

К. О. НАСТЕЧКО

Катерина Олександрівна Настечко, молодший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

**ДЕРЖАВНА ЗЕМЕЛЬНА ПОГОДЖУВАЛЬНА СЛУЖБА:
ABSQUE OMNI EXCEPTIONE¹**

Відповідно до п. 9 ст. 118 Земельного кодексу України 2001 р. до внесених змін Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку набуття прав на землю» від 5 листопада 2009 р. № 1702-VI визначалося, що проект відведення земельної ділянки погоджується з органом по земельних ресурсах, природоохоронним і санітарно-епідеміологічним органами, органами архітектури і охорони культурної спадщини. Згідно із п. 7 ст. 151 Земельного кодексу України до внесених змін, заява (клопотання) про вибір місця розташування земельної ділянки крім вищезазначених органів погоджується додатково із територіальними органами виконавчої влади з питань лісового або водного господарства (у разі вилучення (викупу), надання, зміни цільового призначення земельних ділянок лісгосподарського призначення чи водного фонду). Дана стадія у вищевказаних процедурах оформлення права на земельну ділянку є найбільш ускладненою процедурою, яка потребує значних витрат часу для того, щоб здійснити погодження у всіх вищезазначених органах, сприяє виникненню земельних правопорушень, адже не вказаний строк протягом якого має бути здійснене таке погодження, черговість здійснення погоджень вищезазначеними органами. Слід відмітити, що цьому питанню не приділялася увага із боку науковців, а воно потребує саме наукового дослідження, яке сприятиме оптимізації та спрощенню процедури отримання погоджень під час оформлення прав на земельні ділянки, дозволяючи зменшити кількість земельних правопорушень під час оформлення прав на земельні ділянки та дозволить сприяти залученню інвестицій у землю, нерухомість та будівництво об'єктів нерухомого майна на території України.

Отримання погоджень під час оформлення прав на земельні ділянки мало досліджене. Окремі аспекти оформлення прав на земельні ділянки були предметом дослідження наступних вчених: В. І. Андрейцева, Д. В. Бусуйок, С. В. Гринька, М. О. Євдокимова, Т. О. Коваленко, О. В. Кравченка, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченко, В. В. Носіка, О. О. Погрібного, В. І. Семчика, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги та інших вчених.

У статті планується дослідити правові аспекти отримання погоджень проекту відведення земельної ділянки, заяви (клопотання) про вибір місця розташування земельної ділянки під час оформлення прав на земельні ділянки в Україні, визначити колізійні питання та запропонувати пропозиції щодо удосконалення законодавства України.

Одним із засобів вдосконалення процесів документування управлінської діяльності є скорочення документопотоків². М. О. Євдокимов, О. В. Кравченко пропонують скоро-

тити кількість погоджень документації з відведення земельних ділянок³. Однак, зменшення кількості погоджень не означає, що погоджувальні процедури не потрібні взагалі.

Слід відмітити, що в країнах Європейського Союзу немає багатьох аналогів українських дозволів. Наприклад, що стосується санітарно-епідеміологічного нагляду, то в країнах Європейського Союзу немає погоджень на відведення земельної ділянки, затвердження проектів для будівництва та реконструкції, дозволів на введення в експлуатацію нових та реконструйованих об'єктів⁴.

Україна прагне стати повноправним членом Європейського Союзу. П. Ф. Кулинич відмічає, що земельне законодавство прямо не зазначене у переліку пріоритетних сфер адаптації українського законодавства до законодавства ЄС, однак воно також є об'єктом євроадаптаційного процесу⁵. Отже, відбувається адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу із різноманітних питань, зокрема, із земельних.

Для досягнення цієї мети, а також задля удосконалення шляхом підвищення ефективності та спрощення процедури оформлення прав на земельні ділянки, ми пропонуємо створити у складі органів виконавчої влади єдиний орган Державної земельної погоджувальної служби, який буде займатися погодженням проектів відведення земельних ділянок, заяв (клопотань) про вибір місця розташування земельної ділянки та мати у своєму складі наступні департаменти: санітарно-епідеміологічний, архітектурно-будівельний, екології та природних ресурсів, охорони культурної спадщини, лісового і водного господарства та буде мати управління у містах України. Документація буде проходити поступово із одного департаменту в інший, що суттєво дозволить скоротити час погодження документації, здійснюючи його в межах одного органу⁶.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за правопорушення у сфері довілля» № 1708-VI були внесені зміни до Земельного кодексу України. Відповідно до внесених змін до п. 8 ст. 118 ЗК України передбачається, що розроблений проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки подається Комісії з розгляду питань, пов'язаних з погодженням документації із землеустрою (далі – Комісія). Комісія протягом трьох тижнів з дня одержання проекту надає відповідному органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування свій висновок щодо погодження проекту або відмови у його погодженні. У разі відмови у погодженні проект повертається заявнику у зазначений у цій частині строк. Підставою відмови у погодженні проекту може бути лише невідповідність його положень вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів. Цим же Законом пропонується доповнити ЗК України ст. 186-1 такого змісту «Стаття 186-1. Комісія з розгляду питань, пов'язаних з погодженням документації із землеустрою», в якій передбачити, що для розгляду питань, пов'язаних з погодженням документації із землеустрою, в районах та містах обласного значення, містах Києві та Севастополі функціонують постійно діючі комісії. До повноважень Комісії належить забезпечення погодження документації із землеустрою відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. До складу Комісії входять уповноважені представники районного (міського) органу земельних ресурсів, містобудування та архітектури, природоохоронного та санітарно-епідеміологічного органу, органу охорони культурної спадщини. У разі погодження проектів землеустрою, що розробляються з метою вилучення, надання, зміни цільового призначення земель лісгосподарського призначення, водного фонду, земельних ділянок для цілей, пов'язаних із розробкою корисних копалин, до складу Комісії залучається відповідно представник територіальних органів лісового господарства, водного господарства, державного гірничого нагляду. Організація роботи Комісії, матеріально-технічне забезпечення її діяльності та контроль за дотриманням нею строків і порядку розгляду документації із землеустрою здійснюють органи, що утворили Комісію. Документація із землеустрою, погоджена Комісією, вважається такою, що погоджена органами, представники яких входять до її складу. Комісія здійснює свою діяльність у формі засідань, що проводяться не рідше одного разу на тиждень. Результати роботи Комісії оформлюються висновком, який підписується всіма її членами та скріплюється печатками органів, представники яких входять до її складу. У разі незгоди члена Комісії з погодженням документації із землеустрою він підписує висновок з

поміткою «із зауваженнями» та додає до висновку Комісії свій висновок із викладом цих зауважень. Підставою відмови у погодженні документації із землеустрою може бути невідповідність її положень вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів.

Погодження документації із землеустрою та підготовка висновків із викладом зауважень до неї здійснюються безоплатно. Положення про Комісію та порядок її роботи затверджуються Кабінетом Міністрів України. Комісія у разі необхідності має право залучати до роботи представників органів, уповноважених погоджувати документацію із землеустрою, та безоплатно отримувати від них інформацію і документи, необхідні для виконання покладених на неї повноважень⁷.

Слід визначити, що не всі закони, які приймаються, будуть ефективно реалізовані на практиці або впроваджені взагалі. Як приклад, можемо навести Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень», який був прийнятий у 2004 р., але він і досі не виконується. Не все, що приймається в нашому законодавстві, буде виконуватися, не все, що приймається є досконалим, не все може бути застосоване на практиці.

На нашу думку, у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за правопорушення у сфері довілля» № 1708-VI пропонується, якщо його уважно читати, не спростити процедуру, а навіть її ускладнити, адже до Комісії будуть запрошуватися представники з усіх органів для прийняття рішення. Вона не буде самостійним органом, а буде виконувати посередницькі функції. Ми ж пропонуємо вертикальну систему. Не треба ніяких представників, які через 4–6 місяців просто не будуть ходити на роботу, адже це не буде постійним місцем їх роботи і кожного разу будуть вирішуватися такі питання, які не завжди будуть цікавити цих представників. Отже, що ж тоді робити, якщо представника немає на засіданні? Чи не буде страждати якість видачі погоджувальних документів? Звісно буде. Має працювати один єдиний орган, який буде спеціалізуватися на видачі погоджень. При цьому буде вважатися, що погодження видали не усі вищевказані органи, а єдиний орган – Державна земельна погоджувальна служба і документ буде теж єдиний – погодження Державної земельної погоджувальної служби. Час не буде витрачатися, адже документація буде проходити із одного департаменту в інший в межах одного органу, в якому працівники будуть працювати на постійній основі.

Процедура створення нового органу – це доволі складний та кропіткий процес. Враховуючи нашу пропозицію, ми вважаємо, що слід розробити Положення «Про Державну земельну погоджувальну службу», яке затвердити Постановою Кабінету Міністрів України, в якій слід визначити функції та компетенцію вищезазначеного органу та «Методичні рекомендації щодо погодження землевпорядних проектів, проектів вибору земельної ділянки Державною земельною погоджувальною службою», у яких слід встановити процедуру розгляду земельної документації кожним із департаментів, та порядок взаємодії департаментів, строк погодження – 14 днів та суму, яка сплачується за таке погодження і яка спрямовується на забезпечення функціонування органів Державної земельної погоджувальної служби та інше. В Законі України № 1702-VI закріплено, що Комісія це буде робити безкоштовно, фактично виконуючи роботу п'яти міністерств. Враховуючи масштаб виконаної роботи в цьому випадку, слід зазначити, що дуже сумнівною виглядає пропозиція про встановлення безоплатного характеру роботи такої Комісії.

Має бути визначено, що департаменти Державної земельної погоджувальної служби: санітарно-епідеміологічний, архітектурно-будівельний, екології та природних ресурсів, охорони культурної спадщини, лісового і водного господарства є структурними підрозділами Державної земельної погоджувальної служби, у штаті яких працюють працівники із спеціальною або юридичною освітою на постійній основі. Департаменти формують свої висновки, які розглядаються на засіданнях Державної земельної погоджувальної служби, які проходять два рази на місяць. У разі наявності позитивних висновків усіх департаментів, Державна земельна погоджувальна служба приймає рішення про видачу погодження по кожній окремій земельній справі, яка перебуває на її розгляді,

про що має бути зафіксоване у протоколі засідання Державної земельної погоджувальної служби.

У разі прийняття негативного рішення по земельній документації (а такий висновок приймається у разі, коли хоча б одним із департаментів було надано негативний висновок по земельній справі – прим. К. О. Настечко) при чому підставою надання негативного рішення буде невідповідність земельної документації умовам визначеним у «Методичних рекомендаціях щодо погодження землевпорядних проектів, проектів вибору земельної ділянки Державною земельною погоджувальною службою». У цьому випадку, земельна документація буде повертатися на доопрацювання до землевпорядної організації (якщо документація розглядається Державною земельною погоджувальною службою в порядку, передбаченому ст. 118 Земельного кодексу України), або відповідному органу державної влади або органу місцевого самоврядування (якщо документація розглядається Державною земельною погоджувальною службою в порядку, передбаченому ст. 151 Земельного кодексу України). У разі надання позитивного висновку по земельній документації буде оформлення рішення Державної земельної погоджувальної служби у вигляді погодження.

Підсумовуючи вищезазначене, слід відмітити, що створення Державної земельної погоджувальної служби надасть можливість ефективно та своєчасно вирішувати питання про видачу погоджень за процедурами, передбаченими ст. 118, 151 Земельного кодексу України; дозволить значно спростити процес отримання вищевказаних погоджень, замінивши отримання 5–6 погоджень отриманням 1 погодження Державної земельної погоджувальної служби; у той же час погоджувальні процедури не будуть вилучені із процедури отримання у власність земельної ділянки, що, на нашу думку, забезпечить достатній та необхідний контроль за дотриманням вимог земельного, екологічного, лісового, водного законодавства, вимог про охорону культурної спадщини, вимог, які ставляться до будівництва об'єктів нерухомого майна та інших. Процедура оформлення прав на земельні ділянки нарешті стане вертикальною.

Слід відмітити, що ефективність роботи будь-якого органу залежить перш за все від фахівців, які в ньому працюють. Отже, на етапі створення та організації нового єдиного органу Державної земельної погоджувальної служби, слід сформувати штат із працівників із спеціальною або юридичною освітою, які мають стаж роботи у вищевказаній галузі, а також забезпечити навчання працівників Державної земельної погоджувальної служби, метою якого буде визначення прав та обов'язків працівників нового органу, порядку взаємодії між департаментами, правил обміну інформацією, роз'яснення критеріїв видачі погодження та процедурних моментів діяльності Державної земельної погоджувальної служби.

¹ Absque omni exceptione (лат.) – Без всякого сумніву.

² Красницька А. В. Юридичні документи: техніка складання, оформлення та редагування : посібник / Красницька А. В. – [2-е вид.]. – К. : Парламентське вид-во, 2006. – 528 с. – С. 29.

³ Євдокімов М. О. Внесення змін і доповнень до Земельного кодексу України – необхідна передумова вдосконалення державного управління землями / М. О. Євдокімов, О. В. Кравченко // Землевпорядний вісник. – 2004. – № 4. – С. 59-65.

⁴ Стан впровадження Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [Електронний ресурс] // Пріоритети (видання Держкомпідприємництва). – 2006. – № 3 (29). – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5584&mode=thread&order=0&thold=0>

⁵ Кулинич П. Ф. Деякі проблеми розвитку земельного законодавства України у світлі приєднання до ЄС / П. Ф. Кулинич // Перспективи міжнародної інтеграції агропромислового комплексу України – МІА України 2005: Матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Київ, 24 червня 2005 р.). – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. – С. 10-13.

⁶ Настечко К. О. Удосконалення погоджувальних процедур під час оформлення права на земельну ділянку. – С. 151-153 / К. Настечко // Міжнародна науково-практична конференція «Сучасні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання, відтворення та охорони природних ресурсів» (Харків, Нац. юрид. акад. України, 9–10 жовтня 2009 р.).

⁷ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку набуття прав на землю» від 5 листопада 2009 р. № 1702-VI / Голос України від 10.12.2009. – № 234.

Резюме

У статті обґрунтовується позиція про створення в Україні єдиного органу Державної земельної погоджувальної служби, пропонується прийняття нормативно-правових актів для забезпечення її діяльності, визначаються основні функції і повноваження нового органу.

Ключові слова: Державна земельна погоджувальна служба, погодження, процедура, Європейський Союз.

Резюме

В статье обосновывается позиция про создание в Украине единого органа Государственной земельной службы по согласованиям, предлагается принятие нормативно-правовых актов для обеспечения её деятельности, определяются основные функции и полномочия нового органа.

Ключевые слова: Государственная земельная служба по согласованиям, согласование, процедура, Европейский Союз.

Summary

The article substantiates a position of establishment of State land management agency, suggests adoption of normative-legal acts meant for its functioning, stipulates the basic functions and authorities of the new body of power.

Key words: State Land Approval Service, approval, procedure, European Union.

Отримано 17.11.2009

Т. М. ЧУРИЛОВА

*Тетяна Миколаївна Чурилова, здобувач
Інституту держави і права ім. В. М. Ко-
рецького НАН України*

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ
СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ КООПЕРАТИВІВ**

У комплексі наукових і соціально вагомих проблем, які стоять перед Україною, найактуальнішим завданням є пошук шляхів до правової, економічної і духовної стабільності країни. Одним з найбільш важливих чинників у цьому процесі є кооперація, яка у всі історичні періоди розвитку суспільства об'єднувала соціально активних громадян.

Системна криза, яка охопила всі сфери життєдіяльності країни, безумовно, в першу чергу, торкнулася сільського господарства. Стагнація аграрного сектору, зростання імпорту продовольства представляє реальну загрозу національній безпеці України, у зв'язку з чим формування оптимальних механізмів організації сільськогосподарського виробництва і забезпечення зайнятості сільського населення є пріоритетним завданням державної економічної і соціальної політики.

Найбільш прийнятною формою організації сільськогосподарського виробництва, такою, що враховує особливості історичного розвитку країни, відповідає інтересам держави і суспільства в економічній і соціальній сфері, є сільськогосподарська кооперація.

Але ж кооперація не виникає сама по собі. Світовий і вітчизняний досвід свідчить: імпульс щодо становлення кооперативної системи може дати лише просвітницька та

© Т. М. Чурилова, 2010