

УДК 351.82:332.3

П. В. Халімонначальник реєстраційної служби
Прилуцького міськрайонного управління юстиції Чернігівської області**НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

У статті представлено особливості формування та реалізації нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин в Україні. Державна земельна політика в Україні перебуває на етапі формування і на цей час не відповідає світовим критеріям та вимогам належного управління земельними відносинами. Доведено, що для удосконалення законодавчої бази державного регулювання земельних відносин держава має створювати сприятливі умови для проведення ефективної земельної реформи, що в першу чергу сприятиме удосконаленню нормативно-правового механізму, а також формуванню нового стратегічного державного менеджменту через ініціативні зміни у законодавчій сфері земельних відносин. Представлено прикладний інструментарій нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин в Україні. Виділені основні недоліки нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин в Україні. Запропоновано напрями удосконалення нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин, які сприятимуть формуванню цілісної державної політики в сфері земельних відносин. Представлено адаптовану структурну модель нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин.

Ключові слова: державна політика, земельні ресурси, земельні відносини, нормативно-правовий механізм, державне регулювання.

Постановка проблеми. Сучасна державна політика регулювання земельних відносин в Україні слугує важливим фактором забезпечення результативності реалізації різних суспільно-політичних та економічних реформ в Україні, що впливає на якість людської культури й суспільного устрою в державі, забезпечення раціонального освоєння її природо-ресурсного потенціалу. До сьогодні в Україні відсутній системно-функціональний підхід до реформування земельних відносин, нормативно-правова база у цій сфері відрізняється фрагментарністю й незбалансованістю. Вітчизняне законодавство у сфері нормативно-правового регулювання земельних відносин є неузгодженим та не враховує нагальних потреб суспільства в умовах децентралізації. Саме недосконалість механізму державного регулювання земельних відносин та відсутність стратегічного плану його реформування загострили природо-ресурсні проблеми щодо забезпечення інноваційного розвит-

ку аграрного сектору та держави і її регіонів зокрема. Вирішення таких питань, зазвичай, стримується неналежною науково-методологічною основою вдосконалення механізму реалізації державної політики регулювання земельних відносин в умовах децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розробку науково-методологічних положень та практичних аспектів щодо регулювання земельних відносин та формування ринку землі представлена в працях таких вітчизняних вчених О. Бородіної, О. Мушака, Л. Поліщук, А. Третяк, М. Федорова, О. Чаплигіна, М. Щурика та ін. Однак дискусійними залишаються питання результативності державного регулювання, адекватності інструментів аграрної політики та нормативно-правового забезпечення функціонування ринку землі. Крім того, сучасний етап реформування земельних відносин перебуває в періоді децентралізації влади.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи

на широке висвітлення особливостей реалізації нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин у вітчизняній та світовій літературі, вивчення теоретико-методологічного, методичного і практичного характеру нормативно-правового забезпечення з точки зору державного управління перебуває на початковій стадії й потребує подальшого дослідження та розв'язання.

Метою статті є розгляд методологічних підходів до визначення напрямів удосконалення нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин України в сучасних глобалізаційних умовах.

Виклад основного матеріалу. Земельна реформа в Україні на сьогодні акумулювала системно-універсальні характеристики та основні напрями реалізації сучасної державної політики регулювання земельних відносин, які, передбачають оновлення нормативно-правового забезпечення і засобів реформування земельних відносин в умовах децентралізації влади. Зазначене вимагає розробки та формування адекватного реальним соціально-економічним процесам механізму провадження державної регуляторної політики, включаючи комплекс правових, економічних, техніко-технологічних і організаційних заходів забезпечення трансформації земельних відносин [1-2].

Вважаємо, що недосконалість нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин можна пов'язати з неефективністю та недосконалістю законодавства у сфері землепорядкування. Насамперед, в Україні відсутня цілісна та ефективна система земельного законодавства, окремі правові норми є застарілими та суперечливими. Оновлений Земельний кодекс України сьогодні не є дієвою правовою основою для реформування земельних відносин. Значна частина чинних земельних правових норм застаріла, багато з них є суперечливими.

Таким чином, сучасний стан законодавчого регулювання земельних відносин потребує узагальненої стратегії дій, а саме: затвердження на найвищому рівні концепції державного регулювання цих відносин на довгострокову перспективу. Одна з та-

ких концепцій була затверджена на період до 2020 року під назвою: "Державна цільова Програма розвитку земельних відносин на період до 2020 року", що побудована на основі програмно-цільового методу управління бюджетними коштами.

На думку автора, для удосконалення законодавчої бази державного регулювання земельних відносин держава має створювати сприятливі умови для проведення ефективної земельної реформи, що в першу чергу сприятиме удосконаленню нормативно-правового механізму, а також формуванню нового стратегічного державного менеджменту через ініціативні зміни у законодавчій сфері земельних відносин.

Відтак, засвідчимо і про те, що першоосновою нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин в Україні – є законодавча база, що визначає взаємовідносини суб'єктів земельних відносин та відповідні організаційні структури управління землекористуванням в Україні. Саме держава, через законодавчу базу, проводить політику, спрямовану на підвищення економічної самостійності територій та надає органам місцевого самоврядування можливість самостійно розпоряджатися землями територіальних громад [3].

Водночас підтвердимо, що нормативно-правова та законодавча бази дозволяють контролювати діяльність органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних питань шляхом обов'язкового погодження землепорядної документації органами державної виконавчої влади. Тому, підтвердимо і таке: інструменти нормативно-правового регулювання – є обов'язковими та забезпечують специфічний спосіб правового впливу на поведінку учасників земельних відносин щодо закріплення права власності на землю, його змісту та способів реалізації, забезпечення раціонального землекористування, охорони і відтворення земельних ресурсів, охорони навколишнього середовища, захисту екологічних прав та інтересів суспільства та суб'єктів господарювання. Поряд із цим, інструментарій нормативно-правового регулювання (табл. 1) включають екологічні та ресур-

сні закони та підзаконні нормативно-правові акти.

Слід відзначити, що інструменти нормативно-правового регулювання, покликані забезпечити ефективне втілення правових норм у процес державної політики регулювання земельних відносин. Також за результатами розробки цього складу інструментарію, встановлюються правові норми здійснення управлінського впливу всіх елементів структури нормативно-правового механізму, які визначають цілі, завдання, принципи функціонування механізму і регламентують відносини, що виникають у земельній сфері [6].

Відтак, провідним призначенням нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин – є формування та закріплення права кожної людини та суспільства загалом на безпечне навколишнє природне середовище, визначення права громадян та юридичних осіб на приватну власність на землю та інші природні ресурси [7].

Вважаємо, що основним недоліком досліджуваного механізму в Україні є державне регулювання діяльності контролюючих органів на рівні відповідних підзаконних актів. Вважаємо, що недостатня увага до вирішення правових проблем породжує низку проблем організаційного та кадрового забезпечення управління земельними відносинами.

Отже, можна зробити висновок про те, що у сфері землекористування відсутній дієвий контроль за реалізацією законодавчих норм. Наприклад, законодавством регламентується, що витрати, пов'язані з розмежуванням земель державної та приватної власності, здійснюються за рахунок коштів відповідних (державних та місцевих) бюджетів. Однак, іноді цей вид робіт не планують фінансувати з відповідних рівнів бюджету. Виділені нами основні недоліки нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин є такими: заміна економічних ринкових механізмів адміністративними, що значно знижує ефективність регулювання і контролю земельних відносин; неузгодженість державних та регіональних програм і планів діяльності у сферах промисловості, енергетики, містобудування тощо з планами земельної реформи, нормами землекористування та екологічними нормативами; відсутність цілісної державної земельної політики та комплексної програми дій у сфері земельних відносин; зосередження державного контролю над земельними ресурсами та землекористуванням в самих органах управління (державних комітетах із земельних ресурсів); спрямування державного фінансового контролю на реагування зловживань у сфері землекористування, але не на запобігання їм; відсутність системності, повноти ви-

Таблиця 1

Прикладний інструментарій нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин в Україні*

Нормативно-правові інструменти	Дозвільні інструменти
<ul style="list-style-type: none"> – розробка та прийняття природно-ресурсного та екологічного законодавства; – загальна та секторальні/галузеві стратегії сталого розвитку, дорожні карти, узгоджені з концепцією розбудови нової регіональної карти (за вимогами Угоди про асоціацію); – концепції, стратегії, державні цільові програми розвитку земельних відносин; – плани і проекти використання, охорони і відтворення земельних ресурсів; – постанови, накази, розпорядження, інструкції, листи, роз'яснення щодо використання, охорони і відтворення земельних ресурсів; – врахування екологічних аспектів землекористування у статистичній звітності. 	<ul style="list-style-type: none"> – ліцензування господарської діяльності щодо впливу на довкілля; – ліцензування господарської діяльності щодо екологічного аудиту, контролю та моніторингу; – дозволи на здійснення виробничо-господарської діяльності; – здійснення сертифікації інженерів-землевпорядників, – дозволи на розміщення відходів, їх складування або зберігання; – містобудівні процедури; – оцінка впливу на довкілля; – державна екологічна експертиза; – оцінка впливу на навколишнє природне середовище (НПС).

*Джерело: визначено та узагальнено автором на основі [4-5].

значення правового статусу і компетенції суб'єктів контролю, наявності суперечностей та дублювання функцій; неузгодженість основних напрямів взаємодії правових актів державного фінансового контролю з актами у сфері земельних відносин, що не сприятиме чіткому розмежуванню зовнішнього і внутрішнього контролю; нерегулярне оприлюднення та неповнота звітів про перевірки діяльності органів управління земельними ресурсами; фрагментарність профілактики фінансових порушень, недієвість системи відповідальності за вчинені фінансові порушення; відсутність чіткого законодавчого закріплення процедури державного фінансового контролю, що негативно впливає на незалежність органів державного фінансового контролю під час проведення контрольних заходів [8].

Зазначені недоліки обумовлюють необхідність розробки законодавчих механізмів регулювання та контролю земельних відносин. Наслідками недосконалості нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин є: 1) тіньові потоки грошових коштів та тіньовий ринок землі; 2) корупція; 3) зловживання владою та нехтування інтересами суспільства; 4) лобіювання інтересів великого бізнесу.

Причини неефективного державного регулювання земельних відносин логічно пов'язати із неефективною адміністративною системою управління та складними ієрархічними взаємозв'язками, спонтанними змінами органів управління земельними ресурсами, що призводить до зловживань та безвідповідальності керівників установ та персоналу. Крім того, законодавча база у сфері державного фінансового контролю має фіскальну спрямованість, позбавлену стимулів до покращення бюджетної дисципліни.

Незважаючи на те, що в управлінні земельними ресурсами зосереджено велику кількість органів, вони нездатні виконати задачі, що на них покладені відповідно до чинного законодавства. Водночас надходження бюджетних коштів на проведення земельної реформи є високим, але налагоджені системи їх відмивання підривають бюджет, аграрну реформу та економіку в цілому.

З метою усунення основних недоліків законодавства запропоновано напрями удосконалення нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин, які сприятимуть формуванню цілісної державної політики в сфері земельних відносин (рис. 1).

Запропоновані напрями сприятимуть створенню правових передумов державного регулювання, покращенню фінансово-бюджетної дисципліни органами управління земельними ресурсами, раціональному використанню бюджетних коштів та усуненню відомчих конфліктів між органами державного регулювання шляхом чіткого законодавчого розмежування їх функцій. Необхідно зазначити, що у напрямку вдосконалення нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин повинні активно співпрацювати фахівці як із економічної сфери, так із землевпорядної. Спільні дії нададуть можливість створити умови для завершення земельної реформи із найменшою шкодою для сільського господарства держави, що є основою продовольчої і економічної безпеки держави.

Визначивши основні напрямки удосконалення законодавчого регулювання земельних відносин, вважаємо за доцільним імплементувати ці заходи у систему вітчизняних нормативно-правових актів, з метою досягнення вищезазначених позитивних результатів.

Основними вимогами до нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин є такі: мобільність законодавства. Дотримання мобільності забезпечується наявністю трьох складових: законодавчих заходів впливу на порушників законодавства; економічних регуляторів; заходів щодо попередження порушення бюджетної дисципліни. Це надасть змогу забезпечити цілісне функціонування системи контролю та адаптацію до зовнішнього середовища; відповідність Конституції України, Земельному Кодексу та іншим діючим нормативно-правовим актам; стратегічне спрямування.

Адаптована структурна модель нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин представлена на рис. 2.

Вважаємо, що саме законодавчо врегульований процес здійснення державного регулювання стане передумовою для завершення земельної реформи, а розв'язання проблеми запровадження повноцінного ринку земель та його державного регулювання в Україні, надасть змогу сформулювати нову стратегію державного регулювання, спрямовану на розвиток земельних відносин. Результати удосконалення нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин в Україні, на нашу думку, є такими: зростання ефективності та інвестиційної привабливості аграрного сектору, формування земельного ринку, підвищення прозорості земельних відносин та захист прав власників земельних ділянок, підвищення законності у бюджетній сфері, створення умов для запобігання протиправним діям.

Висновки. Таким чином, відсутність цілісної державної земельної політики та комплексної програми дій у сфері земельних відносин породжує низку проблем у сфері контролю. З метою їх усунення нами удосконалено нормативно-правове забезпечення державного регулювання земельних відносин шляхом внесення доповнень до існуючих законодавчих актів (надання права контролю, усунення дублювання функцій у системі державного регулювання, Конституційне затвердження Вищого органу контролю, взаємодія з правоохоронними та судовими органами, розробка механізму взаємодії органів державного контролю) та визначення органів, відповідальних за їх виконання. Визначено вимоги до нормативно-правового забезпечення регулювання земельних відносин в Україні.



Рис. 1. Напрями удосконалення нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин в Україні*

*Джерело: власна розробка



Рис. 2. Адаптована структурна модель нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин

Список використаної літератури:

1. Апопій В., Мацько М. Рациональне використання земель сільськогосподарського призначення : правові та економічні проблеми. *Екологічні, економічні та технологічні аспекти використання земельних ресурсів*: Матеріали міжнародного науково-практичного форуму, 19-21 вересня 2007р. Львів: Львів. держ. агроуніверситет. 2007. 515с.
2. Чаплигіна О.В., Шиян А.А. Фактори впливу на ціну земель сільськогосподарського призначення. *Вісник Вінницького політехнічного інституту*. 2011. №1. С. 36-40.
3. Бородіна О., Прокопа І. Подолання структурних деформацій в аграрному секторі України: інституціоналізація і модернізація мало товарного сільськогосподарського виробництва. *Економіка України*. 2015. №4. С. 88-96.
4. Косович Б. Структура земельних відносин в Україні: економіко-правовий аспект. *Вісник Львівського державного аграрного університету: Економіка АПК*. 2004. №11(2) 563 с.
5. Мірошніченко А.М. Земельне право України: підручник / А.М. Мірошніченко. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 712 с.
6. Третяк А. Напрями формування державної земельної політики, або зміна пріоритетів земельної реформи. *Землевпорядний вісник*. 2008. № 1. С. 21-33.
7. Поліщук Л. Ринок землі: видимі й приховані ризики. *Землевпорядний вісник*. 2008. № 1. С. 9 – 21.
8. Федоров М. М. Організаційно-економічні передумови формування ринку земель сільськогосподарського призначення. *Економіка АПК*. 2003. №1. С. 25-31.

Халимон П. В. Нормативно-правовий механізм державного регулювання земельних відносин в Україні

В статті представлені особливості формування та реалізації нормативно-правового механізму державного регулювання земельних відносин в Україні. Державна земельна політика в Україні знаходиться на етапі формування і в наші часи не відповідає світовим критеріям і вимогам належного управління земельними відносинами. Доведено, що для удосконалення законодавчої бази державного регулювання земельних відносин держава повинна створювати сприятливі умови для проведення ефективної земельної реформи, в першу чергу сприяти удосконаленню нормативно-правово-

го механизма, а также формированию нового стратегического государственного менеджмента через инициативные изменения в законодательной сфере земельных отношений. Представлены прикладной инструментарий нормативно-правового механизма государственного регулирования земельных отношений в Украине. Выделены основные недостатки нормативно-правового механизма государственного регулирования земельных отношений в Украине. Предложены направления совершенствования нормативно-правового механизма государственного регулирования земельных отношений, которые будут способствовать формированию целостной государственной политики в сфере земельных отношений. Представлены адаптированную структурную модель нормативно-правового механизма государственного регулирования земельных отношений.

Ключевые слова: государственная политика, земельные ресурсы, земельные отношения, нормативно-правовой механизм, государственное регулирование.

Khalimon P. V. Regulatory and legal mechanism of state regulation of land relations in Ukraine

The article presents the peculiarities of the formation and implementation of the legal mechanism of state regulation of land relations in Ukraine. The state land policy in Ukraine is at the stage of formation and at this time does not meet the world criteria and requirements for proper management of land relations. It is proved that in order to improve the legal framework of state regulation of land relations, the state must create favorable conditions for effective land reform, which will primarily improve the legal mechanism and form a new strategic state management through initiative changes in the legislative sphere of land relations. The applied tools of the normative-legal mechanism of the state regulation of land relations in Ukraine are presented. The main shortcomings of the normative-legal mechanism of state regulation of land relations in Ukraine are highlighted. The directions of improvement of the normative-legal mechanism of the state regulation of land relations which will promote formation of the integral state policy in the field of land relations are offered. An adapted structural model of the normative-legal mechanism of state regulation of land relations is presented.

Key words: state policy, land resources, land relations, normative-legal mechanism, state regulation.