

БУСУЙОК

Діана Вікторівна –
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького
НАН України,
diana-busuek@rambler.ru

УДК 349.41

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ І СЕРВІСНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ – АКТУАЛЬНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

За матеріалами наукового повідомлення
на засіданні Президії НАН України
12 лютого 2014 року

Проведено дослідження правового регулювання управлінських і сервісних відносин у сфері використання та охорони земель. Обґрунтовано напрями удосконалення правового регулювання земельних відносин, необхідність розроблення та прийняття Концепції реформування правового регулювання в цій сфері.

Ключові слова: земельні правовідносини, право власності на землю, право користування землею, управлінські та сервісні правовідносини, земельні адміністративні послуги.

Вступ

Чинний Земельний кодекс (ЗК) України містить розділ VII, приписи якого врегульовують управлінські відносини у сфері використання та охорони земель. Проте правове регулювання та дослідження представниками науки земельного права управлінських і сервісних відносин у сфері використання та охорони земель здійснюється в цілому без належної конкретизації. Уже багато років основна увага законодавців і науковців звернена на врегулювання приватних земельних відносин — відносин власності на землю, користування землею, підстав виникнення, зміни та припинення прав на землю. При цьому публічна сфера земельних відносин залишається поза їх увагою. Як наслідок усі види відносин у сфері використання та охорони земель за

участю органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування розглядаються як такі, що мають управлінський характер.

Зміни у соціально-економічній сфері привели до запровадження та подальшого розвитку правового регулювання сервісних відносин у галузі використання та охорони земель. Цей вид відносин передбачає визнання за громадянами та юридичними особами широкого кола земельних прав, здійснення яких неможливе без сприяння з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Якщо управлінські відносини між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та громадянами і юридичними особами відбуваються на засадах влади та підпорядкування, то сервісна діяльність у сфері використання й охорони земель здійснюється на засадах рівності сторін. Громадяни та юридичні особи мають право вимагати від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснення певного кола дій з метою створення належних умов для реалізації їхніх прав.

Сервісна діяльність у сфері використання та охорони земель передбачає надання громадянам та юридичним особам земельних адміністративних послуг. Доцільно розрізнити такі види земельних адміністративних послуг: 1) проведення державної реєстрації прав на землю та їх обтяжень; 2) проведення державної експертизи землевпорядної документації; 3) надання ліцензій на проведення робіт із землеустрою, землеоціночних робіт та земельних торгів; 4) проведення агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення; 5) видача кваліфікаційних свідоцтв; 6) надання сільськогосподарських дорадчих послуг.

Незважаючи на вищевикладене, сервісна діяльність у сфері використання та охорони земель визначається законодавцями і науковцями як управлінська діяльність. Зазначені обставини зумовлюють потребу у зміні наявних у ЗК України концептуальних підходів до правового регулювання управлінських та сервісних відносин у сфері використання й охорони земель. Це, у свою чергу, вимагає розроблення

та впровадження Концепції реформування правового регулювання управлінських і сервісних відносин у сфері використання та охорони земель.

Концепція реформування правового регулювання управлінських та сервісних відносин у сфері використання та охорони земель

Концепція реформування правового регулювання управлінських та сервісних відносин у сфері використання та охорони земель має передбачати вжиття таких заходів.

1. Визначення земельного права як невід'ємного елемента екологічного права. Управлінська і сервісна діяльність органів виконавчої влади у сфері використання та охорони земель має бути врегульована нормами земельного права, які входитимуть до складу екологічного права. У зв'язку з цим Міністерство екології та природних ресурсів України має стати головним органом виконавчої влади не лише з екологічних, а й із земельних питань.

2. Удосконалення наявної правової бази щодо здійснення управлінської і сервісної діяльності у сфері використання та охорони земель. Зокрема, прийняття відповідних законів — Закону України «Про моніторинг земель», Закону України «Про контроль за використанням та охороною земель», підзаконних нормативно-правових актів — Положення Кабінету Міністрів України «Про Національну інформаційну систему моніторингу навколишнього середовища», Постанови Кабінету Міністрів України «Про опублікування стандартів та нормативів» та «Про інформаційний фонд стандартів та нормативів та єдину інформаційну систему щодо технічного регулювання», внесення змін і доповнень до розділу VII «Управління в галузі використання і охорони земель» ЗК України.

3. Виокремлення та закріплення в розділі VII ЗК України нових правових інститутів щодо здійснення управлінської і сервісної діяльності у сфері використання та охорони земель, наприклад інституту земельних послуг.

4. Розмежування управлінських і сервісних функцій у сфері використання та охорони земель, а також визначення їх змісту. До управлінських можна віднести такі функції: прогнозування, програмування та планування використання земель; моніторинг земель; ведення державного земельного кадастру; стандартизація і нормування у сфері використання та охорони земель; контроль за використанням та охороною земель. Сервісна діяльність передбачає надання земельних адміністративних послуг.

Щодо моніторингу земель, то існує потреба у запровадженні замість відомчого централізованого моніторингу навколишнього природного середовища. Суб'єктом реалізації цього виду моніторингу має стати надвідомча служба з моніторингу навколишнього природного середовища. Вона може функціонувати у складі Мінприроди України і складатися з центральної служби, служб в областях і районах та мережі територій, лабораторій, де провадитимуть відповідні дослідження. Міністерства, відомства, установи та організації в частині проведення окремих видів моніторингу мають бути підпорядковані службі з моніторингу навколишнього природного середовища. Дослідні території та лабораторії повинні мати подвійне підпорядкування: суб'єкту (міністерству, відомству тощо), в системі якого вони перебувають, та службі з моніторингу навколишнього природного середовища. Це дасть змогу провадити не лише внутрішній моніторинг для потреб відповідних міністерств та відомств, а й суцільний моніторинг навколишнього природного середовища в межах території України. Слід розробити методики проведення моніторингу складових елементів навколишнього природного середовища у формі стандартів і нормативів. Результати такого моніторингу мають закріплюватися у Національній інформаційній системі моніторингу навколишнього середовища, яка міститиме дані проведення усіх видів моніторингу навколишнього середовища і забезпечуватиме взаємодію суб'єктів проведення моніторингу, отримання комплексної інформації про стан навколишнього середовища, аналіз і

прогноз змін, формування пропозицій з поліпшення кількісного та якісного стану навколишнього середовища тощо. Порядок організації та функціонування інформаційної системи має визначатися Положенням Кабінету Міністрів України «Про Національну інформаційну систему моніторингу навколишнього середовища». Правове регулювання моніторингу земель повинно бути закріплено у Законі України «Про моніторинг земель».

Моніторинг земель має формувати не лише національну систему моніторингу, а й входити до складу міжнародних систем моніторингу навколишнього середовища, для чого доцільно створити в Україні інформаційні центри в системі міжнародного моніторингу навколишнього середовища, наприклад, моніторинг за Програмою ООН з навколишнього середовища — ЮНЕП та екологічний моніторинг, який проводить Європейське агентство з навколишнього середовища. Діяльність таких центрів полягатиме у збиранні, узагальненні, вивченні та розповсюдженні даних, отриманих у результаті проведення національного та міжнародного моніторингу навколишнього середовища.

З метою належного забезпечення зацікавлених осіб інформацією щодо стандартів і нормативів у сфері охорони земель варто заснувати інформаційний фонд стандартів та нормативів, запровадити єдину інформаційну систему щодо технічного регулювання, а також забезпечити опублікування текстів стандартів і нормативів у друкованих виданнях та в мережі Інтернет на офіційному сайті головного органу в системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері технічного регулювання. Бази стандартів і нормативів слід підтримувати в актуальному стані. Доступ до таких баз має бути безстроковим і здійснюватися на безоплатній основі. Тексти стандартів і нормативів мають бути розміщені з правом копіювання. Вважаємо за доцільне прийняти положення з врегулювання питань організації інформаційного фонду стандартів і нормативів, єдиної інформаційної системи щодо технічного регулювання, а також опублікування

текстів стандартів і нормативів та закріпити їх у відповідних Постановах Кабінету Міністрів України «Про опублікування стандартів та нормативів» і «Про інформаційний фонд стандартів та нормативів та єдину інформаційну систему щодо технічного регулювання».

Законодавець передбачає державний контроль, у тому числі відомчий, самоврядний і громадський контроль у сфері використання та охорони земель. Сьогодні постає нагальна потреба у децентралізації контролюючої діяльності держави. Потрібно вдосконалити правове регулювання самоврядного та громадського контролю в частині визначення суб'єктів і об'єктів контролю та запровадити земельний самоконтроль — виробничий контроль і земельний аудит. Ці види контролю мають скласти механізм публічно-приватного контролю у сфері використання та охорони земель. Вони мають залишатися самостійними видами контролю, що взаємодіють між собою з метою комплексного забезпечення раціонального використання та охорони земель. Найявні види контролю повинні доповнювати один одного і виключати дублювання повноважень контролюючих суб'єктів.

Сьогодні надання земельних адміністративних послуг відбувається у документальній формі. З метою забезпечення прозорого земельного ринку, гарантування прав власників і користувачів земельних ділянок вважаємо за доцільне дематеріалізувати державну реєстрацію прав на землю та їх обтяжень і запровадити замість паперової електронну форму реєстрації прав на землю та їх обтяжень.

5. Утвердження необхідності функціонування центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів, підпорядкованого Кабінету Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України, а не через Міністра аграрної політики та продовольства України, як є нині. Земля — це насамперед один з основних видів природних ресурсів, з яким пов'язані всі інші — вода, ліси тощо. Тому з метою комплексного забезпечення раціонального використання та охорони всіх природних ресурсів центральний орган вико-

навчої влади з питань земельних ресурсів має підпорядковуватися Кабінету Міністрів України саме через Міністра екології та природних ресурсів України. Діяльність Міністерства аграрної політики та продовольства України пов'язана з використанням земель сільськогосподарського призначення та досягненням найбільшого економічного ефекту від використання цієї категорії земель. Отже, забезпечення раціонального використання та охорони як земель сільськогосподарського призначення, так і інших категорій земель може вступати у конкуренцію з виконуваними цим міністерством функціями та (або) провадитися за залишковим принципом.

Центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів має входити до єдиної системи органів виконавчої влади, які здійснюють управління в галузі охорони навколишнього середовища.

Висновки

Розроблення та впровадження Концепції реформування правового регулювання управління правового регулювання управлінських та сервісних відносин у сфері використання та охорони земель підвищить ефективність діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Це, у свою чергу, сприятиме забезпеченню раціонального використання та охорони не лише земель, а й усього навколишнього природного середовища.

Доповідач висловлює велику подяку за підтримку цієї роботи директору Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України академіку НАН України та НАПрН України Ю.С. Шемшученку; завідувачу відділу проблем космічного та екологічного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України доктору юридичних наук, професору, академіку НАПрН України Н.Р. Малишевій та завідувачу відділу проблем аграрного, земельного та екологічного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України доктору юридичних наук П.Ф. Кулиничу.

Д.В. Бусуєк

Институт государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины
ул. Трёхсвятительская, 4, Киев, 01601, Украина

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ И СЕРВИСНЫХ ОТНОШЕНИЙ
В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ – АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Проведено исследование правового регулирования управленческих и сервисных отношений в сфере использования и охраны земель. Обоснованы направления усовершенствования правового регулирования земельных отношений, необходимость разработки и принятия Концепции реформирования правового регулирования управленческих и сервисных отношений в сфере использования и охраны земель.

Ключевые слова: земельные правоотношения, право собственности на землю, право пользования землей, управленческие и сервисные правоотношения, земельные административные услуги.

D.V. Busuiok

Koretsky Institute of State and Law of National Academy of Science of Ukraine
4 Trjohsvjateljtska St., 01601, Kyiv, Ukraine

THE LEGAL ADJUSTING OF ADMINISTRATIVE AND SERVICE RELATIONS
IN THE SPHERE OF LAND USE AND GUARD – DIRECTIONS FOR IMPROVING
THE LEGAL ADJUSTING OF THE LAND RELATIONS

A study of the legal adjusting of administrative and service relations in the sphere of land use and guard has been undertaken. Directions for improving the legal adjusting of the land relations have been adjusted. There is a reason to develop and accept the Conception of reformation of the legal adjusting of administrative and service relations in the sphere of land use and guard.

Keywords: legal land relationships, right of land ownership, right for the land use, administrative and service legal relationships, land administrative services.