

УДК 332.33:504.062

Л. М. МАКСЄВА

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

Проаналізовано методи, процедури, інструменти, принципи та функції державного регулювання використання та охорони земель у сучасних економічних умовах. Запропоновано шляхи вдосконалення державного регулювання у сфері земельних відносин.

Ключові слова: державне регулювання, земельні відносини, використання та охорона земель.

The article analyzes methods, procedures, tools, principles and functions of state regulation of land use and protection of current economic conditions. The analysis suggested ways to improve state regulation of land relations.

Key words: state regulation of land relations, land use and protection.

У системі державного регулювання дедалі більшого значення набувають питання раціонального використання та охорони земель. За роки проведення земельної реформи відбулися суттєві зміни у структурі землекористування. Зміна форм власності на землю спричинила створення великої кількості суб'єктів земельних відносин, що значно ускладнює регулювання використання та охорони земель. Земля, крім її традиційних властивостей (засіб виробництва, територіальний базис, природне тіло тощо), стала об'єктом правовідносин і об'єктом нерухомості. Земельний фонд країни є національним багатством, раціональне використання якого неможливе без відповідної системи державних рішень. З розвитком ринкових відносин важливим є вдосконалення державного регулювання земельними ресурсами з метою підвищення ефективності їх використання та охорони.

Проблематика регулювання земельних відносин є предметом дослідження багатьох вітчизняних і зарубіжних учених. Значний внесок у вдосконалення механізмів державного управління загалом і раціонального використання земель зокрема зробили такі вчені: Д. Бабміндра, О. Мордвінов, А. Мерзляк, В. Боклаг, О. Шапоренко, О. Євграфов, А. Мартин, В. Єрмоленко, С. Волков, Д. Добряк, Й. Дорош, В. Горлачук, Л. Новаковський, А. Сохнич, А. Третяк, О. Канащ [7 – 13; 15].

Проте немає однозначності трактування понять державного регулювання раціонального використання земельних ресурсів і чітко окресленого підходу щодо визначення наукових засад і напрямів цього регулювання. У регулюванні використання та охорони земель при подальшому розвитку ринкових земельних відносин є підвищення ефективності землекористування.

Метою роботи є надати пропозиції щодо вдосконалення державного регулювання у сфері земельних відносин.

Розвиток суспільства в усі часи був пов'язаний із землею, яка й нині залишається основним засобом для існування людства та джерелом суспільного

багатства. Значення землі в усіх сферах життєдіяльності України та її народу закріплено Конституцією України, де зазначено, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [1].

Створення нової системи земельних відносин на основі власності на землю, забезпечення рівності прав власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави – основа земельної реформи, головний вектор ринкової економіки держави, ключ до вступу України в європейські та світові інституції співпраці. За роки реформування земельних відносин в Україні відбулися принципові, докорінні зміни форм власності на землю, максимально розв'язана проблема забезпечення громадян земельними ділянками, введена платність за землекористування, створено передумови для формування ринку земель.

Враховуючи зміни в земельних відносинах, управління у сфері використання та охорони земель слід розглядати як організаційно-правову діяльність уповноважених органів із забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель усіма суб'єктами господарювання в межах, визначених земельним законодавством України. В Україні охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, в тому числі і земельних, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини є обов'язковою умовою економічного та соціального розвитку.

Аналіз використання земельних ресурсів України свідчить про надзвичайно високий рівень освоєння території, значні площі зайняті під сільськогосподарським виробництвом. У той же час спостерігається недостатнє фінансування аграрного виробництва, недосконалість управління використанням, охороною та відтворенням земельних ресурсів на сучасному етапі розвитку. Все це призводить до порушення якісного стану земельного фонду, збільшення процесів деградації земель, зниження родючості ґрунтів.

В основу формування екологічної політики України покладено базовий принцип, згідно з яким екологічна безпека держави стала важливим елементом і складовою національної безпеки. Положення, що розвивають цей принцип, було закріплено Конституцією України, низкою інших законів та підзаконних нормативно-правових актів [Там же].

Одним з основних законодавчих актів України, які регламентують раціональне використання і охорону земель, є Земельний кодекс України, який визначає компетенцію різних органів влади у сфері регулювання земельних відносин. Основна мета Закону України “Про землеустрій” полягає в забезпеченні раціонального використання та охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища і поліпшення природних ландшафтів. У Законі визначено соціально-економічні та екологічні заходи, спрямовані на регулювання земельних відносин і раціональну організацію території адміністративно-територіальних утворень. Закон України “Про охорону земель” визначає правові, економічні та соціальні основи охорони земель з метою забезпечення їх раціонального використання, системність і комплексність заходів у сфері охорони земель. До такої системи заходів належать державна комплексна система спостережень, розробка загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель, розробка документації із землеустрою, створення екологічної мережі, здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування земель, економічне стимулювання землеохоронної діяльності

суб'єктів господарювання, стандартизація та нормування використання земель з метою їх захисту. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” визначає, що раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід’ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України [3 – 6].

Значний внесок у розв’язання сучасних проблем використання і охорони земель, організацію території сільськогосподарських підприємств в умовах реформування земельних відносин внесли провідні вчені-аграрії, які у своїх роботах віддзеркалили сучасний стан використання земель та шляхи його поліпшення [7; 8; 15].

На нашу думку, питання раціонального використання та охорони земель на сьогоднішній день набувають більшого значення в системі державного регулювання. Як зазначає О. Євграфов, проведення земельної реформи привело до суттєвих змін у структурі землекористування, формах власності на землю, створення великої кількості суб'єктів земельних відносин, що значно ускладнює регулювання використання та охорони земель і потребує вдосконалення.

Державна політика відносно використання земель повинна ґрунтуватися на двох взаємопов’язаних концепціях – ефективному та інтенсивному використанню земельних ресурсів для забезпечення населення України продуктами харчування, а також упровадження заходів щодо охорони земельних ресурсів, у тому числі збереження та відтворення родючості ґрунтів. Важливим завданням держави є створення умов для поєднання правових напрямів матеріальної зацікавленості раціонального використання та природоохоронної діяльності землевласників і землекористувачів [9].

З прийняттям у 2001 р. Земельного кодексу України визначилася земельна політика держави, яка в подальшому має бути зосереджена на остаточному розв’язанні проблем розвитку відносин власності на землю, формуванні ринку земель, розвитку іпотечного кредитування, удосконаленні системи земельних платежів, підвищення ефективності управління земельними ресурсами, поліпшення організації державного контролю за використанням та охороною земель. На відміну від попереднього Земельного кодексу, в новій редакції чітко визначаються повноваження органів виконавчої влади в галузі земельних відносин, використання та охорони земель.

Відповідно до Земельного кодексу, Кабінет Міністрів України розпоряджається державними землями, реалізує державну політику використання та охорони земель, координує проведення земельної реформи, організовує ведення державного кадастру земель, здійснення землеустрою, проведення моніторингу земель. Міністерство екології та природних ресурсів організовує моніторинг земель, бере участь у розробці нормативних документів з охорони земель, здійснює державну екологічну експертизу землекористування. Держкомзем стає провідною інституцією в земельній політиці із повноваженнями у сфері формування державної земельної політики, координації проведення земельної реформи, ведення земельного кадастру та державної реєстрації земельних ділянок, здійснення моніторингу, землеустрою, розроблення правових, економічних механізмів регулювання земельних відносин, розвитку земельного ринку, здійснення міжнародного співробітництва. За органами місцевого самоврядування закріплюються важливі контролюючі, адміністративні та дорадчі повноваження в межах територіальної громади: виділення, оренда, викуп земельних ділянок,

контроль за використанням комунальних земель, вирішення земельних спорів [14]. Звичайно, це значно обмежена сфера компетенції, але цього цілком достатньо для ефективного земельного адміністрування на місцевому рівні.

На нашу думку, державне регулювання земельних відносин в Україні спрямоване на вирішення завдань раціонального використання земельних ресурсів як найважливішого фактора виробництва, створення правових, економічних, організаційно-технічних та інших умов для відтворення й підвищення родючості ґрунтів, забезпечення зростання виробництва. Стратегія державного регулювання раціонального використання земельних ресурсів будуватиметься за допомогою таких методів: цінове регулювання, податкове регулювання, державна підтримка суб'єктів земельних відносин через субсидії, дотації, державне кредитування, державні заходи на страховому ринку. Для запобігання нераціональному використанню та охороні земельних ресурсів в Україні застосовуються такі екологічні процедури: екологічна експертиза, екологічний моніторинг, екологічне страхування та екологічний аудит.

Одним із інструментів державного регулювання відносин у сфері охорони земель є стандартизація, нормування, встановлення правил землекористування та відповідних нормативних показників з охорони земель. Слід відзначити, що найважливішим засобом державного регулювання відносин у сфері використання й охорони земель і розв'язання екологічних проблем є програмно-цільове планування, розроблення та реалізація екологічних Державних цільових програм.

Термін “регулювання” (від лат. *regulo* – впорядковую) визначається як упорядкування, внесення порядку, системи в якусь діяльність, управління чимось, підкоряючи його відповідними правилами, певній системі [13].

Відповідно до статті 4 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, будь-які регуляторні дії держави повинні базуватися на таких принципах:

- доцільність – обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми;
- адекватність – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятих альтернатив;
- ефективність – забезпечення досягнення максимально можливих результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів;
- збалансованість – забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;
- передбачуваність – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики;
- прозорість і врахування громадської думки – відкритість діяльності регуляторних органів на всіх етапах [6].

На сучасному етапі можна виділити такі функції управлінської діяльності з організації раціонального використання та охорони земель: земельний менеджмент, законодавче та нормативно-методичне забезпечення, здійснення землеустрою, державний контроль за використанням та охороною земель, стандартизація й нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунту, моніторинг земель, ведення державного земельного кадастру, регулювання раціонального

землекористування, вирішення земельних спорів, маркетингу, інноваційно-інвестиційна політика, забезпечення науково-технічною інформацією, вивчення та картографування земельних ресурсів тощо.

Недосконалість державного регулювання земельних відносин, відсутність цілеспрямованості їх реформування загострили багато проблем і, як наслідок, привело до погіршення стану ґрунтів. Вирішення цих питань у багатьох випадках стримується неналежною методологічною основою вдосконалення державного регулювання земельних відносин. Світовий досвід використання земель у господарському обігу свідчить, що власник землі, землекористувач відповідає за охорону, відтворення земельних ресурсів, підвищення родючості ґрунтів тощо, а у випадку забруднення земель несе фінансову відповідальність залежно від завданої шкоди довікілю. В Україні, безперечно, діють окремі елементи такого підходу, але вони не є достатньо ефективними. Тому необхідно розробити єдину систему обліку власності, використання, охорони земель на базі економіко-правових методів державного регулювання.

Актуальним питанням є розробка механізмів державного регулювання раціонального використання земельних ресурсів, зокрема визначення рівня їх ефективності в кожному окремому випадку. Водночас у системі державного управління земельними ресурсами мають бути задіяні правові, адміністративні й економічні методи. Серед важливих методів державного регулювання необхідно виділити оподаткування, яке відіграє стимулюючу роль раціонального землекористування та надання пільг, що стосуються земельного податку [12]. Упровадження механізму стимулювання раціонального землекористування через оподаткування можливе за рахунок зміни загальнодержавного статусу цього податку на місцевий. Диференціація плати за землю повинна враховувати рівень раціонального використання земель відповідно до розроблених загальнодержавних критеріїв з урахуванням регіональних особливостей. На нашу думку, для вирішення вказаних питань очевидна необхідність удосконалення управління земельними ресурсами як на державному, так і на регіональному рівні, коригування і розробки нових законодавчих та нормативних актів, які покликані забезпечити раціональне використання та охорону земель.

Конституція України в буквальному сенсі не передбачає засобів реагування у випадку, коли будь-який з органів влади неефективно здійснює свої повноваження. Тому питання оцінювання дій органів влади та відповідного реагування на результати такого оцінювання – це, насамперед, сфера контрольної діяльності як органів влади, так і громадського сектора.

На нашу думку, законодавство України надає центральним і місцевим органам влади багато свободи дій у регулюванні земельних відносин і використання землі. Але в Земельному кодексі України немає чіткості щодо сфери повноважень центральних і місцевих органів влади, тому існує небезпека, що в разі невизначеності органи влади даватимуть власне тлумачення своїх повноважень не на користь громадян і юридичних осіб. Виходом із цієї ситуації є збалансування системи владних повноважень у сфері земельних відносин між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням, установлення комплексної рівноваги та взаємного контролю.

Ефективна система державного регулювання земельних відносин, зокрема у сфері використання та охорони земель, можлива за умови комбінації різних типів регулювання, але вони повинні мати теоретико-методологічне обґрунтування та базуватися на правових механізмах. На даний час пріоритет вбачається саме в ринкових методах, які стимулюють основи ринкової економіки та договірні відносини. Тому необхідно розробити єдину систему обліку власності, використання, охорони земель на базі економіко-правових методів державного регулювання.

Послаблення ролі держави у здійсненні землеустрою призвело до втрати функції планування використання земель. Тому застосування екологічних процедур, програмно-цільового планування, розроблення та реалізація екологічних Державних цільових програм при проведенні землеустрою забезпечить раціональне використання та охорону земельних ресурсів в Україні.

Подальший розвиток і вдосконалення земельних відносин в аграрній сфері необхідно направити на вдосконалення системи державного регулювання земельними ресурсами, завершення створення правових і соціально – економічних механізмів ефективного реалізації прав власності на землю, удосконалення організації контролю за використанням і охороною земель. Це зумовлює необхідність комплексного підходу до розв'язання реформування земельних відносин на ринкових засадах у поєднанні з економічними реформами в державі в цілому.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Х. : Одісsey, 2002.
2. Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11 вересня 2003 р. // ВВР України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
3. Закон України “Про землеустрій” від 22 травня 2003 р. – Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua>.
4. Закон України “Про охорону земель” від 19 червня 2003 р. – Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua>.
5. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ. – Режим доступу : <http://www.rada.kiev.ua>.
6. Земельний кодекс України. – Х. : Одісsey, 2002. – 112 с.
7. Горлачук В. В. Управління земельними ресурсами : [навч. посіб.] / В. В. Горлачук, В. Г. В'юн, А. Я. Сохнич ; за ред. В. Г. В'юна. – Миколаїв : МФ НаУКМА, 2002. – 316 с.
8. Добряк Д. С. Класифікація сільськогосподарських земель як наукова передумова їх екологічнобезпечного використання. – 2-ге вид., допов. / Д. С. Добряк, О. П. Канаш, Д. І. Бабміндра, І. А. Розумний. – К. : Урожай, 2010.
9. Дорош Й. М. Еколого-економічні основи формування інституту обмежень та обтяжень при використанні земель : дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.06 / Й. М. Дорош. – К., 2007. – 261 с.
10. Євграфов О. Є. Державне регулювання раціонального використання земельних ресурсів України в умовах проведення земельної реформи. автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 / О. Є. Євграфов. – Запоріжжя. – 2009.

11. *Єрмоленко В. М.* Правове забезпечення охорони та раціонального використання земельних ресурсів / В. М. Єрмоленко, В. І. Курило, Т. С. Кичилок. – К. : Магістр-XXI ст., 2007.

12. Інформаційне забезпечення державного управління земельними ресурсами України : [монографія] / А. В. Мерзляк, В. А. Боклаг. – Запоріжжя : Вид-во КПУ, 2010. – 152 с.

13. *Мартин А. Г.* Економічне регулювання земельних відносин: як виправити недоліки? / А. Г. Мартин // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 6.

14. *Панцир С.* Державне управління земельними ресурсами в Україні: сучасний стан та перспективи в контексті світового досвіду / С. Панцир // Парламент. – 2002. – № 1-2.

15. *Третяк А. М.* Управління земельними ресурсами : [навч. посіб.] / А. М. Третяк, О. С. Дорош. – Вінниця : Нова книга, 2006. – 360 с.

Надійшла до редколегії 01.06.2011 р.