

УДК: 351.82:338

Н. В. СТАТІВКА

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Розглянуто основні напрямки вдосконалення системи державного регулювання аграрного сектора економіки України на основі розвитку земельних відносин.

To find out the problems of the State regulations development of the Agrarian sector of Ukrainian economy in way of improving the land related issues.

В основу системи державного регулювання аграрного сектора мають бути покладені оптимальні організаційно-методичні, правові, соціальні, економічні та інформаційні умови ефективної діяльності всіх суб'єктів цієї галузі [11]. Сьогодення вимагає суттєвого і послідовного вдосконалення системи державного регулювання аграрного сектора, зокрема чіткого розподілу відповідальності та розмежування повноважень органів виконавчої влади.

Проблематику розроблення та прийняття управлінських рішень у галузі здійснення аграрної політики опрацьовано в наукових роботах українських вчених: П. Борщевського, П. Гайдуцького, В. Месселя-Веселяка, О. Онищенко, П. Саблука, В. Юрчишина та ін. Формування ефективної системи державного регулювання аграрного сектора досліджується в роботах В. Бакуменка, В. Ільяшенко, М. Латиніна, О. Лебединської, Т. Лозинської, Н. Нижник, І. Розпутенка та ін.

Водночас необхідне створення ефективної моделі державного регулювання ринкового середовища, яка б забезпечила функціонування прозорих ринкових механізмів перерозподілу земельних ресурсів.

Мета статті – здійснити моніторинг проблеми формування ефективної системи державного регулювання аграрного сектора економіки, зокрема розвитку земельних відносин, а також окреслити пріоритетні напрямки їхнього вирішення.

Удосконалення системи державного регулювання, ефективне поєднання загальнодержавної й регіональної політики в аграрному секторі здійснюється відповідно до п. 4 ст. 4 Закону України “Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року” [5].

Основні напрями вдосконалення системи державного регулювання в аграрному секторі такі:

– реформування системи органів виконавчої влади, що здійснюють державне регулювання аграрного сектора, шляхом перегляду та чіткого розмежування їхніх повноважень і запровадження прямої підпорядкованості, починаючи з районного рівня, наближення її до стандартів Європейського Союзу;

– розроблення та впровадження регіональних програм розвитку аграрного сектора з урахуванням положень загальнодержавних програм;

– спрямування діяльності органів виконавчої влади на посилення стратегічного аналізу, прогнозування та моніторингу, інспекційних і контрольних функцій.

Одним із нових напрямків удосконалення системи державного регулювання в цій галузі має стати запровадження алгоритмів економічного регулювання її продуктивності (рисунок).

Ситуація щодо володіння, користування й розпорядження землею і сьогодні залишається складною і такою, що вимагає невідкладного поліпшення, бо вона безпосередньо впливає на продуктивність аграрної галузі. Найгострішими є проблеми: незавершеності процесів реформування економічних та правових відносин власності; недосконалості системи державного управління у сфері використання й охорони земель, земельного законодавства та інфраструктури ринку земель, нерозвиненості автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, відсутності механізму економічного стимулювання використання й охорони земель. Роботи із запровадження раціонального землекористування проводяться досить повільно [9]. Відсутнє перспективне прогнозування розвитку земельних відносин, не визначено оптимальну модель сільськогосподарського землекористування. Низькою залишається ефективність використання земель у сільському господарстві через невизначеність системи регулювання земельних відносин, не завершено введення в повному обсязі в економічний обіг земельних ділянок та прав на них. Рівень використання сільгоспугідь характеризується віддачею валової продукції на 1 га в розмірі 270 – 320 євро, а в країнах ЄС – понад 2000 євро. Щорічні втрати гумусу через мінералізацію та ерозію ґрунтів становлять 32 – 33 млн т (0,6 т/га) – це 9 млрд грн збитків [12].

Складна ситуація у сфері земельних відносин спричинена, насамперед, відсутністю:

- зваженої державної земельної політики та механізму її реалізації;
- ефективної системи фінансово-економічного і землевпорядного механізму регулювання земельних відносин та землекористування;
- послідовної державної політики щодо комплексного розвитку земельного законодавства, фінансування здійснення землеустрою і ведення земельного кадастру;
- комплексного підходу;
- виваженої державної політики формування і розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення.

Крім того, причини ускладнень такі:

- неврахування історичних факторів у реформуванні системи державного земельного кадастру та створенні державної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та їхніх обмежень;
- недооцінка складності, масштабів і специфіки зміни земельних відносин у ході проведення економічних реформ;
- невдале (особливо в аграрній сфері) запозичення правових інститутів і механізмів, які використовуються у країнах із розвинутою ринковою економікою;
- подрібнення земельних масивів і створення значної кількості невеликих за площею і малоефективних господарств у сільському господарстві;
- безсистемність у розв'язанні проблем, що виникають під час проведення земельної реформи в Україні, поряд із реформуванням відносин власності на майно,

запровадженням нових організаційно-правових форм господарювання;

– ігнорування проблеми комплексного підходу до розвитку сільських територій у процесі проведення земельної реформи;

– дублювання функцій Державного комітету України із земельних ресурсів (далі – Держкомзем) іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.



Рисунок. Алгоритм економічного регулювання продуктивності аграрного сектора

“Держкомземоцентризм” як істотна вада земельної політики України проявляється у виразній тенденції до концентрації в однойменному органі влади всіх повноважень у галузі *державного регулювання земельних відносин*, включаючи й ті, які через свій суспільний характер та юридичний зміст не можуть

здійснюватись одним і тим самим органом влади через небезпеку виникнення правової ситуації, яку в законодавстві західних країн чітко визначено як “конфлікт інтересів”. Конфлікт інтересів у сфері державного управління проявляється в тому, що характер здійснення однієї функції органу влади є тією чи іншою мірою залежним від іншої його функції або підпорядкований їй такою мірою, що це, у кращому разі, знижує ефективність управлінської діяльності цього органу, а в гіршому – паралізує цю діяльність, не забезпечує досягнення цілей, задекларованих у державних рішеннях як цілі діяльності відповідного органу влади [10, с. 47].

Нагадаємо, що Держкомзем було утворено в 1991 р. як Державний комітет України із земельної реформи. Відповідно, до його завдань було віднесено лише питання здійснення в Україні земельної реформи, започаткованої постановою Верховної Ради УРСР “Про земельну реформу” від 18 грудня 1990 р. [8]. Однак уже в 1993 р., задовго до завершення земельної реформи, яка триває до цього часу, було реорганізовано в Держкомзем, що відкрило йому шлях до нарощування повноважень у галузі державного регулювання земельних відносин. Особливо інтенсивно таке нарощування відбувалось у 2002 – 2004 рр., коли за активної участі Держкомзему розроблялися і приймалися закони України: “Про землеустрій” (2003 р.) [4], “Про охорону земель” (2003 р.) [7], “Про державний контроль за використанням та охороною земель” (2003 р.) [3], “Про оцінку земель” (2003 р.), “Про державну експертизу землевпорядної документації” (2004 р.) [2], “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” (2004 р.) [1], а також інші законодавчі акти.

Кожен з названих законів щось додавав до “скриньки” владних повноважень Держкомзему, у результаті чого цей орган влади отримав свого роду “контрольний пакет” розвитку земельних відносин у країні. Так, використовуючи закони України “Про землеустрій” та “Про державну експертизу землевпорядної документації”, Держкомзем монопольно контролює через надані йому повноваження у сфері землеустрою процес формування земельних ділянок як об’єктів земельних прав, надаючи та, за необхідності, відбираючи ліцензії у землевпорядних організацій, погоджуючи підготовлені ними проекти землеустрою та здійснюючи державну експертизу відповідної землевпорядної документації.

Здійснюючи повноваження у сфері державної реєстрації земельних ділянок, хоч і через створене при Держкомземі державне підприємство “Центр державного земельного кадастру”, цей орган влади контролює процес виникнення прав на сформовані за його участі земельні ділянки. За “допомогою” Закону України “Про оцінку земель” [6] Держкомзем контролює ринковий обіг земельних ділянок, тобто перехід прав на землю від однієї особи до іншої. Зрештою, через утворену при Держкомземі Державну інспекцію з охорони та використання земель він здійснює державний (тобто не відомчий, а від імені держави) контроль над дотриманням земельного законодавства, використовуючи повноваження, передбачені Законом України “Про державний контроль за використанням та охороною земель” та контролюючи, по суті, самого себе.

Унаслідок законодавчої діяльності 2002 – 2004 рр. Держкомзем став ідеальним місцем для працевлаштування політиків, які звикли жити за принципом “що

стережеш, те й маєш”. Цілком очевидно, що така концентрація повноважень у Держкомземі створює правові передумови для зловживань у сфері земельних відносин, тому й рівень корупції в цій сфері є одним із найвищих в Україні.

Автор підтримує ту думку, що подолання “держкомземоцентризму” в державній земельній політиці можна здійснити шляхом передання покладених на Держкомзем функцій державного регулювання земельних відносин іншим органам влади: Міністерству охорони навколишнього природного середовища України, Міністерству аграрної політики України, Державній службі геодезії, картографії та кадастру тощо. Врешті-решт, такий орган влади, як Держкомзем, не є обов’язковим елементом у структурі державної виконавчої влади країни. Про це свідчить той факт, що в західноєвропейських країнах такого органу виконавчої влади немає і ніколи не було. А практично в усіх пострадянських країнах, де подібний орган влади існував, він був ліквідований або суттєво реорганізований, а його функції передано іншим органам влади. Однак в Україні, схоже, цей досвід ігнорується, оскільки Держкомзем не лише продовжує своє існування, але й лунають пропозиції щодо його перетворення на міністерство земельної політики.

З огляду на зазначене існує нагальна потреба в розробленні та прийнятті Державної цільової програми розвитку земельних відносин на довгострокову перспективу в Україні, що має на меті визначення та реалізацію основних напрямів державної політики, спрямованих на вдосконалення земельних відносин, створення сприятливих умов для сталого розвитку землекористування міських і сільських територій, сприяння розв’язанню екологічних та соціальних проблем села, розвитку високоефективного конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва, збереження природних цінностей агроландшафтів.

Можливі три варіанти розв’язання проблеми, що передбачають:

перший – залишити без змін державну політику у сфері земельних відносин, що зумовить збереження нинішньої системи управління земельними ресурсами, незадовільний стан використання земель, загострення економічних і соціальних проблем у землекористуванні;

другий – здійснити часткові зміни в системі державного управління земельними ресурсами, збільшити фінансування з державного бюджету заходів з удосконалення земельних відносин та управління земельними ресурсами, що дасть змогу частково стабілізувати земельні відносини і землекористування, але не забезпечить істотних зрушень у розвитку ринку земель, створення умов розвитку екологічного та інвестиційно привабливого землекористування, особливо сільськогосподарського;

третій – розробити та затвердити Державну цільову програму розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 р., яка дасть змогу розв’язати більшість соціально-економічних та екологічних проблем міського і сільського землекористування, створити стабільний ринковий механізм регулювання земельних відносин і формування інвестиційно привабливого землекористування, забезпечить створення інтегрованої системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами, удосконалення економічних і правових відносин власності на землю, розвиток землеустрою та

економічне регулювання землекористування, поетапне введення в економічний обіг земельних ділянок та прав на них тощо. Третій варіант оптимальний для впровадження.

Проблему передбачається розв'язати шляхом:

- визначення організаційного, економічного та землевпорядного механізму розвитку земельних відносин;
- забезпечення створення системи гарантування прав власності на землю та інфраструктури ринку землі;
- удосконалення системи платежів за землю;
- формування дієвої системи підвищення ефективності державного регулювання земельних відносин та управління землекористуванням;
- забезпечення здійснення заходів із землеустрою як інструментарію регулювання земельних відносин;
- поетапного введення земельних ділянок та прав на них в економічний обіг; формування та розвитку ринку земель;
- формування інституту обмежень у використанні земель, пов'язаних з охороною земель, та забезпечення екологічної збалансованості землекористування.

Наведене вище дає підстави для висновку про те, що у сфері земельних відносин нагромаджено значну кількість нерозв'язаних проблем, за яких процеси реформування заходять у глухий кут. Тому існує нагальна потреба запровадження нових підходів до формування та реалізації державної земельної політики, започаткування нового, завершального етапу земельної реформи, забезпечення ефективного землекористування на засадах сталого розвитку.

Перехід до завершального етапу земельної реформи має базуватися на неупередженому, ґрунтовному аналізі здобутків і недоліків її попередніх етапів, змін, що відбулись у структурі та якості земельних ресурсів, у земельних відносинах, в економіці загалом, результатів і перспектив інтеграції України в європейський і світовий економічний простір.

Виходячи з наведеного пріоритетними напрямками подальшого розвитку земельної реформи та вдосконалення земельних відносин слід вважати [13]:

1) удосконалення системи державного управління земельними ресурсами; продовження формування необхідної законодавчої й нормативної бази з питань землекористування та функціонування ринку земель, особливо сільськогосподарського призначення;

2) удосконалення економічного механізму регулювання земельних відносин (цінове регулювання ринкового обігу земельних ділянок; удосконалення методики та постійне оновлення нормативної грошової оцінки земель; економічне стимулювання раціонального використання продуктивних угідь та охорони земель тощо);

3) проведення землеустрою сільських територій і землевпорядкування новостворених сільськогосподарських підприємств відповідно до вимог концепції сталого розвитку та необхідності застосування контурномеліоративної організації території аграрних підприємств усіх форм власності та господарювання на землі;

4) удосконалення порядку та системи ведення земельного кадастру та моніторингу земель; забезпечення землевласників і землекористувачів інформацією

про придатність земель та їхню якість із метою використання цієї інформації у процесі здійснення господарської діяльності, під час операцій купівлі-продажу, оренди земель, для економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель;

5) створення правових і соціально-економічних механізмів ефективної реалізації прав власності на землі сільськогосподарського призначення (завершення видачі державних актів на право приватної власності на земельну ділянку; забезпечення набуття та використання прав власності на землю відповідно до Конституції України; розмежування земель різних форм власності та користування);

6) державне сприяння концентрації та консолідації (об'єднанню) земельних угідь сільськогосподарського призначення в руках ефективних аграрних менеджерів, насамперед, шляхом кооперації дрібних землевласників і землекористувачів, а також забезпечення прозорого, контрольованого ринкового руху земельних ділянок, що створюватиме кращі умови для формування конкурентоспроможних господарств.

7) встановлення регіональних обмежень концентрації земельних угідь з метою запобігання монополізації землекористування, формуванню надвеликих господарств латифундистського типу;

8) формування ефективного механізму функціонування повноцінного, регульованого державою ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення та прав на них;

9) удосконалення оренди землі в сільському господарстві через формування конкурентного середовища серед потенційних орендарів землі, всебічний захист і гарантування прав селян-орендодавців, зокрема, застосування дієвих механізмів відповідальності за недотримання договірними сторонами умов орендних угод, підвищення та диференціація орендної плати за землю, а також екологізації використання орендованих земель, що передбачає реалізацію стимуляційних і регламентаційних заходів, запровадження екологічного моніторингу та контролю, спрямованих на більш ефективне використання землі орендарями;

10) прийняття загальнодержавної програми використання та охорони земель та її послідовна реалізація на основі виділення необхідних коштів з державного та місцевих бюджетів;

11) посилення контрольо-стимуляційних функцій держави щодо раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, дотримання екологічних вимог кожним аграрним товаровиробником.

Слід наголосити, що необхідними передумовами результативності заходів державної земельної політики є наявність сильної політичної волі, соціально-політичної стабільності, солідарності політичних сил і суспільства, ефективної протидії корупції, радикальних змін у формах і якості державного управління з дотриманням демократичних норм і принципів ринкової економіки. Земельна реформа має стати невід'ємною складовою реформування адміністративної та економічної систем України.

Література:

1. Закон України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень" від 1 лип. 2004 р. № 1952-IV. – Режим доступу : <http://>

zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi

2. Закон України “Про державну експертизу земельпорядної документації” від 17 черв. 2004 р. № 1808-IV. – Режим доступу : search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T031378.html

3. Закон України “Про державний контроль за використанням та охороною земель” від 19 черв. 2003 р. № 963-IV // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.

4. Закон України “Про землеустрій” від 22 трав. 2003 р. № 1745-IV. – Режим доступу : dnor.com.ua/dnaop/act12950.htm

5. Закон України “Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року” від 18 жовт. 2005 р. № 2982-IV // Голос України. – 2005. – № 217. – (16 листоп.).

6. Закон України “Про оцінку земель” від 11 груд. 2003 р. № 1378-IV. – Режим доступу : search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T031378.html

7. Закон України “Про охорону земель” від 19 черв. 2003 р. № 962-IV // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

8. Постанова Верховної Ради Української РСР “Про земельну реформу” від 18 груд. 1990 р. № 563-ХІІ // ВВР УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 100.

9. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року” від 17 черв. 2009 р. № 743-р. – Режим доступу : <http://news.yurist-online.com/laws/5298/>

10. Державна земельна політика в Україні: стан і стратегія розвитку // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 3 (107). – С. 2–18.

11. *Льяшенко В. А.* Реформування системи державного регулювання продовольчого комплексу регіону / В. А. Льяшенко. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-2/doc/2/03.pdf>

12. *Микитенко Ю.* Як створити ефективного землевласника / Ю. Микитенко // День. – 2009. – № 90. – (30 трав.).

13. *Третьяк А.* Основні напрями змін та удосконалення державної земельної політики в Україні / А. Третьяк // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 3. – С. 58–63.

Надійшла до редколегії 15.01.2010 р.