

В. Д. Прокопчук,
аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління
містом, Національна академія державного управління при Президентові України

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті виокремлено ключові принципи розвитку земельних відносин в Україні на регіональному рівні, обґрунтовуються спрямованість та базові засади здійснення державного управління у цій сфері.

In the article key principles of development of land relations in Ukraine at the regional level are selected, direction and basic principles of realization of public administration in this sphere are grounded.

Ключові слова: державне управління, підходи, пріоритети, розвиток, земельні відносини, регіональний рівень.

Key words: public administration, approaches, priorities, development, land relations, regional level.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Ситуація у сфері земельних відносин, землекористування, землеустрою та охорони земель в Україні залишається нині складною і вимагає невідкладних дій. Однією з найгостріших проблем при цьому є неефективність державного управління земельними ресурсами та землекористуванням, зокрема — на регіональному рівні, де земельна власність стала предметом зіткнення індивідуальних та групових, регіональних і загальнонаціональних інтересів.

Високий рівень корупції в цій сфері; відсутність заходів щодо перспективного планування сталого розвитку територій та проведення комплексного державного землеустрою, оптимальних моделей сільськогосподарського землекористування; непорядкованість дій щодо раціонального та ефективного використання й охорони земель; недосконалість земельного законодавства та інфраструктури ринку земель, особливо сільськогосподарського призначення; нерозвиненість автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, державної реєстрації земельних ділянок і нерухомого майна, пов'язаного з ними, та прав на них, спрямованих на вирішення питань державних гарантій прав на землю, перерозподілу земель, землеустрою, диференційованого й повного оподаткування [1]; відсутність системи функціонування ринкових земельних відносин, неузгодженість земельного та містобудівного законодавства — таким є далеко не повний перелік проблем.

Зазначене вимагає посиленої уваги науковців та практиків до здійснення державного управління у сфері земельних відносин на всіх рівнях управлінської вертикалі, зокрема на рівні регіону.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Важливою для ефективного державного управління є його методологічна складова. Активні дослідження методології державного управління наявні в роботах закордонних вчених: А. Атаманчука, В. Афанасьєва, С. Глазєва, Б. Гурне, Б. Лазарєва, Г. Райта, а також українських дослідників В. Аверьянова, В. Бакуменка, О. Белова, С. Дубенко, В. Князєва, Б. Кравченко, Е. Кубка, Г. Лелікова, В. Лугового, П. Надолішнього, І. Надольного, Н. Нижник, О. Оболенського, С. Пірожкова, В. Рижих, І. Розпутенка, Ю. Сурміна, В. Троня, В. Цветкова та інших.

Теоретико-методологічні й методичні аспекти управління земельними ресурсами досліджувались багатьма вченими, серед них: І. Бистряков, Д. Гнаткович, В. Горлачук, Г. Гуцуляк, Ю. Гуцуляк, Б. Данилишин, Д. Добряк, С. Дорогунцов, Р. Іванух, П. Казьмір, М. Лавейкін, Т. Магазинщиков, І. Михасюк, Л. Новаковський, А. Сохнич, М. Федоров, В. Цемко, В. Юрчишин.

Проблеми розвитку земельної політики в Україні висвітлені у працях П. Саблука, В. Трегобчука, А. Третьяка, М. Хвесика та інших дослідників.

Питанням еколого-економічної ефективності вико-

ристання та охорони земель сільськогосподарського призначення в умовах трансформації земельних відносин в останні роки присвятили свої роботи В. Галушко, О. Гуторов, А. Даниленко, С. Кваша, О. Ульяновенко.

Інституціональні аспекти впорядкування земельних відносин, напрями державної політики оптимізації використання земельних ресурсів стали предметом наукового інтересу таких науковців, як Л. Шашула та В. Боклаг.

Основні напрями та проблеми реформування земельних відносин у містах України досліджували Ю. Дехтяренко, О. Драпиковський, І. Іванова.

Моделі управління на регіональному рівні в умовах трансформації земельних відносин з точки зору організаційно-економічної концепції еколого-безпечного та економічно-ефективного землекористування в умовах ринкової економіки вивчали О. Дорош та Й. Дорош.

В. Голян та Д. Нірода обґрунтували необхідність формування системи антимонопольного регулювання земельних відносин на регіональному рівні.

Проте, сьогодення вимагає продовження досліджень особливостей організації державного управління на регіональному рівні з урахуванням змін, що відбулися в розвитку земельних відносин. При цьому подальша трансформація національної системи землекористування має здійснюватися у напрямі збалансування сукупності засадничих принципів формування ринкових земельних відносин.

НЕВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Питання підвищення ефективності державного управління у сфері земельних відносин на регіональному рівні залишаються значною мірою невирішеними. Їх коло є досить широким та дискусійним і потребує більш фундаментальних наукових досліджень та обґрунтувань. Саме таке розуміння проблеми зумовило вибір теми та визначення мети дослідження.

Відтак, метою статті є виокремлення ключових принципів розвитку земельних відносин в Україні на регіональному рівні, обґрунтування спрямованості та базових засад здійснення державного управління у цій сфері.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Дослідження особливостей державного управління у сфері земельних відносин має базуватися на чіткому розумінні його наукової обґрунтованості. Суттєве методологічне підґрунтя для цього дає класична модель соціального управління (рис. 1), розроблена вченими, які стояли у витоків галузі науки "Державне управління" [2, с. 180].

Розкриття та деталізація блоків циклу управління, насамперед, суб'єкта управління та управлінських впливів, прив'язка його саме до регіонального рівня дозволяє як дослідникам, так і управлінцям-практикам наповнити дану модель функціональним змістом.

При цьому варто враховувати, що за умови зміни стратегії розвитку об'єкта управління необхідно привести у відповідність їй його структуру [3, с. 85], що на даний час у сфері земельних відносин робиться із знач-

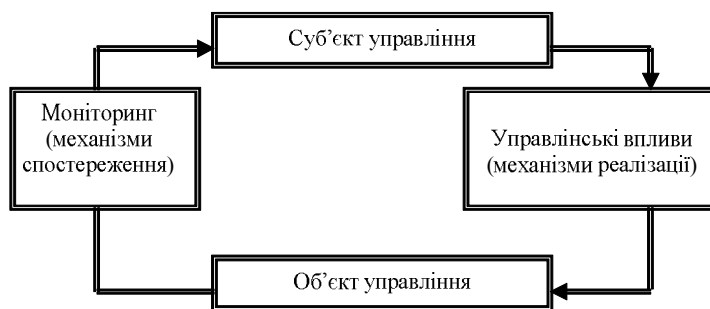


Рис. 1. Модель циклу управління [2]

ним запізненням, тож так зване "випереджаюче управління" у більшості випадків лишається декларацією, зафіксованою у стратегіях, програмах, концепціях тощо. А між тим питання оптимізації державного управління є перманентно актуальним: "на кожному етапі розвитку проблему вдосконалення розуміють по-новому та намагаються вирішувати відповідно до оновлених науково-еволюційних засад. Оптимізація управління за певними визначеними критеріями є органічною частиною науки і практики управління" [4, с. 62].

Реформування земельних відносин і системи землекористування на ринкових засадах докорінно змінило роль і значення регіонального управління земельними ресурсами. Це пов'язано з тим, що земля, крім її традиційних властивостей (засіб виробництва, природне середовище тощо), стала об'єктом правовідносин й об'єктом нерухомості як товар [5]. Тому в практиці регіонального управління земельними ресурсами виникла необхідність застосовувати нові принципи і методи, які б дали можливість, по-перше, створити ефективну систему раціонального землекористування та забезпечення гарантій прав для суб'єктів земельних відносин; по-друге, розширити базу оподаткування та надходження коштів до бюджетів усіх рівнів; по-третє, залучити інвестиції в розвиток регіонів і територіальних громад.

Узагальнюючи результати земельної реформи в Україні, науковці зазначають, що за період реформування земельних відносин створено інститут приватної власності на землю, нові види агроформувань, проведено нормативну грошову оцінку земель, запроваджено платність землекористування та закладено основи ринку земель [6]. Здійснене призвело до ряду проблем. Недосконалість державного регулювання процесом землекористування створила низку взаємовиключних інтересів і мотивацій землекористувачів щодо використання земельних ресурсів. Реформування земельних відносин в Україні у напрямі формування багатуокладної економіки ринкового типу загострюють питання екологічно збалансованого та ефективного використання землі.

У той же час оптимістичну перспективу для України і світу відкриває ідея автотрофності людства, висунута академіком Володимиром Вернадським ще в першій чверті ХХ століття [7] та досі не лише не поцінована, а навіть належно не осмислена.

Коли йдеться про державне управління на рівні конкретних регіонів, неодмінно слід враховувати той факт, що різні регіони в нашій державі характеризуються різною ментальністю населення, різним рівнем культурного розвитку, різною інфраструктурою, характеристи-

кою ґрунтів і їхньою, відповідно, роллю в економіці виробництва.

З іншого боку, суспільство, життєзабезпечення людей висувають свої вимоги до загального курсу реформ. Реформи не можуть на рівні сучасного виробництва й розрахунку рентабельності цього виробництва принаймні на середню перспективу відбуватися одним шляхом в одній царині, а іншим шляхом — в іншій. Тож потрібен комплексний план у державі, котрий координуватиме міжгалузевий рух процесу реформ: сільське господарство, промисловість, житлово-комунальне господарство, освіта, медична сфера тощо [8]. Новітній характер сільськогосподарського виробництва вимагає не тільки технологічних змін, але й змін інфраструктури, життєзабезпечення людей, уваги до міграційних процесів тощо. І тому, якщо, скажімо, плануються певні нововведення в якомусь регіоні й створення сучасних сільськогосподарських виробництв, треба паралельно продумувати й планувати всі аспекти життєзабезпечення соціуму й влаштування тих людей, на працю яких не виявиться локального попиту. У багатьох селах і невеликих містах України комплексно непродумані реформи сільськогосподарського виробництва руйнують локальні соціуми, змінюють завантаженість на крихку інфраструктуру, призводять до акумулювання протестної енергії. Отже, у сфері державного управління земельними відносинами обов'язковим є врахування соціально-демографічної й культурної проблематики.

Зважаючи на наявний у кожному регіоні природно-економічний потенціал, його історичні та географічні особливості, стратегічну мету перспективного розвитку землекористування сучасні дослідники цілком обґрунтовано вбачають у тому, щоб на основі оптимального використання земельних, трудових та інших ресурсів створити ефективну систему земельних відносин ринкового типу, яка забезпечить матеріальний добробут населення та екологічну безпеку країни [9].

Не можна не погодитись із думкою вчених, які вважають, що інституалізація еколого-орієнтованих земельних відносин пов'язана із оновленням, у першу чергу, державних інструментів управління, оскільки зачіпає процес формування широкомасштабної політики впровадження інноваційної системи економічних та організаційних регулюючих засобів [10, с. 628]. Однак, таке оновлення державно-управлінських інструментів, на наше переконання, дасть бажані результати лише за умови розробки та послідовного впровадження концепції новітньої національної стратегії у сфері землекористування, в якій роль держави має істотно посилюватись.

При цьому особливу увагу слід звернути на запобігання деградації земель, розвиток сільськогосподарського землекористування, проблему розселення, земельні платежі на рентній основі, усунення криміналізації земельного ринку.

На часі також — проведення генерального землепорядкування України та її політико-адміністративних одиниць; розробка, прийняття та забезпечення реалізації регіональних цільових програм облаштування та ефективного використання ресурсів землі, для чого, насамперед, потрібно здійснити розмежування земельного фонду України за рівнями власності (державна, ре-

гіональна, муніципальна). Після розмежування земель зросте роль держави, з одного боку, у створенні конкурентного ринкового середовища для підтримки ефективного власника землі, а з іншого — у створенні єдиного правового та інформаційного простору для державного управління всім земельним фондом України.

Зрозуміло, що на державне управління за наявності різних власників землі покладаються передусім регулятивні та координуючі функції. Взаємодія суб'єктів землекористування та власників земельних ділянок у правовій, бюджетно-податковій, кредитно-фінансовій, організаційно-економічній та інших сферах пов'язана із забезпеченням економічних умов відтворення як окремих суб'єктів, так і еколого-економічної структури держави в цілому. А для того, щоб перетворення у системі земельних відносин мали чітку, цілеспрямовану еколого-орієнтовану мету, існує необхідність у створенні цілісного економічного механізму впливу на власників землі з тим, щоб вони були зацікавлені отримувати прибутки від еколого-орієнтованої діяльності в довготерміновій перспективі, і це було б закріплено у системах оподаткування, кредитування, субсидування, відповідній нормативно-правовій базі.

Поки ж що заполітизованість земельного питання перешкоджає державним органам влади створити умови та активно сприяти процесу формування соціально та екологічно орієнтованих регіональних моделей землекористування. Цій роботі бракує системності і належного кадрового забезпечення.

Суттєву загрозу становленню ефективного державного управління у сфері земельних відносин несе корупція. Корумпована держава не може бути ефективною, тому що в ній закони не працюють або працюють не для всіх. Саме закон є інструментом формування державної політики. Та якщо можна придбати або отримати за посадою індульгенцію від закону, не спрацює найретельніше наукове обґрунтування державно-управлінських процесів. Це стосується усіх сфер життя держави і суспільства, в першу чергу — пов'язаних із землею.

Щодо запровадження ринку землі, то тут ми погоджуємося з фахівцями, які доводять, що вести розмову про продаж родючих земель слід тільки після проведення державного землеустрою і завершення реформи в межах кожного реформованого господарства і в цілому по державі за безпосередньої участі селян [11]. У процесі розробки таких проектів землеустрою необхідно провести: інвентаризацію земель, її власників, користувачів і правовідносин, пов'язаних з ними; формування мінімально неподільних масивів за їх цільовим функціональним призначенням, включаючи процес впорядкування угідь і консолідацію окремо використовуваних в натурі земельних ділянок, а також запровадити державний достовірний земельний кадастр, в тому числі земельно-реєстраційну систему.

ВИСНОВКИ

Удосконалення земельних відносин тісно пов'язане із соціально-економічною та екологічною політикою держави. Перед Україною стоїть складне завдання щодо створення системи землекористування, яка дала б змогу поєднати вільне володіння землею і соціальну справедливість при використанні землі.

Розвиток земельних відносин в Україні на регіональному рівні, на наш погляд, повинен відбуватись на основі таких ключових принципів:

- ефективного управління територією;
- рівноправного функціонування різних форм власності на землю;
- посилення ролі громадськості у формуванні та реалізації механізмів державного управління у сфері земельних відносин.

Державне управління у сфері земельних відносин на рівні регіону має бути спрямоване на створення сприятливих умов для сталого розвитку територій через планування, землеустрій і землевпорядкування, розвиток високоефективного конкурентоспроможного землеволодіння і землекористування, збереження природних ландшафтів. Воно має бути науково обґрунтованим і враховувати перспективи світового розвитку та процеси глобалізації.

Державне управління у сфері земельних відносин на регіональному рівні повинно базуватись на засадах:

- адекватного, а не ворожого природі господарювання на землі;
- партнерських стосунків між державною владою та місцевим самоврядуванням;
- міжсекторного співробітництва владних інституцій, політичних партій, неурядових громадських організацій та бізнесових кіл;
- суворого дотримання юридичних норм, екологічних критеріїв, правил цивілізованого ринку.

Як трансформаційні процеси, що відбуваються нині у сфері земельних відносин, так і об'єктивні потреби розвитку науки державного управління зумовлюють необхідність подальших досліджень щодо змісту і механізмів (правових, фінансових, інформаційних, наукових, кадрових) реалізації інституційно сформованої політики щодо землевідведення, землекористування та охорони земель.

Література:

1. Проект концепції розвитку земельних відносин в Україні на 2008—2015 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minagro.kiev.ua/page/?6226>
2. Методологія державного управління: Словник-довідник / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. автор. кол.), В.М. Князев, С.О. Кравченко, Ю.П. Сурмін // За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. — К.: Вид-во НАДУ, 2004. — 196 с.
3. Державне управління: основи теорії, історія і практика: Навчальний посібник / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній, М.М. Іжа, Г.І. Арабаджи. За заг. ред. П.І. Надолішнього, В.Д. Бакуменка. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. — 394 с.
4. Нижник Н. Синергетичні основи оптимізації державного управління / Н. Нижник, І Черленяк, В. Олуйко // Вісник ДСУ. — 2003. — № 4. — С. 62—70.
5. Дорош О.С. Управління земельними ресурсами на регіональному рівні / О.С. Дорош. — К.: ТОВ "ЦЗРУ", 2004. — 146 с.
6. Гуторов О.І. Напрями формування сталого сільськогосподарського землекористування в умовах трансформації земельних відносин / О.І. Гуторов [Електрон-

ний ресурс]. — Режим доступу: <http://masters.donntu.edu.ua/2011/igg/solopova/library/article6.htm>

7. Шевчук В. Землеробство має будуватися на природничих, а не політичних засадах / Володимир Шевчук // Диалог.UA [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/dialog/page134-2066.html>

8. Герасимчук Л. Земля як етос / Л. Герасимчук // Диалог.UA [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/dialog/page134-2034.html>

9. Боклаг В.А. Державна політика оптимізації землекористування в умовах ринкових земельних відносин / В.А. Боклаг // Теорія та практика державного управління. — Вип. 4 (35) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-4/doc/2/03.pdf>

10. Шашула Л.О. Управління земельними відносинами в Україні: деякі підходи / Л.О. Шашула // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. — 2011. — № 1. — С. 624—631 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/znpnudps/2011_1/pdf/11slausa.pdf

11. Ковалів О. Комплексний, системний підхід до земельної реформи потрібен вже сьогодні / О. Ковалів // Диалог.UA [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/dialog/page134-2034.html>

Стаття надійшла до редакції 16.03.2012 р.

АГРОСВІТ
www.agrosvit.info
Периодичний
індекс: 23892

**ЖУРНАЛ
ВИХОДИТЬ
24 РАЗИ
НА РІК**

Журнал «АГРОСВІТ» включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з **ЕКОНОМІКИ**

Установна ціна копії 1 грн. Україна від 27 травня 2008 р. № 1-05/2

Тел: (044) 223 26 28, 537 14 33, 537 14 32
Тел/факс: (044) 458 10 73
E-mail: economy2008@ukr.net