

Боклаг В. А., к.держ.упр., КПУ, м. Запоріжжя

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ ВІДНОСИНАМИ В УКРАЇНІ

Визначено сутність і структуру механізмів державного управління земельними відносинами; встановлено пріоритетні напрями розвитку земельних відносин на основі вивчення теоретичних та практичних аспектів землекористування в Україні; запропоновано стимули до збалансованого використання та охорони земель в Україні.

Ключові слова: *державне управління, земельні відносини, збалансоване землекористування, сталий розвиток, механізми управління земельними відносинами.*

This article explains the essence and structure of the land relation mechanisms; it is established the priority directions in land relations development on the basis of theoretical and practical study on land use in Ukraine; it is offered incentives for sustainable use and land protection in Ukraine.

Keywords: *state management, land relations, sustainable land use, sustainable development, mechanisms of land relations.*

Постановка проблеми. В умовах формування ринку землі в Україні значний інтерес для дослідження являє собою проблема трансформації суспільних відносин, що складаються стосовно володіння, користування та розпорядження земельними ресурсами на основі ринкових методів господарювання та відповідно до концепції сталого розвитку, узгодження приватних і суспільних інтересів при прийнятті управлінських рішень. Зважаючи на недосконалість екологічного і земельного нормативно-правового регулювання та нестабільність політичної ситуації у державі особливо актуальною стає проблема збереження, раціонального використання та охорони земель різного цільового призначення в Україні. Але попри те, що окремі методи та інструменти механізмів управління земельними відносинами впроваджені у практику господарювання у різних галузях національної економіки, на різних управлінських рівнях, на сьогодні відсутнє системне розуміння структури механізмів розвитку земельних відносин. Отже, особливої актуальності набувають дослідження у напрямі формування та реалізації механізмів розвитку земельних відносин.

Постановка завдання. Метою статті є визначення сутності і структури механізмів управління земельними відносинами; встановлення пріоритетних напрямів розвитку земельних відносин на основі вивчення теоретичних та практичних аспектів землекористування в Україні; надання пропозицій

стосовно стимулювання збалансованого використання та охорони земель в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика розвитку земельних відносин є предметом досліджень широкого кола вітчизняних науковців, таких як Д. І. Бабміндра, І. К. Бистряков, Б. М. Данилишин, Д. С. Добряк, А. Г. Мартин, Л. Я. Новаковський, О. С. Новоторов, А. М. Третяк, М. А. Хвесик та ін. При достатньо широкому спектрі досліджень, зокрема, з питань власності на землю та управління земельними відносинами у процесі становлення ринкової економіки в Україні, потребують особливої уваги дослідження механізмів управління земельними відносинами та їх розвитку, що є важливою передумовою впровадження збалансованого землегосподарювання.

Виклад основного матеріалу. Ефективне управління суспільними відносинами щодо використання земельних ресурсів у зв'язку з тим, що земля є просторовим базисом розміщення продуктивних сил, предметом і засобом праці, забезпечує високу конкурентоспроможність національної економіки на глобальному рівні. Це досягається шляхом вдосконалення та розвитку техніко-технологічних, екологічних, соціальних аспектів землекористування окремими приватними власниками. Водночас держава, перерозподіляючи додану вартість шляхом оподаткування, підвищує рівень добробуту суспільства в цілому.

Зростання вартості землі як нерухомого майна може сприяти збільшенню податкових надходжень у суспільні бюджети різних рівнів, а збалансована система оподаткування нерухомості стимулюватиме економічне зростання й розвиток землекористування та об'єктів нерухомості. Виникає потреба в адаптивних і гнучких механізмах регулювання та розвитку суспільних відносин, які дозволять ефективно вирішувати проблему дефіциту природних ресурсів, зокрема земельних, зі збереження потенціалу вільного ринку.

Управління земельними ресурсами не ефективно без створення необхідних механізмів збалансованого землекористування, що включає конкретний інструментарій для забезпечення умов сталості при використанні одного з основних національних багатств нашої країни – землі. Земельні ресурси як складова природно-ресурсного потенціалу країни є унікальним об'єктом, на який спрямовані інтереси всіх членів суспільства, оскільки земля є універсальним фактором суспільного життєзабезпечення. Рівень їх використання та відтворення визначається характером впливу на них суб'єктів господарювання [2].

У цілому чинний Земельний кодекс України створив широку законодавчу основу для вирішення проблем, які виникають у процесі реформування земельних відносин. Водночас даним кодексом не були охоплені всі питання, пов'язані з регулюванням земельних відносин, і для його доповнення та створення необхідної законодавчої бази передбачено розробку та прийняття значної кількості законів, в першу чергу щодо функціонування ринку земель, використання земель природно-заповідного фонду, природоохорон-

ного, рекреаційного, оздоровчого, історико-культурного призначення тощо. Зміна парадигми подальшого вдосконалення земельних відносин повинна забезпечувати верховенство суспільних інтересів над індивідуальними. Суспільству необхідно залишитись головним консолідованим власником територіально-земельного ресурсу.

Процеси землеволодіння та землекористування визначають характер господарських процесів на землі, що, у свою чергу, зумовлюють систему земельних відносин. Земельні відносини виділяються в особливу соціально-економічну категорію не тільки через специфіку землі як унікального об'єкта загальних багаточільових інтересів, а й завдяки двоїстому статусу землі, що виступає у відтворювальному процесі одночасно і як природне тіло, і як товар, і як соціально-економічна категорія, включена в систему товарно-грошових відносин. Передумовою формування системи раціонального землекористування можуть бути лише глибинні перетворення відносин економічної структури суспільства – відносин власності на землю. В економічній системі України земельні відносини мають бути виділені в особливий блок й у зв'язку зі специфікою землі як своєрідної категорії власності та особливим видом нерухомості. При цьому основою земельних відносин є форми власності на землю.

Основною формою реалізації власності на землю є механізм рентних відносин, що виражається у привласненні власником землі додаткового прибутку в процесі користування землею ним або іншим землекористувачем (орендарем) [4]. Земельна рента в її розвинутій грошовій формі є ринковою категорією, що існує там, де у пропорціях товарно-грошового обміну утворюється надприбуток або надлишковий чистий дохід, обумовлений дією рентоутворюючих факторів, пов'язаних з використанням обмежених земельних ресурсів.

Одним з найважливіших завдань сучасного етапу розвитку земельних відносин та земельної реформи в Україні є законодавчо-нормативне забезпечення та повноцінне формування ринку землі, без якого напевно чи можна сподіватися на позитивні зрушення в напрямі раціонального використання та охорони земельних ресурсів. Але починати формувати ринок необхідно з перетворення суспільної думки, із трансформації психологічно усталених поглядів на землю як на об'єкт товарно-грошових відносин. Селянину необхідно усвідомити, що земельний пай, який він не може повноцінно обробляти з ряду об'єктивних і суб'єктивних причин, повинен мати ефективного землекористувача, що враховує в реалізації своїх цілей і суспільні інтереси.

Процес удосконалення земельних відносин в Україні потребує наукового обґрунтування механізму їх розвитку, що передбачає визначення та конкретизацію набору інструментів і методів здійснення заходів, спрямованих на раціональне землекористування та охорону природно-ресурсної сфери. Таким чином, вдосконалення земельних відносин повинне здійснюватися на узгодженні найважливіших складових механізму їх розвитку, що пе-

редбачає врахування фактору збалансованості на державному, регіональному та місцевому рівнях відповідно до основоположних принципів сталого розвитку. Це потребує подальшого вдосконалення законодавства, соціальних, економічних та екологічних чинників для формування таких відносин, які дають змогу наступним поколінням так само повноцінно та ефективно використовувати унікальний природний ресурс – українські землі.

Земельна реформа як процес цілеспрямованого й послідовного вдосконалення системи земельних відносин і економічних методів їхнього регулювання почала проводитись без попередньої підготовки. Були відсутні науково обґрунтована концепція і програма земельних перетворень, законодавча й нормативна база, не було створено досконалої системи управління земельною реформою, механізмів регулювання та розвитку земельних відносин. Отже, подальший розвиток земельних відносин повинен здійснюватися за допомогою адміністративно-правового, економічного та організаційного механізмів.

Адміністративно-правовий механізм розвитку земельних відносин об'єднує групу інструментів прямого впливу на суспільні відносини щодо володіння, розпорядження, використання, охорони і відтворення земельних ресурсів, а саме: нормативно-правові, інституціональні, дозвільні, адміністративно-контролюючі. Основною перевагою застосування таких інструментів є безпосередній та цілеспрямований вплив на суб'єкта механізму земельних відносин, його стан або діяльність [3].

Адміністративно-правовим методам та інструментам характерні недоліки, зокрема відсутність гнучкості та швидкої реактивності на динаміку суб'єкта та об'єкта земельних відносин, відсутність ефекту стимулювання інноваційного розвитку. Недоліки зумовлюють потребу у застосуванні такої групи інструментів комплексно з іншими. Призначення адміністративно-правових інструментів механізму сталого розвитку земельних відносин – закріплення права суспільства та кожної людини на безпечне довкілля, попередження та компенсація завданої шкоди здоров'ю чи майну, а також визначення права громадян та юридичних осіб на приватну власність на землю та інші природні ресурси (право на отримання доходу (ренти) від використання (володіння), розпорядження майном, відповідальність за порушення встановлених правил і норм використання). Отже, адміністративно-правовий механізм розвитку земельних відносин передбачає встановлення рамок і "правил" взаємодії суб'єктів земельних відносин, а також регламентацію процесів використання, володіння й відтворення земельних ресурсів.

Організаційний механізм розвитку земельних відносин включає в себе комплекс землевпорядних, планувальних інструментів та інструментів інституціоналізації структури управління. Цей комплекс забезпечує здійснення впорядкування та регулювання земельних відносин у рамках концепції сталого розвитку суспільних відносин.

Як інструмент організаційного механізму землеустрій становить сукупність соціально-економічних й екологічних заходів, спрямованих на регу-

лювання земельних відносин і раціональної організації території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил. До складу організаційного механізму розвитку земельних відносин також входить група планувальних інструментів, що забезпечують регулювання використання територій шляхом створення та впровадження містобудівної документації, ухвалення та реалізації відповідних управлінських рішень. Планування використання та охорони земель здійснюється з метою визначення довгострокової чи короткострокової перспективи раціонального використання земель усіх категорій незалежно від форм власності на землю і господарювання.

Економічний механізм розвитку земельних відносин визначає економічні важелі та фінансові інструменти забезпечення розбудови системи земельних відносин на національному, регіональному та місцевому рівнях з метою економічного обґрунтування конкретних заходів, спрямованих на раціональне використання та відтворення землересурсної сфери країни. Серед інструментів економічного механізму можемо виділити наступні: економічне стимулювання, ринкові, кредитно-іпотечні, фіскально-бюджетні. Інструменти економічного стимулювання є одними з найбільш вагомих важелів заохочення землекористувачів до ефективного використання та охорони земельних ресурсів. Вони характеризуються системою заходів економічного впливу, спрямованих на реалізацію земельної політики держави, забезпечення прав землевласників і землекористувачів, встановлення соціально справедливих платежів за землю, економічне спонукання до раціонального й ефективного землекористування.

Становлення та розвиток ринку землі в Україні надзвичайно актуалізують використання ринкових інструментів розвитку земельних відносин в Україні. У таких умовах грошова оцінка землі та сформована на її основі ринкова ціна землі стають особливо важливими в системі земельних відносин, оскільки без актуальної інформації про ринкову вартість землі неможливі успішні купівля-продаж землі, оренда земельної ділянки, оформлення земельної ділянки у власність, дарування землі тощо. Поряд з цим це ефективні інструменти економічного механізму забезпечення збалансованого землекористування та землеволодіння. За дієвого законодавчо-нормативного забезпечення та контролю з боку держави використання даних ринкових інструментів сприятиме саморегулюючим процесам ефективного землегосподарювання та розвитку землересурсної сфери [1].

Кредитно-іпотечні інструменти вирішують завдання, з одного боку, активізації та ефективного використання довгострокових фінансових ресурсів, спрямованих на раціональне та ефективне землегосподарювання, а з іншого – вирішують цілий ряд соціальних-екологічних проблем. Однак можливості використання земельного капіталу на іпотечному ринку України по-

ки що дуже обмежені, хоча на сьогоднішній день вже створено певне правове підґрунтя для здійснення кредитних операцій.

Формування іпотечної системи кредитування, як і земельного ринку взагалі, потребує створення з боку держави відповідних інституцій і механізмів, і в першу чергу спеціальної банківської системи, якій надаються функції уповноваженого державою агента кредитного та фондового ринків. Банківська система, окрім своїх основних функцій – забезпечення кредитними ресурсами чи іншими фінансовими інструментами покупця або користувача землі, – може стати механізмом, що стимулює і формує пропозиції на ринку, а це дуже важливо, особливо в умовах низької купівельної спроможності фізичних та юридичних осіб. В основі фіскально-бюджетних інструментів лежить принцип платності за використання та володіння землею. Формами плати за землю є земельний податок, орендна плата та нормативна ціна землі [3].

Платежі за землю зараховуються на спеціальні бюджетні рахунки бюджетів сільської, селищної, міської рад, на території яких знаходяться земельні ділянки. Кошти від плати за землю, що надходять на спеціальні бюджетні рахунки місцевих бюджетів, згідно із Податковим кодексом України (розділ XIII "Плата за землю"), повинні використовуватися тільки для регулювання земельних відносин, здійснення землеустрою, державного земельного кадастру, охорони земель, економічного стимулювання та на інші витрати, які пов'язані з раціональним використанням земель. Проте на сьогоднішній день для виконання землеохоронних і робіт щодо реалізації земельної реформи використовується лише незначна частина цих коштів.

Висновки. Одним з основних напрямів формування та розбудови системи збалансованого землекористування є удосконалення механізмів розвитку земельних відносин, що полягає у визначенні адміністративно-правового, організаційного та економічного механізмів із конкретним набором інструментів для підвищення екологічного, економічного та соціального ефекту в землересурсній сфері. Механізми розвитку земельних відносин являють собою інтегровану сукупність, систему, вони тісно взаємопов'язані, проте зберігають своє індивідуальне значення і мають кінцеву екологічну і соціальну мету, а отже, є екологічно і соціально спрямованими відповідно до концепції сталого розвитку. Ці механізми дозволяють вирішити важливі проблеми в економічному, екологічному та соціальному аспектах суспільних відносин щодо володіння, використання, охорони і відтворення земель в Україні, а саме: вдосконалення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин, зокрема прийняття та доопрацювання законів України "Про ринок земель", "Про ландшафти", "Про державну інвентаризацію земель", "Про аукціони"; проведення загальної інвентаризації території держави; підвищення рівня землевпорядного забезпечення проведення земельної реформи; повне розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо управління земельними відносинами; консолідація та недопущення подальшої парцеляції земель сільськогосподарського призначення, наданих для ведення товарного сільськогосподарського виробництва; вдос-

коналення механізму економічного стимулювання раціонального використання, охорони і відтворення земель незалежно від форм власності та цільового призначення. Удосконалення відносин власності на основі вдосконаленого механізму неодмінно приведе до позитивних зрушень у системі охорони та відтворення земельних ресурсів. З економічної точки зору, має підвищитись інвестиційна привабливість сільськогосподарського землекористування, а завдяки більш раціональному використанню природно-ресурсного потенціалу земель зросте ефективність виробництва.

Список використаних джерел

1. Мартин А. Г. Стан земельних відносин як стримуючий фактор розвитку продуктивних сил України / А. Г. Мартин, Т. О. Євсюков // Матеріали міжнар. наук. конф., м. Київ, 20 березня 2009 р.: у 3-х ч. – К. : Вид-во РВПС України НАН України, 2009. – Ч. 3 – С. 289–292.
2. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / Ш. І. Ібатуллін, О. В. Степенко, О. В. Сакаль [та ін.]. – К. : Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України", 2012. – 52 с.
3. Новаковський Л. Я. Регіональна земельна політика / Л. Я. Новаковський, М. І. Шквир. – К. : Урожай, 2006. – 136 с.
4. Природно-ресурсна сфера України: проблеми сталого розвитку та трансформацій / за заг. ред. Б. М. Данилишина. – К. : ЗАТ "Нічлава", 2006. – 704 с.