



картка законопроекту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379.

4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР : зі змінами станом на 12.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>.

5. Про окремі питання забезпечення дотримання законодавства України про референдуми : постанова Центральної виборчої комісії України від 06.03.2014 р. № 35 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0035359-14>

6. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III : зі змінами станом на 06.12.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.

ВНЕДРЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА РАЦИОНАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Платон ПРЕСИЧ,

аспирант кафедры государственного управления и права
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Summary

The process of formation mechanism of state management of land resources on the example of European countries and Ukraine is analyzed in the article. In according to the methodology of research the analysis and identifies the components of the influence of macroenvironment on the basis of land relations. the essence of modern reform of the mechanisms of state management of land resources is defined. On the basis of comparative analysis is used to study foreign experience of formation of land policy and land administration. 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 are conducted. the key principles of rationalization of the state policy of land administration of the European States are describe.

Key words: public administration, management, land relations, European experience, government regulation, land use, land-use management.

Аннотация

В статье проанализирован процесс формирования механизмов государственного управления земельными ресурсами на примере стран Европы и Украины. Согласно методологии научного исследования проведен анализ и определены составляющие влияния макросреды на основы земельных отношений. Определена сущность современного реформирования механизмов государственного управления земельными ресурсами. На основе компаративного анализа исследован зарубежный опыт формирования политики землепользования и управления земельными ресурсами. Проведено комплексное рассмотрение теоретических и практических проблем формирования механизмов государственного управления земельными ресурсами как элементов общенациональной системы землепользования. Охарактеризованы основные принципы рационализации государственной политики управления земельными ресурсами европейских государств.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы управления, земельные отношения, европейский опыт, государственное регулирование, землепользование, управление земельными ресурсами.

Постановка проблемы. Необходимость формирования рациональных механизмов управления земельными ресурсами обусловлена теми обстоятельствами, что земельные ресурсы – это: стратегические ресурсы государства (учитывая обострение проблем обеспечения продуктами питания в мире); географически-пространственный контент социально-экономического развития; средство производства в аграрной отрасли, экономическая база минерально-сырьевых ресурсов для развития национальной экономики, основная форма ведения современного сельскохозяйственного производства. Именно эти особенности подтверждают важность и значение рациональных механизмов регулирования земельных отношений, а также использования зе-

мельных ресурсов, необходимость совершенствования институциональных, организационно-правовых и теоретических положений по управлению земельными ресурсами.

На нынешнем этапе развития обострились именно правовые, организационные, экономические, экологические и социальные вопросы, связанные с использованием земельных ресурсов. Постоянное манипулирование понятием «земля – товар», принятие разноформатных законодательных актов, отсутствие стратегического видения развития земельных отношений, усиленных эколого-социальной составляющей землепользования определяют проблемность формирования механизмов государственного управления землепользования.



Изучение и внедрение правового опыта земельной и аграрной реформ в восточноевропейских странах является не только ориентиром для создания действенного механизма регулирования земельной и аграрной реформ, но и позволит избежать многих ошибок и просчетов при моделировании и прогнозировании развития процессов по переводу украинского сельского хозяйства на рыночную основу.

Актуальность темы исследования. Земля является одним из главных ресурсов жизнедеятельности общества. Она служит территориальной основой для всех видов деятельности человека. У украинского народа земля всегда имела немалую ценность, вызвала бережное и уважительное отношение, что нашло отражение в современной Конституции Украины, которая признает, что именно земля является основным национальным богатством и находится под особой охраной государства [1].

Земельные ресурсы Украины являются одними из наиболее весомых экономических активов государства, уникальными по своим свойствам. Решение проблемы рационального землепользования требует формирования комплекса мер по профессионализации управления земельными ресурсами, состоящей в становлении научно обоснованного, системного управления процессами использования земельных ресурсов на государственном, региональном и локальном уровнях.

Одним из направлений совершенствования государственного управления земельными ресурсами выступает внедрение передового зарубежного, прежде всего, европейского опыта рационализации государственной политики использования земель сельскохозяйственного назначения.

Состояние исследования. В данном исследовании использовались научные результаты Ю. Билика, П. Гайдучко, А. Даниленка, С. Демьяненко, Л. Новаковского, П. Саблука, В. Трегбучука, А. Третьяка, В.В. Юрчишина и других ученых, которыми были сформулированы основные принципы реформирования и развития земельных отношений. Однако сложность и многогранность вопросов, связанных с их реализацией на практике, обуславливают необходимость проведения даль-

нейших исследований. В концептуальном плане принципиальное значение для разработки темы исследования имеют труды отечественных и зарубежных ученых, а именно: В. Аверьянова, Г. Атаманчука, В. Малиновского, Г. Одинцовой, В. Чиркина, В. Цветкова, Ф. Шамхалова, Н. Шульги и др. Решению проблем формирования нового подхода относительно землепользования уделяется значительное внимание в трудах ведущих отечественных и зарубежных ученых, таких как С. Дорогушцов, Б. Данилишин, В. Голян, В. Мищенко, Н. Шмелев. Вопросам совершенствования земельных отношений посвящены труды В. Вакуленко, П. Кулинич, А. Мирошниченко, Г. Марусенко, А. Мордвинова, А. Новоторова, М. Орлатого и других.

Целью и задачей статьи является исследование современных механизмов регулирования земельных отношений и землепользования, анализ процесса государственного управления использованием земельных ресурсов и разработка на этой основе практических рекомендаций по совершенствованию организационно-правового механизма государственного управления использованием земельных ресурсов в условиях трансформации системы хозяйствования. Новизна результатов статьи состоит в раскрытии сущности понятия «механизмы государственного управления использованием земельных ресурсов» как совокупности субъектов в системе государственного управления национальной системой земельных ресурсов путем нормативно-правовой регламентации процесса использования земель путем реализации компетенций, управленческих функций и элементов правосубъектности для достижения устойчивого состояния землепользования. Достижение такого результата возможно путем имплементации передового европейского опыта землепользования.

Изложение основного материала. Конституция устанавливает общие принципы осуществления права собственности на природные ресурсы, вещи и имущество, в том числе и права собственности на землю. В частности, статьей 13 определено, что земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и другие природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины,

природные ресурсы ее континентального шельфа, исключительной (морской) экономической зоны являются объектами права собственности Украинского народа. От имени Украинского народа права владельца осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах, определенных Конституцией Украины [1].

Всегда в контексте правовых понятий владения, пользования и распоряжения землей возникают земельные отношения, являющиеся частью общественных отношений в каждом государстве. С позиций национального законодательства субъектами этих отношений являются граждане, юридические лица, органы местного самоуправления и органы государственной власти. Объектами земельных отношений являются земли в пределах территории Украины, земельные участки и права на них, в том числе на земельные доли (паи). Однако процесс формирования нового земельного законодательства Украины далек от завершения, в результате чего оно продолжает базироваться в значительной степени и на правовых институтах, унаследованных от советского земельного права, которое обслуживало интересы командно-административной экономики. В частности, к таким правовым институтам советского образца принадлежат институт целевого назначения земельных участков и институт государственных актов на землю как правоустанавливающих документов. Институт целевого назначения земельных участков базируется на том, что государство определяет пределы дозволенного пользования каждым земельным участком, включая приватизированные, путем принятия административных решений органов власти. Такие границы являются достаточно узкими. Поэтому при необходимости изменения владельцем или пользователем земельного участка характера ее использования на другой, хотя и однотипный, им необходимо обращаться с соответствующим заявлением в орган власти и пройти длительную и недешевую процедуру изменения целевого назначения земельного участка с ее многими согласованиями и разрешениями [2].

Следовательно, институт целевого назначения земельных участков явля-



ется тормозом развития предпринимательской деятельности, которая, в соответствии с запросами рынка, должна иметь возможность оперативно реагировать на изменения рыночной среды и варьировать в более широких пределах характер использования земель.

Земельные отношения регулируются Конституцией Украины, Земельным Кодексом [3], а также принятыми соответственно них нормативно-правовыми актами. Конституция Украины определила территориальную (сельскую, поселковую, городскую) общину первичным субъектом местного самоуправления. Основной Закон Украины возлагает на территориальные общины решения широкого спектра важных вопросов жизнедеятельности населения сел, поселков и городов. Одними из важнейших в деятельности местных советов является рассмотрение проблемных вопросов земельных отношений. Эффективность их решения зависит прежде всего от профессиональной компетенции сельского, поселкового, городского головы, от владения им нормативно-правовой базой, от усвоения теоретических знаний, практических навыков в этом направлении и активного участия каждого члена территориальной громады в жизни своей общины. Осуществляемая в Украине земельная реформа, как важная составляющая государственной земельной политики на современном этапе направлена на приведение земельного законодательства Украины в соответствие с передовыми международными стандартами, в частности стандартами стран – членов ЕС [4].

Среди земель Украины наибольшую площадь занимают земли сельскохозяйственного назначения, то есть земли, предоставленные для производства сельскохозяйственной продукции, осуществления сельскохозяйственной научно-исследовательской и учебной деятельности, размещения соответствующей производственной инфраструктуры или предназначенные для этих целей. К землям этой категории относятся сельскохозяйственные угодья (пашня, многолетние насаждения, сенокосы, пастбища, перелogi) и не-сельскохозяйственные угодья (хозяйственные пути и прогоны, полевые защитные лесные полосы и другие защитные насаждения, кроме тех, которые отне-

сены к землям лесохозяйственного назначения, земли под хозяйственными зданиями и дворами, земли временной консервации). По площади сельскохозяйственных угодий и пашни Украина занимает первое место в Европе. Высокая естественная продуктивность почвенного покрова определяет ведущую роль земельного фонда как одного из важных видов ресурсов экономического развития Украины, ее национально-богатства, главного средства производства и предмета труда в сельском и лесном хозяйствах, находящегося под особой охраной государства [5].

Земельным кодексом Украины (ст. 19) все земли делятся на 9 категорий по основному целевому назначению: земли сельскохозяйственного назначения; жилищной и общественной застройки; природно-заповедного и другого природоохранного назначения; оздоровительного назначения; рекреационного назначения; историко-культурного назначения; лесного фонда; водного фонда; промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и другого назначения [3]. В результате земельной реформы и связанного с ней реформирования земельного законодательства в системе правовых норм развиваются институты права частной, коммунальной и государственной собственности на землю, институт рынка земли, институт государственной регистрации прав на земельную недвижимость, с таким содержанием, с которыми эти институты функционируют в земельном законодательстве стран ЕС.

Европейский опыт зарубежных стран показывает, что переход от административных методов управления к рыночным не может быть внезапным. Нужен достаточно длительный период существования смешанной экономики с постепенным ослаблением жестких административных методов управления. На основе сравнительного анализа реальным становится выявление составляющей аграрной реформы в зарубежных странах, которая обеспечила им по сравнению с Украиной, более высокую эффективность преобразований, а также определения практических путей использования у нас соответствующего зарубежного опыта. Уместно отметить, что никакого общего «сценария» или тем более общих «рецептов» аграрного реформирования

страны не имели. Все они существенно отличались по стартовым условиям, то есть общим уровнем экономического развития, формам землевладения, землепользования и хозяйствования. Так, в Польше преобладала частная собственность на землю и индивидуальное производство, были элементы рынка земли. Что касается Венгрии, то она перед реформами имела развитый аграрный сектор, который характеризовался тесными горизонтальными и вертикальными интеграционными связями в рамках индустриально-производственных систем. Аграрное производство Румынии было менее продуктивным и отмечалось более низким уровнем интенсивности. Однако во всех этих государствах было единое понимание реформирования не как совершенствование социалистической системы путем ее постепенного насыщения элементами рыночных отношений, а как перехода к рыночной экономике с частной собственностью на большую часть общественного богатства, экономической свободой товаропроизводителей и либерализацией обменных процессов. В основу реформаторской идеологии они заложили усиление мотивации производителей за счет частного интереса [4, с. 154].

В большинстве стран Европы основным правовым титулом землепользования является право аренды (срочного возмездного пользования земельным участком обязательственного характера). Перечень иных правовых титулов землепользования зависит прежде всего от принадлежности той или иной страны к континентальной или англосаксонской правовой системы. Во Франции 51% сельскохозяйственных угодий используются на основе договоров аренды. В Великобритании и Австралии в арендных отношениях участвуют 1/3 фермерских хозяйств, занимающих около 40% сельскохозяйственных площадей. В Канаде в аренде ежегодно находятся около 50% земли, в Японии – 20%. В Швейцарии 20% фермеров ведут хозяйство на полностью арендованной земле, а 30% – частично на своем, частично – на арендной. Наиболее низкий процент фермеров-арендаторов среди стран Европы – в Ирландии, где аренда была символом угнетения ирландцев английскими лендлордами – 12% [5].



Стоит отметить, что в земельном праве Франции получили распространение два основных способа землепользования – прямой, когда земля сельскохозяйственного назначения обрабатывается ее владельцем, и косвенный, когда обработка земли осуществляется лицом, которое арендует хозяйство у одного или нескольких владельцев, в течение последнего века половина сельскохозяйственных площадей обрабатывалась методом прямого ведения хозяйства. Аграрные и земельные правоотношения во Франции регулируются Аграрным кодексом, который закрепляет существование различных форм собственности в сельском хозяйстве, наличие разнообразных форм управления сельскохозяйственными предприятиями, развитие арендных отношений, ориентацию на крупные фермерские хозяйства. В целом рынок земли находится в поле зрения государства, которое формирует специальную земельную политику. Она направлена на совершенствование аграрной структуры, перераспределение земли и регулирования рынка сельскохозяйственных земель. Роль государства в регулировании земельного оборота усиливается через специальное аграрное законодательство, которое ограничивает правомочие собственника земли по распоряжению земельными участками [6].

Законодательство Соединенного Королевства об аренде земли представляет собой совокупность принятых в разное время многочисленных нормативно-правовых актов, судебных прецедентов, а также норм общего права. В то же время в связи с правовой незащищенностью арендатора английским парламентом были приняты различные законодательные акты, регулирующие контрактные отношения между арендодателем и арендатором и усиливают защиту прав арендатора. Важнейшим направлением реформы арендного законодательства является расширение прав на аренду сельскохозяйственных угодий и регулирования отношений, связанных с организацией сельскохозяйственного производства арендатором [6].

В целом аграрное законодательство зарубежных стран имеет ряд существенных отличий по сравнению с аграрным законодательством Украины.

Большое распространение в мире получили институты неделимости сельскохозяйственных земель, недопущение их чрезмерной эксплуатации, принципы приобретения права собственности на землю по давности их владения или пользования. Гарантии и защита прав частной собственности на землю осуществляется в зарубежном законодательстве через установление сложных процедур ее отчуждения. Важное значение придает законодательство и право этих стран участию государства в осуществлении аграрных реформ.

Интересно, что для стран Западной Европы характерным является не столько внутреннее государственное регулирование земельных отношений, сколько регулирования на уровне Европейского Союза. Единая аграрная политика стран ЕС касалась прежде всего регулирования экспорта и импорта. Предусмотрено, например, взимания специальных платежей при импорте в страны ЕС зерновых культур; введена система импортных и экспортных лицензий на торговлю говядиной, зерновыми, молоком и молочными продуктами за пределы ЕС; предусмотрена выплата разницы между мировыми ценами и ценами Союза. Более высокие цены по сравнению с мировыми устанавливаются с целью поддержки своих товаропроизводителей, но это стало обременительным для бюджета ЕС и отдельных его членов.

В этом смысле особого внимания заслуживает совместная аграрная политика ЕС. Общая аграрная политика ЕС (ОАП) была основана в конце 1950-х гг. XX ст. согласно Римскому соглашению (1958 г.) [7]. Задачи ОАП были связаны с базовыми объективными проблемами отрасли. При этом общая аграрная политика ЕС базируется на трех фундаментальных принципах: во-первых, между участниками договора существовала свободная торговля по одним и тем же ценам; во-вторых, продукция, производимая в странах-участниках, имела преимущество на внутреннем рынке по сравнению с импортной продукцией; в-третьих, обеспечение совместной финансовой ответственности, что означало использование разнообразных механизмов поддержки внутренних цен на продукцию сельского хозяйства, которые делали их выше мировых цен и стимулиро-

вали производство [8]. Таким образом, внутренний рынок стран – участниц совместной аграрной политики изолировался от факторов, влиявших на уровень мировых цен на сельскохозяйственную продукцию. Кроме этого, важным фактором пополнения бюджета был налог с импорта сельскохозяйственной продукции из третьих стран. Сейчас САП ЕС подвергается серьезной критике. На базе проведенного анализа опыта формирования аграрной политики ЕС [9] является возможность классифицировать направления политики землепользования, выделить следующие подходы к ее проведению: 1) политика невмешательства, когда считается, что чем меньше государство будет влиять на рыночные механизмы в сфере землепользования, тем лучше они будут работать и обеспечивать правильные пропорции развития отраслей экономики, в том числе и сельского хозяйства; 2) гуманизационный подход, который декларирует необходимость наращивания коэффициента использования земельных ресурсов с целью как можно более полного обеспечения населения в стране и за ее пределами продуктами питания (при этом в основу этого подхода кладется право каждого человека на полноценное питание); 3) земельный фундаментализм, суть которого заключается в выделении использования земли сельскохозяйственного назначения как важнейшей составляющей аграрной отрасли экономики; 4) стабилизационный подход, где основной проблемой сельского хозяйства называется нестабильность земельного законодательства и связанная с этим бессистемность использования земельных ресурсов; 4) усовершенствование государственного регулирования земельных отношений.

Выводы. Таким образом, на примере сферы землепользования есть возможность утверждать, что пути совершенствования государственных механизмов управления земельными ресурсами в Украине базируются на систематизации зарубежного опыта реформирования стратегий развития в отраслевом формате, рационализации государственной политики землепользования.

Земли сельскохозяйственного назначения являются важнейшим ресурсом для многих стран мира, как раз-



витых, так и развивающихся. Исторически сложилось так, что до недавнего времени высокие доходы, занятость и объемы экспорта зависели от сельскохозяйственного производства и других видов деятельности, связанных с землей. К сожалению, сейчас аграрные регионы являются в большинстве случаев депрессивными, и управление землепользованием выступает главной проблемой сельских общин. При отсутствии экономической диверсификации, доступность земли и природных ресурсов приобретает особое значение при получении средств существования малообеспеченными социальными группами и придает им большей социальной защиты.

Именно поэтому стратегическая цель системы государственного управления в сфере землепользования – достижения нового качества жизни граждан, внедрение социальных, экономических и демократических европейских стандартов жизнедеятельности человека, общества и государства. Европейская интеграция является приоритетом международной деятельности правительства Украины, который планирует предпринимать все необходимые меры, которые позволили бы перейти от декларативности к конкретным шагам, которые выведут взаимоотношения с ЕС на уровень перспективы членства. Несмотря на это, ответственным элементом евроинтеграционных устремлений Украины должны стать разработка и внедрение стратегии адаптации законодательства относительно использования и охраны земельных ресурсов, ведь именно в этом разделе права отношения собственности тесно переплетаются с экономической и экологической политикой, вопросами налогообложения и местного развития, а также многими другими сферами общественных отношений.

Одним из наиболее эффективных путей использования возможностей расширения ЕС для Украины является интенсификация работы в направлении адаптации национального законодательства, норм и стандартов в соответствующих нормах ЕС. Европейский Союз неоднократно подтверждал свою готовность продолжать сотрудничество и поддержку Украины в процессе адаптации законодательства, в

том числе и сфере земельных отношений. В то же время большинство вопросов, связанных с совершенствованием земельного законодательства в контексте европейской интеграции, до сих пор остаются исследованными в недостаточной степени. При таких условиях, учитывая существенную интенсификацию диалога Украина-ЕС (в формате выполнения Соглашения об Ассоциации), важной задачей становится определение таких направлений дальнейшего развития отечественной земельной политики. Такие направления выступают основой дальнейших исследований механизмов государственного управления земельными ресурсами.

Список использованной литературы:

1. 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.
2. Макеева Л.М. Законодавче забезпечення державного управління землями сільськогосподарського призначення / Л.М. Макеева // Держава та регіони. Сер.: Державне управління. – 2011. – № 2. – С. 155-161.
3. Земельний кодекс України з постановними матеріалами : збірник нормативно-правових актів та матеріалів судової практики: / Упорядник А.М. Мірошниченко. Науковий редактор В.В. Носік. – К. : Фізична особа – суб'єкт видавничої справи Романчук Р.С., 2007. – 720 с.
4. Нечипоренко О.М. Світова практика розвитку земельних відносин // Економіка АПК. – 2007. – № 4. – С. 154-157.
5. Шарий Г.І. Стан та перспективи розвитку й удосконалення системи державного управління земельними ресурсами України / Г.І. Шарий // Держава та регіони. Сер.: Державне управління. – 2009. – № 2. – С. 186-190.
6. Удосконалення земельних відносин в аграрній сфері : наукова доповідь / [д.е.н., проф., акад. УААН В.М. Трегубчук, к.е.н. Н.М. Скурська, к.е.н. В.П. Яровий та ін.]. – К. : Об'єднаний інститут економіки НАН України, 2004. – 47 с.

7. Конституційні акти Європейського Союзу. Договір про запровадження Конституції для Європи : [пер. укр. мовою] / за заг. ред. Т. Качки. – К. : Центр європейського та порівняльного права, 2004. – 366 с.

8. Зінчук Т. Аграрна політика України: можливості та перспективи інтеграції в ЄС / Т. Зінчук // Економіка України. – 2000. – № 12. – С. 58-66.

9. Гончарук Н. Удосконалення державних механізмів управління інтеграційними процесами на галузевому рівні / Н. Гончарук, В. Баштанник // Вісн. НАДУ. – 2003. – № 4. – С. 156-165.