

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ЯК ЕКОНОМІЧНОЇ ФУНКЦІЇ ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ

УДК 332.2

Наталя ТРЕТЯК,
аспірантка Національного університету
біоресурсів та природокористування України

**ДОСЛІДЖЕНО СТАН
ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІСНУЮЧОЇ
МОДЕЛІ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ
ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ,
ЩО ВИЗНАЧЕНА ЗЕМЕЛЬНИМ
КОДЕКСОМ УКРАЇНИ
2001 РОКУ, І РОЗРОБЛЕНО
ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО
ЇЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Аналіз управління земельними ресурсами свідчить про те, що воно ґрунтується на поєднанні використання землі як природного ресурсу, територіального базису і основного засобу виробництва.

Пітер Друкер, економіст, один з найвпливовіших теоретиків менеджменту, стверджував: «Не має бідних і багатих країн — є погане і добре управління країною».

Ключові слова:
управління земельними
ресурсами, управління
землекористуванням,
інституціональне
забезпечення,
модель системи управління.



Нині Україна вирішує проблеми побудови нової ринкової системи управління земельними ресурсами, яка б відповідала часу і змогла забезпечити країні достойний розвиток в сучасному світі. Якщо діятиме система, що сприятиме прийняттю та реалізації ефективних управлінських рішень, і кожен чиновник матиме змогу та вміння використовувати випробувані на практиці чинники вдосконалення процесів управління, то народ цієї країни може впевнено дивитися в майбутнє.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичні і методичні підходи до управління земельними ресурсами та землекористуванням на нинішньому етапі досліджували І. Бистряков, В. Горлачук, Д. Добряк, О. Дорош, М. Лавейкін, Л. Новаковський, А. Сохнич, А. Третьак та інші. Вони обґрунтували теоретичні засади управління земельними ресурсами та землекористуванням, функції управління, основні його принципи, напрями та механізми, методи моделювання системи управління та його організаційних форм, але не в контексті управління земельними ресурсами як економічної функції власності на землю та його інституціонального забезпечення.

МЕТА СТАТТІ — дослідити стан інституціонального забезпечення існуючої моделі системи управління земельними ресурсами як економічної функції власності на землю та розробити пропозиції щодо її вдосконалення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Класифікація та співвідношення прав власності, що існують в економіці, в будь-який момент часу визначається і гарантується структурою управління [10] або офіційно визначеним порядком — системою правил в сукупності з інструментами, що забезпечують їх дотримання. Загалом, порядок може бути захищений за допомогою «чисто суб'єктивних»

механізмів (ціннісно-раціональних, релігійних і т. д.) або через «очікування певних зовнішніх ефектів» [9]. У розвинутих країнах світу це забезпечується інституціональним облаштуванням або точніше інститутами, що мають великий вплив на господарську діяльність. Дунлас Норт, нобелівський лауреат [7], зазначав, що інститути — це створені людьми обмеження, які структурують взаємодію між ними. «Інститути» можна визначити як сукупності діючих правил, на основі яких встановлюється — хто має право приймати рішення у відповідних сферах, які дії дозволені або обмежені, які загальні правила будуть використовуватися, яких процедур необхідно дотримуватися, яка інформація має надаватися, а яка ні, який вигравш отримують індивіди в залежності від своїх дій. Всі правила містять приписи, що забороняють, дозволяють або вимагають певних дій чи рішень. Діючі правила — це такі, які використовуються, за дотриманням яких здійснюється моніторинг, вони захищені відповідними механізмами, коли індивіди вибирають ті дії, які вони мають намір вжити... [8].

Враховуючи, що *управління земельними ресурсами — це вплив держави на процес та систему розподілу земельних ресурсів, збереження їх стабільності або переведення з одного стану в інший відповідно до визначених цілей — цільового призначення*, то воно не може функціонувати без належного інституціонального забезпечення. Управління земельними ресурсами передбачає прийняття і виконання рішень, вирішення конфліктів, організацію використання земельних і природних ресурсів для забезпечення сталого розвитку. Воно ж підпорядковане правилам, процесам і структурам, через які ухвалюються рішення про використання земель як природного ресурсу з врахуванням конкуруючих інтересів — суспільства, територіальних громад, юридичних осіб, груп та окремих громадян.

В основу оцінки існуючого інституціонального забезпечення системи управління земельними

ресурсами та землекористуванням покладено методичний підхід оцінки управління землями — LGAF, який використовують фахівці Світового банку [3]. Експерти оцінюють стан управління землями за такими критеріями: задовільний — від 71-100 %; недостатньо задовільний — від 41-70 %; незадовільний — від 11-40%; практично відсутній — від 0 до 10%. Таблиці 1, в якій наведено середньозважене значення оцінки за згаданим методичним підходом, характеризує недостатнє інституціональне забезпечення існуючої системи управління земельними ресурсами.

Зокрема, стан земельної політики у сфері земельних відносин та сфері використання та охорони земель оцінюється експертами — в групу яких входила і я — як недостатньо задовільний, в межах 43-49 %. Значно гірша ситуація щодо механізмів реалізації земельної політики. Тут забезпечення становить 27 % і стан незадовільний. Стан інституціонального забезпечення регулювання (адміністрування) земельних відносин та організації використання та охорони земель теж незадовільний — забезпечення 33-37 відсотків.

Згідно зі статтею 116 п. 5 Конституції України Кабінет Міністрів України здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону. Згідно зі статтями 142 і 143 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є територія, що перебуває у власності територіальних громад. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності [2].

Таким чином, Конституція, окреслюючи сферу управління місцевого самоврядування, подальшу конкретизацію повноважень органів місцевого самоврядування в сфері землекористування віднесла на Земельний кодекс та закон про місцеве самоврядування.

Використовуючи основні положення концепції повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в редакції Земель-

Таблиця 1

ОЦІНКА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІСНЮЮЧОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

№ п/п	Назва складових системи управління	Стан забезпечення	Оцінка в %	№ п/п	Назва складових системи управління	Стан забезпечення	Оцінка в %
1.	Земельна політика у галузі земельних відносин щодо:	Недостатньо задовільний	49	3.3.	Природно-сільськогосподарське та інші види районування земель	Незадовільний	30
1.1.	Повноважень Верховної Ради України, Верховної Ради АР Крим, обласних рад, Київської і Севастопольської міських рад, районних рад, районних у містах рад, сільських, селищних, міських рад (ст. 6-12)	Недостатньо задовільний	65	3.4.	Зонування земель за їх категоріями та типами землекористування	Практично відсутній	0
1.2.	Повноважень органів виконавчої влади (ст. 13-17-1)	Недостатньо задовільний	55	3.5.	Землеустрій	Незадовільний	40
1.3.	Правових відносин власності на землю (ст. 78-151)	Недостатньо задовільний	55	3.6.	Контроль за використанням та охороною земель	Недостатньо задовільний	65
1.4.	Орендних відносин	Задовільний	75	3.7.	Охорона земель	Незадовільний	15
1.5.	Гарантії прав на землю (ст. 152-161)	Недостатньо задовільний	48	3.8.	Розробка кадастру (землекористування, реєстрації, класифікації, оцінки землі)	Незадовільний	50
1.6.	Містобудівних відносин власності на землю (ст. 38-42, 53-54, 65-77)	Недостатньо задовільний	70	4.	Регулювання (адміністрування) земельних відносин	Незадовільний	37
1.7.	Сільськогосподарських відносин власності на землю (ст. 22-37)	Незадовільний	40	4.1.	Розподіл земель за формами власності	Недостатньо задовільний	65
1.8.	Лісогосподарських відносин власності на землю (ст. 55-57)	Недостатньо задовільний	50	4.2.	Розподіл земель за формами землекористування (господарювання)	Задовільний	75
1.9.	Екологічних відносин власності на землю (ст. 43-52, 58-64)	Незадовільний	30	4.3.	Обороту прав на землю	Недостатньо задовільний	45
2.	Земельна політика у галузі використання та охорони земель щодо:	Недостатньо задовільний	43	4.4.	Обмежень та обтяжень (земельних сервітутів) прав на землю	Незадовільний	15
2.1.	Встановлення та зміни цільового призначення земель (ст. 20)	Недостатньо задовільний	60	4.5.	Нормування розміру власності на землю	Задовільний	85
2.2.	Встановлення та зміни меж адміністративно-територіального устрою (ст. 173-176)	Незадовільний	30	4.6.	Захисту прав на землю	Недостатньо задовільний	50
2.3.	Планування використання земель (ст. 177-178)	Незадовільний	15	4.7.	Вирішення земельних спорів	Недостатньо задовільний	60
2.4.	Землеустрою (ст. 181-182)	Незадовільний	35	5.	Регулювання (адміністрування) організації використання та охорони земель	Незадовільний	33
2.5.	Контролю за використанням та охороною земель (ст. 187-190)	Недостатньо задовільний	65	5.1.	Розподіл земель по адміністративно-територіальному устрою	Недостатньо задовільний	45
2.6.	Моніторингу земель (ст. 191)	Незадовільний	15	5.2.	Розподіл земель за цільовим призначенням	Недостатньо задовільний	45
2.7.	Державного земельного кадастру (ст. 193-204)	Недостатньо задовільний	50	5.3.	Встановлення територіальних обмежень у використанні земель	Практично відсутній	10
2.8.	Економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель (ст. 205)	Практично відсутній	10	5.4.	Нормування землекористування	Практично відсутній	10
2.9.	Відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва (ст. 207-209)	Задовільний	75	5.5.	Обмеження у використанні земель	Практично відсутній	10
2.10.	Оподаткування землекористування та регулювання розмірів орендної плати	Задовільний	75	5.6.	Оподаткування землекористування та орендної плати за землю	Задовільний	75
3.	Механізми реалізації земельної політики	Незадовільний	27	5.7.	Інших земельних платежів	Незадовільний	35
3.1.	Загальнодержавна та регіональні програми використання та охорони земель	Практично відсутній	10	5.8.	Економічного стимулювання землекористування	Практично відсутній	10
3.2.	Загальнодержавна та регіональні програми розвитку земельних відносин	Незадовільний	25	5.9.	Дозволеного використання земель (визначення угідь)	Незадовільний	30
3.3.	Природно-сільськогосподарське та інші види районування земель	Незадовільний	30	5.10.	Методів використання земель	Незадовільний	20
				5.11.	Відшкодування збитків власникам та землекористувачам	Задовільний	75

ного кодексу України 2001 року та враховуючи переважаючі форми власності залежно від суспільно-виробничих функцій землі пропонується такий їх розподіл (табл. 2) [5].

Таким чином, з наведених важелів управління використання та охорони земель в 10-ти повністю і 5-ти частково із 25 напрямів здійснюють управління органи виконавчої влади; в 7-ми повністю і 4-х частково — органи місцевого самоврядування; в 5-ти напрямках власники землі і землекористувачі самостійно здійснюють управління землекористуванням.

Необхідність прискорити інституціональне забезпечення повноважень з управління земельними ресурсами продиктоване ще й тим, що нині більше 51 % земельного фонду країни передано у власність фізичним і юридичним особам (*і це в основному землі сільськогосподарського призначення*), а також з огляду на передбачення експертів — у державній власності залишилося не більше 15-18 % земель після формування комунальної власності [5].

Тож можна констатувати, що сучасна система управління земельними ресурсами є недостатньо ін-

ституціонально забезпеченою і не може забезпечити позитивний результат у досягненні високої економічної ефективності та екологічної безпеки в землекористуванні. Тому необхідно системно переглянути концептуальні орієнтири і пріоритети розподілу функцій управління земельними ресурсами на різних рівнях і різних ланках влади. Частина функцій управління має відноситься до компетенції центральних органів влади, частина — до органів місцевого самоврядування. Це обумовило необхідність розробки пропозицій щодо вдосконален-

ня існуючої (визначеної земельним кодексом України, 2001 року) моделі системи управління земельними ресурсами та землекористуванням (рис. 1) [1]. У цій моделі основні принципи управління земельними ресурсами та землекористуванням такі:

I. Поєднання особливостей використання землі як територіаль-

ного базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва.

II. Забезпечення рівності прав власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави.

III. Невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо

володіння, користування і розпорядження землею.

IV. Забезпечення раціонального використання та охорони земель.

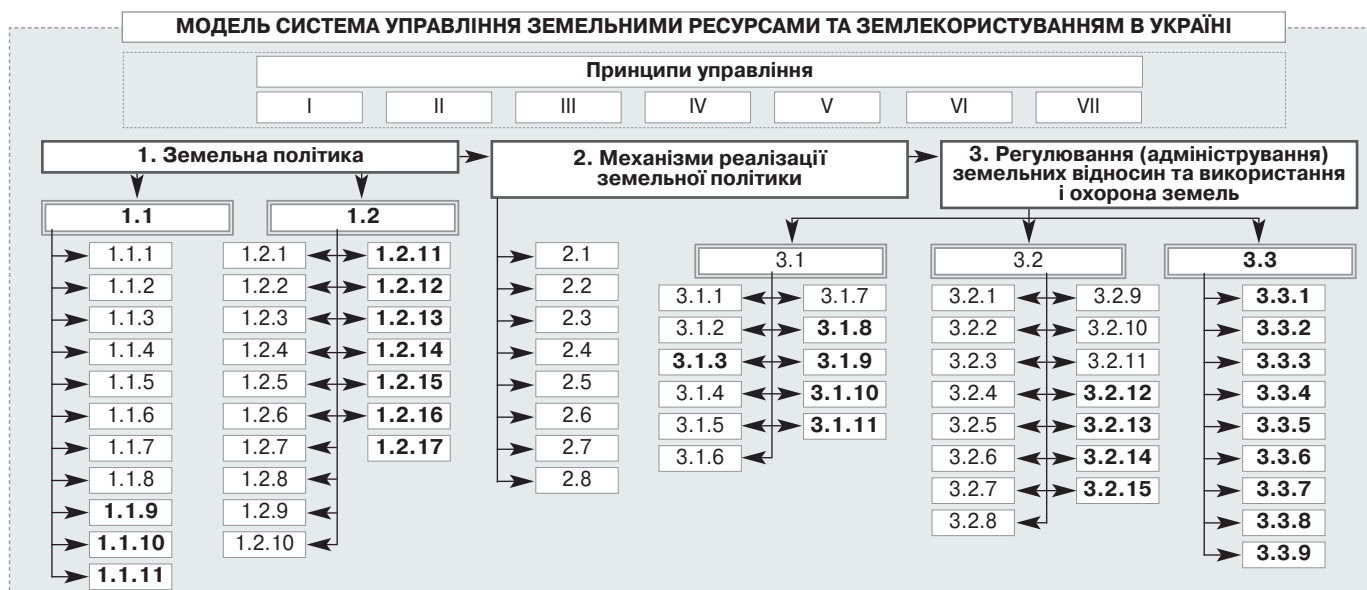
V. Забезпечення гарантій прав на землю.

VI. Пріоритет вимог екологічної безпеки.

VII. Системний підхід та доступність інформації.

Рисунок 1

ЛОГІЧНО-СМИСЛОВА МОДЕЛЬ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ В УКРАЇНІ*



* жирним виділено запропоновані нові елементи системи

1. Відповідно до положень Земельного кодексу України складові елементи **земельної політики** включають:

1.1. **у галузі земельних відносин щодо:**

1.1.1. Повноважень Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад, Київської і Севастопольської міських рад, районних рад, районних у містах рад, сільських, селищних, міських рад (ст. 6-12);

1.1.2. Повноважень Кабінету Міністрів України, Мінприроди, Мінагрополітики, Держкомзему, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, державних органів приватизації (ст. 13-17-1);

1.1.3. Захисту прав на землю, відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам та вирішення земельних спорів (ст. 152-161);

1.1.4. **Правових** відносин власності на землю (право власності на землю, право користування землею, право земельного сервітуту, право користування чужою земельною ділянкою

для сільськогосподарських потреб або для забудови, право добросусідства, обмеження прав на землю, набуття права на землю громадянами та юридичними особами, продаж земельних ділянок або прав на них на підставі цивільно-правових договорів, продаж земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах, припинення прав на землю та орендних відносин ст. 78-151);

1.1.5. Містобудівних відносин власності на землю (ст. 38-42, 53-54, 65-77);

1.1.6. Сільськогосподарських відносин власності на землю (ст. 22-37);

1.1.7. Лісогосподарських відносин власності на землю (ст. 55-57);

1.1.8. Екологічних відносин власності на землю (ст. 43-52, 58-64);

1.1.9. Економічних відносин власності на землю (тут і далі жирним виділено нові елементи системи);

1.1.10. Контролю способів розпорядження правами на землю;

1.1.11. Вилучення земель для суспільних потреб.

1.2. **у галузі використання та охорони земель щодо:**

1.2.1. Встановлення та зміна цільового призначення земель (ст. 20);

1.2.2. Встановлення та зміна меж адміністративно територіального устрою (ст. 173-176);

1.2.3. Планування використання земель (ст. 177-178);

1.2.4. Землеустрою (ст. 181-182);

1.2.5. Контролю за використанням та охороною земель (ст. 187-190);

1.2.6. Моніторингу земель (ст. 191);

1.2.7. Державного земельного кадастру (ст. 193-204);

1.2.8. Економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель (ст. 205);

1.2.9. Відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва (ст. 207-209);

1.2.10. Оподаткування землекористування та регулювання розмірів орендної плати;

1.2.11. Розподілу земель за формами власності;

- 1.2.12. Розподілу земель за категоріями;
 1.2.13. Нормування землекористування;
 1.2.14. Земельних платежів, іпотеки тощо;
 1.2.15. Визначення способів використання земель (зонування території);
 1.2.16. Контролю способів використання земель;
 1.2.17. Визначення дозволеного використання земель (визначення угідь).
2. Складові елементи механізмів реалізації земельної політики включають:
- 2.1. Загальнодержавну та регіональні програми використання та охорони земель;
 2.2. Загальнодержавну та регіональні програми розвитку земельних відносин;
 2.3. Природно-сільськогосподарські та інші види районування земель;
 2.4. Зонування земель за їх категоріями та типами землекористування;
 2.5. Землеустрій;
 2.6. Контроль за використанням та охороною земель;
 2.7. Охорону земель;
 2.8. Розробку кадастру (землекористування, реєстрації, класифікації, оцінки землі).
3. Складові елементи щодо регулювання (адміністрування) земельних відносин та використання і охорони земель включають:
- 3.1. *Регулювання (адміністрування) земельних відносин шляхом визначення земельно-процесуальних правовідносин, встановлення норм та правил (землепорядних регламентів).*
- 3.1.1. Розподіл земель за формами власності;
 3.1.2. Розподіл земель за формами землекористування (господарування);
- 3.1.3. **Правовий та економічний оборот прав на землю;**
 3.1.4. Обмежень та обтяжень (земельних сервітутів) прав на землю;
 3.1.5. Нормування розміру власності на землю;
 3.1.6. Захисту прав на землю;
 3.1.7. Вирішення земельних спорів.
- 3.1.8. **Форм землекористування (господарування);**
- 3.1.9. **Обороту прав на землю (ринку земель);**
 3.1.10. **Наукові дослідження;**
 3.1.11. **Вилучення земель для суспільних потреб.**
- 3.2. *Регулювання (адміністрування) використання та охорони земель шляхом визначення земельно-процесуальних правовідносин, встановлення норм та правил (землепорядних та містобудівних регламентів).*
- 3.2.1. Розподіл земель за адміністративно-територіальним устроєм;
 3.2.2. Розподіл земель за цільовим призначенням;
 3.2.3. Встановлення територіальних обмежень у використанні земель;
 3.2.4. Нормування землекористування;
 3.2.5. Обмеження у використанні земель;
 3.2.6. Оподаткування землекористування та орендної плати за землею;
 3.2.7. Інших земельних платежів;
 3.2.8. Економічного стимулювання землекористування;
 3.2.9. Дозволеного використання земель (визначення угіддя);
 3.2.10. Методів використання земель;
 3.2.11. Відшкодування збитків власникам та землекористувачам;
- 3.2.12. **Розподіл земель за формами власності;**
 3.2.13. **Розподіл земель за категоріями;**
 3.2.14. **Розподіл земель за типами землекористування;**
 3.2.15. **Територіальним обмеженням.**
- 3.3. *Регулювання (адміністрування) землекористування*
- 3.3.1. **Нормування землекористування;**
 3.3.2. **Обмеження у використанні земель;**
 3.3.3. **Економічного стимулювання землекористування;**
 3.3.4. **Оподаткування землекористування та орендної плати за землею;**
 3.3.5. **Інших земельних платежів;**
 3.3.6. **Дозволеного використання земель (угіддя);**
 3.3.7. **Методів використання земель;**
 3.3.8. **Встановлення землепорядних та містобудівних регламентів;**
 3.3.9. **Узгодження суспільних, громадських та приватних інтересів.**

ВИСНОВКИ

Сучасна система управління земельними ресурсами є недостатньо інституціонально забезпеченою (існуюче забезпечення становить в межах 43-49%) і не може забезпечити позитивний результат в досягненні високої економічної ефективності та екологічної безпеки в землекористуванні. Запропоновано перегляд на системній основі концептуальних орієнтирів і пріоритетів розподілу функцій управління земельними ресурсами на різних рівнях і різних ланках влади. Частина функцій управління має відноситися до компетенції центральних органів влади як вищих управляючих, частина — до компетенції органів місцевого самоврядування, а інша — до власників землі. Це обумовило необхідність розробки пропозицій щодо вдосконалення існуючої (визначеної земельним кодексом України, 2001 року) моделі системи управління земельними ресурсами та землекористуванням, яка включає такі складові елементи: земельна політика у галузі земельних відносин; земельна політика у галузі використання та охорони земель; механізми реалізації земельної політики; регулювання (адміністрування) земельних відносин; регулювання (адміністрування) використання та охорони земель шляхом визначення земельно-процесуальних правовідносин, встановлення норм та правил (землепорядних та містобудівних регламентів); регулювання (адміністрування) землекористування.

Література

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р., № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3. — Ст. 27.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30.
3. Проект Агентства США з міжнародного розвитку USAID «АгроІнвест». «Модуль оцінки управління земель», Київ, 2012.
4. Рассказов А.А. Особенности функционального подхода к управлению земельно-кадастровой службой // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2005. — № 2. — С. 31-34.
5. Третьяк А.М. Антологія земельних відносин, землеустрою, земельного кадастру, охорони земель та економіки землекористування в Україні (Вибрані твори в 5 томах). Том 1, Земельні відносини. — Л.: ТОВ «ЦЗРУ», 2009. — 550 с.
6. Третьяк Н.А. Управління земельними ресурсами як економічна функція власності на землю / Н.А. Третьяк / В зб.: Проблеми формування та оцінки ефективності функціонування сучасних землекористування систем // Матер. міжнар. наук. конф., м. Київ, 28 жовтня 2010. — Ст. 255-257.
7. North D. C. 1994. Economic Performance through Time. American Economic Review 84: 359-368. Alfred Nobel Memorial Prize Lecture in Economic Science, P.4.
8. Ostrom E., 1990. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press. P. 51.
9. Weber M. 1968, Economy and Society; An Outline of Interpretative Soc-Iology. Edited by G/ Roth and C. Wittich. Berkeley: University of California Press. P. 33.
10. Williamson O. E. 1979. Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. Journal of Law and Economics 22: 233-61.