

УДК 35.073.644(477)

П. Пресіч

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ

На основі визначеного предмета, мети, методів, проаналізовано процес формування механізмів державного регулювання земельних відносин. Відповідно до методології наукового дослідження, проведено аналіз та визначено складові впливу середовища на засади земельних відносин в Україні. Визначено сутність тих трансформаційних процесів, що відбуваються у сфері державної політики України щодо формування досконалої моделі земельних відносин. Проведено комплексний розгляд теоретичних і практичних проблем формування механізмів державного регулювання земельних відносин як елементів системи публічного управління. Охарактеризовано основні засади раціоналізації державної політики землекористування.

Ключові слова: земельні відносини, механізм державного управління, державне регулювання, землекористування, державне управління земельними ресурсами.

Становлення ринкових відносин в аграрному секторі України, законодавче утвердження приватної власності на землю, поглиблення євроінтеграційних процесів потребують обґрунтування нових підходів до організації використання сільськогосподарських угідь, які б дали змогу створити умови для раціонального використання й охорони земель. Докорінна перебудова земельних відносин на селі, формування їх відповідно до світових стандартів, спонукає до розвитку адекватної системи форм власності, здатної гармонізувати інтереси суб'єктів господарювання і держави. Необхідність удосконалення земельних відносин в аграрному секторі особливо зростає з огляду на завдання нинішнього пореформеного землекористування, яке передбачає створення еколого-безпечних та економічно-ефективних механізмів використання земель у сільському господарстві.

Сучасний стан використання земельно-ресурсного потенціалу країни характеризуються низькою економічною ефективністю, не зважаючи на те, що Україна володіє одним із найбільших родючих земельних угідь, порівняно з іншими державами світу. Однак українська модель земельних перетворень на селі врахувала принцип соціальної справедливості, а не економічної ефективності. За цих обставин створення високоефективного апарату державного управління наразі стає все більш актуальним, оскільки країні потрібно адаптуватись до змін, що відбуваються як у внутрішньому середовищі, так і в зовнішньополітичних процесах, і як результат потребує вирішення комплексу проблем, серед яких є і проблема формування ефективних механізмів державного управління у сфері регулювання земельного ресурсу країни за основними напрямками: використання, охороною та обігом земель сільськогосподарського призначення. Інституційне забезпечення формування механізмів державного управління земельно-ресурсного потенціалу на сьогодні залишається явно недостатнім, враховуючи те, що трансформація інституту власності на землю, яка відбулась в Україні у процесі земельної реформ, так і не

привела до формування ефективної ринково орієнтовної системи землекористування.

Як правило, трактування поняття “земельні відносини” у вітчизняних виданнях останніх років немає суттєвих розбіжностей. Переважно вони відрізняються тільки повнотою формулювання. Базовим вважаємо визначення “земельних відносин” у Земельному кодексі України (ст. 2): “Земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею” [1]. М. Федоров трактує земельні відносини як “суспільні відносини щодо володіння, користування, розпорядження і управління землею на державному, господарському і внутрішньогосподарському рівнях як об’єктом господарювання і засобом виробництва у сільському господарстві” [2]. На нашу думку, таке визначення земельних відносин розкриває їх основний зміст, а також суб’єктів господарювання на землі й орієнтує на вибір напрямів реформування та регулювання земельних відносин у аграрній сфері як шляхом удосконалення Земельного законодавства (насамперед Земельного кодексу України), так і економічними методами.

Грунтованого наукового аналізу потребують наслідки функціонування створеної в Україні орендної моделі використання земель сільськогосподарського призначення, результатом запровадження якої стала незацікавленість орендарів у вкладанні капіталу в підвищення родючості ґрунтів. Орендована земля розглядається орендарем, як джерело та надійний спосіб одержання максимального і термінового прибутку. Нині діючі форми, методи та моделі державного управління в сфері регулювання земельних відносин не задовольняють запити сьогодишнього часу, оскільки їх опрацювання виконувалось без деталізації та за відсутністю чітких критеріїв правових механізмів регулювання у використанні і охороні земель.

У концептуальному плані принципове значення для розробки теми дослідження мають праці вітчизняних і зарубіжних учених, а саме: В. Авер’янова, Г. Атаманчука, В. Борденюка, М. Кельмана, В. Малиновського, Г. Одінцової, В. Чиркіна, В. Цветкова, Ф. Шамхалова, М. Шульги та інші. Виришенню проблем формування нового підходу щодо землекористування значна увага приділяється у працях провідних вітчизняних і зарубіжних учених, таких як: С. Дорогунцов, Б. Данилишин, В. Голян, В. Міщенко, М. Шмельов. Питанням удосконалення земельних відносин присвячено праці В. Вакуленка, П. Кулініча, А. Мірошніченка, А. Мартина, Р. Марусенка, О. Мордвінова, О. Новоторова, М. Орлатого та інших.

Попри значну кількість наукових праць, у яких висвітлено різні проблемні аспекти формування механізмів державного управління землями сільськогосподарського призначення залишаються не вирішеними окремі правові, організаційні, інституційні та структурні аспекти їх формування. Потребують уточнення сутнісні характеристики трансформації суспільних відносин у сфері використання земель. Малодослідженими є питання забезпечення європейських стандартів у діяльності місцевих органів державної виконавчої влади щодо оптимізації механізмів державного управління землями сільськогосподарського призначення. Дотепер не розроблена концепція та стратегія їх реформування, хоча успіх очікуваних перетворень значною мірою залежить від чітко сформульованих цілей, принципів, застосування науково-обґрунтованих підходів та моделей реалізації земельної реформи. Недостатня дослідженість теоретичних основ становлення механізмів державного управління землями сільськогосподарського призначення та їх актуальність обумовили вибір теми дослідження.

Стратегічне бачення земельної реформи в сучасних умовах державотворення має ґрунтуватися на таких власних принципах, що виходять із завдання вирішення соціальних, економічних та екологічних проблем раціонального високоефективного й екологічнобезпечного використання земельних ресурсів, підвищення родючості та всебічної охорони ґрунтів, міжгалузевого типу реформування земельних відносин та системного підходу до вирішення соціально-економічних і екологічних засад земельної реформи, формування цивілізованого та регульованого державою земельного ринку. Саме тут важливу роль мають відігравати органи влади, які повинні зважувати позитивні і негативні аспекти приватизації землі, провадити її правову підготовку, відпрацьовувати гнучкі механізми регулювання ринку землі, оцінювати можливості точкової приватизації земель [3 – 5].

Метою статті є обґрунтування теоретичних засад та розробка практичних рекомендацій щодо реформування і розвитку механізмів державного регулювання земельних відносин в умовах трансформації системи господарювання. Для досягнення визначеної мети були визначені такі основні завдання: узагальнити теоретичні положення щодо сутності земельних відносин та їх розвитку в сільському господарстві з метою виділення ефективних форм користування і управління земельними ресурсами; визначити організаційні та інституційні засади регулювання земельних відносин органами влади в Україні; визначити наслідки реалізації земельної реформи в Україні та особливості розвитку земельних відносин у сільському господарстві з метою прогнозування їх раціонального розвитку; обґрунтувати засади економічного регулювання відносин власності на землю в сільському господарстві з урахуванням принципів ринкової економіки і розширення бази використання грошової оцінки угідь; розробити рекомендації щодо удосконалення механізму функціонування земельних відносин у системі аграрного землекористування; розробити пропозиції щодо становлення і розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення з метою його ефективного функціонування.

Загальна проблема формування земельних відносин потребує ефективного організаційно-економічного механізму державного управління у сфері землекористування, реалізації державної політики у сфері реформування земельних відносин, правового регулювання відповідальності суб'єктів сфери земельних відносин за раціональне використання земель. Адже ефективна державна політика сприяє концентрації земельних ресурсів у активній частини населення; задоволенню потреб жителів сільських територій у земельних ділянках; задоволенню потреб у земельних ділянках працівників соціальної сфери на селі; створенню інфраструктури ринку сільськогосподарських угідь, забезпеченню його державного регулювання; раціоналізації землекористування економічними методами. Динамічний розвиток земельних відносин, які склалися у пореформений період у сільському господарстві вимагає поглибленого обґрунтування методичних підходів щодо державного регулювання відносин у використанні земель. Раціональні механізми державного управління у системі земельних відносин вимагає врахування особливостей реалізації державної політики приватизації, що здійснюється органами державної влади.

Сучасне реформування земельних відносин є необхідною складовою частиною соціально-економічних і політичних перетворень, що в сучасних умовах активно здійснюються в незалежній Україні. Основою таких перетворень є формування і становлення ринкових відносин у галузі економіки. Необхідність

суттєвих перетворень у земельних відносинах зумовлена глибокими суперечностями їх розвитку. Ці суперечності значною мірою були пов'язані з державною власністю на землю, відсутністю платності у сфері землекористування тощо.

Обмеження державою права на рівний доступ до землі створює суспільну ситуацію, яка породжує, як правило, земельну реформу. Як наслідок ліквідації монополії державної власності на землю, значну частину земель сільськогосподарського призначення було передано у приватну власність громадянам, відбулось стихійне утворення численних приватних агроформувань, що призвело до порушення всієї раніше існуючої науково обґрунтованої системи раціонального землекористування. Власники сільськогосподарських угідь, а це переважно малозабезпечені верстви сільського населення, не використовують землю самостійно і позбавлені можливості впливати на якісний стан своєї земельної власності. До того ж, необхідно врахувати, що відповідні ґрунтозахисні, рекультивацийні та меліоративні роботи, які мають на меті підвищення родючості ґрунтів, будуть ефективними лише у разі виконання їх на значних масивах земель, а не на окремих земельних ділянках, які займають невелику площу.

Поняття “використання земель” у земельному законодавстві не розкривається. Право землекористування виступає як право конкретної особи на користування, володіння, а у випадках, передбачених законом, і розпорядження наданою їй індивідуально визначеною земельною ділянкою. Це дає можливість говорити про складний зміст цього суб'єктивного права, який вмщує в себе декілька взаємопов'язаних між собою правомочностей, що зближує його з поняттям права власності на землю. Право землекористування як назва не зовсім точно відображає зміст цього права і його специфіку, бо фактично зводиться лише до власне користування земельною ділянкою. Тому є всі підстави говорити про право господарського відання землею, яке включає в себе володіння, користування, а в деяких випадках і розпорядження земельною ділянкою.

Раціоналізація діяльності в системі управління земельними ресурсами на центральному, регіональному та місцевому рівнях можлива за умови наявності економічних відносин, що базуються на сформованому комплексі державної і приватної власності на засоби виробництва та системі ринкових механізмів організації господарювання. Розподіл функцій між різними рівнями загальнонаціональної системи управління земельними ресурсами може бути визначений так: на органи державної влади має бути покладена функція забезпечення формування правової бази регламентування земельних відносин, визначення сутності, змісту та взаємодоповнення процедур і регламентів здійснення земельних правовідносин; встановлення гарантій всіх суб'єктів прав на земельні ділянки. В умовах адміністративної та фінансової децентралізації органи регіонального рівня влади мають створити організаційні умови для реалізації національних норм законодавства, забезпечувати застосування адміністративних та економічних методів впливу на суб'єкти прав на земельні ділянки. При цьому органи місцевого самоврядування забезпечують первинний рівень надання послуг у сфері землекористування й одночасно – визначають і гарантують дотримання правил і процедур землекористування.

Формування ефективних механізмів управлінського впливу на процес землекористування потрібно реалізовувати через поєднання таких складових державної політики у даній сфері: по-перше, держава шляхом розробки та реалізації адміністративних, правових, інституціональних та організаційних засобів визначає

інструменти і засоби використання земельних ресурсів, встановлює механізми поєднання державних, громадських та приватних інтересів в їх інтегрованому поєднанні. По-друге, держава шляхом визначення правил та процедур відшкодування завданих природі збитків формує модель реалізації ринкових відносин у сфері природокористування.

Земельний ресурс національної економіки у формі земель сільськогосподарського призначення є найважливішим ресурсом для більшості країн. Саме із цим пов'язана ситуація, що концептуальні засади земельної політики держави закладаються у програмних документах владних інститутів і надалі розвиваються через норми законодавства, норми процесуальних кодексів та інші положення, що регламентують роботу національних структур управління, які здійснюють адміністрування у сфері земельних відносин. При цьому видається, що головна умова раціональної земельної політики полягає в тому, що така політика повинна запропонувати практичну і послідовну сукупність правил, інституцій та інструментів, які розглядаються як справедливі, законні та відповідні для різних зацікавлених суспільних груп. В умовах наближення України до правил і процедур ЄС це набуває особливого значення. Фактично, положення Угоди про асоціацію з ЄС детермінують напрями трансформації національної земельної політики.

Висновки

Реформування земельних відносин – процес складний. Він охоплює усі галузі економіки та сфери суспільства, визначаючи роль і місце земельної реформи у загальній системі соціально-економічних перетворень. Завдання врегулювання земельних відносин є одним із найважливіших завдань економічних реформ, що здійснюються в Україні. Саме від політики у сфері земельних відносин залежить і успіх соціально-економічних перетворень, стабільність та безпека держави. Сучасна земельна реформа в Україні покликана вирішити проблеми, що пов'язані з державною та приватною власністю на землю, шляхом встановлення оптимального режиму приватизації, створення необхідних умов для розвитку ринку землі, раціонального й ефективного використання земельних ресурсів.

Підвищенню ефективності державного управління сприятиме: законодавче забезпечення завершення земельної реформи; посилення відповідальності за псування і забруднення земель; формування системи стратегічного планування, визначення чітких орієнтирів державної політики; чіткий розподіл управлінських функцій між рівнями та органами управління, обов'язковість економічного обґрунтування управлінських рішень, оптимізація плати за забруднення земель; завершення інвентаризації земель; створення підсистем державного оцінювання земельних ділянок та механізмів моніторингу. Отже, основним завданням державної політики у сфері землекористування є забезпечення умов для ефективного й раціонального використання земель в інтересах задоволення потреб суспільства та громадян. Це можливо за умов визначення чітких орієнтирів земельної реформи, зокрема завершення реформування відносин власності на землю, створення сучасної організації системи обліку землі та нерухомості, кадастрової оцінки земель, землевпорядкування; удосконалення управління земельними ресурсами; збереження земельно-ресурсного потенціалу для майбутніх поколінь.

У подальших дослідженнях важливо системно обґрунтувати теоретичні й методичні основи державного регулювання і розвитку земельних відносин в умовах трансформації форм власності, а також механізмів господарювання на основі вдосконалення земельних відносин. Так само важливо напрацювати теоретичні

підходи щодо розвитку земельних відносин в умовах трансформації форм власності і господарювання, з урахуванням ефективності земельно-орендних відносин, запропонувати теоретичні трактування сутності земельних відносин як сукупності правових, економічних, соціальних, природоресурсних і екологічних відносин, що виникають між суспільством та його членами в процесі володіння, користування, розпорядження земельними ресурсами і управління ними.

Напрямами подальших розвідок у контексті дослідження формування механізмів державного управління у сфері землекористування будуть: аналіз стану інституціонального забезпечення і ефективність діючих механізмів державного управління землями сільськогосподарського призначення для поглиблення розуміння сутності та вдосконалення їх правового супроводу; шляхи удосконалення правового механізму державного управління землями сільськогосподарського призначення в Україні в контексті європейського досвіду.

Література

1. Ботезат О. П. Земельні ресурси як об'єкт державного управління / О. П. Ботезат // Держава та регіони [Текст]. — 2009. — № 4. — С. 20—23. — (Серія: Державне управління).
2. Федоров М. М. Економічні проблеми земельних відносин у сільському господарстві [Текст] / М. М. Федоров. — К. : ІАЕ, 1998. — 263 с.
3. Федоров М. М. Об'єктивна необхідність і основні методичні принципи удосконалення методики економічної оцінки земель / М. М. Федоров // Економіка АПК [Текст]. — № 5. — 2004. — С. 3—11.
4. Федоров М. М. Організаційно-економічні передумови формування ринку земель сільськогосподарського призначення / М. М. Федоров // Економіка АПК [Текст]. — 2003. — № 1. — С. 25—31.
5. Третяк А. Формування нової системи управління землями державної власності / А. Третяк, В. Кулініч // Землевпорядний вісник [Текст]. — 2009. — № 1 — С. 20—25.

P. Presich

FORMATION OF MECHANISMS FOR STATE REGULATION OF LAND RELATIONS IN UKRAINIAN STATE

On the basis of the specified subject, purpose and methods, the formation process of mechanisms for state regulation of land relations is analyzed. According to the methodology of research, the analysis is made and the components of the influence of the environment on land relations in Ukraine are identified. The essence of the transformation processes taking place in the sphere of state policy of Ukraine aimed at forming a perfect pattern of land relations is defined. A comprehensive review of theoretical and practical problems in the formation of mechanisms for state regulation of land relations as elements of the system of public administration is conducted. The main principles of rationalization of public land use policies are characterized.

Key words: land relations, mechanism of public administration, government regulation, land use, land-use management.