. Водночас органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані створювати такі економіко-правові умови, які б спонукали власників землі і землекористувачів добровільно, без будь-яких засобів примусового впливу на їх діяльність, брати безпосередню участь у виконанні заходів, пов'язаних з раціональним використанням та охороною земель за ринкових умов [12, с. 212–213].

Відповідно до ст. 205 Земельного кодексу до таких стимулів законодавець відносить:

- надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель;

- виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини;

- звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами;

- компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини.

Ці заходи, хоч і визначені законодавчо, порядок їх застосування поки що не встановлено, що породжує низький рівень їх застосування. Для вирішення цього питання Міністерством аграрної політики та продовольства України в кінці 2012 року було розроблено проект Постанови КМУ «Про затвердження Порядку економічного стимулювання використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів».

В ній, зокрема, визначаються організаційні засади, умови, підстави та механізм економічного стимулювання використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів землевласниками і землекористувачами, у тому числі орендарями.

Підставою для економічного стимулювання землевласників та землекористувачів, у тому числі орендарів, є:

- нормативна грошова оцінка земель;
- здійснення комплексу протиерозійних заходів, передбачених в проектах землеустрою або в планах ґрунтозахисних заходів;

– створення і додержання контурно-меліоративної організації території;

– дотримання проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь і передбачають заходи з охорони земель;

– охорона, збереження, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, що підтверджується результатами агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення;

– консервація деградованих не з вини власників землі і землекористувачів, в тому числі орендарів, сільськогосподарських угідь;

– належне утримання захисних лісових смуг, своєчасне здійснення ремонту протиерозійних споруд та проведення рубок догляду в лісосмугах;

– поліпшення культуртехнічного стану земель;

– зменшення забруднення земель агрохімікатами, відходами виробництва, радіоактивними речовинами, що підтверджується результатами агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення [13].

Підставою для розгляду питання про економічне стимулювання є заява (клопотання) землевласника або землекористувача до місцевих органів влади, які здійснюють регулювання у сфері охорони земель, за місцем знаходження земельної ділянки. Також заявник повинен надати копію документа, що посвідчує право власності або право користування земельною ділянкою (в тому числі, на умовах оренди затверджену в установленому порядку документацію із землеустрою (еколого-економічного обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь; будівництва протиерозійних гідротехнічних споруд; рекультиватії порушених земель; консервації земель; землювання малопродуктивних угідь; захисту земель від підтоплення, заболочення, вторинного засолення, висушування, ущільнення, закислення; створення захисних лісових насаджень), в якій визначено розрахунки затрат на впровадження зазначених заходів.

Важливим аспектом є також надання проекту договору з підрядною організацією на виконання заходів щодо реалізації проекту або довідка про можливість здійснити його реалізацію власними силами.

По завершенню робіт заявнику потрібно надати висновок про покращення екологічного стану земель і підвищення родючості

ґрунтів згідно з даними агрохімічного паспорта земельної ділянки.

В свою чергу, обсяг компенсування землевласникам і землекористувачам недоодержаної частки доходу внаслідок консервації деградованих і малопродуктивних земель, господарське використання яких є екологічно та економічно неефективним, а також техногенно забруднених земельних ділянок, на яких неможливо одержувати продукцію, що відповідає обов'язковим параметрам безпечності, а перебування людей на цих земельних ділянках є небезпечним для їх здоров'я, пропонується визначати за формулою:

$K_t = G_{oz} / T_k$, де:

K_t – розмір щорічної компенсації сільськогосподарським товаровиробникам недоодержаної частки доходу внаслідок консервації деградованих, малопродуктивних, а також техногенно забруднених земель, грн/рік;

G_{oz} – нормативна грошова оцінка сільськогосподарських угідь;

T_k – термін капіталізації рентного доходу (у роках), який встановлюється на рівні 33 років.

Для цього розпорядник бюджетних коштів, який здійснює компенсування недоодержаного доходу, укладає із землевласниками та землекористувачами договір про компенсування та виділення бюджетних коштів для компенсування недоодержаної частки доходу, строк якого визначається проектом землеустрою.

Як бачимо, проведення нормативної грошової оцінки, розробка відповідної проектної документації із землеустрою та здійснення робіт з агрохімічної паспортизації земельних ділянок повинні стати ключовими заходами для практичного застосування механізму економічного стимулювання використання та охорони земель, а також підвищення родючості ґрунтів. Усі ці заходи передбачають проведення контролюючих дій, пов'язаних із визначенням показників якісного стану ґрунту, їх зміни внаслідок господарської діяльності, експертизи документації із землеустрою та документації з оцінки земель, а також їх погодження.

Висновки з цього дослідження. Отже, контроль як складова системи державного адміністрування виступатиме як спосіб непрямого регулюючого впливу на власників земельних ділянок та землекористувачів, що пов'язаний з економічним стимулювання землекористувачів чи фінансовим покаранням за неправомірну господарську діяльність на землі. Він також матиме регулюючий

влив і на посадових осіб – вищих управ- вані на запобігання порушень органами дер-
ляючих системи державного адміністрування жавної влади та місцевого самоврядування
землекористування, через систему заходів, вимог земельного та природоохоронного
які здійснюються громадськістю і спрямо- законодавства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Економічний розвиток України: інституціональне та ресурсне забезпечення : [монографія] / [О. Алимов, А. Даниленко, В. Трегобчук]. – К. : Об'єднаний інститут економіки НАН України, 2005. – 540 с.
2. Dale P.F. Land Administration / P.F. Dale, J.D. McLaughlin. – Oxford : Oxford University Press, 1999. – 184 p.
3. Enemark S. Sustainable land governance: Spatially enabled, fit for purpose, and supporting the global agenda / S. Enemark [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.landandpoverty.com/agenda/pdfs/paper/enemark_full_paper.pdf.
4. Advances in responsible land administration / [J.A. Zevenbergen, W.T. de Vries, R.M. Bennett]. – Boca Raton : CRC Press, 2015. – 305 p.
5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768 зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
6. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру : Постанова КМУ від 14 січня 2015 року № 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>.
7. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 454/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>.
8. Хом'яченко С. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С. Хом'яченко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2004. – 207 с.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо делегування повноважень органам місцевого самоврядування з розпорядження землями державної власності і посилення державного контролю за використанням та охороною земель : Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://land.gov.ua/info>.
10. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова КМУ від 5 листопада 2008 року № 976 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>.
11. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : [монографія] / О. Сушинський. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
12. Третяк А. Управління земельними ресурсами : [навч. посіб.] / А. Третяк, О. Дорош ; за заг. ред. А. Третяка. – К. : ТОВ «ЦЗРУ», 2006. – 462 с.
13. Про затвердження Порядку економічного стимулювання використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів : Проект постанови КМУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua/regulatory?nid=2493>.