

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 332.72

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ОРГАНІЗАЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

Набока К.О.

Класичний приватний університет, м. Запоріжжя

У статті зазначено основні недоліки адміністративно-організаційного регулювання ринку земель в Україні. Запропоновано передання функцій Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру з розпорядження державними землями, землеустрою та деякі функції контролю органам місцевого самоврядування, а функції охорони земель – Державній інспекції сільського господарства України. Зазначено функції, які мають пряме відношення до компетенції Держгеокадастру та заходи з вдосконалення процедури реєстрації прав на земельну ділянку.

Ключові слова: адміністративно-організаційне регулювання, ринок земель, державний нагляд, охорона земель, Державний земельний кадастр, реєстрація прав на земельну ділянку.

Постановка проблеми. В світлі активізації дій Уряду щодо реалізації земельної реформи, пов'язаної з вимогами Міжнародного Валютного Фонду, питання адміністративно-організаційного регулювання ринкових відносин в галузі земельних відносин набувають певної актуальності. За довгий період реформування накопичено велику кількість невпорядкованих законодавчих та нормативних актів, створено розгалужену систему державних органів, повноваження яких не мають чіткого розмежування, а функції в багатьох випадках дублюються, адміністративні послуги, що надаються власникам та користувачам земельних ділянок, не відповідають рівню надання аналогічних послуг в розвинутих країнах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням удосконалення організаційного та адміністративного регулювання земельних відносин приділяють увагу в своїх наукових пошуках багато вітчизняних науковців. Так, проблеми оптимального розподілу повноважень державних органів влади у галузі земельних відносин висвітлювались у працях А. Мартіна, А. Мерзляк, Ю. Хвесик, В. Швеця та інших. Питанням землеустрою приділяють увагу А. Мартин, Л. Новаковський, А. Третяк. Напрями вдосконалення державного нагляду (контролю) в галузі землекористування є предметом досліджень Г. Атаманчука, М. Байдика, В. Боклаг, М. Богіри, Т. Лозинської, П. Саблука, А. Третяка, В. Пахомова. Проблемні питання процесу державної експертизи землевпорядної документації розглядали О. Буратевич, М. Шишов, Ю. Бікус, О. Степанюк. Нововведення в галузі реєстрації прав власності на земельну ділянку та пов'язані з ними проблеми розглядали О. Николук, І. Сиротю, С. Гриньком, М. Шульгою та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Не зважаючи на значну кількість публікацій за визначеною проблемою, залишаються невирішеними питання чіткого розмежування повноважень державних органів

щодо розпорядження державними (комунальними) землями, забезпечення прозорого та ефективного державного нагляду в галузі земельних відносин, оптимізації процесів проведення державної експертизи землевпорядної документації та реєстрації земельних ділянок.

Мета статті. Метою статті є розробка напрямів удосконалення адміністративно-організаційного механізму регулювання ринку земель в Україні. Досягнення мети обумовлено виконанням таких завдань: надати визначення адміністративно-організаційному механізму регулювання ринку земель; зазначити основні недоліки адміністративно-організаційного регулювання ринку земель на основі аналізу наукових публікацій та аналітичної інформації; запропонувати заходи щодо усунення виявлених недоліків.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-організаційний механізм регулювання ринку земель – це сукупність взаємопов'язаних методів управління, які передбачають застосування адміністративних (дозволи, заборони, ліцензії, державна експертиза, адміністративний контроль, реєстрація земельної власності, акредитація фахівців з землевпорядкування) та організаційних (структура органів державної влади та управління, планування використання земель, землевпорядні заходи) інструментів впливу.

Аналіз наукових публікацій та аналітичних доповідей дозволив виявити такі основні недоліки адміністративно-організаційного регулювання ринку земель: розгалужену організаційну структуру та широке коло виконуваних функцій центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин – Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, що обмежує функції управління органів місцевої виконавчої влади та самоврядування; поверхневий та неефективний характер контролю в системі управління земельними відносинами із-за дублювання різними центральними органами виконавчої влади контролюючих функцій; часті зміни в прави-

лах та механізмах правовідносин щодо реєстрації земельних ділянок.

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, яка є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин має надмірну концентрацію владних повноважень. Так, основними напрямками діяльності служби є: систематизація та впорядкування даних про кількісну та якісну характеристику земель, які вносяться до системи Державного кадастру; створення та розвиток національної інфраструктури геопросторових даних (географічні назви, демаркація державного кордону, геодезичний нагляд тощо); землеустрій та охорона земель, організація планових та позапланових перевірок з метою здійснення державного контролю за використанням та охороною земель; надання дозволів на зняття та перенесення родючого шару ґрунту; державна експертиза землевпорядної документації; сертифікація та ведення державних реєстрів інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів; надання витягів з технічної документації щодо нормативної грошової оцінки земельних ділянок; проведення земельних торгів; розпорядження сільгоспземлями державної власності; надання адміністративних послуг; моніторинг земельних відносин.

Таким чином Держгеокадастр виконує організаційні, контролюючі, виконавські, інформаційні та аналітичні функції. Вважаємо, що виконання організаційних та контролюючих функцій є доцільним для спеціалізованого центрального органу виконавчої влади. Однак необхідність та доцільність виконання інших функцій слід переглянути з метою усунення дублювання та порушення основних принципів управління.

Однією з найбільш часто згадуваних в науковій літературі функцій Держгеокадастру, яка створює певні протиріччя в його діяльності, є право розпоряджатися сільгоспземлями державної власності. Як зазначають дослідники, ця діяльність має найбільший корупційний потенціал з огляду на те, що контролюючі функції також виконуються Держгеокадастром. В той же час, виконуючі функції розпорядника державного майна, Держгеокадастр обмежує повноваження органів місцевої виконавчої влади та самоврядування.

Наразі є певні зрушення в цьому напрямку. Асоціацією міст України в рамках Проекту ПУЛЬС розроблено законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання повноважень об'єднаним територіальним громадам розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів та передачу даних земель до комунальної власності», на основі якого Мінрегіоном підготовлено проект закону [2], який було схвалено на засіданні Уряду 6 вересня 2017 р. Однак напередодні, 21 червня 2017 р. постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Порядок реалізації пілотного проекту з проведення електронних земельних торгів [1], який визначає механізм їх проведення територіальними органами Держгеокадастру під час здійснення повноважень щодо розпорядження сільгоспземлями державної власності. Тобто виникає певна невідповідність: повноваження розпоряджатися державними землями планують

передати об'єднаним територіальним громадам, а Держгеокадастр вдосконалює технології проведення електронних земельних торгів.

Передання державних земель за межами населених пунктів до комунальної власності та надання об'єднаним територіальним громадам повноважень з розпорядження ними, на нашу думку, повинно передбачати: організацію та проведення органами місцевого самоуправління земельних торгів; формування раціонального землеволодіння; планування розвитку територій; забезпечення еколого-економічної оптимізації використання земель; контроль дотримання вимог, зазначених у проектах землеустрою, а також своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та цільового їх використання. Отже, поряд з повноваженнями з розпорядження землею до органів місцевого самоврядування слід передати й деякі повноваження з землеустрою та державного контролю. Тільки за таких умов реформа децентралізації влади буде мати логічне продовження, а наближення адміністративних послуг до їх споживачів сприятиме більш ефективному використанню земель.

Функції Держгеокадастру щодо охорони земель сільськогосподарського призначення мають певне дублювання з функціями Державної інспекції сільського господарства України (Держсільгоспінспекції) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель, а також в частині родючості ґрунтів. Зважаючи на спеціалізацію відомства, доцільним буде передання Держсільгоспінспекції функцій контролю за умовами зняття, збереження й використання родючого шару ґрунту; дотримання правил експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд; збереженням захисних насаджень і межових знаків; введенням в експлуатацію об'єктів, що негативно впливають на стан земель; заходами з захисту земель від ерозії, селів, підтоплення, заболочення, засолення, солонцювання, висушування, ущільнення та інших процесів, що погіршують стан земель; порядком відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва; зміною показників якісного стану ґрунтів; проведенням підприємствами заходів щодо підвищення родючості ґрунтів.

Серед чисельних функцій державного нагляду (контролю), які виконує Держгеокадастр, слід залишити тільки ті, що відповідають спеціалізації відомства, а саме: за здійсненням державного обліку та реєстрації земельних ділянок (ведення Державного кадастру); за дотриманням вимог законодавства під час передачі земельних ділянок у власність, надання в оренду, вилученні тощо; за дотриманням суб'єктами земельних відносин земельного законодавства та порядку набуття й реалізації права на землю. Також до функцій контролю можна віднести сертифікацію та ведення Держгеокадастром реєстрів інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів; геодезичний нагляд; проведення державної експертизи технічної землевпорядної документації.

Чинна система експертизи землевпорядної документації, як зазначалося вище, являє собою суттєвий адміністративний бар'єр при набутті фізичними та юридичними особами прав на земельні ділянки з огляду на те, що передбачає

проведення державної експертизи Держгеокадастром, а також перевірки технічної документації сертифікованими інженерами-землевпорядниками та державними кадастровими реєстраторами. Зважаючи на важливість проведення експертизи для забезпечення дотримання чинного земельного законодавства, встановлених стандартів, норм і правил, вважаємо доцільним виконання цієї функції центральним органом виконавчої влади. При цьому слід переглянути необхідність здійснення перевірок інженерами-землевпорядниками та державними кадастровими реєстраторами.

Процес проведення державної експертизи технічної землевпорядної документації, на думку багатьох експертів, містить суттєві корупційні ризики. Наприкінці серпня 2016 р. Кабінет Міністрів України запровадив екстериторіальність погодження проектів землеустрою, що передбачає обрання територіального органу Держгеокадастру, який погоджуватиме проекти землеустрою, за допомогою електронного документообігу відомства за випадковим принципом [3]. Таке нововведення, безсумнівно, сприяє зниженню корупційних ризиків, підвищенню кваліфікації експертів та є суттєвим підґрунтям для того, щоб закріпити виконання експертної функції за структурними підрозділами головних управлінь Держгеокадастру в областях.

Згідно з чинним законодавством наразі в Україні діють дві системи державної реєстрації: земельних ділянок і прав на них. З 1 січня 2016 р. в Україні набув чинності новий порядок реєстрації нерухомого майна, який передбачає підтвердження права власності на нерухомість через Інтернет та виключає необхідність отримання паперового свідоцтва про право власності. Реєстрацію нерухомості здійснюють нотаріуси без обмежень. З одного боку процедуру реєстрації значно спрощено. Однак реєстрація прав на земельну ділянку залишається доволі обтяжливою для власників та користувачів.

Так, для реєстрації прав на земельну ділянку необхідно підготувати пакет документів, який включає: витяг з Державного земельного кадастру; копію та оригінал паспорту заявника; копію та оригінал ідентифікаційного номеру; підтвердження оплати адміністративного збору (0,1 розміру мінімальної заробітної плати, станом на 2016 р. – це 140 грн.); договір купівлі-продажу чи дарування, рішення суду, свідоцтво на спадщину, тощо. Заява про реєстрацію права друкується державним реєстратором або нотаріусом та підписується заявником на місці. Однак, якщо документи, які є підставою виникнення, переходу чи припинення права власності містять в собі інформацію про кадастровий номер земельної ділянки, подавати витяг з Державного земельного кадастру не треба [6].

Таким чином, процедура реєстрації прав на земельну ділянку дійсно є простою, якщо ця ділянка зареєстрована в Державному кадастрі. Необхідність подвійної реєстрації відпадає за умов присвоєння всім земельним ділянкам кадастрового номеру, тобто 100%-го наповнення Державного земельного кадастру. Станом на лютий 2017 р. наповнення кадастру становило майже 70% (табл. 1).

Отже, для вдосконалення процесу реєстрації прав на земельні ділянки необхідно забезпечити

ефективне функціонування Державного земельного кадастру та його інформаційного зв'язку з реєстром прав на нерухоме майно та іншими реєстрами. Це надасть можливість здійснювати реєстрацію через нотаріуса, що є простою процедурою та відповідає практиці реєстрації майнових прав розвинутих країн.

Таблиця 1

Повнота реєстрації земель станом на 16.02.2017 р.

Показник	Державний земельний кадастр		Реєстр прав на нерухоме майно	
	млн. га	%	млн. га	%
Усього зареєстровано	42,2	69,8	3,48	13,8
з них				
– у державній власності	5,1	22,0	49,2	1,0
– у приватній власності	22,6	72,1	3,3	14,2

Джерело: [5]

Висновки і пропозиції. Відповідно до поставлених завдань визначено, що:

1. Адміністративно-організаційний механізм регулювання ринку земель – це сукупність взаємопов'язаних методів управління, які передбачають застосування адміністративних (дозволи, заборони, ліцензії, державна експертиза, адміністративний контроль, реєстрація земельної власності, акредитація фахівців з землевпорядкування) та організаційних (структура органів державної влади та управління, планування використання земель, землевпорядні заходи) інструментів впливу.

2. Основними недоліками адміністративно-організаційного регулювання ринку земель є: розгалужена організаційна структура та широке коло виконуваних функцій Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру; поверхневий та неефективний характер контролю в системі управління земельними відносинами; часті зміни в правилах та механізмах праводносин щодо реєстрації земельних ділянок.

3. Заходами з усунення виявлених недоліків повинні бути:

– передання повноважень Держгеокадастру з розпорядження державними землями сільгосп-призначення та землями за межами населених пунктів, повноважень з землеустрою (формування раціонального землеволодіння, планування розвитку територій, забезпечення еколого-економічної оптимізації використання земель) та державного контролю (контроль дотриманням вимог, зазначених у проектах землеустрою, своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та цільового їх використання) об'єднаним територіальним громадам;

– передання повноважень Держгеокадастру щодо охорони земель сільськогосподарського призначення в частині дотримання земельного законодавства та в частині родючості ґрунтів Державній інспекції сільського господарства України;

– закріплення за Держгеокадастром функцій державного нагляду (контролю) за: здійсненням державного обліку та реєстрацією земельних ділянок (ведення Державного кадастру); дотри-

манням вимог законодавства під час передачі земельних ділянок у власність, надання в оренду, вилученні тощо; дотриманням суб'єктами земельних відносин земельного законодавства та порядку набуття й реалізації права на землю, а також функцій з сертифікації та ведення реєстрів інженерів-землепорядників та інженерів-геодезистів; здійснення геодезичного нагляду; проведення державної експертизи технічної землепорядної документації;

– забезпечення ефективного функціонування Державного земельного кадастру та його інфор-

маційного зв'язку з реєстром прав на нерухоме майно та іншими реєстрами для вдосконалення процесу реєстрації прав на земельні ділянки.

Перспективами подальших досліджень в цьому напрямку можуть бути: розробка пропозицій з удосконалення правового забезпечення структурних перетворень Держгеокадастру, організаційне проектування нових підрозділів органів місцевого самоврядування у зв'язку з розширенням повноважень в галузі землекористування, пошук шляхів оптимізації процесів наповнення бази даних Державного земельного кадастру.

Список літератури:

1. Порядок реалізації пілотного проекту з проведення електронних земельних торгів: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 червня 2017 р. № 688 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/688-2017-п> (дата звернення 27.09.2017).
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання повноважень об'єднаним територіальним громадам розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів та передачу даних земель до комунальної власності: проект Закону України. URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/proekt_zakonu1.08.17.pdf (дата звернення 27.09.2017).
3. Тимчасовий порядок взаємодії між територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру на період реалізації пілотного проекту із запровадження принципу екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру під час погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 р. № 580 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-2016-п> (дата звернення 27.09.2017).
4. Контроль за використанням землі: проміжні підсумки реалізації нових повноважень Держгеокадастру 15.06.2017. URL: <http://land.gov.ua/info/kontrol-za-vykorystanniam-zemli-promizhni-pidsumky-realizatsiinovykh-povnovazhen-derzhheokadastru/> (дата звернення 26.09.2017).
5. Огляд стану земельних відносин в Україні. Випуск 27 лютого 2017 URL: http://land.gov.ua/wp-content/uploads/2017/03/Land-Review-Monthly_3_final-1.pdf (дата звернення 28.09.2017).

Набока Е.А.

Классический приватный университет, г. Запорожье

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ОРГАНИЗАЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО РЫНКА В УКРАИНЕ

Аннотация

В статье названы основные недостатки административно-организационного регулирования земельного рынка в Украине. Предложено передать функции Государственной службы Украины по вопросам геодезии, картографии и кадастра по распоряжению сельскохозяйственными государственными землями, функции по землеустройству и некоторые функции контроля органам местного самоуправления, а функции охраны земель – Государственной инспекции сельского хозяйства Украины. Определены функции, имеющие прямое отношение к компетенции Госгеокадастра и предложены меры по совершенствованию процедуры регистрации прав на земельные участки.

Ключевые слова: административно-организационное регулирование, земельный рынок, государственный надзор, охрана земель, Государственный земельный кадастр, регистрация прав на земельный участок.

Naboka K.O.

Classic private University, Zaporizhzhya

DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE AND ORGANIZATIONAL REGULATION OF THE LAND MARKET IN UKRAINE

Summary

The main disadvantages of the administrative and organizational adjusting of the land market in Ukraine are named in the article. It is proposed to pass functions of Government service of Ukraine on issues of geodesy, cartography and cadaster on the order of agricultural state earth, functions of land management and some functions of control to the organs of local self-government, and function of land protection – to the State inspection of agriculture of Ukraine. The functions, which are directly related to the competence of the State Geocadaster, are defined, and measures to improve the procedure for registration of rights to land plots are proposed.

Keywords: administrative and organizational adjusting, land market, state supervision, land protection, State land cadaster, registration of rights to land plots.