

– Ч. 1 : Исторические, теоретические и правовые аспекты противодействия угрозам национальной безопасности – 304 с.

*Рецензент: доктор економічних наук, професор Дацій О.І.*

УДК 351.82:332(477)

**Ковальський М.Р.,**

к.держ.упр.

## **МОДЕРНІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ**

*Анотація. Відзначається, що в сучасних українських реаліях нормативно-правова база у сфері державного управління земельними ресурсами характеризується недосконалістю, розрізненістю у підходах і принципах основних положень, а також наявністю протиріч в актах законодавства, що стосуються питань удосконалення механізму державного регулювання. Підкреслюється важливість проведення модернізації складових елементів нормативної бази механізму державного регулювання земельних ресурсів. Державне регулювання земельних ресурсів виступає гарантією задоволення публічних майнових інтересів та важливим чинником соціально-економічної стабільності держави, її фінансової, економічної та екологічної безпеки. Пропонується закріпити на законодавчому рівні поняття земельної реформи і її стратегії.*

*Ключові слова: державне управління, державне регулювання, земельні ресурси, механізм державного управління, ринок землі.*

*Аннотация. Отмечается, что в современных украинских реалиях нормативно-правовая база в сфере государственного управления земельными ресурсами характеризуется несовершенством, разрозненностью в подходах и принципах основных положений, а также наличием противоречий в актах законодательства, касающихся вопросов совершенствования механизма государственного регулирования.*

*Подчеркивается важность проведения модернизации составных элементов нормативной базы механизма государственного регулирования земельных ресурсов. Государственное регулирование земельных ресурсов выступает гарантией удовлетворения публичных имущественных интересов и важным фактором социально-экономической стабильности государства, его финансовой, экономической и экологической безопасности. Предлагается закрепить на законодательном уровне понятия земельной реформы и ее стратегии.*

*Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, земельные ресурсы, механизм государственного управления, рынок земли.*

*Summary. It is noted that in modern Ukrainian reality Legislature in public land management is characterized by imperfect, oddness in the approaches and principles of substantive provisions, and the presence of contradictions in the acts of legislation that concern the improvement of state regulation. The paper stresses the importance of modernization of the constituent elements of regulatory mechanism of state regulation of land resources. State regulation of land resources in favor of public satisfaction guarantee of property interests and an important factor for socio-economic stability of its financial, economic and environmental security. A fix by law the concept of land reform and its strategy.*

*Key words: public administration, state regulation, land resources, mechanism of public administration, market of land.*

*Постановка проблеми.* Сучасна економічна ситуація та певні недоліки у проведенні реформування економічних відносин у земельному секторі України зумовлюють необхідність удосконалення підходів до ведення земельної політики та системності її реалізації. Непослідовність і безсистемність заходів щодо трансформації економічних механізмів управління у земельному господарстві від адміністративних до ринкових стали однією з основних причин його кризового стану. У сучасних умовах дедалі відчутнішою стає потреба обґрунтування методичних підходів щодо удосконалення механізму державного управління земельними ресурсами,

які б забезпечували стабільний розвиток вітчизняного ринку землі, що, в свою чергу, має стати основою системної державної політики його регулювання.

*Метою* даної статті є визначення напрямів модернізації державного управління земельними ресурсами в Україні.

*Аналіз наукового доробку.* Питання формування підходів до вирішення проблеми державного управління земельними ресурсами розглядали численні вітчизняні вчені, а саме: Д.І. Бабміндра, В.А. Боклаг, Ю.Г. Гуцуляк, О.С. Дорош, М.Х. Корецький, В.І. Курило, М.А. Латинін, А.В. Мерзляк, І.Г. Міхаліна, О.Г. Мордвінов, В.Ю. Пересоляк, А.М. Третьак, В.С. Циплухіна та інші.

*Виклад основного матеріалу.*

Огляд теоретико-методологічних підходів до державного управління земельними ресурсами в Україні дозволив дійти висновку щодо необхідності акцентувати увагу на оціночних принципах формування і функціонування механізму державного управління земельними ресурсами. Виявлені особливості функціонування механізму державного управління земельними ресурсами, запропоновані правові, організаційні та економічні методи і форми удосконалення механізму управління земельними ресурсами на основі положення, що земля є системоутворюючим фактором, перетворюють вплив на всі сторони життєдіяльності суспільства на ефективну субстанцію.

Уточнено визначення управління земельними ресурсами – це процес системного вдосконалення земельних відносин, землекористування і землеволодіння, землевпорядкування території і землеустрою господарств, оптимізації розподілу земель між галузями господарського комплексу і раціоналізації їх використання у кожній із них, розробка і підвищення продуктивності й економічної ефективності використання земельних

ресурсів на основі принципів сталого розвитку.

Сутність державного управління земельними ресурсами виражають функції, які виконують органи влади, кожна з яких включає певні елементи і сукупність заходів щодо вирішення специфічних завдань з використанням відповідних методів, засобів і механізмів. До основних функцій державного управління земельними ресурсами відносяться: розробка законодавчих і нормативно-правових актів, ведення державного земельного кадастру, надання і вилучення земельних ділянок, планування використання земель, землеустрій, технічна інвентаризація нерухомості, моніторинг земель, державний контроль за використанням земель, організація рекультивації порушених земель, вирішення земельних спорів.

Підкреслюється, що земельні ресурси мають три фундаментальні властивості, які визначають їх виключну цінність: життєздатність (як частина екологічної системи), фактори виробництва (в аграрному секторі, будівництві, гірничодобувній промисловості, лісовому господарстві) і цивільного обороту (земельно-майнові відносини). Державне управління ними полягає у використанні органами державної влади організаційно-економічного механізму впливу, в тому числі і зміни в законодавстві, оподаткування, відсоткових ставок, цільових нормативів, соціальних стандартів, критеріїв ефективності тощо, у регулюванні діяльності суб'єктів у сфері володіння, розпорядження і користування земельними ресурсами.

Вагомими підставами для формування і функціонування механізму державного управління земельними ресурсами у розділі досліджуються оціночні принципи.

Широка сфера застосування механізму державного регулювання земельних ресурсів дає змогу істотно впливати на економічний і соціо-гуманітарний процес, стежити за дотриманням національної безпеки

держави, досягненням фінансової самодостатності регіонів.

Здійснено оцінку існуючих поглядів на сутність державного регулювання земельних ресурсів. Об'єктивна необхідність державного регулювання земельних ресурсів на різних етапах становлення Української держави і суспільства пояснюється тим, що регулятивна функція є однією із фундаментальних функцій в системі державного управління, без якої неможливо обійтись.

Проведено дослідження проблем реформування земельних відносин у зарубіжних країнах та в Україні. Попереднє вивчення засад функціонування економічного механізму становлення ринку земельних ресурсів дало змогу стверджувати, що його формування повинно відбуватися поступово, організовано і не стихійно, під контролем та з регулюванням державних органів управління.

Виявлено, що в сучасних українських реаліях нормативно-правова база у сфері державного регулювання земельних ресурсів характеризується недосконалістю, розрізненістю у підходах і принципах основних положень, а також наявністю протиріч в актах законодавства, що стосуються питань удосконалення механізму державного регулювання.

Досить часта зміна законодавства, що останнім часом відбувається в Україні певною мірою не наближає, а навпаки віддаляє від формування правової цілісної системи державного регулювання та формування стратегії її розвитку. Зокрема зазначається, що існуюча нормативно-правова база державного регулювання в Україні не відповідає масштабам та глибині процесів управління в умовах ринкової економіки, вона характеризується безсистемністю, має принципові вади та упущення.

В Україні де-факто немає єдиного органу управління землями державної власності. Відповідальність за ефективне використання земель державної власності розпорощена між різними органами виконавчої влади

та місцевого самоврядування. Координація діяльності і взаємодія цих органів є неефективними або зовсім відсутні.

Водночас у структурі Держкомзему України сконцентровані функції управління, виконання і контролю, що суперечить принципам демократичного управління, сприяє монополізації влади в конкретній сфері та посиленню корупції.

Одним із актуальних питань в законодавстві України, які потребують вдосконалення, залишається чіткий розподіл кола завдань органів, уповноважених на здійснення державного регулювання в державі. Точніше, відповідні функції та повноваження визначені, але в різних спеціальних законодавчих та нормативно-правових актах, які в ряді положень не узгоджені між собою або повторюються. У цих актах не відслідковується системність в підходах при розподілі повноважень, в результаті чого і виникає дублювання функцій.

Нерозв'язаність цього питання ускладнює діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування по регулюванню земельних відносин, формуванню бюджетів різних рівнів і проведенню інвестиційної політики.

Автором піднімається питання щодо формування муніципальних земель, оскільки дотепер муніципальні утворення не можуть реалізувати своє конституційне право на землю; і тому прийняті місцевими органами влади рішення не цілком юридично коректні. Разом з тим, якщо до моменту їхнього формування не визначити принципи й критерії віднесення земель до державних земель і земель суб'єктів Української держави, то, практично всі землі населених пунктів і прилягаючі до них, виявляться поза державною власністю, хоча на цих територіях, природно, знаходять своє відображення і державні, й регіональні інтереси.

Найбільш здійсненним із практичної точки зору представляється варіант, коли зі складу земель, не переданих у ході земельної реформи

в приватну власність громадян або юридичних осіб, виділяються спочатку державні землі, потім - муніципальні, а землі, які залишилися після такої передачі складуть державну власність відповідного суб'єкта України, як держави. Відтак, спочатку повинні бути сформульовані підстави віднесення земель до державної власності, у якості яких в роботі пропонуються: 1) раніше ухвалені рішення про таке віднесення, наприклад по землях оборони; 2) наявність на відповідній території об'єктів, а також лісів або водних об'єктів; 3) міжрегіональне або загальноукраїнське значення тих або інших територій.

Все це значною мірою ускладнює проведення земельно-оцінювальних робіт на підставі застосування ринкових методів. Серед основних причин, що гальмують розвиток ринку землі, як правило, виділяють: 1) низьку купівельну спроможність населення, 2) відсутність гарантій прав на землю, 3) слабку державну підтримку, 4) недостатню мотивацію до інвестицій.

Для забезпечення економічного регулювання земельних відносин при передачі землі у власність, встановленні колективно-часткової власності на землю, передачі в спадщину, даруванні, заставі й в інших випадках одночасно із земельним податком має бути введена нормативна ціна землі, що залежить від установленої на підставі даних земельного кадастру ставки земельного податку.

В умовах, викликаних перерозподілом земель, значного зростання обсягів земельно-кадастрових робіт, потрібна після розробки й прийняття нового Земельного кадастру України здійснити автоматизацію ведення кадастру. Дотепер не завершений процес розмежування земель за формами власності, можливі зміни земельного законодавства, тому при визначенні основних напрямків удосконалення механізму державного управління земельними ресурсами варто передбачити можливість його адаптації до умов,

що змінюються. Для виконання функцій регулювання земельних відносин і збору земельного податку, вважаємо необхідним введення в рамках земельного кадастру, відсутнього в теперішній час, обліку розподілу земель за формами власності, оборотоздатності і обкладанням земельним податком, у тому числі узагальнення й систематизації цих відомостей на регіональному і державному рівні.

У сучасних умовах обіг земельних ресурсів стає важливим базовим елементом функціонування економіки держави в цілому. При цьому земельний ринок являє собою фрагмент економічного простору, сферу дії економічних законів і форм, що забезпечують процеси купівлі-продажу, оренди, застави та успадкування землі. Основними компонентами земельного ринку є об'єкти, суб'єкти земельних відносин, а також механізм, що забезпечує їх взаємодію.

Ринок земельних ресурсів можна визначити як систему економічних та правових відносин, які виникають у процесі обороту земельних ділянок; оборот земельних ділянок - перехід земельних ділянок у власність чи користування на підставі цивільно-правових угод.

Збільшення величини нормативної ціни повинне забезпечити підвищення податкових надходжень, наприклад, при купівлі-продажу земельних ділянок.

Надзвичайно важливе значення у процесі реалізації принципів державного регулювання земельних ресурсів, тобто об'єктивно-правової форми забезпечення ресурсної бази для життя і здоров'я довкілля (суб'єктивно-правової форми), мають інституційно-правові форми функціонування механізму.

Разом з усім це свідчить про необхідність прийняття юридичного документу, який би комплексно та системно вирішував усі основні правові питання державного регулювання земельних ресурсів.



Відзначено важливість проведення модернізації складових елементів нормативної бази механізму державного регулювання земельних ресурсів. Державне регулювання земельних ресурсів виступає гарантією задоволення публічних майнових інтересів та важливим чинником соціально-економічної стабільності держави, її фінансової, економічної та екологічної безпеки.

Встановлено, що суть функції державного управління та функції державного регулювання земельних ресурсів, певною мірою, буде збігатись – адже категорії «управління» і «регулювання» відносяться одне до одного як загальне і часткове, тому часткове обов'язково має риси загального. Відмінність між ними постає у складі суб'єктів управління та регулювання.

Виокремлення функції державного регулювання з кола функцій державного управління обумовлюється тенденціями соціально-економічного розвитку держави, напрямками політичних перетворень, що реалізується через розробку та прийняття відповідних загальнодержавних програм та розробки механізму їх реалізації.

Адміністративні методи регулювання діаметрально протилежні природі ринку в його класичному розумінні, вони здатні блокувати вплив відповідних ринкових регуляторів, а можуть і прискорювати (сприяти) їх реалізації.

Економічні методи формування конкурентного ринку земельних ресурсів передбачають реалізацію механізмів податкової, тарифної, інвестиційної, екологічної політики.

Економічні методи стимулюють створення різноманітних організацій, фірм всіх видів і рівнів у сфері земельних відносин, які могли б забезпечити надання конкурентоздатних земельних послуг.

Подається визначення земельного кадастру, відповідно якому, це

багатогранна інформаційна система і метод управління земельним фондом країни, що забезпечує прийняття науково обґрунтованих рішень у сфері організації раціонального використання і охорони земельного фонду країни.

Виходячи із цього визначення земельного кадастру, можна передбачати основні напрямки вдосконалення ведення державного земельного кадастру в умовах земельно-аграрного реформування в Україні.

При вдосконаленні системи ведення земельного кадастру в Україні варто виходити з уже сформованих умов. В Україні історично сформувалася система земельного кадастру, що складається із чотирьох блоків: реєстрація, облік, бонітировка, економічна оцінка.

Земельний кадастр (збір, систематизація, обробка інформації) повинен проводитися на базі одного державного органу - Державного комітету України із земельних ресурсів. Це дозволить створити концепцію збору земельно-кадастрових даних і архітектуру земельно-інформаційної системи в одній організації, що, у свою чергу, дозволить провести автоматизацію всього технологічного комплексу земельного кадастру для потреб всіх користувачів кадастрових даних.

Виведені основні характерні чинники впливу через функції на механізм прийняття управлінських рішень в системі державного управління земельними ресурсами. До них автор відносить, насамперед, «політичні», «організаційно-правові», «технічні», «соціально-економічні», «екологічні», «естетичні», «інформативні», що дають повну картину умов формування і реалізації механізму державного управління земельними ресурсами в Україні.

Розглядаючи економічні методи державного регулювання земельних відносин, автор виділяє серед інших земельний податок, орендну плату за землю, ринкову ціну землі, іпотечну ціну землі, компенсаційні виплати при вилученні, консервації земель.

Резюмуючи вищенаведене, виділені основні вимоги щодо економічного механізму державного регулювання земельних відносин: по-перше, повинен витримуватися принцип рівноправності всіх суб'єктів земельних відносин; по-друге, держава повинна встановлювати взаємини між суб'єктами земельних відносин і суспільства на основі принципу соціальної справедливості, а не бути безпосереднім їхнім учасником (крім особливих, затверджених законодавством випадків); по-третє, повинні бути враховані інтереси різних соціальних груп при реалізації земельної власності і розвитку різних форм землекористування; по-четверте, повинна вдосконалюватися політика екологічного захисту земельного фонду.

Елементи кадастрової і реєстраційної систем розроблені, відповідають міжнародним нормам і практичним потребам, але дотепер не впроваджені повністю через брак фінансування та відстоювання особистих, корпоративних і відомчих інтересів. Автоматизація інформаційного забезпечення органів управління всіх рівнів здійснюється мірою наявності коштів і безсистемно, охоплюючи переважно суто інформаційні, але не функціональні складові адміністративної діяльності.

Для цього потрібно закріпити на законодавчому рівні поняття земельної реформи і її стратегії. Необхідно прийняти закони, що передбачено нормами Земельного кодексу України «Про ринок землі», «Про Державний земельний кадастр», «Про земельний іпотечний банк». Доцільно прийняти нову редакцію Земельного кодексу України з метою кодифікації норм земельного законодавства.

Потрібно провести інвентаризацію та паспортизацію всіх земель, включаючи і міські (муніципальні) землі. У згаданому контексті слід провести розмежування земель державної і комунальної власності.

Відтак, механізм державного управління земельними ресурсами, який займає центральне місце у системі суспільних відносин, є рушійною

силою позитивних змін. Інші механізми, включаючи і ринкові, створюють сприятливі умови для використання фінансово-економічних інструментів і важелів, доповнюють та посилюють його силу.

З вищенаведеного випливає вагоме значення підходів до процесу розробки системи фінансово-економічних інструментів і важелів, які позитивно впливатимуть на основні фактори економічного зростання: формування трудового та інноваційного потенціалу країни; будуть стимулювати ефективне використання як міських (муніципальних), так і сільськогосподарських земель.

Щодо розвитку ринку земельних ресурсів, пріоритетним завданням залишається завершення оформлення державних актів на право власності на землю з одночасним стимулюванням укрупнення господарств.

*Висновки.* Встановлено необхідність проведення земельної реформи в Україні шляхом модернізації механізму державного управління земельними ресурсами. Проаналізовано теоретико-методологічні основи реформування системи державного управління земельними ресурсами в сучасній Україні та уточнено формулювання основних положень процесу управління земельними ресурсами. Виявлено проблеми й існуючі недоліки формування та функціонування механізму державного регулювання ринку земельних ресурсів в Україні. Визначено основні завдання органів державного управління земельними ресурсами. Проведено аналіз зарубіжного досвіду функціонування механізму державного управління ринку земельних ресурсів. Запропоновано розв'язання великого господарського завдання з формування організаційно-економічного механізму управління земельними ресурсами шляхом підвищення ефективності взаємодії основних його блоків: оцінно-кадастрового, ренто-податкового, кредитно-іпотечного, орендного та реєстраційно-облікового.

*Список використаних джерел:*

1. Ковальський М. Р. Актуальні напрями удосконалення механізму державного регулювання земельних ресурсів / М. Р. Ковальський // Науковий вісник Академії муніципального управління. Збірник наук. пр. Серія «Управління», випуск 2/2011, с.
2. Ковальський М. Р. Інституційно-правові аспекти функціонування механізму державного регулювання земельних ресурсів / М. Р. Ковальський // Науковий вісник Академії муніципального управління. Збірник наук. пр. Серія «Управління», випуск 1/2011, с.260-268.
3. Ковальський М. Р. Принципи формування механізму державного управління земельними ресурсами в сучасних умовах / М. Р. Ковальський // Управління сучасним містом. 2010, №1 (37), с.
4. Ковальський М. Р. Формування нової доктрини управління земельними ресурсами в умовах реформування економіки України [Електронний ресурс] // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2. – Режим доступу: [http://www. nbuv. gov. ua/ejournals/](http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/)– Заголовок з екрана.

*Рецензент: доктор економічних наук, професор Шморгун Л.Г.*