

УДК 353.711.14

В. С. ЦИПЛУХІНА

## **ЕВОЛЮЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто розвиток процесів земельного реформування в Україні, узагальнено основні досягнення та проблеми за період реформування, визначено основні напрями поглиблення земельної реформи.*

**Ключові слова:** державне управління, земельні ресурси, реформа.

*The paper is devoted to development of the land reform processes in Ukraine, the main achievements and challenges during the reform are summarized, the main directions of deepening land reform are defined.*

**Key words:** state administration, landed resources, reform.

У процесі реформування земельних відносин роль держави є визначальною. Держава ініціює реформу, визначає її стратегію, напрями реалізації, впливає на формування правової та інституційної бази. Ефективне державне управління земельними ресурсами, у свою чергу, є ключовим компонентом реформи, її інституційним каркасом. Саме через успішне земельне адміністрування відбувається узгодження та розмежування інтересів приватної власності та суспільства, відкривається доступ до земельних ресурсів, до земельного ринку для більшості малозабезпечених громадян.

Проблеми державного управління земельними ресурсами досліджувались багатьма вченими. Особливості державного управління земельними ресурсами розкриті в працях Ю. Білика, А. Даниленка, О. Дорош, Й. Завадського, М. Калюжного, М. Корецького, П. Кулинич, П. Макаренко, О. Могильного, Л. Новаковського, О. Охрія, В. Пересоляка, Ю. Полтавського, К. Радченко, А. Третяка, М. Хвесика, О. Шапоренко. Еволюцію державного управління земельними ресурсами в Україні розглядають в своїх дослідженнях А. Даниленко, Ю. Білик, М. Калюжний, Л. Новаковський, А. Третяк.

Метою роботи є дослідження розвитку процесів земельного реформування та визначення основних напрямів поглиблення земельної реформи.

Започаткована 15 березня 1991 р. схваленням Земельного кодексу та прийняттям постанови “Про земельну реформу”, земельна реформа в Україні мала на меті обмеження державної монополії та перерозподіл земель із наданням їх у довічне володіння громадянам та колективним господарствам. Відповідно до Земельного кодексу 1990 р., головна роль у реформуванні земельних відносин та управлінні земельними ресурсами переходила до органів законодавчої та представницької влади.

У компетенції рад народних депутатів зосереджувалися функції реєстрації прав власності, справляння плати за землю, ведення кадастру, державний контроль за використанням та охороною земель, екологічний контроль, вирішення земельних спорів тощо. Функції органів виконавчої влади не знайшли належного визначення. Зосередження державного контролю в компетенції представницьких органів не суперечило світовій практиці, хоча послідовність та ефективність їх діяльності часто викликає сумніви. Такі негативні тенденції сприяли зміщенню акцентів у державному управлінні земельними ресурсами в бік органів виконавчої влади. Потреба в прискоренні реформи, формуванні її ефективної законодавчої та інституційної бази, диктувалась також зовнішніми чинниками.

Ініціативу в переорієнтації реформи взяла на себе Адміністрація Президента. З 10 листопада 1994 р., після видання Указу Президента “Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва” була кардинально змінена стратегія від адміністративного перерозподілу до паювання земель колективної власності. Не було розроблено чіткого інституційного та правового механізму посилення ролі виконавчої влади, проте поступово зростала роль у земельних перетвореннях Кабінету Міністрів України та Державного комітету земельних відносин. Переорієнтація земельної реформи в бік підвищення ефективності інституту земельної власності закріплюється Конституцією України (ст. 14), яка гарантує право приватної власності на землю. Кабінет Міністрів та Держкомзем розробляють методики грошової оцінки земель, паювання земельного та майнового фондів, розробляють норми орендного законодавства. Нова стратегія знаходить підтримку у міжнародних донорських організаціях. Тим не менше, паювання проходить досить мляво та непослідовно.

Переломний етап у реалізації реформи знову був ініційований Президентом. З грудня 1999 р. був виданий Указ Президента “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору України”.

У цей період вже визріла потреба в розробці нового Земельного кодексу, який би відобразив відповідні конституційні норми та чітко визначив нові принципи державного управління земельними ресурсами.

На відміну від попереднього Земельного кодексу, у новій редакції більш чітко визначаються повноваження органів виконавчої влади в галузі земельних відносин, використання та охорони земель [1].

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.

Отже, зосередження в одному відомстві таких ключових інструментів земельної політики, як ведення кадастру, реєстрації земельних ділянок, моніторингу та впливу на земельний ринок є, безперечно, прогресивним кроком, адже це дає можливість уникати міжвідомчих конфліктів, які в багатьох країнах гальмують земельну реформу.

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.

Перспективи розвитку земельної реформи досить ґрунтовно визначені у програмному документі “Основні напрямки земельної реформи в Україні на 2001 – 2005 роки”, схваленому Президентом 30 травня 2001 р. У цьому документі проаналізовано досягнення та прорахунки попереднього періоду реформ, зокрема щодо системи державного управління земельними ресурсами; зазначено, що такі важливі інструменти земельного адміністрування як охорона земель, картографування земельних угідь, ґрунтові обстеження практично не існують. Технології ведення державного кадастру є застарілими, а моніторинг земель носить несистематичний характер.

Важливим є те, що в “Основних напрямках” чітко окреслені ідеологічні засади земельної реформи в дусі концепції “третього шляху”: непорушність права приватної власності, включення землі в ринковий обіг, соціальна справедливість у перерозподілі земель.

Знайшли чітке відображення основні функції органів державного управління земельними ресурсами: нормативно-методичне забезпечення регулювання земельних відносин, державний контроль за використанням та охороною земель, організація землевпорядних робіт, проведення державного моніторингу та ведення державного кадастру. Стосовно контролю за використанням та охороною земель передбачається удосконалення порядку здійснення контролю, механізмів моніторингу земель з метою своєчасного виявлення змін стану земель, створення координаційних органів щодо здійснення міжвідомчого контролю за використанням земель.

У галузі ведення земельного кадастру було передбачено запровадження єдиного порядку його ведення, єдиної системи ідентифікації земельних ділянок, створення підсистеми державної реєстрації земельних ділянок і документів, що засвідчують право власності на землю та право користування землею, а також розробка та апробація систем передачі кадастрових даних на основі єдиних стандартів.

За час проведення земельної реформи визначено території і межі сільських, селищних та міських рад, що разом із запровадженням плати за землю дало змогу суттєво поповнити місцеві бюджети. Встановлено межі населених пунктів, відтак органи місцевого самоврядування одержали право розпоряджатися землями.

А. Третяк у своїх дослідженнях звертає увагу на специфіку негативних факторів, які набувають розвитку і можуть звести нанівець зусилля, спрямовані на забезпечення ефективного реформування земельних відносин [2].

Перший фактор – криза правової свідомості в певній частині суспільства, спричинена низьким рівнем професіоналізму і компетентності.

Другий фактор – спонтанність. У правовій сфері це означає неупереджену самодіяльність щодо формування законодавчих і нормативних актів.

Сучасний етап земельної реформи, названий третім, протягом якого передбачено створити на базі приватної власності на землю господарства ринкового типу, означає перехід до нової в Україні форми господарювання на землю. Але цей етап має здійснюватися у правовому полі аграрної реформи, натомість у ході проведення земельної реформи відбувається протиправний процес споріднення заходів земельної реформи із заходами аграрної реформи.

Третій фактор – нестабільність законодавства. Вітчизняна правотворча діяльність здійснюється поспішно, правові акти часто змінюються за змістом, законодавчі положення розробляються нечітко. Втім, відомо, що додержання принципу стабільності законодавства є ознакою непорушності державної влади, виваженості її політики, економічної узгодженості законів, суспільного сприйняття існуючої форми управління.

Четвертий фактор – правовий нігілізм. В умовах економічної, аграрної і земельної реформ великих змін зазнав один із основоположних принципів земельних відносин – рівноправність усіх форм власності на землю. Разом з тим право вільного розпорядження землею сьогодні може безперешкодно існувати тільки за умови, що воно не завдаватиме збитків довікілью і не порушуватиме прав та законних інтересів інших осіб.

На відміну від законодавства, що діяло раніше і припускало лише одну форму користування землею як похідну і залежну від державної власності на землю, сьогодні земельне законодавство визнає різні форми використання землі. За чинним законодавством допускаються такі форми використання, як користування землею на основі права приватної, спільно-часткової, спільно-сумісної власності, оренди земельної ділянки. Таким чином, означений принцип стосується центральної проблеми земельної політики – змісту прав власності, володіння і користування землею, форм господарювання на ній.

В Україні склалася надзвичайна ситуація з охороною земель. Прогресують деградація ґрунтів, їх ерозія та техногенне забруднення. Водна і вітрова ерозії

руйнують понад 13,9 млн га сільськогосподарських угідь, або третину їх загальної площі. Еродовані площі щорічно збільшуються на 80 – 90 тис. га, що призводить до втрати коштів, вкладених у підготовку ґрунтів, внесення добрив, насіння, посів і обробіток сільськогосподарських культур.

Отже, аналіз процесів земельного реформування висвітлив низку проблем.

Досі не опрацьовано Верховною Радою України загальна концепція земельного законодавства, що спричиняє до спонтанності і суперечливості законодавчого процесу, недосконалої чинної правової бази реформування. Тривалий час не ухвалюються зміни і доповнення до чинних правових актів, необхідність яких продиктована практикою реформування та положеннями Конституції України. Зволікається справа з опрацюванням і прийняттям нових актів земельного законодавства на системній основі.

Не створено інфраструктури цивілізованого обороту земель. Гальмуються процеси інвестування економіки (передусім її аграрного сектора). Не розроблені механізми іпотечного кредитування та сучасні методи ведення Державного земельного кадастру.

Через відсутність коштів уповільнюються процеси приватизації земельних ділянок громадянами і юридичними особами у населених пунктах, особливо у великих містах.

Не визначено фонди земель державної та комунальної власності. Не розмежовано функції управління землями державної та комунальної власності. Не окреслені повноваження та порядок управління землями, що мають загальнодержавне значення.

Трансформування форм власності і форм землекористування у країні не підкріплюється одночасними заходами екологічної стабілізації ландшафтів, охорони довкілля. Практично припинилися роботи з охорони земель, картування земельних угідь, ґрунтові обстеження, визначення територій техногенного забруднення.

Земельна реформа у край недостатньо фінансується державою. Йдеться, зокрема, про проведення її заходів та супутніх програм (з природоохоронної діяльності, розвитку земельного кадастру, моніторингу земель).

На наше переконання, сьогодні основними напрямками поглиблення земельної реформи є:

- активізація орендних відносин, удосконалення механізмів її організації;
- створення сучасної системи реєстрації земельних ділянок і прав на них;
- відновлення ґрунтових і геоботанічних обстежень, інших спеціальних пошукових заходів розширення земельного фонду, створення належної земельної інформаційної системи;
- організація землеволодіння і землекористування новостворених господарських структур та їх територій у процесі реструктуризації колективних сільськогосподарських підприємств.

Головним завданням земельного законодавства слід уважати регулювання земельних відносин з метою забезпечення раціонального використання і охорони земель, відтворення і підвищення їх родючості, збереження і підтримання сприятливого для життя і здоров'я людей довкілля, захисту прав громадян та їх об'єднань на землю, вдосконалення державного регулювання і контролю за використанням і охороною земель.

Література:

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

2. Управління земельними ресурсами : навч. посіб. / за ред. проф. А. М. Третяка. – Вінниця : Нова Книга, 2006 – 360 с.

*Надійшла до редколегії 11.11.2014 р.*

УДК 351.862.4:659.1

*В. О. ШВЕДУН*

## **РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕКЛАМНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

*Здійснено аналіз і надано оцінку тенденцій розвитку складових підсистеми суб'єктів державного управління рекламною діяльністю. Виділено недоліки у функціонуванні системи державного управління стосовно сфери рекламування в Україні на сучасному етапі.*

**Ключові слова:** державне управління, рекламна діяльність, система, підсистема, суб'єкти, об'єкти, органи державної влади, саморегульвні організації.

*The analysis and estimation of development tendencies of public administration subjects' subsystem components concerning advertising activity have been carried out. Lacks of public administration system functioning concerning advertising sphere in Ukraine at the present time have been allocated.*

**Key words:** public administration, advertising activity, system, subsystem', subjects, objects, government institutions, self-adjusting organizations.

Активне перетворення економіки України від адміністративно-командного до ринкового типу сприяло появі суттєвих змін на рівні всіх галузей суспільного життя. Зокрема, слід зазначити, що відхід від планово-адміністративного типу державного управління розвитком народного господарства і відповідне посилення ролі конкуренції значно підвищили значимість рекламної діяльності в сучасних умовах.