

УДК 351.83

Т. В. ГОГОЛЬ

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ТА УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ НА СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЯХ

Обґрунтовано пріоритетний напрям соціально-економічного розвитку сільських територій України, основні заходи щодо ефективної реалізації, методи оздоровлення державного управління в цій сфері. Звернено увагу на те, що категорія управління земельними ресурсами повинна впливати на прискорене формування соціально-економічного середовища на сільських територіях.

Ключові слова: сільські території, земельні відносини, соціально-економічне середовище, державне регулювання.

Priority direction of socio-economic development of rural territories of Ukraine is grounded, basic measures on effective realization, methods of making healthy of state administration in this sphere. Attention applies on that the category of management the landed resources must influence on the speed-up forming socio-economic more seredo-high on rural territories.

Key words: rural territories, landed relations, socio-economic environment, government control.

У соціальній значимості землі як ресурсу природи багатоцільового використання найвагомішим є її функціонування як просторово-територіального базису розвитку продуктивних сил і розселення як головного засобу виробництва та предмета праці в лісовому, сільському господарствах і джерела продовольства. У контексті реформування економічної системи України земля як базис будь-якої фінансово-кредитної системи була і залишається основним надійним ресурсом оздоровлення економічної ситуації, що склалася сьогодні на сільських територіях.

Завершення реформування земельних відносин і заснована на ньому перебудова всієї системи організації аграрного виробництва мають особливе значення як щодо створення умов для ефективного використання потужного ресурсу зростання національної економіки, так і щодо поліпшення умов життя та праці значного прошарку населення України. Згідно з даними Державного агентства земельних ресурсів України, за час проведення земельної реформи, яка триває в Україні з 1990 р., об'єктом реформування стали землі майже 12 тис. господарств, а 6,91 млн селян набули права на земельну частку (пай). Натомість сертифікатів оформлено 6,54 млн державних актів на право власності на земельну ділянку [3]. У той же час суцільна парцеляція сільськогосподарських земель та їх розподіл серед колишніх працівників колективних сільськогосподарських підприємств не змогли стати основою для сталого соціально-економічного розвитку аграрної сфери та розвитку індивідуальних (сімейних) форм ведення сільського господарства.

Подолання економічної кризи через залучення в ефективний обіг земельно-ресурсного потенціалу та вдосконалення земельних відносин має розглядатися як пріоритетний напрям соціально-економічного розвитку сільських територій України.

Регулювання земельних відносин досліджують такі вітчизняні науковці, як Д. Добряк, А. Мірошніченко, Л. Новаковський, А. Третяк, А. Юрченко. Різноманітні підходи до формування і реалізації механізмів регулювання земельними справами знаходяться у сфері наукових інтересів українських учених: Д. Бабміндри, М. Корецького та ін. Економісти-аграрії (П. Гайдуцький, Г. Гуцуляк, П. Саблук, М. Федоров, В. Юрчишин) розробили теоретико-методологічні засади вивчення трансформаційних процесів, які відбувалися в аграрному та агропромисловому комплексах України в останні 15 – 20 років.

Наукові здобутки вітчизняних учених мають важливе значення для формування багатокладного земельного устрою в Україні, проте теоретичні засади вдосконалення механізмів державного регулювання земельних відносин, проблеми організації використання, охорони земель на сільських територіях залишаються значною мірою дискусійними та потребують подальшого дослідження.

Метою даної статті є обґрунтування концепції формування дієвої системи державного регулювання земельних відносин та управління землекористуванням на сільських територіях.

Стосовно землі як об'єкта управління в переважній більшості мова йде про земельну ділянку як об'єкт земельно-майнових відносин (власності чи володіння). Для характеристики землі-території як інтегрального ресурсу природи, по суті, відсутнє адекватне визначення. З великою ймовірністю тут можна використати термін “земельно-ресурсний” потенціал або його модифікації – “природно-ресурсний потенціал території”, “природно-економічний потенціал території” тощо. При всій схожості цих понять між ними існує принципова різниця. Головна причина необхідності розмежування цих понять криється в різнопорядковості явищ і процесів, які вони фіксують. Відомий дослідник у царині управління земельними ресурсами професор А. Третяк зазначає, що в цьому випадку “ми маємо справу з двоїстістю “земельних ресурсів”, які належать одночасно до кількох якісно різних систем реального життя: природної і суспільної (соціальної), кожна з яких розвивається за своїми специфічними законами, що можуть бути узагальнені поняттям “земельні відносини”. З двоїстої функції землі і земельних ресурсів випливає і подвійний підхід до їх вивчення та управління” [8, с.11].

Отже, в сучасному розумінні “земельні ресурси” – складне поняття, до якого умовно можна застосувати визначення “природно-соціальне утворення”, яке характеризується ознаками просторового та інтегрального ресурсу – протяжністю, рельєфом, надрами, водами, ґрунтовим покривом, рослинністю, іншою біотою (джерела продовольства і засоби виробництва); а також є об'єктом господарської діяльності і розселення, тобто носія соціальних інтересів (земельних відносин), визначає екологічні умови життя людей.

Стаття 2 Земельного кодексу України дає визначення поняттю “земельних відносин” як суспільних відносин щодо володіння, користування і розпорядження

землею [1]. У той же час земельні відносини не можна вважати виключно майновими, адже вони охоплюють, серед іншого, також і відносини у сфері державного управління земельними ресурсами. Земля, зберігаючи статус нерухомого майна, одночасно є основою життєдіяльності людей, базисним компонентом навколишнього природного середовища, а тому виступає об'єктом управлінських відносин, зокрема відносин щодо проведення землеустрою, ведення земельного кадастру, оподаткування, контролю за використанням та охороною земель тощо.

Досліджуючи питання управління земельно-ресурсним потенціалом, Т. Євсюков, А. Мартин відзначають, що термін “землекористування” має подвійне значення: з одного боку, це система користування землею, що регламентована законодавством для різних категорій земель, власників землі та землекористувачів, а з іншого – певний земельний масив, територія, що перебуває у власності або в користуванні. Розглядаючи поняття “землекористування” в концепції теорії систем, можна стверджувати, що воно має ознаки системності. Землекористування як система включає як об'єкти матеріального світу (природні та людські ресурси, засоби виробництва, енергія та ін.), так і взаємозв'язки між ними, які виникають у процесі використання землі як територіального базису та основного і незамінного засобу виробництва [5].

Вимоги до управління земельними ресурсами забезпечують формування визначених принципів, що виявляються як об'єктивна необхідність, яка характеризує визначений об'єктивний зв'язок у системі. Урахування цих закономірностей дозволяє правильно оцінити не тільки стан системи управління, а і передбачити шляхи її вдосконалення. До загальних принципів належать такі:

- 1) єдність управління земельними ресурсами і управління територіями;
- 2) незмінність і обмеженість землі як компонента природи, засобу виробництва, територіального базису й об'єкта нерухомості, зростання потреби суспільства і промисловості в сировині. Ефект від державного управління земельними ресурсами буде вищим у випадку, якщо кожна галузь і сфера економіки країни буде мати у своєму розпорядженні найбільш придатні для неї землі;
- 3) організаційна узгодженість використання землі і управління територіями – підвищення ефективності системи землеволодінь і землекористувань, формування правильної організації і управління територією для нормального функціонування усіх господарств та підприємств території в цілому.

Управління земельними ресурсами пов'язано із земельними відносинами і охоплює увесь спектр суспільних відносин – від соціального до економічного, правового, екологічного й інших видів управління. Виходячи з цього визначення оцінювання ефективності, земельні ресурси мають розглядатися крізь призму його компонентів. З прикладної точки зору, об'єктом управління є земельні відносини, процеси формування землеволодінь та землекористувань, організація раціонального використання, охорони та відновлення корисних властивостей земельних ресурсів, які відповідають сучасним потребам людини і вимогам законів природи.

Динаміку змін техніко-економічних показників, що стосується використання території за 2005 – 2010 рр. представлено в таблиці.

Таблиця

Земельний фонд України

Основні види земельних угідь та економічної діяльності	Площа земель на 01.01.2005 р., тис. га	Площа земель на 01.01.2010 р.	
		всього, тис. га	% до заг. площі
Сільськогосподарські землі	42985,8	42813,7	71,0
у тому числі:			
сільськогосподарські угіддя	41763,8	41569,4	68,9
з них: рілля	32482,2	32478,4	53,8
перелоги	409,7	320,8	0,5
багаторічні насадження	903,8	897,7	1,5
сіножаті	2438,0	2409,8	4,0
пасовища	5530,1	5489,7	9,1
інші с.-г. землі	1222,0	1244,3	2,1
Ліси та інші лісовкриті площі	10475,9	10591,9	17,6
у тому числі:			
вкриті лісовою рослинністю	9630,0	9675,4	16,0
не вкриті лісовою рослинністю	190,1	198,9	0,4
інші лісові землі	311,8	314,9	0,5
чагарники	344,0	402,7	0,7
Забудовані землі	2458,3	2499,1	4,1
у тому числі:			
під житловою забудовою	441,2	384,5	0,6
землі промисловості	220,4	222,0	0,4
землі під відкритими розробками, картерами, шахтами та відповідними спорудами	151,1	150,7	0,2
землі комерційного та іншого використання	40,6	52,1	0,1
землі громадського призначення	285,3	281,8	0,5
землі змішаного використання	26,5	28,9	0,1
землі, які використовуються для транспорту та зв'язку	489,6	493,4	0,8
землі, які використовуються для технічної інфраструктури	65,5	65,1	0,1
землі, які використовуються для відпочинку та ін. відкриті землі	738,1	743,9	1,3
Відкриті заболочені землі	957,1	979,4	1,6
Сухі відкриті землі з особливим рослинним покривом	17,6	17,6	—
Відкриті землі без рослинного покриву або з незначним рослинним покривом	1039,0	1029,9	1,7
Всього земель (суша)	57933,7	57931,3	96,0
Води (території, що покриті поверхневими водами)	2421,1	2423,5	4,0
РАЗОМ (територія України)	60354,8	60354,8	100

Джерело: Держкомзем України

За інформацією Державної служби статистики України, площа сільськогосподарських угідь, які використовувались у виробництві сільськогосподарськими підприємствами та громадянами, на 1 січня 2011 р. становила 36,5 млн га (61 % території України), з яких 30,9 млн га – площа ріллі.

У 2010 р. на території країни виробництвом сільськогосподарської продукції займалося 56 тис. аграрних підприємств різних організаційно-правових форм господарювання (включаючи фермерські господарства), які використовували 21,6 млн га сільськогосподарських угідь. У господарських товариствах зосереджено 49,1 % цих угідь, у фермерських господарствах – 20,0, у приватних підприємствах – 16,0, у виробничих кооперативах – 4,6, у державних підприємствах – 2,6, у підприємствах інших форм господарювання – 7,7 %. Із загальної кількості підприємств близько 15 тис. становлять господарські товариства, приватні, державні та інші підприємства і кооперативи (крім фермерських господарств), з яких 15,8 % підприємств мають площу до 100 га, 17,3 % – від 100 до 500 га, 11,2 % – від 500 до 1000 га, 14,1 % – від 1000 до 2000 га, 18,8 % – понад 2000 га. Середній розмір господарства становить 1169 га сільськогосподарських угідь.

На 1 січня 2011 р. налічувалось 42 тис. фермерських господарств, у власності та користуванні яких знаходилося 4,3 млн га сільгоспугідь, з них 4,2 млн га ріллі. Середній розмір фермерських наділів у 2010 р. проти 2009 р. збільшився на 0,7 га і становив 103,3 га. Площі земель фермерів розширюються як шляхом укрупнення самих господарств, так і оренди земельних часток. Орендовані землі фермерських господарств станом на 1 січня 2011 р. складали 79,9 % загальної площі землі, яка є в їх користуванні. У середньому на одне фермерське господарство припадало 100,2 га ріллі (на 1 січня 2010 р. – 99,4 га) [6]. Зазначимо, що введення нових форм власності, збільшення суб'єктів господарювання загострює актуальність питання щодо охорони земель; покращання їх екологічного стану залежить не стільки від форми власності на землю, навичок і умінь землекористувачів, скільки від ефективності державного управління охороною земель.

Держава перестала бути земельним монополістом. За даними Держкомзему, у власності держави перебуває вже менше половини земельного фонду держави – 29,6 млн га (49,0 %), натомість до приватної власності належить 30,6 млн га (50,8 %), а 117 тис га (0,2 %) дотепер залишаються в нерозподілених землях колективної власності. На сьогодні в нашій державі є 3 млн га ріллі державної власності (це землі запасу-резерву), 5 млн га пасовищ, 1,4 млн га – не витребувані паї, 1,8 – 2 млн га – відумерла спадщина, більше 6 млн га – землі, які використовуються неефективно або без відповідних документів.

На даний час функції управління землями державної власності розпорошені між багатьма органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, а також (до розмежування земель державної та комунальної власності) органами місцевого самоврядування. Таким чином, функції розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності, щодо зміни цільового призначення земельних ділянок, утворення нових ділянок, затвердження документації із землеустрою та оцінки земель, по суті, передані органам, які володіють низьким рівнем управлінської та регуляторної компетенції в питаннях планування

використання земель, землеустрою, охорони земель, розвитку територій тощо. Наслідком такої ситуації є масові порушення земельного законодавства, норм раціонального землекористування, низька ефективність використання земель державної власності тощо. За таких умов важливим завданням стає, відповідно до європейського досвіду, створення єдиного розпорядника земель державної власності.

Вирішення цього завдання має бути здійснене за рахунок реалізації таких заходів:

- прийняття закону України “Про Фонд земель державної власності”;
- розробці та реалізації Загальнодержавної програми управління землями державної власності;
- внесення змін до чинного законодавства, спрямованих на спрощення та дерегуляцію процедур прийняття рішень щодо встановлення цільового призначення земельних ділянок, затвердження землепорядної та землеоціночної документації, на утворення нових земельних ділянок шляхом передачі відповідних повноважень органам земельних ресурсів, які володіють у цих питаннях найвищим рівнем управлінської компетенції;
- запровадження моніторингу ефективності використання земель державної власності.

Необхідність прискорення розмежування повноважень з управління земельними ресурсами диктується тим, що сьогодні понад 51 % земельного фонду країни передано у власність фізичним і юридичним особам, і це в основному землі сільськогосподарського призначення, та те, що за оцінкою експертів у державній власності залишиться не більше 15 – 18 % земель після формування комунальної власності.

Земля є однією з найважливіших складових матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування, що прямо визначено у ст. 142 Конституції України. Зважаючи на те, що йдеться про сільські території, сільські громади, де немає розвиненої промисловості, а відтак, і належної кількості платників податків до місцевого бюджету, то можна стверджувати, що для сільрад земля сьогодні є останнім стратегічним ресурсом громади. Тому питання забезпечення ефективного землекористування, регулювання земельних відносин, узгодження інтересів землевласників мають стати одними із ключових у діяльності як представницьких, так і виконавчих органів місцевого самоврядування.

Земельна реформа спрямована на те, щоб надати селянам нові можливості щодо розпорядження своєю власністю. Зокрема, після підвищення нормативної грошової оцінки земель, власники земельних паїв зможуть отримувати доходи від орендної плати за землю в розмірі 700 – 800 грн за 1 га, замість сьогоднішніх 300 – 350 грн. Власники землі та орендарі отримають нагоду залучати додаткові інвестиції до свого бізнесу, використовуючи землю чи право оренди на неї в якості застави при кредитуванні. Ще однією складовою впровадження земельної реформи Уряду – є її соціальна складова. Наразі планується 1 % від суми оренди спрямовувати на спеціальні рахунки сіл, що приблизно складає 4 млрд грн щорічно [4].

Зрозуміло, що більшість завдань, які постають у зв'язку зі зміною форм земельних відносин, потребують вироблення сучасних механізмів державного

регулювання, які відповідали б вимогам і стандартам Європейського Союзу. Українські сільські населені пункти у своєму розвитку мають невідпинно наблизитися до європейських стандартів життя та праці для осіб, що в них проживають.

Європейський Союз сьогодні розглядає три основних пріоритети в розвитку сільських територій: поліпшення конкурентноздатності сільського і лісового господарства для сільських територій; підвищення або посилення управління землею; диверсифікація сільської економіки і якості життя в сільській місцевості. ЄС робить переорієнтацію і більше коштів направляє на розвиток сільської місцевості, а не на сільськогосподарське виробництво.

Цивілізований підхід до розвитку малих і середніх населених пунктів неможливий без комплексного планування всього, що буде створюватися на землі. Тому важливим елементом просторового планування розвитку сільради, до ухвалення закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI було розроблення та затвердження такого виду містобудівної документації, як схема планування території сільради. Сьогодні вже відомі ініціативи щодо внесення нових змін до цього Закону, у тому числі і в частині регулювання розробки містобудівних документів на всю територію адміністративно-територіальної одиниці.

В Україні ж зволікання протягом багатьох років з проведенням земельної реформи, постійне продовження мораторію на продаж землі призвело до стримування оптимізації сільськогосподарського землеволодіння та землекористування, концентрації більшої частини земель сільськогосподарського призначення у власності найменш економічно активної частини сільського населення, блокування процесів створення крупнотоварних господарств ринкового типу, зниження інвестиційної привабливості аграрного сектору, а відтак, як результат, і реалії сьогодення – де-факто в державі на ринку землі формуються низькі ціни. Це гальмуватиме розвиток аграрного сектору та стримуватиме економічний розвиток держави.

Унікальний статус земельних ресурсів на сільських територіях зумовлює необхідність проведення довгострокової політики для забезпечення ефективного їх використання та охорони, зокрема з метою створення оптимального життєвого середовища сільського населення. Ефективно діюча система управління може бути побудована лише за умови суттєвої зміни акцентів в управлінні, а саме: якщо зараз переважає розуміння організації управління з позицій його функціонально-структурної сукупності, яке склалося на попередніх етапах, то в його сучасному розумінні, зберігаючи і поглиблюючи такий аспект, виправданим буде істотне доповнення його тим, що категорія управління земельними ресурсами повинна не просто виконувати притаманну їй безпосередньо цільову функцію у звичному для неї розумінні, а і впливати на прискорене формування не лише необхідного організаційно-управлінського, а також соціально-економічного середовища.

Обґрунтування концепції формування дієвої системи державного регулювання земельних відносин та управління землекористуванням на сільських територіях може розглядатися як основа для напрацювання нової парадигми використання землі як територіальної основи, ресурсу господарської діяльності та життєдіяльності людини.

Література:

1. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // ВВР України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
2. Про державний земельний кадастр : Закон України від 7 липня 2011 р. № 3613-VI. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua>
3. Державне агентство земельних ресурсів України. – Режим доступу : <http://www.dazgu.gov.ua>
4. Державне підприємство “Центр державного земельного кадастру”. – Режим доступу : <http://www.dzk.gov.ua>
5. Євсюков Т. О. Концептуальні засади безпечного землекористування / Т. О. Євсюков, А. Г. Мартин // Земельна спілка України. – Режим доступу : <http://www.zsu.org.ua>
6. Сільське господарство України у 2010 році / Державна служба статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
7. Ткачук А. Ф. Просторове планування для економічного зростання: аналіз практики та законодавства / А. Ф. Ткачук, О. С. Врублевський. – К., 2009. – 120 с.
8. Третьяк А. М. Управління земельними ресурсами : [навч. посіб.] / А. М. Третьяк, О. С. Дорош ; за ред. А. М. Третьяка. – Вінниця : Нова Книга, 2006. – 360 с.
9. Юрченко А. Д. Державна земельна політика в Україні: уроки ринкових реформ та актуальні завдання / А. Д. Юрченко // Національна безпека: український вимір. – 2010. – № 7 (26). – С. 5–30.

Надійшла до редколегії 08.09.2011 р.