

УДК 502.33 : 332.2 : 631.1

Г. І. Грещук,

к. е. н., завідувач кафедри права,

Львівський національний аграрний університет, м. Дубляни

DOI: 10.32702/2306-6792.2018.21.46

ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЛЕУСТРОЮ В КОНТЕКСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Н. Hreshchuk,

Ph.D. in Economics, Head of the Department of Law, Lviv National Agrarian University, Dubliany

ECOLOGICAL AND ECONOMIC FEATURES OF REGULATION OF LAND MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

З огляду на незавершеність основних завдань земельної реформи та еколого-економічні наслідки трансформації земельних відносин до ринкових умов господарювання, обґрунтовано необхідність обов'язкового регулювання землеустрою через ринкові та державні інструменти. Таке регулювання має налічувати визначення порядку проведення землеустрою, формування інституціонального середовища землевпорядного забезпечення, координацію землевпорядного проектування, контроль за землевпорядною діяльністю, організацію процесу планування та фінансування землевпорядних робіт, регулювання ринку землевпорядних послуг тощо. Визначено основні еколого-економічні важелі державного регулювання землеустрою: стандартизація, сертифікація, нормування, екологічний контроль і моніторинг, експертиза землевпорядної документації, стратегічна екологічна оцінка, інформаційне забезпечення. Однак законодавчо закріплені регуляторні механізми держави та інших суб'єктів регулювання у цій галузі виконуються не повною мірою. Обґрунтовано на прями удосконалення існуючої системи регулювання землеустрою, зокрема: встановлення нормативно закріпленого порядку проведення землеустрою та розроблення землевпорядної документації; удосконалення нормативно-правового регулювання відносин у сфері землеустрою; трансформація фінансового механізму землевпорядкування; автоматизація процесів інформаційного забезпечення землеустрою; координація діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування під час проведення землеустрою; організація і здійснення контролю за землеустроєм.

Considering the incompleteness of the main tasks of land reform and the environmental and economic consequences of the transformation of land relations to market economic conditions, the necessity of mandatory regulation of land management through market and government instruments is justified. Such regulation should include determining the procedure for conducting land management, creating an institutional environment for land use planning, coordinating land use planning, controlling land use activities, organizing the process of planning and financing land use works, regulating the market for land use services and the like. The main environmental-economic levers of state regulation of land management are identified: standardization, certification, regulation, environmental control and monitoring, examination of land management documentation, strategic environmental assessment, information support. However, the legislative mechanisms of the regulatory mechanisms of the state and other subjects of regulation in this area are not fully implemented, in particular: the procedure for land administration, which provides technical regulations and standards for the implementation of land management works, is not established; in the absence of clear land development imperatives, the regulation of professional activity of market specialists in the field of land management services is observed; in fact, land is not being produced at all on state owned land; no proper control over land management is carried out; the effective mechanism of state expertise of land-use documentation has not been implemented at the appropriate level. The directions for improving the existing system of land management regulation have been substantiated, in particular: the establishment of a normatively fixed procedure for the conduct of land management and the development of land management documentation; improvement of the legal regulation of relations in the field of land management; transformation of the financial mechanism of land management; automation of information management processes for land management; coordination of the activities of executive authorities and local self-government during land management; organization and implementation of control over land management.

Ключові слова: землеустрій, регулювання, сталий розвиток, держава, інституції, інструменти.

Key words: land management, regulation, sustainable development, state, institutions, tools.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Одним із провідних механізмів реалізації земельної політики та системи управління земельними ресурсами є землеустрій. Адже тільки комплексне землевпорядне забезпечення процесу уп-

равління земельними ресурсами погоджує правові, економічні, соціальні, екологічні та технологічні питання процесу землекористування, що є основною умовою сталого розвитку суспільства. Однак посилення проблем у сфері землеустрою та тен-

денції до зменшення робіт із землеустрою останніми десятиріччями свідчить про зниження його ролі в здійсненні земельної політики держави, а відсутність чіткої програми розвитку постає стримуючим чинником ринкової трансформації земельних відносин. У таких умовах ефективність земельної політики залежить від належно вмотивованої системи регулювання землеустрою. Формування та розвиток такої системи регулювання особливо актуально нині, коли на ринку землевпорядних послуг існує безліч приватних землевпорядних організацій, натомість немає чітко закріплених регламентів, стандартів та інших імперативів науково обгрунтованого проведення робіт із землеустрою, до того ж спостерігаються корпоративні змови та корупційні прояви.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Вагомий внесок у розвиток теоретичних та прикладних основ регулювання земельних відносин зробили Г.Д. Гуцуляк, А.С. Даниленко, Д.С. Добряк, О.І. Ковалів, Л.Я. Новаковський, М.Г. Ступень, А.Я. Сохнич, М.М. Федоров та ін. Шляхи розв'язання проблем управління в системі землеустрою у різний час розглядалися в роботах Д.І. Бабміндри, М.А. Гендельмана, Й.М. Дороша, О.П. Канаша, А.Г. Мартина, П.М. Першина, А.М. Третьяка та ін.

Незважаючи на доволі всебічну вивченість вказаних проблем, залишаються дискусійними питання розробки теоретико-методичних підходів до удосконалення та розвитку системи регулювання землеустрою з метою збалансування інтересів суб'єктів земельних відносин.

МЕТА СТАТТІ

Метою дослідження є узагальнення еколого-економічних особливостей регулювання землеустрою в контексті сталого розвитку та обгрунтування шляхів його вдосконалення.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕНЬ

Важелі еколого-економічного регулювання землеустрою як складової механізму управління земельними ресурсами формуються системою заходів екологічного та економічного впливу, спрямованих на реалізацію земельної політики держави. Зокрема, до еколого-економічних важелів державного регулювання землеустрою слід віднести: стандартизацію, сертифікацію, нормування, екологічний контроль і моніторинг, експертизу та аудит землевпорядної документації та робіт із землеустрою, стратегічну екологічну оцінку, інформаційне забезпечення тощо [1—3].

Третій розділ Закону України "Про землевпорядні" [4] присвячено питанням організації і регулювання землеустрою, зокрема нормативно-правовому забезпеченню здійснення землеустрою, а також державним стандартам, нормам і правилам у цій сфері. Тобто на законодавчому рівні створено умови для регулювання землеустрою. Однак регуляторні механізми держави та інших суб'єктів ре-

гулювання в цій галузі, визначені вказаним законодавчим нормативом, наразі виконуються не в повній мірі, зокрема: не встановлено порядок проведення землеустрою, що передбачав технічні регламенти та стандарти на здійснення землевпорядних робіт; за відсутності чітких імперативів землевпорядної діяльності спостерігається зарегульованість професійної діяльності фахівців ринку землевпорядних послуг; фактично зовсім не провадиться землевпорядних робіт на землях державної власності; не здійснюється належний контроль за проведенням землеустрою; на належному рівні не впроваджено ефективно діючого механізму державної експертизи землевпорядної документації.

Після скасування у 2015 р. процедури ліцензування процесу провадження господарської діяльності щодо проведення робіт із землеустрою застосовується такий спосіб їхнього регулювання як сертифікація. Так, згідно із Законом України "Про землевпорядні" [4], здійснення сертифікації інженерів-землевпорядників відбувається за участі Кваліфікаційної комісії, крім цього, розробниками документації із землеустрою є юридичні та фізичні особи що володіють необхідним технічним і технологічним забезпеченням; у їх складі працює за основним місцем роботи не менше двох сертифікованих інженерів-землевпорядників, які є відповідальними за якість робіт із землеустрою (для фізичних осіб, які є сертифікованими інженерами-землевпорядниками). Відповідність документації із землеустрою положенням нормативно-технічних документів, державних стандартів, норм і правил у сфері землеустрою засвідчується підписом та особистою печаткою сертифікованого інженера-землевпорядника, який відповідає за якість робіт із землеустрою. Окрім цього, сьогодні діє Державний реєстр виконавців робіт із землеустрою та з експертної грошової оцінки земельних ділянок. Це є превентивним заходом для недопущення виготовлення землевпорядної документації із порушенням вимог законодавчих та нормативних актів у сфері землеустрою та забезпечення підвищення її якості. Така ліберальна модель державного регулювання базується на оцінці спроможності спеціалістів виконувати відповідні роботи.

Одним із основних важелів регулювання землеустрою є державна експертиза землевпорядної документації з метою забезпечення її відповідності вихідним даним та умовам, а також вимогам вітчизняної нормативно-правової бази. Технічні умови і вимоги проведення землеустрою розробляються на підставі відповідних нормативно-правових актів і є обов'язковими для виконання під час проведення землеустрою та здійснення державної експертизи землевпорядної документації [5].

Із набранням чинності Закону України "Про стратегічну екологічну оцінку" [6] запроваджено ще одну форму регулювання землеустрою — стратегічна екологічна оцінка, якій тепер в обов'язковому порядку підлягають схеми землеустрою і техніко-економічні обгрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних

одиниць. Однак слід зауважити, що регулятори цього Закону не стосуються внутрішньогосподарського землеустрою. Метою стратегічної екологічної оцінки проектів землеустрою (на рівні адміністративно-територіальних одиниць) є сприяння сталому розвитку шляхом забезпечення охорони довкілля, безпеки життєдіяльності населення та охорони його здоров'я, інтегрування екологічних вимог під час розроблення та затвердження землепорядної документації.

Важливим інструментом регулювання землеустрою, що завершує землепорядні дії, є державний кадастровий облік земель. Організація кадастрового обліку земель в Україні передбачає функціонування органу адміністрування системи Державного земельного кадастру — Центру державного земельного кадастру.

Першочерговим елементом удосконалення чинної системи регулювання землеустрою є встановлення нормативно закріпленого порядку проведення землеустрою та розроблення землепорядної документації з обліку сучасного еколого-економічного стану землекористування та інноваційного забезпечення галузі [5; 7]. Цей порядок має бути спрямований на формування основних імперативів (регламентів, норм та стандартів) щодо здійснення землепорядної діяльності з метою створення умов для ефективності використання земельно-ресурсного потенціалу, а також усунення недоліків у розподілі земель за галузями економіки, суб'єктами господарювання, категоріями і формами власності.

У деяких країнах землепорядні заходи відбуваються на основі спеціально затверджених нормативно-правових актів, які приймаються державними органами різних рівнів та визначають види землекористування для кожної конкретної зони, встановлюючи різного роду обмеження та додаткові умови для забезпечення сталого землекористування. Одним з найголовніших елементів механізму сталого використання сільськогосподарських земель є забезпечення сталого землекористування на основі програм різних рівнів (від державних та регіональних до муніципальних) і методів управління земельними ресурсами.

Розробка проектів землеустрою, які зможуть враховувати сучасний економічний і екологічний стан земельних ресурсів, впровадження необхідних природоохоронних заходів — це завдання не тільки організаційної складової. Раціональний вихід із ситуації можна досягти тільки шляхом комплексного еколого-економічного підходу до складання документації із землеустрою та включення процесів із землеустрою в основний процес господарської діяльності підприємств нашої країни.

Удосконалення потребує й нормативно-правове забезпечення системи регулювання землеустрою. Тому важливим питанням є розмежування функцій і повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, що у зв'язку з реалізацією адміністративно-територіальної реформи. Зокрема, потребує

впорядкування порядку зміни і встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць та об'єднаних територіальних громад, а також вирішення спорів, що виникають між ними з приводу їх кордонів.

Для вдосконалення нормативно-правової бази землепорядної діяльності та територіального планування необхідно ліквідувати дублювання і протиріччя у сфері регулювання містобудівної діяльності, землеустрою, лісовпорядкування, проектування природоохоронних заходів, розміщення водних об'єктів тощо. Потребують також нормативного врегулювання питання щодо вартості землепорядних робіт і межування земельних ділянок [7]. Пропозиції громадських діячів в частині обмеження вартості робіт з межування земельних ділянок часто є не можливими внаслідок відсутності відомостей про численні об'єкти нерухомості в матеріалах Державного земельного кадастру, необхідності оновлення планово-картографічного матеріалу, технологічних вимог землеустрою.

В сучасних ринкових умовах господарювання контроль за проведенням землеустрою повинен бути однією з найважливіших складових державного контролю за використанням та охороною земель. З метою підвищення відповідальності суб'єктів землепорядної діяльності за порушення вимог щодо проведення землеустрою та підготовки землепорядної документації необхідним є посилення контролю з боку держави у цій сфері. Так, одним із напрямів контролю має бути удосконалення процедури державної експертизи землепорядної документації шляхом врахування екологічних критеріїв проекту. Такі зміни мають забезпечити баланс інтересів держави, землекористувачів та інших осіб, які проживають на території, де здійснюється землеустрій, і забезпечення високого науково-технічного рівня прийнятих землепорядних рішень щодо перерозподілу земель, їх раціонального використання та охорони.

Удосконалення фінансового механізму проведення землеустрою слід здійснювати з метою упорядкування джерел та обсягів коштів на оплату землепорядних робіт, а також визначення нормативних цін на землепорядні послуги залежно від виду робіт. Під час формування нормативних цін необхідно передбачати: вдосконалення системи платежів за землепорядні послуги і здійснення гнучкої цінової політики стосовно землепорядних послуг, що поєднує прийнятні вільні і фіксовані регульовані ціни; забезпечення фінансування землепорядних робіт за кошти державного бюджету та бюджетів місцевого самоврядування всіх рівнів; залучення інвестицій у систему землеустрою; формування ринку землепорядних послуг, підтримки підприємництва і діяльності підприємств малого бізнесу у сфері землеустрою; економічне стимулювання проведення землеустрою та необхідних землепорядних заходів [5].

Однією з нинішніх проблем є застарілість інформаційних баз і порушення послідовності процесів їх відновлення. Це призводить до погіршення якості планово-картографічних баз, які є основою

для розробки проектів землеустрою. Оскільки такі проекти розробляються на основі даних, які були актуальними десятиліття тому, важко говорити про їх об'єктивність, наукове обґрунтування та еколого-економічну ефективність. Для подальшого розвитку інформаційного забезпечення землеустрою необхідними є концептуальні зміни у системі державного кадастрового обліку земель, які дають змогу сформувавши моделі обліку земель сільськогосподарського призначення для забезпечення їх екобезпечного використання та охорони. Окрім того, важливо зважити на якісні показники, а особливо — на екологічні, отримані завдяки агрохімічній паспортизації земель сільськогосподарського призначення, та економічні, що характеризують ефективність використання цих земель [8]. Подальше вдосконалення державного кадастрового обліку земель та фонду інформаційних даних, отриманих унаслідок землеустрою, передбачає введення в практику підготовки на базі державного фонду даних інформації про топографічні, ґрунтові, геодезичні та екологічні показники аналізу території. Важливими напрямками інформаційної підтримки землевпорядної діяльності має стати розробка та застосування науково-технічних та методичних рекомендацій, впровадження інноваційних технологій, що надасть змогу виконати низку завдань, зокрема, щодо підвищення оперативності виробництва проектів землеустрою, введення системи автоматизованого управління земельними ресурсами агросфери на регіональному рівні із застосуванням мережових технологій, а також підвищити якість проектування з широким застосуванням методів математичного моделювання розподілу земельних ресурсів для їх ефективного використання.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Загалом, з метою формування сприятливих умов для ефективного функціонування системи землеустрою, зокрема щодо перерозподілу земель за формами власності, категоріями і угіддями в умовах повноцінного ринку, розвитку обігу земель, регулювання землеустрою має забезпечувати: функціонування ефективного інституціонального середовища землевпорядної діяльності; стимулювання землевласників та землекористувачів до внутрішньогосподарського землеустрою; автоматизацію процесів інформаційного забезпечення землеустрою; встановлення порядку проведення робіт із землеустрою та розробки землевпорядної документації; координацію діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування під час проведення землеустрою; організацію і здійснення контролю за землеустроєм.

Література

1. Мартин А.Г., Колесник В.І. Проблеми створення системи галузевої стандартизації в галузях землеустрою, охорони та оцінки земель // Землеустрій і кадастр. — 2009. — № 4. — С. 12—22.

2. Добряк Д.С., Шкуратов О.І. Формування і розвиток ринкових земельних відносин на теренах України // Збалансоване природокористування. — 2018. — № 1. — С. 6—17.

3. Добряк Д.С., Мартин А.Г., Євсюков Т.О., Кузін Н.В. Економічні проблеми сучасного землеустрою в Україні // Збалансоване природокористування. — 2017. — № 4. — С. 80—85.

4. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 № 858-І // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282.

5. Фомкин И.В. Экономические основы государственного регулирования проведения землеустройства в Российской Федерации: диссертация ... кандидата экономических наук: 08.00.05. — Москва, 2006. — 190 с.

6. Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України № 2354-VIII від 20.03.2018 // Відомості Верховної Ради України. 2018. № 16. Ст. 138.

7. Мартин А.Г., Аврамчук Б.О. Регулювання землеустрою у Європейському Союзі: напрями адаптації для України // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. — 2018. — № 1. — С. 4—13.

8. Ступень М.Г. Удосконалення системи кадастрового обліку земель сільськогосподарського призначення // Збалансоване природокористування. — 2016. — № 4. — С. 127—131.

References:

1. Martyn, A.H. and Kolesnyk, V.I. (2009), "Problems of creating a system of industry standardization in the fields of land management, protection and land valuation", *Zemleustrii i kadastr*, vol. 4, pp. 12—22.

2. Dobriak, D.S. and Shkuratov, O.I. (2018), "Formation and development of market land relations in the territory of Ukraine", *Balanced nature using*, vol. 1, pp. 6—17.

3. Dobriak, D.S. Martyn, A.H. Yevsiukov, T.O. and Kuzin, N.V. (2017), "Economic problems of modern land management in Ukraine", *Balanced Nature Using*, vol. 4, pp. 80—85.

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "About the land system", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 36, art. 282.

5. Fomkin, I.V. (2006), "The economic basis of state regulation of land management in the Russian Federation" Abstract of Ph.D. dissertation, Economics and national economy management, Gosudarstvennoy universitet po zemleustroystvu, Moscow, Russia.

6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2018), The Law of Ukraine "Strategic environmental assessment", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 16, art. 138.

7. Martyn, A.H. and Avramchuk, B.O. (2018), "Regulation of land management in the European Union: directions of adaptation for Ukraine", *Land management, cadastre and land monitoring*, vol. 11, pp. 4—13.

8. Stupen, M.H. (2016), "Improvement of the system of cadastral accounting of agricultural lands", *Balanced Nature Using*, vol. 4, pp. 127—131.

Стаття надійшла до редакції 08.11.2018 р.