

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ВІДНОСИНАМИ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ (ЦЕНТРАЛЬНИЙ І РЕГІОНАЛЬНИЙ РІВНІ)

Помаза-Пономаренко А.Л.

Національний університет цивільного захисту України

Визначено, що в державному управлінні відносинами землекористування в Україні й за кордоном сформувалися певні тенденції й упроваджена низка новації. Доведена необхідність не отожднювати останні з інноваціями, які дозволяють розрахувати саме економічний ефект від їх використання. На цій підставі рекомендується застосування комплексного підходу у сфері землекористування, який передбачає проведення (а точніше завершення) земельної реформи в Україні в єдності з деконцентрацією й адміністративною децентралізацією влади. Уточнені перспективні напрямки вдосконалення правового забезпечення державного управління відносинами землекористування. Зокрема, необхідним є обґрунтування строків користування землею й розміру орендної плати, спрощення порядку відведення землі для подальшої оренди та переукладення відповідних договорів у разі продовження їх дії та ін.

Ключові слова: державне управління; інновації; землекористування; децентралізація.

Постановка проблеми. Актуальним питанням сьогодення в масштабах усієї держави є вдосконалення державного управління земельною сферою. Такий процес зумовлений рядом проблемних питань об'єктивного та суб'єктивного характеру, без усунення яких, звісно, це управління не може працювати на повну силу. Так, у напрямку активізації механізму регулювання державною земельних відносин виникає проблема в збалансуванні та задоволенні інтересів, наявних у цій сфері відносин, у правовій площині через недосконалість земельного законодавства, його недотримання, у покращенні державної системи через підвищення рівня корупції тощо. Отже, не викликає жодних сумнівів важливість системної аргументації шляхів виходу із ситуації, що склалася у сфері державного регулювання землекористування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання функціонування та вдосконалення механізмів державного регулювання земельних відносин досліджувалися в працях багатьох науковців. Відзначимо, що в нашій країні й досі триває цей пошук і кількість відповідних пропозицій вражає. Так, Л. Бойко, Г. Пасемко, А. Сохнич, Н. Стагівка, Н. Третяк та ін. наполягають на тому, що реформування державного управління в земельній сфері має відбуватися в напрямку застосування методології управління за цілями. Із погляду О. Гузія вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами повинно відбуватися в напрямку побудови організаційних структур оновленого типу на місцевому рівні. Проте В. Циплухіна вважає, що таке вдосконалення слід здійснювати шляхом уточнення критеріїв оцінки результативності послуг, що надаються місцевими органами публічної влади з управління земельними ресурсами. Відмінну позицію займають Р. Курильців, О. Мордвінов, В. Пересоляк, Г. Шарій та ін., відповідно до якої докорінного поліпшення вимагає робота центральних органів, що здійснюють контроль за охороною навколишнього середовища й раціональним використанням природних ресурсів. Деякі дослідники (В. Бокляг, О. Ботезат, Ю. Дехтяренко, Й. Дорош, О. Євграфов, В. Коваленко, А. Мерзляк, О. Охрій, Ю. Прус та ін.) пропонують удосконалити такий аспект системи державного управління відносинами землекористування, як організаційно-інформаційний.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Потребують, зокрема, з'ясування сучасні тенденції у вітчизняному державному управлінні у сфері землекористування, а також ідентифікація новітніх форм такого управління, зокрема за кордоном, з метою аргументованої імплементації подібного позитивного досвіду на теренах України.

Отже, метою статті є характеристика об'єктивних передумов (організаційно-правових

засад) і тенденцій у державному управлінні відносинами землекористування, обґрунтування науково-прикладних підходів до його (управління) удосконалення з позиції новаційності та комплексності.

Основні результати дослідження. Механізми державного управління відносинами щодо використання землі (державної, муніципальної, сільськогосподарської, міської) визначають порядок взаємодії державного і приватного секторів. З огляду на це відносини щодо землекористування потребують зваженого регулювання та стимулювання дієвого використання аналізованих природних ресурсів, що у свою чергу передбачає відхід від традиційного економічного механізму державного управління розвитком земельних відносин і застосування комплексного підходу. Останнє можливо в рамках міждисциплінарної галузі наук – держане управління. Такий підхід має визначати оновлені форми й методи управління відносинами щодо землекористування.

Цьому повинно передувати колективне обговорення щодо шляхів удосконалення державного управління земельних відносин і вироблення плюралістичних підходів до нього; викладом означеного обговорення можуть служити думки та напрацювання експертів ФАО [8]. Узагальнивши їхні пропозиції з означеного питання, можемо виокремити такі напрямки реформування державного управління відносинами землекористування: 1) підвищення рівня незалежності та відповідальності органів публічної влади та корпоратизація здійснення державного управління в земельній сфері; 2) залучення інвестицій в дану сферу та використання новітніх технологій у ній з метою збереження земельних ресурсів для наступних поколінь, поліпшення суспільної інфраструктури, покращення добробуту громадян, які проживають у сільській місцевості тощо; 3) оцінювання екосистемних послуг в межах здійснення громадської екологічної експертизи, актуалізація проведення інших видів контролю; 4) упорядкування діяльності існуючих органів (агенцій, інспекцій тощо) у сфері землекористування з метою створення сприятливих умов для більш тісного співробітництва з громадськістю, зважаючи на це важливим є створення рамкових програм і спільних інституцій щодо управління в зазначеній сфері відносин та ін.

Як бачимо, запровадження новації в процес реалізації державного управління землекористуванням має теоретико-концептуально й методично обґрунтовуватися, а також урахувувати чинники, що впливають на практику використання форм і методів управління в зазначеній сфері.

На погляд дослідників (Ш. Ібатуліна, О. Степенко, О. Сакаль та ін.), які застосували економічний підхід до визначення завдань держави в управлінні земельними ресурсами, останнє є процесом прийняття

рішень та забезпечення їх реалізації для досягнення суб'єктом управління визначеної мети, яка полягає в задоволенні попиту суспільства на земельні ресурси і послуги екосистем, шляхом виділення в природі земельної ділянки для користування [4, с. 33].

На наше ж переконання, державне управління земельними ресурсами слід визначати як єдність функціонального й методологічного складників, що дозволяють в динаміці його охарактеризувати як сукупність дій органів публічної влади в земельній сфері, націлених на збалансований розвиток відносин у ній. За цих умов доцільно говорити про інноваційні та новаційні форми та методи державного управління у сфері землекористування. Ці висновки зроблені на підставі того, що в науковій літературі під інноваціями розуміють об'єкти впровадження чи процес, що, з одного боку, ведуть до появи чогось нового, а з другого – передбачають досягнення економічного ефекту [1, с. 335–339; 2]. Зокрема, видається можливим установити стан відтворення та підвищення продуктивності ґрунтів, наслідки від збільшення (або, навпаки, зменшення) розміру орендної плати тощо. Через це інновації поділяють за предметним змістом відповідної діяльності на товарні, технологічні, маркетингові, соціальні й екологічні. Крім того, інновації класифікують залежно від їх ринкової сутності на постійні, переривчасті та підривні. Новації в державному управлінні сферою землекористування вважаються нововведеннями, від запровадження яких настають наслідки не завжди у вигляді економічного ефекту (створення нової парадигми мислення у суспільстві, збереження традицій землеробства, покращення іміджу України на міжнародній арені та ін.), що у свою чергу важко й подекуди неможливо розрахувати. Відтак, новації варто типізувати за їх ступенем важливості та характером пропозиції, що в них містяться, на базисні, поліпшувальні та псевдоновації.

Чисельна група вчених (В. Андронов, В. Боклаг, Ю. Боковікова, І. Драган, О. Євграфов, М. Ковальський, О. Лазор, С. Майстро, А. Мерзляк, О. Мордвінов, Г. Шарий та ін.) досліджує трансформації державного управління в контексті розвитку національної економіки, приділяючи значну увагу ролі держави в регулюванні природних ресурсів, державному контролю й стимулюванню екологоорієнтованого природокористування або посиленню відповідальності за його недотримання. У продовження думок науковців зауважимо, що важливим є здійснення як деконцентрації вищевказаних функцій управління, так і їх адміністративної децентралізації, адже у світі спостерігається тенденція до розподілу окремих повноважень і передання їх з центрального рівня на регіональний. Дана зміна передбачає реструктуризацію ЦОВВ і підвищення самостійності та відповідальності самоврядних інституцій. Саме цей підхід дозволяє вдосконалити державне управління відносинами землекористування та досягнути мети, яка відповідає наявним потребам і настроям у соціумі, – стабільного соціально-економічного регіонального розвитку. У ньому найбільше зацікавлені регіональні органи влади, тобто головні надавачі адміністративних послуг, і громади, які є хранителями та передавачами культури раціонального природо- і землекористування.

За умов деконцентрації й децентралізації державне управління земельними ресурсами має ідентифікувати інтереси регіонів та їх населення щодо збалансованого землекористування, справедливого розподілу аналізованих ресурсів і відповідних доходів за користування ними. Власне кажучи, відбуватиметься корпоратизація державного управління земельними відносинами та додержання конституційної норми – народ України є джерелом влади [3, ст. 5]. Звісно, актуальним стає питання щодо го-

товності регіональних органів реалізувати обов'язки менеджерів, тому доречно говорити про вдосконалення положень Концепції адміністративної реформи та інших важливих правових документів [6; 7].

Як показує світова практика, державна земельна політика реалізується в єдності із застосуванням механізмів саморегуляції. Дану тенденцію намагається підхопити й Україна, як слідство, з цього питання в науковому середовищі точиться дискусія вже тривалий час. Поділяючи думку тих дослідників (М. Латинін, Т. Лозинська, Г. Пасемко та ін.), які «за» виважену дерегуляцію у сфері землекористування, уточнимо, що необхідним є, по-перше, упрощення електронного подання заяв на реєстрацію права оренди землі, по-друге, спрощення процедури відведення останньої для подальшої оренди та порядку переукладення відповідних договорів у разі продовження їх дії, і по-третє, зменшення кількості істотних умов договорів оренди землі.

Щодо інших потенційних нововведень у сфері регулювання українською державою земельної сфери [5], то вони покликані змінити мінімальний строк оренди сільгоспземлі (наприклад, при передачі останньої в оренду для ведення товарного сільгоспвиробництва, фермерського господарства) збільшивши його до 14 років. Визначення цього терміну не є довільним і залежить від категорії землі й обраного майбутнім орендарем способу її використання, але не враховує природо-кліматичних умов, інфраструктури регіонів та ін. Зауважимо, що з метою унеможливлення виникнення незапланованих витрат (протягом довготривалого періоду оренди) через зміну економічних умов в угодах оренди землі слід передбачити щорічне здійснення перегляду їхніх умов. Крім того, відкоригувати потрібно положення щодо визначення розміру орендної плати за землею, щоб відсоток такої плати покривав збитки, пов'язані з виснаженням ґрунту, і зважав на співвідношення попиту та пропозиції на відповідному ринку землі.

Не позбавлене недоліків положення законопроекту, яким змінюється порядок продажу права оренди на земельні ділянки. За інформацією, розміщеною на веб-сайті Держземагентства України, таке право (на думку розробників законопроекту) може орендар самостійно передати будь-якій особі без погодження з орендодавцем [там само]. Останнього про відчуження права оренди сповіщають протягом 14 робочих днів уже після державної реєстрації зазначеного відчуження. При цьому набувач права оренди на землю може виявитися недобросовісним орендарем. Відтак, виникають питання, які правові гарантії надаватимуться її власнику в такому разі та чи готовий орендодавець до захисту свого порушеного права в суді. Уважаємо, що за умов прийняття аналізованого законопроекту всі орендодавці одразу можуть звертатися до судових органів з вимогою визнання правочинів щодо оренди землі нікчемними, оскільки вони апріорі спрямовуються на порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина – учасника земельно-орендних відносин.

Варто також відкоригувати п.п. 4 п. 3 досліджуваного законопроекту, яким рекомендується встановити норму, що орендодавець, який має намір скористатися правом припинення договору оренди землі, зобов'язаний повідомити про це орендаря листом-повідомленням [там само]. У місячний термін з моменту його направлення договір вважається не дійсним, що є підставою для скасування державної реєстрації права оренди. Уважаємо, що такі пропозиції суперечать положенням Цивільного кодексу України, в яких визначені підстави визнання правочинів недійсними (нікчемними або оспорюваними), оскільки «невиконання орендарем умов щодо строків виплати орендної плати протягом місяця» не підпадає під жодну із них [8, ст.ст. 215–236]. Біль-

ше того, у разі визнання договору недійсним, усе повертається в той стан, що існував до укладення угоди про оренду землі. Однак за умов її тривалого використання, яке вже відбулося, змінилася якість ґрунту, тому вести мову про будь-яку реституцію (повернення в попередній стан) не можливо.

Висновки з дослідження і перспективи подальшого розвитку в цьому напрямку. Аналіз розвитку державного управління відносинами землекористування в Україні й за кордоном показав, що в ньому (управлінні) сформувалися певні тенденції. До них зараховано екологоорієнтоване управління, застосування кластерного підходу в земельній сфері, доповнення державного сектора в цій сфері ресурсами

та можливостями приватного сектора, модернізацію напрямів землекористування, раціоналізацію останнього як у горизонтальній, так і у вертикальній площинах держземполітики тощо. Зважаючи на це, у статті запропоноване комплексне вдосконалення вітчизняної державної земельної політики, головним чином, інноваційними та новаційними засобами й у межах адміністративної, структурної, правової, економічної та інших реформ. Крім того, наполягається на уточненні повноважень, завдань ЦОВВ, їх організаційній зміні, управлінській корпоративізації, покращенні умов для інвестування в земельну сферу, коригуванні земельного й орендного законодавства.

Список літератури:

1. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 3: Історія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 787 с.
2. Інновації // Вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/Інновації>
3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1996. – 80 с.
4. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / Ш. І. Ібатуллин, О. В. Степенко, О. В. Сакаль [та ін.]. – К.: Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. – 52 с.
5. Офіційний сайт Державного агентства земельних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>
6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>
8. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // ВВР України. – 2003. – № 40-44. – С. 356.
9. Good governance in land tenure and administration [Електронний ресурс]: Food and Agricultural Organization of the United Nations, Rome, 2007. – 58 р. – Режим доступу: <ftp://ftp.fao.org>

Помаза-Пономаренко А.Л.

Национальный университет гражданской защиты Украины

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОТНОШЕНИЯМИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ (ЦЕНТРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВНИ)

Аннотация

Определено, что в государственном управлении отношениями землепользования в Украине и за рубежом сформировались определенные тенденции и внедрен ряд новаций. Доказана необходимость не отождествлять последние с инновациями, которые позволяют рассчитать именно экономический эффект от их использования. На этом основании рекомендуется применение комплексного подхода в сфере землепользования, который предусматривает проведение (а точнее завершение) земельной реформы в Украине в единстве с децентрацией и административной децентрализацией власти. Уточненные перспективные направления совершенствования правового обеспечения государственного управления отношениями землепользования. В частности, необходимым является обоснование сроков использования земли и размера арендной платы, упрощение порядка отвода земли для дальнейшей её аренды и перезаключения соответствующих договоров в случае продолжения их действия и др.

Ключевые слова: государственное управление; инновации; землепользование; децентрализация.

Pomaza-Ponomarenko A.L.

National University of Civil Protection of Ukraine

STATE ADMINISTRATION IN LAND-USE RELATIONSHIPS (CENTRAL AND REGIONAL LEVELS)

Summary

It was defined that certain tendencies were formed and some novations were implemented in the state administration in land-use relationships in Ukraine and abroad. The necessity not to identify the latter with innovations, which allow the estimation of exactly economic effect from their usage, was proved. Based on this, it is recommended to apply the complex approach in the area of land-use that provides for the implementation (or rather fulfillment) of the land reform in Ukraine together with deconcentration and administrative decentralization of power. The promising directions of the improvement of the legal groundwork for state administration in land-use relationships were specified. In particular, it is necessary to substantiate the terms for land use and the size of rental fee; the simplification of the procedure of allocation of land for the further rent and the renewal of the relevant contracts in case of prolongation of their action, etc.

Keywords: state administration; innovations; land-use; decentralization.