

може бути багато). На нашу думку, головною метою державної демографічної політики має бути не пошук найбільш справедливого рішення, а збільшення народжуваності або, принаймні, недопущення скорочення.

На сьогоднішній день переважна більшість напрямів стимулювання народжуваності в Україні залишаються декларативними й саме так вони сприймаються населенням. Фактично головним стимулом з боку держави залишається допомога при народженні дитини. Тому необхідно за першої-ліпшої нагоди, за умов стабілізації фінансового стану держави, повернутися до питання надання додаткових виплат при народженні принаймні другої дитини. Це вимагає відповідних змін до ст. 12 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми». Також в умовах посилення інфляції державна допомога потребуватиме відповідної індексації.

На нашу думку, стимулювання народжуваності в Україні має стати одним із пріоритетів державної політики, а допомога при народженні дитини – це не та сфера, у якій можна економити.

Список використаних джерел / List of references

1. **Виступ** Прем'єр-міністра України Арсенія Яценюка у Верховній Раді 27 березня 2014 року. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247147805 [Vystup Premier-ministra Ukrainy Arseniia Yatseniuka u Verkhovnii Radi 27 bereznia 2014 roku. – Rezhym dostupu : www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247147805].

2. **Демографічна** ситуація в Україні у 2013 році / Державна служба статистики України // Експрес-випуск 17 лют. 2014 р. № 42/0/10.2вн-14. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua [Demografichna sytuatsiia v Ukraini u 2013 rotsi / Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy // Ekspres-vypusk 17 liut. 2014 r. № 42/0/10.2vn-14. – Rezhym dostupu : www.ukrstat.gov.ua].

3. **Єдиноразова** допомога при народженні ребенка в Україні // Благотворительный фонд «Материнство». – Режим доступу : materinstvo.org/articles/benefit2.php [Edinorazovaya pomosch pri rozhdenii rebenka v Ukraine // Blagotvoritelnyi fond «Materinstvo». – Rezhim dostupa : materinstvo.org/articles/benefit2.php].

4. **Коломієць О.** «Економія» на майбутньому / Коломієць О., Крімер Б. // Дзеркало тижня. Україна. – 2014. – № 14. – Режим доступу : gazeta.dt.ua/finances/ekonomiya-na-maybutnomu-u-scho-villyetsya-skorochennya-derzhdopomogi-pri-narodzheni-ditini-.html [Kolomiiets O. «Ekonomiia» na maibutnomu / Kolomiiets O., Krimer B. // Dzerkalo tyzhnia. Ukraina. – 2014. – № 14. – Rezhym dostupu : gazeta.dt.ua/finances/ekonomiya-na-maybutnomu-u-scho-villyetsya-skorochennya-derzhdopomogi-pri-narodzheni-ditini-.html].

5. **Комплексний** демографічний прогноз України на період до 2050 р. / за ред. Е. М. Лібанової. – К. : Укр. центр соц. реформ, 2006. – 138 с. [Kompleksnyi demografichniy prohnaz Ukrainy na period do 2050 r. / za red. E. M. Libanovoi. – K. : Ukr. tsentr sots. reform, 2006. – 138 s.].

6. **Концепція** загальнодержавної програми «Здоров'я – 2020: український вимір». – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1164-2011-%D1%80 [Kontseptsiia zahalnoderzhavnoi prohramy «Zdorovia – 2020: ukraïnskyi vymir». – Rezhym dostupu : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1164-2011-%D1%80].

7. **Крімер Б. А.** Изменения в рождаемости населения Украины под влиянием помощи при рождении ребенка / Б. А. Крімер. – Режим доступу : demoscope.ru/weekly/2013/0563/analit05.php [Krimer B. A. Izmeneniya v rozhdaemosti naseleniya Ukrainyi pod vliyaniem pomoschi pri rozhdenii rebenka / B. A. Krimer. – Rezhim dostupa : demoscope.ru/weekly/2013/0563/analit05.php].

8. **Про державну** допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 21 листоп. 1992 р. № 2811–XII. – Режим доступу : www.rada.gov.ua [Pro derzhavnu dopomohu simiam z ditmy : Zakon Ukrainy vid 21 lystop. 1992 r. № 2811–XII. – Rezhym dostupu : www.rada.gov.ua].

9. **Про запобігання** фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні : Закон України від 27 берез. 2014 р. № 1166–VII. – Режим доступу : www.rada.gov.ua [Pro zapobihannia finansovoi katastrofy ta stvorennia peredumov dlia ekonomichnoho zrostannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 27 berez. 2014 r. № 1166–VII. – Rezhym dostupu : www.rada.gov.ua].

10. **Marcu Monica** Population grows in twenty EU Member States / Monica Marcu // Eurostat – Statistics in focus – 38/2011. – Access mode : www.ec.europa.eu/eurostat.

Надійшла до редколегії 24.06.15

УДК 35.073.644(477)

Платон ПРЕСИЧ

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ

Аналізується процес формування механізмів державного управління земельними ресурсами. Визначаються складові впливу макросередовища на засади земельних відносин в Україні. Розглядається сутність сучасного реформування механізмів державного управління земельними ресурсами. Проводиться комплексний розгляд теоретичних і практичних проблем

© Пресіч П. Ю., 2015

формування механізмів державного управління земельними ресурсами як елементів загальнонаціональної системи землекористування, характеризуються основні засади раціоналізації державної політики раціоналізації управління земельними ресурсами. Визначаються основи формування сучасних державних механізмів реалізації земельної політики. Встановлюється, що основним завданням державної політики у сфері землекористування є забезпечення умов для ефективного й раціонального використання земель в інтересах задоволення потреб суспільства та громадян.

Ключові слова: земельні відносини, механізм державного регулювання, землекористування, державне управління земельними ресурсами.

Platon Presich. Improvement of mechanisms of state regulation of relations in the land administration system at the central and regional levels

The formation mechanism of public administration of land resources is analyzed. The components of influence on the basis of land relations in Ukraine are determined. The essence of modern reforms of the mechanisms of public administration of land resources is defined. Comprehensive review of theoretical and practical problems of formation of mechanisms of state management of land resources as elements of a national system of land use is conducted. The main principles of state policy of rationalization streamlining of land administration are described. Defined the basis for the formation of the modern state mechanisms for implementing land policy. It is established that the primary goal of state policy in the sphere of land is to ensure conditions for the effective and rational use of lands in order to meet the needs of society and citizens.

Key words: land relations, the mechanism of public regulation, land management, state land management.

В умовах сучасної децентралізації управління важливо достеменно знати, до відання якої владної інституції належить вирішення кожної земельно-майнової проблеми, який орган державної влади або місцевого самоврядування має відповідні повноваження щодо управління конкретними земельними ресурсами. У цьому контексті визначальною є норма Конституції України про те, що «від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування», що лише вони мають легітимне право управляти використанням земельних ресурсів у межах закону [2]. Тому, розпочинаючи будь-які операції із земельними ділянками, необхідно розмежувати землі державної та комунальної власності.

В умовах адміністративної, бюджетної та фінансової децентралізації становлення ефективних державних механізмів управління земельними ресурсами та землекористуванням постає основою самого процесу децентралізації. У цьому контексті правові засади розмежування земель державної та комунальної власності й повноваження органів державної влади й органів місцевого самоврядування щодо регулювання земельних відносин мають бути

сформульовані насамперед з метою створення умов для реалізації конституційно-правових основ прав власності на землю, забезпечення національного суверенітету, розвитку матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування.

Реформування земельних відносин є необхідним компонентом соціально-економічних і політичних перетворень, що в сучасних умовах активно здійснюються в незалежній Україні. Основою таких перетворень є формування й становлення ринкових відносин у галузі економіки. Необхідність значних перетворень у земельних відносинах зумовлена глибокими суперечностями їх розвитку. Саме тому правове закріплення напрямів реформування землекористування в Україні спрямоване на вирішення проблем, пов'язаних з державною та приватною власністю на землю, шляхом визначення основ правового режиму приватизації, створення необхідних умов для розвитку ринку землі, раціонального й ефективного використання земельних ресурсів. Об'єктивна необхідність удосконалення правових засад державного управління використанням земельних ресурсів в умовах децентралізації нині обумовлена запровадженням системи регулювання колективного використання ресурсів, створенням можливості інтегрувати в механізм ринку елементи природокористування, нагальною потребою забезпечення спільних інтересів усіх суб'єктів суспільних відносин на основі конституційного права щодо рівного доступу до користування земельними ресурсами.

Проблеми реформування й розвитку земельних відносин як складової суспільно-економічних відносин завжди були в полі зору вітчизняних науковців. Безумовно, галузь землекористування та управління земельними відносинами є сферою дослідження представників аграрної науки, зокрема таких науковців, як Ю. Білик, П. Гайдуцький, А. Даниленко, С. Дем'яненко, Т. Дудар, П. Колодій, П. Макаренко, Л. Новаковський, О. Онищенко, П. Саблук, В. Трегобчук, А. Третяк, В. Юрчишин та ін. У цій галузі сформульовано основні засади реформування й розвитку земельних відносин. Водночас у межах науки державного управління та інших наукових галузей велике значення мають праці вітчизняних і зарубіжних учених, а саме: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, М. Кельмана, В. Малиновського, Г. Одінцової, В. Чиркіна, В. Цветкова, Ф. Шамхалова, М. Шульги та ін. Вирішенню проблем формування нового підходу до землекористування значна увага приділяється в працях провідних вітчизняних і зарубіжних учених, таких як В. Вакуленко, С. Дорогунцов, Б. Данилишин, В. Голян, П. Кулініч, А. Мартин, А. Мірошниченко, В. Міщенко, О. Мордвінов, О. Новоторов, М. Орлатий, М. Шмельов та ін.

Аналіз механізмів державного управління земельними

ресурсами потрібен для розробки практичних рекомендацій щодо вдосконалення організаційно-правової основи державного управління використанням земельних ресурсів в умовах трансформації системи господарювання. Для досягнення поставленої мети необхідно реалізувати такі основні завдання: визначити зміст та сутнісні характеристики державного управління земельними ресурсами; дослідити сучасні механізми управлінського впливу на процес землекористування; розглянути сучасний стан і розвиток використання земельних ресурсів, а також його нормативно-правове забезпечення; систематизувати напрями вдосконалення державного управління використанням земельних ресурсів.

Особлива роль належить системному обґрунтуванню теоретичних і методичних основ державного регулювання й розвитку земельних відносин в умовах трансформації форм власності і господарювання на основі вдосконалення земельних відносин. Саме тому слід узагальнити теоретичні підходи до розвитку земельних відносин в умовах трансформації форм власності і господарювання з урахуванням ефективності земельно-орендних відносин, уточнити теоретичні трактування сутності земельних відносин як сукупності правових, економічних, соціальних, природоресурсних і екологічних відносин, що виникають між суспільством та його членами в процесі володіння, користування, розпорядження земельними ресурсами й управління ними. Особливого значення така проблематика набуває в процесі суспільної дискусії навколо конституційної норми щодо «права власності українського народу на землю» [2], яка не знайшла аргументації у відповідних законодавчих актах, зокрема Земельному кодексі та Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розмежування земель державної та комунальної власності», у прикінцевих положеннях якого подано переліки земель державної та комунальної власності [6].

Метою статті є аналіз процесу формування механізмів державного управління земельними ресурсами, а також на основі методології наукового дослідження визначення складових впливу макросередовища на засади земельних відносин в Україні, сутності сучасного реформування механізмів державного управління земельними ресурсами. Завданнями дослідження є комплексний розгляд теоретичних і практичних проблем формування механізмів державного управління земельними ресурсами як елементів загальнонаціональної системи землекористування, систематизація напрямів раціоналізації державної політики управління земельними ресурсами.

Згідно зі ст.14 Конституції України земля є основним

національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [2]. В умовах сучасних локальних економічних криз однією з головних проблем ХХІ ст. є забезпечення продуктами харчування, що завжди прямо або опосередковано пов'язано з використанням земельних ресурсів. Саме тому значення цього виду природних ресурсів як невід'ємної складової життєдіяльності людини буде постійно зростати (ураховуючи поступове збільшення населення на планеті). Для України, у якій становище аграрного сектору суттєво впливає на розвиток інших галузей і всього народного господарства, а також визначає розвиток внутрішнього ринку держави, цілком логічно, що наявні підходи до використання земельних ресурсів України мають базуватися на тому положенні, що земля завжди залишається стратегічним ресурсом, який може бути відновлений за умов науково обґрунтованого використання, що дає можливість вирішувати проблему забезпечення продовольством населення країни протягом тривалого часу. Одночасно слід визнати, що використання земельних ресурсів безпосередньо пов'язано з підвищенням якості життя населення [3, с. 168].

Водночас питання землекористування набувають глобального значення, потребують спільного вирішення в межах міжнародних домовленостей та узгоджень. Зростає роль держави як інституції, здатної взяти на себе певні зобов'язання, сприяти їх здійсненню в будь-якій країні [5]. Адже держава як суспільний інститут, створений для впорядкування суспільних процесів та забезпечення суспільних інтересів, є першою та головною інстанцією, зобов'язаною виконувати певну діяльність та відповідати за її результати.

За своєю юридичною сутністю держава має можливість: законодавчо закріплювати форми власності на природні ресурси, межі та особливості їх використання; планувати та прогнозувати використання ресурсів; заохочувати або стримувати освоєння ресурсів; визначати форми регуляторного впливу на процес природокористування; створювати спеціальні органи для контролю та нагляду, які мають відповідні функції; створювати умови для ефективного природокористування; охороняти та зберігати природні ресурси; формувати в населення навички ощадливого, раціонального природокористування.

Завжди при використанні земель різних видів власності виникають певні юридичні та суто адміністративні суперечності. По-перше, між сучасними інтересами суспільства, які мають бажання отримати максимальний зиск від використання земель, та майбутніми інтересами, відповідно до яких якість земельних ресурсів має бути збережена в стані, що дасть можливість у подальшому прибутково користуватися ними. По-друге, це

пересічення інтересів широкого кола землекористувачів, що підвищує роль владних органів в узгодженні приватних та суспільних інтересів за рахунок створення інтегрованих планувальних структур (тобто йдеться про раціональну планувальну організацію території). Адже саме на поєднанні інструментів державного регулювання та ринкового саморегулювання має базуватися система управління земельними ресурсами [1]. При цьому державна земельна політика визначається як діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, спрямована на раціональне використання та охорону земель, створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності й проживання громадян.

Організаційно-правові та адміністративні питання регулювання земельних відносин вимагають формування ефективного організаційно-економічного механізму, реалізації головних вимог реформування земельних відносин, а також підвищення відповідальності всіх суб'єктів господарювання за раціональне використання земель. Адже за позитивного впливу держави на розвиток земельних відносин відбувається: концентрація сільськогосподарських угідь у руках активної частини населення; повне забезпечення потреби сільських жителів у земельних ділянках для ведення особистого підсобного господарства, забезпечення раціонального державного регулювання у даній сфері. Державне регулювання земельних відносин у сільському господарстві необхідне з урахуванням тих вітчизняних реалій, в умовах яких відбувається реформування земельних відносин. Так само й сучасний процес децентралізації змінює сутність земельної реформи.

Останніми роками в Україні нагромаджено певний вітчизняний досвід формування й розвитку механізму державного регулювання земельних відносин. Водночас ведеться активний пошук механізму вдосконалення, у тому числі з використанням зарубіжної практики, де земельні відносини мають давню історію і великий арсенал механізмів їх регулювання. У правових системах зарубіжних країн земельне право як самостійна галузь, як правило, не виділяється, а земельні відносини регулюються нормами цивільного та адміністративного права або спеціальними законами, присвяченими окремим видам земельних відносин (земельній оренді, земельному обороту тощо), а також законами про аграрні й земельні реформи. Утім засадничі положення регулювання земельних відносин закріплені в конституціях зарубіжних країн.

Стратегічна мета системи державного управління в Україні – досягнення нової якості життя громадян, запровадження соціальних, економічних та демократичних європейських

стандартів життєдіяльності людини, суспільства та держави. Європейська інтеграція є пріоритетом міжнародної діяльності уряду України, який планує вживати всіх необхідних заходів, що дозволили б перейти від декларативності до конкретних кроків, які виведуть взаємини з ЄС на рівень перспективи членства. Зважаючи на це, відповідальним елементом євроінтеграційних спрямувань України має стати розробка та впровадження стратегії адаптації законодавства щодо використання та охорони земельних ресурсів, адже саме в цьому розділі права відносини власності тісно переплітаються з економічною та екологічною політикою, питаннями оподаткування та місцевого розвитку, а також багатьма іншими сферами суспільних відносин. Серед пріоритетів діяльності державних органів земельних ресурсів України після завершення земельної реформи потрібно виділити становлення й розвиток інститутів громадянського суспільства, захист прав людини й забезпечення соціальної справедливості у сфері земельних відносин; запровадження планування використання земель; удосконалення системи земельного адміністрування, сприяння скороченню бідності на селі; збереження навколишнього середовища та формування сталого землекористування; сприяння становленню місцевого самоврядування й децентралізації управління та вдосконалення земельного оподаткування.

Основи формування державних механізмів реалізації земельної політики закладаються в програмних документах національних урядів і розвиваються через законодавство, декрети, процесуальні норми та положення, що регламентують роботу інституцій, які здійснюють земельне адміністрування, управління правами на землю, а також відповідають за планування землекористування. Цільова умова ефективної земельної політики полягає в тому, що вона повинна запропонувати практичну й послідовну сукупність правил, інституцій та інструментів, які розглядаються як справедливі, законні та відповідні для різних зацікавлених суспільних груп. Отже, раціональна політика землекористування завжди є основою економічного й соціального життя, а також регулювання стану довкілля у всіх країнах. Таким чином, реформування політики у сфері використання земельних ресурсів є необхідним аспектом та складовою інституційних реформ, що необхідні для боротьби з бідністю, дотримання соціальної справедливості та сталого розвитку. Розробка національної стратегії у сфері землекористування належить до сфери компетенції держави й водночас має відповідати потребам багатьох недержавних учасників земельних відносин.

У нинішніх умовах децентралізації розвиток земельної

реформи має бути зорієнтований на відновлення ролі держави, створення раціональної системи землекористування на основі переходу до економічних методів регулювання земельних відносин. Система державного регулювання земельних відносин має поєднувати елементи ринкового регулювання, а також державне регулювання засобами та інструментами, що адекватні ринковій економіці [4]. У нових соціально-економічних умовах виникає необхідність подальшого розвитку ефективних форм управління земельними відносинами та раціонального землекористування. Слід наголосити, що в Україні не затверджені вдосконалені концепція, стратегія й загальнодержавна програма розвитку земельних відносин, використання та охорони земель. Це може свідчити про відсутність у нашій країні системи державного стратегічного планування, що ускладнює технологію розробки, узгодження та втілення системних концептуальних, стратегічних і програмних документів.

Рационалізація діяльності в системі управління земельними ресурсами на центральному, регіональному та місцевому рівнях можлива за умов наявності економічних відносин, що базуються на сформованому комплексі державної і приватної власності на засоби виробництва та системі ринкових механізмів організації господарювання. Розподіл функцій між різними рівнями загальнонаціональної системи управління земельними ресурсами може бути визначений таким чином: органи центрального рівня державної влади забезпечують формування законодавчої бази земельних відносин, визначення змісту та єдності правил здійснення земельних правовідносин; установа гарантій власників й інших суб'єктів прав на земельні ділянки; органи регіонального рівня державної влади створюють організаційні умови для реалізації національних норм законодавства, забезпечують застосування адміністративних та економічних методів впливу на суб'єкти прав на земельні ділянки; органи місцевого самоврядування забезпечують гармонійне узгодження приватних інтересів суб'єктів прав на земельні ділянки з інтересами населення, що мешкає на певній території.

Основним завданням державної політики у сфері землекористування є забезпечення умов для ефективного й раціонального використання земель в інтересах задоволення потреб суспільства та громадян. Це можливо за умов визначення чітких орієнтирів земельної реформи, а саме: завершення реформування відносин власності на землю, створення сучасної організації системи обліку землі та нерухомості, кадастрової оцінки земель, землевпорядкування; удосконалення управління земельними

ресурсами; збереження земельно-ресурсного потенціалу для майбутніх поколінь.

Список використаних джерел / List of references

1. **Богезат О. П.** Земельні ресурси як об'єкт державного управління / О. П. Богезат // Держава та регіони. Сер. «Державне управління». – 2009. – № 4. – С. 20 – 23 [Botezat O. P. Zemelni resursy yak ob'iekt derzhavnoho upravlinnia / O. P. Botezat // Derzhava ta rehiony. Ser. «Derzhavne upravlinnia». – 2009. – № 4. – S. 20 – 23].
2. **Конституція** України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 8 груд. 2004 р. – К. : М-во юстиції України, 2014. – 124 с. [Konstytutsiia Ukrainy: pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 cherv. 1996 r. iz zminamy, vnesenymy Zakonom Ukrainy vid 8 hrud. 2004 r. – K. : M-vo yustytzii Ukrainy, 2014. – 124 s.].
3. **Корецький М. Х.** Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці : монографія / М. Х. Корецький. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 260 с. [Koretskyi M. Kh. Derzhavne rehuliuвання ahrarnoi sfery u rynkovii ekonomitsi : monohrafiia / M. Kh. Koretskyi. – K. : Vyd-vo UADU, 2002. – 260 s.].
4. **Мірошниченко А. М.** Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А. М. Мірошниченко, Р. І. Марусенко. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Алеута : КНТ : ЦУЛ, 2009. – 507 с. [Miroshnychenko A. M. Naukovo-praktychnyi komentar Zemelnogo kodeksu Ukrainy / A. M. Miroshnychenko, R. I. Marusenko. – 2-he vyd., pererob. i dop. – K. : Aleuta : KNT : TsUL, 2009. – 507 s.].
5. **Музыка П.** Моніторинг трансформації земельних відносин і організація землекористування на регіональному рівні / П. Музыка. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua/portal [Muzyka P. Monitorynh transformatsii zemelnykh vidnosyn i orhanizatsiia zemlekorystuvannia na rehionalnomu rivni / P. Muzyka. – Rezhym dostupu : www.nbu.gov.ua/portal].
6. **Про внесення** змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5245-VI // Відом. Верховної Ради. – 2013. – № 36. – Ст. 472 [Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo rozmezhuвання zemel derzhavnoi ta komunalnoi vlasnosti : Zakon Ukrainy vid 6 veres. 2012 r. № 5245-VI // Vidom. Verkhovnoi Rady. – 2013. – № 36. – St.472].

Надійшла до редколегії 06.08.15