

УДК 351:332.7

DOI [https // doi.org. /10.46922/2306-6806-2019-1-4\(12\)-95-98](https://doi.org/10.46922/2306-6806-2019-1-4(12)-95-98)

ПОСТУЛІН О. С., заступник начальника - начальник Управління з контролю за використанням та охороною земель Головного управління Держгеокадастру у Київській області

*O. POSTULIN, Deputy Chief - Head of the Department for Land Use Control and Protection of the Main Department of the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre in Kyiv region
orcid.org/0000-0003-3958-5168*

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ЯК
СТРУКТУРНА УМОВА РОЗВИТКУ РИНКУ ЗЕМЛІ В УМОВАХ КРИЗИ**

**STATE POLICY OF REGULATION OF LAND
RELATIONS AS A STRUCTURAL CONDITION FOR THE
DEVELOPMENT
OF THE LAND MARKET IN A CRISIS**

Анотація. Забезпечення розвитку ринку землі в умовах кризи зумовлює доцільність формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин як об'єктивної необхідності, яка визначена багатофункціональною роллю ефективної держави. Такий контекстний ряд ставить питання про деталізацію різних методологічних та технологічних зрізів розуміння функціональної сутності державного регулювання земельних відносин та константності нормативного забезпечення їх реалізації. В умовах кризи досить чітко артикулюється інституційна й модерна роль державної політики регулювання ринку землі, враховуючи

індивідуально-типологічні особливості природного ландшафту держави та організації її системи публічного управління. Здійснюючи аналіз державної політики регулювання земельних відносин в умовах кризи, доцільно особливу увагу приділити розгляду її інструментального забезпечення у сфері здійснення земельного контролю та посилення нормативної відповідальності за порушення земельного законодавства.

В межах даної статті розглядаються аспекти артикулювання інституційної й модерної ролі державної політики регулювання ринку землі. Деталізовано різні методологічні та технологічні зрізи розуміння функціональної сутності державного регулювання земельних відносин та константності нормативного забезпечення їх реалізації, ідентифіковано зміст державної політики регулювання земельних відносин, проблемні аспекти, методологічні й технологічні індикатори її формування та реалізації, виділено основні види державної політики регулювання земельних відносин конкретизовано основні її цілі та структуру, здійснено систематизацію принципів земельного законодавства та функцій державної політики регулювання земельних відносин в умовах кризи, визначено основні напрямки її реалізації, здійснено аналіз державного впливу на формування та реалізацію земельних відносин на підставі чого систематизовано повноваження органів публічної влади у сфері земельного регулювання, принципи забезпечення результативності державної політики регулювання земельних відносин в умовах кризи.

Abstract. Providing the development of the land market in times of crisis makes it advisable to form and implement a state policy for regulating land relations as an objective necessity, which is defined by the multifunctional role of an effective state. Such a contextual set raises the question of detailing various methodological and technological sections of understanding the functional nature of state regulation of land relations and the constancy of normative support for their implementation. In the context of the crisis, the institutional and modern role of the state policy of regulation of the land market is clearly articulated, taking into account the individual and typological features of the natural landscape of the state and the organization of its system of public administration. Providing of the analysis of the state policy of regulation of land relations in a crisis, it is advisable to pay special attention to considering its instrumental support in the field of land control and strengthening the normative responsibility for violation of land legislation.

This article considers aspects of legal regulation in the field of land relations in crisis conditions, which are caused by the presence of such phenomena as: corruption, imperfection of legislative support, "remnants" of institutional features of the command-administrative system, bureaucratic red tape of the state apparatus, imperfection of intersectional partnerships, lack of measures of economic incentives for land protection etc. It is substantiated that the structure of land relations is inherent in the structure of the society where it takes place, since all processes in society have a common "institutional core". It is proved that the legal regulation of land relations should be aimed at ensuring a balanced construction of inter-institutional interaction in a society that takes into account all determinants of the development of such relations, interests of each sector of society, and the achievement of such a goal is possible on the basis of directing, regulating, coordinating influence of public institutions as a center endowed with a set of institutionalized norms, rules, sanctions and a role system.

Ключові слова: земельні відносини, правове регулювання, управління земельними відносинами, регулювання земельних відносин, системна криза, між секторна взаємодія.

Key words: land relations, legal regulation, management of land relations, regulation of land relations, systemic crisis, and intersectional interaction.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Забезпечення розвитку ринку землі в умовах кризи зумовлює доцільність формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин як об'єктивної необхідності, яка визначена багатофункціональною роллю ефективної держави. Такий контекстний ряд ставить питання про деталізації різних методологічних та технологічних зрізів розуміння функціональної сутності державного регулювання земельних відносин та константності нормативного забезпечення їх реалізації. В умовах кризи досить чітко артикулюється інституційна й модерна роль державної політики регулювання ринку землі враховуючи індивідуально-типологічні особливості природного ландшафту держави та організації її системи публічного управління.

ВИДІЛЕННЯ НЕВИРШЕНИХ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

У межах сучасних дослідницьких підходів, спрямованих на конкретизацію проблематики державного управління у сфері земельних відносин, важливого значення набуває феноменологічний підхід до правового регулювання земельних відносин як механізму державного управління.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

У контексті сучасних наукових підходів існує значна кількість концепцій щодо ідентифікації проблематики правового регулювання земельних відносин в державному управлінні. Проблемам правового регулювання земельних відносин присвячено низку наукових праць науковців і дослідників, роботи яких склали науково-теоретичне підґрунтя статті, серед яких: Є.Гладкова, яка дослідила стан та перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні, Д.Гнаткович, який окреслив аспекти державної політики у сфері регулювання економічних земельних відносин, Й.Дорош, який визначив окремі аспекти вдосконалення земельної політики в Україні щодо адміністрування земельних

відносин та системи землекористування, Т.Коваленко, яка дослідила невизначеність земельно-правових норм як юридичний дефект правового регулювання земельних відносин в Україні, І.Костяшкін, який обґрунтував правове забезпечення функцій землі як умови сталого землекористування, Н.Красюк, який окреслив земельні відносини в Україні як об'єкт адміністративно-правового регулювання, В.Пахомов, який визначив поняття, завдання та функції адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні, Д.Тимошевський, Г.Шарий, які дослідили інституційне забезпечення розвитку земельних відносин в аграрному секторі.

МЕТА статті - визначення інституційних передумов процесу правового регулювання у сфері земельних відносин в кризових умовах. Досягнення даної мети обумовлює вирішення відповідних завдань, серед яких: здійснення аналізу деяких аспектів сучасної проблема-тики механізмів правового регулювання у сфері земельних відносин в кризових умовах, виокремлення ключових детермінант удосконалення механізмів правового регулювання у сфері земельних відносин.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Саме такий підхід до розуміння державної політики регулювання земельних відносин зумовлений «багатофункціональною роллю землі в житті суспільства, її природною обмеженістю і незамінністю в будь-якій сфері суспільної діяльності» [1,с.45], ставить питання про зміну методології формування та реалізації земельних відносин у суспільстві, оскільки їх використання у жодному випадку не може завдавати шкоди навколишньому середовищу й відповідним чином порушувати права та інтереси громадян на її володіння та використання.

Традиційно державна політика регулювання земельних відносин спрямована на «організацію раціонального використання землі та її охорону шляхом встановлення певних правил і норм володіння, користування і розпорядження земельними ресурсами країни» [2,с.273]. Її основними напрямками

безпосередньо виступають: створення умов для залучення землі в економічний оборот як об'єкта права і як особливого об'єкта виробництва в сільському господарстві; створення умов використання землі як засобу забезпечення позикового фінансування капіталу господарюючих суб'єктів і збільшення обсягу інвестицій в реальний сектор економіки держави [2, с.274]. Виходячи із цього Г.Б.Клейнером вказано два види державної політики регулювання земельних відносин, серед яких:

- регулювання державою в якості суверена, яка володіє територіальним верховенством по відношенню до всіх земель незалежно від форм власності - тут застосовуються методи влади і підпорядкування, у формі законодавчих та інших нормативних актів, які підлягають виконанню;

- господарське регулювання - державні органи діють як господарські суб'єкти, тобто надають земельні ділянки фізичним та юридичним особам, ведуть облік, оцінку, охорону земель і т.д. [3, с.179].

Такий контекст ставить питання щодо доцільності систематизації основних функцій державної політики регулювання земельних відносин в умовах кризи. На основні аналізу таких функцій, які досить чітко артикульовані в межах різних дослідницьких підходів присвячених глибинному функціональному аналізу державного регулювання земельних відносин нам уявляється можливим ідентифікувати наступні:

- облікова функція, яка передбачає здійснення екологічного моніторингу; ведення земельного кадастру; загальність обліку всіх земель не залежно від форм власності та використання; системність обліку; диференційованість обліку земель; достовірність обліку; безперервність обліку; єдність методики обліку; гарантованість обліку;

- розподільна функція, передбачає проведення землевпорядних робіт; вилучення земель, які використовуються з порушеннями закону; примусовий викуп земель для суспільних потреб; надання земель у власність, оренду, користування;

- функція раціонального використання земель, передбачає економічне та податкове стимулювання; відповідальність за порушення земельного законодавства; введення нормативів діяльності на земельних ділянках; заходи по рекултивізації земель; виділення територій з особливим режимом використання;

- охоронна функція, яка запроваджується стосовно: об'єктів землекористування; суб'єктів земельних відносин; усунення колізій і реалізації прав і обов'язків землевласників;

- функція контролю за використанням і охороною земель, що передбачає перевірку, експертизу проєктів використання земель; моніторинг використання земель; дотримання цільового характеру використання земель; запобігання і припинення порушень земельного законодавства.

Синтезуючи функціональний зміст функцій державної політики регулювання земельних відносин доцільно вказати на те, що методологія й технологія їх реалізації має певну нормативну відмінність залежно від суб'єктів (інституцій) реалізації, а також їх функціональної ролі та місця в системі регулювання земельних відносин. Виходячи із цього в межах сучасної практики реалізації державної політики регулювання земельних відносин конструюються такі основні напрямки її реалізації як:

- прийняття законодавчих та інших нормативних актів, які регулюють земельні відносини;

- встановлення єдиних принципів плати за землю;

- встановлення порядку реєстрації прав на земельні ділянки та іншу пов'язану з ними нерухомість;

- затвердження порядку управління землями, що знаходяться у державній власності;

- затвердження порядку організації землеустрою, ведення державного кадастру нерухомості та моніторингу земель, організація і здійснення державного контролю за використанням та охороною земель;

- здійснення контролю за виконанням законодавства держави, яке регулює земельні відносини;

- розробка спільно з органами державної влади державних програм щодо раціонального використання земель, підвищення

родючості ґрунтів, охорони земельних ресурсів в комплексі з іншими природоохоронними заходами;

- розпорядження (вилучення і надання) земельними ділянками, що перебувають у державній власності [4].

У такий спосіб здійснюючи аналіз основних функцій державної політики регулювання земельних відносин доцільно вказати на певну методологічну синхронність та відмінність їх запровадження враховуючи результативність діяльності держави у даній сфері. У підтвердження цього В.А.Горемикін вказав на основні показники функціональної результативності державної політики регулювання земельних відносин, серед яких: «встановлення основ державної політики регулювання земельних відносин; встановлення обмежень прав власників, користувачів, землевласників та орендарів земельних ділянок, а також їх захисту; державне управління моніторингом земель, земельний контроль, землеустрій та веденням державного земельного кадастру; встановлення порядку вилучення земельних ділянок, в тому числі шляхом викупу для державних і муніципальних потреб; розробка і реалізація державних програм використання і охорони земель» [5]. Запропоновані вченим показники функціональної результативності державної політики регулювання земельних відносин дозволяють припустити, що основними функціями державної політики регулювання земельними відносинами виступають: планування і прогнозування використання земель, їх зонування, розподіл і перерозподіл, ведення державного земельного кадастру, землевпорядкування та внутрішньогосподарська організація землекористування, моніторинг земель і контроль за правильним їх використанням, вирішення земельних спорів.

З огляду на це, органи публічної влади у сфері реалізації державної політики регулювання земельних відносин мають забезпечувати структурну діяльність у сфері оптимізації ринку землі в умовах кризи. Виходячи із цього на думку К.В.Мальцева їх діяльність має базуватись на реалізації наступних нормативних та функціональних напрямків, серед яких:

- розроблення пропозиції щодо управління землями, що перебувають у державній та муніципальній власності;

- припинення виконання неправомірних рішень з питань вилучення та надання земельних ділянок до розгляду їх у відповідних органах (адміністрації, суді, арбітражному суді), в тому числі: органи земельних ресурсів; органів місцевого самоврядування; районні, міські органи із земельних ресурсів та землеустрою - рішень сільських і селищних органів місцевого самоврядування;

- притягнення до адміністративної відповідальності осіб, винних у порушенні земельного законодавства;

- видача в установленому порядку дозволу (ліцензії) на право проведення землевпорядних та інших проєктно-вишукувальних робіт, пов'язаних з вивченням і використанням земельних ресурсів;

- аналіз стан земельного ринку;

- розроблення пропозицій про порядок обчислення нормативної ціни землі, порядку встановлення ставки земельного податку та штрафних санкцій за порушення земельного законодавства;

- організація та ведення державного кадастру нерухомості;

- здійснення землеустрою, державного контролю за використанням та охороною земель, видача обов'язкових для виконання приписів щодо усунення виявлених порушень земельного законодавства держави;

- ведення моніторингу земель [6, с.24-25].

Здійснюючи аналіз державної політики регулювання земельних відносин в умовах кризи, особливу увагу доцільно приділити розгляду її інструментального забезпечення у сфері здійснення земельного контролю та посилення нормативної відповідальності за порушення земельного законодавства. Земельний контроль (нагляд) являє собою діяльність уповноважених органів, яка спрямована на попередження, виявлення та припинення порушень органами публічної влади та юридичними особами, їх керівниками та іншими посадовими особами,

індивідуальними підприємцями, їх уповноваженими та громадянами вимог, встановлених земельним законодавством, шляхом організації та проведення перевірок зазначених осіб, вжиття передбачених законодавством заходів щодо усунення наслідків виявлених порушень та систематичного спостереження за виконанням вимог земельного законодавства, аналізу та прогнозування стану виконання вимог земельного законодавства. Земельний контроль як нормативний інструмент державної політики регулювання земельних відносин виконує три основні функції, серед яких: попереджувальна, спрямована на запобігання противоправного впливу на земельні ділянки; інформаційну, спрямовану на збір відомостей про земельні об'єкти, і каральну, спрямовану на притягнення порушників земельного законодавства до юридичної відповідальності [7]. Земельний контроль здійснюється залежно від застосування відповідних технологічних критеріїв, а саме, залежно від суб'єкта, який його здійснює він поділяється на: державний, муніципальний, виробничий і громадський. За критерієм спрямованості земельний контроль поділяється на зовнішній (надвідомчий) і внутрішній земельний контроль, який здійснюється самим господарюючим суб'єктом (відповідними структурними підрозділами) і носить назву виробничого. Здійснення земельного контролю за організаційно непередбаченими об'єктами проявляється у формі державного нагляду, громадського та державного земельного контролю.

В умовах кризи й демократизації системи публічного управління стратегічно важлива роль належить запровадженню громадського земельного контролю, як такому виду земельного контролю, який передбачає залучення діяльності громадян та їх об'єднань для здійснення «перевірки дотримання встановленого порядку підготовки та прийняття виконавчими органами державної влади та органами місцевого самоврядування рішень, які стосуються права і законних інтересів громадян і юридичних осіб, а також дотримання вимог використання і охорони земель» [8, с.34]. Традиційно, враховуючи розвинену європейську практику громадський земельний контроль здійснюється трьома категоріями суб'єктів: органами територіального громадського самоврядування, громадськими організаціями (об'єднаннями), громадянами [9, с.233]. Фактологічно результати громадського земельного контролю, які відображаються у формі звернень, скарг або інших передбачених законодавством формах і направлені до органів публічної влади підлягають обов'язковому обліку та розгляду у визначений термін. Для більшості держав перехідного типу, які найбільш вразливі до певних кризових ситуацій найбільшу актуальність становить розроблення та запровадження системи громадського земельного контролю, оскільки він відкриває додаткові можливості для прийняття ефективних управлінських рішень й оперативного реагування на відповідні виклики у земельній сфері держави.

ВИСНОВОК

Отже, здійснений нами аналіз державної політики регулювання земельних відносин в умовах кризи дозволив ідентифікувати її зміст, проблемні аспекти, артикулювати методологічні й технологічні індикатори її формування та реалізації, особливу увагу приділено основним видам (регулювання державою в якості суверена, господарське регулювання) державної політики регулювання земельних відносин, конкретизовано основні її цілі (забезпечення державних і суспільних потреб і пріоритетів розвитку; захист навколишнього середовища і користування природними ресурсами; забезпечення безпеки і оборони країни; раціональне використання земель) та структуру (загальне та галузеве управління у земельній сфері.), здійснено систематизацію принципів земельного законодавства та функцій державної політики регулювання земельних відносин в умовах кризи, визначено основні напрямки її реалізації, здійснено аналіз державного впливу на формування та реалізацію земельних відносин на підставі чого систематизовано повноваження органів публічної влади у сфері земельного регулювання,

систематизовано принципів забезпечення результативності державної політики регулювання земельних відносин в умовах кризи. На підставі цього постає доцільність детального аналізу структурних засад формування та регулювання регіонального ринку землі в умовах кризи, що й виступатиме предметом окремого розгляду в межах наступного параграфу даного дисертаційного дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Нечаев В. И. Вклад земельного фактора в производство сельскохозяйственной продукции и необходимость совершенствования механизма рентного регулирования земельных отношений / В. И. Нечаев, Ю. И. Бершицкий, Г.Н. Барсукова. Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2014. №7. С. 44–47.
2. Маршалл А. Принципы политической экономии. В 3-х т. Т. I. М: Прогресс, 2013. 415 с.
3. Клейнер, Г. Б. Производственные функции: теория, методы, применение. М.: Финансы и статистика, 2016. 239 с.
4. Хлопцов Д. М. Значение и функции земельной политики государства. Российский экономический интернет-журнал : АТиСО. Акад. труда и социал. отношений. Электрон. журн. М.: АТиСО, 2007. № гос. регистрации 0420600008. URL: <http://www.e-rej.ru/Articles/2007/Hloptsov.pdf>
5. Горемыкин В. А. Современный земельный рынок: мировая практика Практическое пособие. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2015. 624 с.
6. Мальцев К. В. Проблемы развития земельного рынка в современном мире. Регионология. 2018. №4. С. 21-32.
7. Кухтин П. В. Современные положения теории государственного управления земельными ресурсами / П.В. Кухтин // Интернет-журнал «Науковедение». 2014. Вып. 2, март–апрель URL: <http://publ.naukovedenie.ru> <http://publ.naukovedenie.ru> (дата обращения: 02.05.2016).
8. Кочанов М.А. Концептуальные основы совершенствования государственного управления земельными ресурсами / М.А. Кочанов, Я.Е. Давыдова. Агропродовольственная политика . 2015. № 9. С. 33-36.
9. Козлова С.В. Система управления земельными ресурсами страны. Вопросы экономики и права. 2017. № 34. С. 231-234.

REFERENCES

1. Nechaev V.I., Bershickij Ju.I. and Barsukova G.N. (2014), *Vklad zemelnogo faktora v proizvodstvo selskohozjajstvennoj produkcii i neobhodimost sovershenstvovaniya mehanizma rentnogo regulirovaniya zemelnyh odnoshenij* [The contribution of the land factor to agricultural production and the need to improve the mechanism of rental regulation of land relations], journal *Jekonomika selskohozjajstvennyh i pererabatyvajushih predpriyatij* [Economics of agricultural and processing enterprises], vol.7, pp.44–47 [Russia]
2. Marshall A. (2013), *Principy politicheskoy jekonomii* [Principles of Political Economy], Press Progress, Moscow, 415 p. [Russia]
3. Klejner G.B. (2016), *Proizvodstvennye funkicii: teorija, metody, primenenie* [Production functions: theory, methods, application], Press *Finansy i statistika*, Moscow, 239 p. [Russia]
4. Hlopcov D.M. (2007), *Znachenie i funkicii zemelnoj politiki gosudarstva* [The value and functions of the state land policy], journal *Internet-zhurnal ATiSO [ATiSR]*, no. of state. registration 0420600008. URL: <http://www.e-rej.ru/Articles/2007/Hloptsov.pdf> [Russia]
5. Goremykin V.A. (2015), *Sovremennyyj zemelnyj rynek: mirovaja praktika* [Modern land market: world practice], Practical guide, Press *Izdatel'sko-torgovaja korporacija «Dashkov i K»*, 624 p. [Russia]
6. Malcev K.V. (2018), *Problemy razvitiya zemelnogo rynka v sovremennom mire* [Problems of development of the land market in the modern world], journal *Regionologija* [Regionology], vol.4, pp.21- 32 [Russia]

7. Kuhtin P.V. (2014), *Sovremennye polozenija teorii gosudarstvennogo upravlenija zemel'nymi resursami* [Modern provisions of the theory of public administration of land resources], internet-journal «Naukovedenie» [Science of Science], vol.2. URL: <http://publ.naukovedenie.ru> [Russia]

8. Kochanov M.A., Davydova Ja.E. (2015), *Konceptualnye osnovy sovershenstvovanija gosud arstvennogo upravlenija zemel'nymi resursami* [Conceptual foundations for improving the

state management of land resources], journal *Agroproduktovennaja politika* [Agri-food policy], vol.9, pp. 33-36 [Russia]

9. Kozlova S.V. (2017), *Sistema upravlenija zemel'nymi resursami strany* [Land management system of the country], journal *Voprosy jekonomiki i prava* [Issues of Economics and Law], vol. 34, pp. 231-234 [Russia]

Стаття надійшла до редакції 14.09.2019 р