УДК 332.2

К. О. Омельчак
старший викладач кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

СУЧАСНИЙ СТАН ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ОРГАНІЗАЦІЙНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ

У статті охарактеризовано адміністративно-організаційний механізм державного регулювання ринку земель та виокремлено його основні складники, визначено основні проблеми виконання завдань адміністративно-організаційного державного регулювання ринку земель та запропоновано заходи з усунення виявлених недоліків адміністративно-організаційного впливу на розвиток й функціонування ринку земель в Україні.

Ключові слова: *державне регулювання ринку земель, адміністративно-організаційний механізм, методи й інструменти регулювання, структура державних органів виконавчої влади, процедури адміністративної дії.*

Постановка проблеми. Заходам вирішення проблем державної політики у сфері регулювання земельного ринку присвячено наукові праці багатьох вітчизняних вчених, серед яких варто відзначити Д. Бабміндру, Д. Гнатковича, В. Горлачука, Б. Данилишина, Д. Добряка, Л. Новаковського, А. Третяка, М. Федорова та ін. Однак, з огляду на сучасні особливості розвитку національної економіки та складне соціально-політичне становище, система управління землекористуванням потребує посилення й наукового обгрунтування ролі держави у сфері регулювання земельного ринку з метою покращення стану використання земель та забезпечення подальшого економічного зростання.

Під державним регулюванням ринку земель слід розуміти цілеспрямований адміністративний, фіскальний та економічний вплив органів державної влади на суб'єктів ринку земель із метою досягнення певних параметрів ринкового середовища, що відповідають суспільним інтересам. Усі зазначені види впливу мають реалізовуватися одночасно, бути виваженими та такими, що забезпечують певний синергетичний ефект. Саме тому визначити найбільш вагомий різновид державного впливу на розвиток та функціонування ринку земель не можна. Проте з метою досягнення синергії необхідно розглянути кожен окремий різновид державного впливу задля їх упорядкування й оптимізації.

Мета статті. Головною метою роботи є дослідження методів та інструментів адміністративно-організаційного механізму державного регулювання ринку земель, виявлення недоліків та надання пропозицій щодо їх усунення. Досягнення зазначеної мети зумовлено виконанням таких завдань:

– охарактеризувати адміністративно-організаційний механізм державного регулювання ринку земель та виокремити його основні складники;

– визначити основні проблеми виконання завдань адміністративно-організаційного державного регулювання ринку земель;

– запропонувати заходи з усунення виявлених недоліків адміністративно-організаційного впливу на розвиток й функціонування ринку земель в Україні.

Виклад основного матеріалу. У результаті попередніх досліджень нами визначено, що адміністративно-організаційний механізм державного регулювання ринку земель, як правовий та економічний механізми, складається з об'єкта, суб'єкта, методів та інструментів регулювання [11, с. 115]. Об'єктом впливу є економічні відносини на ринку земель, суб'єктом – органи виконавчої державної влади та місцевого самоврядування. Серед методів можна виокремити:

– адміністративні, що характеризуються прямою дією на суб'єкт впливу й використовуються для усунення негативних наслідків економічної діяльності суб'єктів господарювання;

– організаційні, що забезпечують створення певної організаційної структури органів державної влади та закріплення за ними певних функцій управління (рис. 1).

Адміністративні методи передбачають здійснення впливу на учасників ринку земель за допомогою таких інструментів: ліцензування та акредитація фахівців із землевпорядкування;

© Омельчак К. О., 2017

дозволів або заборон та обмежень щодо набуття прав на землю; ліцензування використання землі; проведення експертизи землевпорядної документації; адміністративний контроль за діяльністю учасників ринку; встановлення порядку реєстрації земельної власності й угод із землею; розробка стандартних процедур адміністративної дії.

Організаційні методи державного регулювання ринку земель мають забезпечувати: створення організаційної структури органів державної влади та управління, до компетенції яких належить регулювання ринку земель; здійснення планування використання земель; забезпечення раціональної організації територій адміністративно-територіальних одиниць та суб'єктів господарювання, які утворюються в результаті вкладання угод на ринку земель.

Нині повноваження щодо регулювання земельних відносин, здійснення контрольних функцій та розпорядження землями різного цільового призначення розподілено між низкою міністерств та відомств, які утворюють досить складну систему органів управління земельними ресурсами. Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр), яка протягом останніх кількох років зазнала численних організаційних трансформацій у процесі пошуку оптимального формату функціонування.

Держгеокадастр забезпечує реалізацію державної політики та управління в галузі регулювання земельних відносин, використання, відтворення, охорони та проведення моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, а також міжгалузеву координацію та державне регулювання у сфері встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць. У межах своїх повноважень служба організовує виконання актів законодавства, узагальнює практику їх застосування з питань, що входять до її компетенції, розробляє та подає Кабінету Міністрів України через Міністерство екології та природних ресурсів (Мінприроди) пропозиції щодо реалізації державної політики в галузі земельних відносин, використання та охорони земель і вдосконалення законодавства [6, с. 118].

Таким чином, незважаючи на численні структурні перетворення, Держгеокадастр є державним органом із розгалуженою організаційною структурою та широким колом виконуваних функцій, що обмежує функції управління органів місцевої виконавчої влади та самоврядування. Нині декларативний характер мають більшість повноважень районних рад у сфері земельних відносин, зазначених у ст. 10 Земельного Кодексу України, а саме: щодо координації діяльності місцевих органів земельних ресурсів, щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та використання земель, щодо організації землеустрою та затвердження землевпорядних проектів, щодо внесення до обласних рад пропозицій зі встановлення й зміни меж районів та міст, щодо вирішення земельних спорів [5, с. 16].

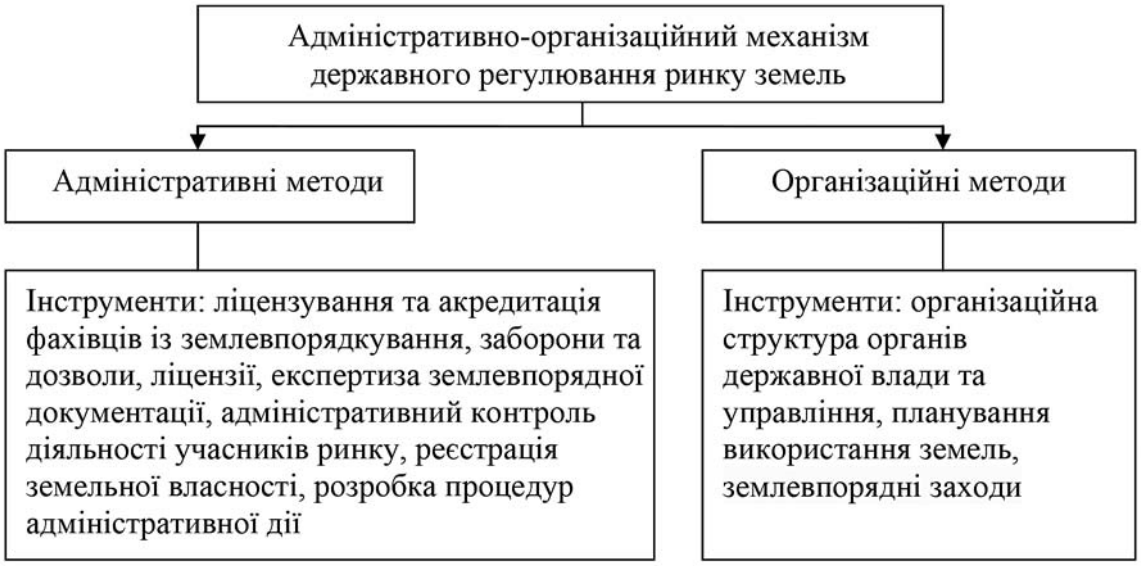

Рис. 1. Складові елементи адміністративно-організаційного механізму державного регулювання ринку земель

Органи державної влади та місцевого самоврядування не мають у своєму складі відповідних апаратів для реалізації прав власника на землю шляхом підготовки необхідних документів. Наразі підготовка документального супроводу покладена на органи земельних ресурсів, які не підпорядковуються місцевим органам влади й місцевого самоврядування, що призводить до неузгодженості дій різних виконавчих структур, непослідовності й суперечливості рішень. Крім того, аналіз літературних джерел свідчить, що чинна система державної координації та регулювання земельних відносин не відповідає потребам реформування у цій сфері: повноваження міністерств і відомств переплітаються, дублюються, що заважає прийняттю доцільних управлінських рішень щодо використання й охорони земельних ресурсів [6, с. 124].

Однією з проблем, що заважають ефективному адміністративному регулюванню земельних відносин, залишається корупція та економічна злочинність у державних структурах. Так, у багатьох радах і адміністраціях є сотні незареєстрованих договорів, провести оформлення яких реєстратори не встигають за встановлені законом 10 днів. Тож прискорення реєстрації можливе через корупційні механізми. Законом України «Про внесення законодавчих змін до деяких законодавчих актів щодо розмежування земель державної і комунальної власності» [2] встановлено, що розмежування завершене. Водночас на практиці виникають суперечки щодо встановлення меж міст та населених пунктів. Через таку прогалину ставиться під сумнів право власності на землю громадян та організацій. Наявна колізія створює широкі можливості щодо зловживання владою [12].

Отже, основними причинами низької ефективності виконавчої влади в системі державного управління земельними ресурсами є: надмірна концентрація функцій управління на вищих щаблях виконавчої влади; неузгодженість дій різних виконавчих структур, непослідовність і суперечливість рішень; дублювання споріднених функцій різними органами; корупція та економічна злочинність у державних структурах. Із метою усунення визначених недоліків необхідно переглянути розподіл повноважень між органами виконавчої влади в галузі земельних відносин із метою передання більшої їх частини на нижчі щаблі, а також усунення дублювання функцій та неузгодженості рішень, що приймаються, і поширювати досвід електронної реєстрації прав на земельну ділянку.

Наступними інструментами організаційних методів регулювання є планування використання земель і землевпорядні заходи. У чинному законодавстві України [1, с. 177–180] термін «планування використання земель» вживається, проте його визначення не надається. Формами планування використання земель є розробка та затвердження програм використання земель (державних, регіональних), планування територій, природно-сільськогосподарське районування земель. Держгеокадастр у попередні роки неодноразово розробляв проекти Загальнодержавних програм використання та охорони земель, однак жоден із них не був прийнятий Верховною Радою України. Нині існує концепція Загальнодержавної програми використання та охорони земель на період до 2022 р. (проект Держземагентства, редакція від 18 листопада 2011 р.), яка досі лишається проектом [8].

Землевпорядні роботи – це цілий комплекс заходів, який полягає у зборі та систематизації всіх відомостей про земельну ділянку або ж про її частину в документальному вигляді, з подальшою передачею всіх матеріалів до Державного земельного кадастру. Якість цих робіт забезпечується Законом України «Про землеустрій» [3], в якому зазначено перелік документів із землеустрою, які повинні розроблятися фахівцями, а також системою сертифікації фахівців Держгеокадастру, та надання ліцензій на виконання оціночних та землевпорядних робіт.

Дієвими інструментами адміністративного впливу на функціонування ринку земель є заборони. Найбільш згадуваною в науковій літературі забороною є мораторій на купівлю-продаж земель сільгоспризначення. За 15 років дії мораторію сформувалися певні стереотипи щодо наслідків його відміни. Найбільш поширеним стереотипом є скуповування землі іноземними компаніями. Оптимальним варіантом уникнення зазначеної ситуації вважаємо запуск ринку землі в кілька етапів, проект якого був запропонований експертною робочою групою Держгеокадастру. Водночас іноземці й юридичні особи не можуть бути учасниками ринку на жодному з етапів, що забезпечує гарантії дотримання національних інтересів [9].

На думку А.Г. Мартина, С.Б. Біленка та деяких інших дослідників, експертиза землевпорядної документації є одним з адміністративних бар'єрів під час набуття громадянами та

юридичними особами прав на земельні ділянки [7]. Законодавство, крім державної експертизи, передбачає подвійну перевірку відповідності землевпорядної документації та технічної документації з оцінки земель сертифікованими інженерами-землевпорядниками та державними кадастровими реєстраторами. Збереження державної експертизи в чинній формі призведе до існування потрійного контролю за відповідністю вимогам законодавства документації із землеустрою та оцінки земель, що є надмірною формою державного регулювання у сфері землеустрою та оцінки земель.

Відповідно до Положення КМУ «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру», Держгеокадастр організовує та здійснює державний нагляд (контроль): а) за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності; б) в частині родючості ґрунтів – за зміною показників якісного стану ґрунтів у результаті проведення господарської діяльності на землях сільськогосподарського призначення; своєчасним проведенням підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності заходів щодо збереження, відтворення та підвищення родючості ґрунтів [4].

Таким чином, Урядом збільшено граничну чисельність працівників Держгеокадастру на 300 штатних одиниць (на 25 одиниць – чисельність апарату Держгеокадастру та на 275 одиниць – чисельність територіальних органів), а для виконання зазначеної функції контролю в апараті Держгеокадастру створено окремий структурний підрозділ. Таке нововведення ще більше обтяжує структуру відомства та поглиблює різноспрямованість завдань його діяльності. На нашу думку, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, безперечно, має здійснювати контролюючу функцію, водночас варто переглянути інші його повноваження з метою оптимізації організаційної структури та підвищення ефективності функціонування відомства.

З 1 січня 2016 р. в Україні набув чинності новий порядок реєстрації нерухомого майна, відповідно до якого право на нерухомість можна підтвердити через інтернет, що спростовує необхідність свідоцтва про право власності, а реєстрацію нерухомості можна проводити в нотаріусів без обмежень. Тобто процедура реєстрації земельної власності та будь-якого іншого нерухомого майна була суттєво спрощена, а отримати інформаційну довідку з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно можна самостійно через Кабінет електронних сервісів Мінюсту [10].

Висновки та пропозиції. Таким чином, адміністративно-організаційний механізм державного регулювання ринку земель складається з об'єкта, суб'єкта, методів та інструментів регулювання. Об'єктом впливу є економічні відносини на ринку земель, суб'єктом – органи виконавчої державної влади та місцевого самоврядування. Серед методів можна виокремити адміністративні та організаційні, що передбачають використання відповідних інструментів регулювання.

Основними проблемами виконання завдань адміністративно-організаційного державного регулювання ринку земель є: надмірна концентрація функцій управління на вищих щаблях виконавчої влади; неузгодженість дій різних виконавчих структур, непослідовність і суперечливість рішень; дублювання споріднених функцій різними органами; корупція та економічна злочинність у державних структурах; відсутність офіційної Загальнодержавної програми використання та охорони земель; продовження мораторію на купівлю-продаж земель сільгосппризначення; наявність адміністративних бар'єрів під час набуття громадянами та юридичними особами прав на земельні ділянки у вигляді експертизи землевпорядної документації.

З метою усунення визначених недоліків необхідно: переглянути розподіл повноважень між органами виконавчої влади в галузі земельних відносин із метою передання більшої їх частини на нижчі щаблі, а також усунення дублювання функцій та неузгодженості рішень, що приймаються; поширювати досвід електронної реєстрації прав на земельну ділянку; Верховній Раді України прийняти Загальнодержавну програму використання та охорони земель; реалізувати проект Держгеокадастру щодо поетапного запуску ринку земель; усунути експертизу землевпорядної документації як надмірну форму державного регулювання у сфері землеустрою та оцінки земель (за виключенням ситуацій отримання прав власності на землі особливого призначення – сільськогосподарські, рекреаційні тощо).

Список використаної літератури:

1. Земельний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kga.gov.ua/files/doc/normy-derjavy/zakony/ZEMELNYJ-KODEKS-UKRAINY.pdf.

2. Про внесення законодавчих змін до деяких законодавчих актів щодо розмежування земель державної і комунальної власності : Закон України № 5245-6 від 06.09.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5245-17.
3. Про землеустрій : Закон України № 858-IV від 22.05.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T030858.html.
4. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру : Положення КМУ від 14.01.2015 р. № 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-п.
5. Брусенцова Я. Застосування земельного законодавства в діяльності органів місцевого самоврядування / Я. Брусенцова. – Х. : Фактор, 2016. – 104 с.
6. Боклаг В. Формування та розвиток державної політики у сфері управління земельними ресурсами в Україні : дис. … докт. наук з держ. упр. : 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. Боклаг. – Запоріжжя : КПУ, 2015. – 423 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/avtoref_Boklag.pdf.
7. Десять кроків для подолання корупції у земельних відносинах / А. Мартин, С. Біленко, А. Мірошниченко, А. Ріпенко, А. Кошиль, А. Вовк, М. Калюжний та ін. – К. : Земельна спілка України, 2014. – 30 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zem.ua/files/Ten_steps_ZSU.pdf.
8. Концепція Загальнодержавної програми використання та охорони земель на період до 2022 р. Проект Держземагентства, редакція від 18.11.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://agroua.net/news/news_35974.html.
9. Мартинюк М. Ринок землі в Україні : три можливі моделі запуску та їх наслідки / М. Мартинюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/macrolevel/rinok-zemli-v-ukrayini-tri-mozhlivi-modeli-zapusku-ta-yih-naslidki-_.html.
10. Николюк О. Реєстрація прав власності на земельну ділянку 2016 / О. Николюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://desn.gov.ua
11. Омельчак К. Визначення сутності механізмів державного регулювання ринку земель / К. Омельчак // Державне управління та місцеве самоврядування. – Дніпропетровськ. – 2016. – Вип. 2 (29). – С. 112–120.
12. Поліводський О. ТОП-5 корупційних «земельних» схем у 2015 році / О. Поліводський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://agropolit.com/blog/7-top-5-koruptsiynih-zemelnih-shem-u-2015-rotsi.

Омельчак Е. А. Современное состояние выполнения заданий административно-организационного регулирования рынка земель

В статье охарактеризован административно-организационный механизм государственного регулирования рынка земель и выделены его основные составляющие, определены основные проблемы выполнения заданий административно-организационного государственного регулирования рынка земель и предложены мероприятия по устранению выявленных недостатков административно-организационного влияния на развитие и функционирование рынка земель в Украине.

Ключевые слова: *государственное регулирование рынка земель, административно-организационный механизм, методы и инструменты регулирования, структура государственных органов исполнительной власти, процедуры административного воздействия.*

Omelchak K. O. Current status of tasks implementation of land market of administrative and organizational regulation

The article described the administrative and organizational mechanism of state regulation of land market and highlights its main components, the basic problems of the implementation of tasks of administrative and organizational state regulation of land market, and proposed measures to eliminate shortcomings of administrative and organizational influence on the development and functioning of the land market in Ukraine.

Key words: *state regulation of the land market, administrative and institutional mechanisms, methods and tools of regulation, structure of state executive bodies, administrative sanctions procedures.*