

*М.П. МАРТИНЮК, голова
Державна служба України з питань геодезії,
картографії та кадастру*

Теоретичні засади регулювання земельних відносин в Україні

Постановка проблеми. Формування сучасної системи регулювання земельних відносин є ключовою проблемою земельної реформи, яка до останнього часу не знайшла остаточного розв'язання. З огляду на це виникає об'єктивна необхідність удосконалення теоретичних і методичних засад регулювання земельних відносин, що сприятиме вирішенню низки важливих соціальних, економічних та екологічних питань.

Проблеми регулювання економічних процесів і явищ постійно привертала увагу вітчизняних та зарубіжних науковців. Однак погляди представників різних наукових шкіл на питання регулювання земельних відносин в окремі періоди розвитку суспільних відносин досить різняться.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нині переважна більшість вітчизняних та зарубіжних дослідників, зокрема Л.М. Бойко [1], Х. П. Бінсвангер [2], К. Дайнінгер [2], П.І. Гайдучський [3], Д.С. Добряк [4], Ю.О. Лупенко [5], О.М. Могильний [6], Л.Я. Новаковський [7], Б.А. Райзберг [8], Г. Федер [2], М.М. Федоров [9], О.В. Ходаківська [10] вказують на те, що за умов багатокладності економіки й рівноправності державної, приватної та комунальної форм власності на землю, що розвиваються в умовах поглиблення євроінтеграційних процесів, значно актуалізуються питання щодо необхідності удосконалення існуючих і пошуку нових механізмів регулювання земельних відносин.

Слід зазначити, що земельні відносини займають особливе місце у системі фундаментальних соціально-економічних категорій. У цілому проблема регулювання земельних відносин досить широко представлена у працях вітчизняних учених. Так, вагомий внесок у дослідження проблем регулювання земельних відносин зробив Л.Я. Новаковський, запропонувавши шляхи удосконалення його законодавчого забезпечення [7, с. 20] та напрями завершення земельної реформи в Україні [11].

Не менш важливий внесок у теорію регулювання земельних відносин належить М.М. Федорову, який обґрунтував теоретико-методологічні й методичні засади його розвитку, розробив методологічні основи нормативної грошової оцінки земель, запропонував методичні підходи щодо економічного стимулювання раціонального використання земель [9].

Вагомий внесок у розроблення концептуальних засад формування та функціонування ринкових земельних відносин у сільському господарстві та методологічних основ землеустрою, як основоположного державного механізму управління у галузі використання та охорони земель, належить Д.С. Добряку [4].

Вітчизняні вчені практично одностайні у питанні необхідності регулювання земельних відносин. Ними пропонуються різноманітні моделі й напрями щодо його забезпечення, зокрема: формування необхідної нормативно-правової бази розробленням нових та удосконаленням існуючих законодавчих й інших нормативних актів; поєднання ме-

тодів державного регулювання і ринкового саморегулювання; удосконалення системи ведення Державного земельного кадастру; удосконалення методики грошової оцінки земель; запровадження економічних стимулів щодо раціонального використання земель; чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань регулювання земельних відносин; запровадження функціонального зонування територій; поліпшення системи землеустрою тощо [4; 7; 9; 10; 12].

Мета статті – обґрунтувати теоретичні засади регулювання земельних відносин в умовах дерегуляції господарської діяльності й децентралізації влади.

Виклад основних результатів дослідження. Докорінна перебудова земельних відносин і необхідність адаптації їх до європейських стандартів спонукає до побудови нової системи регулювання, спроможної гармонізувати інтереси землекористувачів, держави й територіальних громад. Сучасний етап розвитку земельних відносин, а звідси і механізм їх регулювання вимагає зосередження уваги дослідників, сконцентрованої за трьома основними векторами: раціональне використання земель, їх охорона та ринковий і економічний обіг.

Актуальність пошуку нових регуляторів у сфері земельних відносин зростає з огляду на наявність низки невирішених питань, що лежать у площині формування й запровадження екологоспрямованих та економічно доцільних механізмів сільськогосподарського землекористування.

У вітчизняній літературі трапляються різні підходи до розкриття сутності «регулювання». Цей термін походить від латинського «*regulare*» й означає «підпорядковувати певній планомірній організації дій» [13, с. 170]. Економіко-соціологічний словник тлумачить дефініцію «регулювання» «як форму цілеспрямованого керуючого впливу, орієнтованого на підтримання рівноваги у керованому об'єкті та забезпечення його розвитку шляхом запровадження відповідних регуляторів (норм, приписів, правил, зв'язків)» [14, с. 415]. Не можна залишити поза увагою той факт, що, розкриваючи особливості регулювання земельних відносин, дос-

лідники в основному акцентують увагу на його державній складовій. Обминаючи при цьому такі важливі його форми як ринкове саморегулювання, самоврядне регулювання, корпоративне й наддержавне регулювання [10, с. 47].

В умовах реформування місцевого самоврядування, що серед іншого передбачає добровільне об'єднання територіальних громад і надання ним повноважень з розпорядження земельними ресурсами, надзвичайної ваги набуває питання щодо запровадження самоврядного регулювання земельних відносин.

Конституція України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення. У цьому зв'язку завдання самоврядного регулювання земельних відносин полягає, насамперед, у захисті інтересів територіальних громад щодо раціонального використання й охорони земель.

Однак експерти звертають увагу на те, що Земельний кодекс України обмежує самоврядний контроль за використанням та охороною земель лише землями, що знаходяться у комунальній власності [12, 15]. Позбавляючи, таким чином, можливості впливу територіальних громад на використання земель державної й приватної власності, які фактично розміщені на їхніх територіях.

Аналіз наукових праць вказує на те, що сучасна економічна теорія та методологія щодо самоврядного регулювання у сфері земельних відносин знаходиться на етапі становлення. Вітчизняними науковцями й практиками зроблено перші спроби стосовно формування концептуальних засад самоврядного регулювання, опрацювання його базових основ і принципів.

Не менш важливою формою регулювання є ринкове саморегулювання, яке в системі економічних відносин визнано однією з конституційних основ забезпечення правопорядку в господарській сфері. Господарським кодексом України закріплено, що підґрунтям правового господарського ладу в Україні є «оптимальне поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів» [17].

Серед функціонуючих нині об'єднань у сфері земельних відносин статус саморегульованих одержали організації у галузі землеустрою [23] й організації у галузі оцінки земель [22]. Обидві підпорядковані Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру.

Заради справедливості слід зазначити, що проблемам залучення саморегульованих організацій до процесу регулювання земельних відносин нині присвячена надто невелика кількість наукових праць. Те саме стосується і саморегулювання та наддержавного регулювання. Яскравим прикладом останнього у цьому контексті є квотування експорту сільськогосподарської продукції, встановлення вільних економічних зон і т.д.

Загальновизнано, що земельні ресурси є національним багатством, тому допустити дію у сфері земельних відносин виключно лише ринкового механізму або, навіть, його синтезу з самоврядним регулюванням не можна. Цілком правомірно, що держава вимушена формувати відповідні інститути, що прямо чи опосередковано впливатимуть на поведінку різних суб'єктів земельних правовідносин.

У цьому контексті О.В. Ходаківська зазначає, що «відповідно до положень економічної теорії позитивний результат господарського розвитку досягається адекватним регулюванням, що включає раціональне поєднання ринкового саморегулювання товаровиробників, дії саморегульованих організацій із державним регулюванням економіки, що виконує функції стримування та протипаг ринковій стихії, яка не має вродженого імунітету проти монополізму, спаду виробництва, інфляції тощо...» [28, с. 72]. Крім того, ринку не під силу самостійно розв'язати такі завдання, як інституційне забезпечення розвитку економічних систем, виробництво суспільно значимих товарів, мінімізація транзакційних витрат, охорона навколишнього природного середовища, стабілізація макроекономічних коливань.

Дослідження щодо взаємодії ринкових відносин і держави у земельній сфері, визначення розумних меж втручання держави та можливостей ринкового саморегулювання є однією із найбільш значущих проблем

сучасної економічної теорії. Нині існує два принципово відмінних підходи до їх розв'язання. Зокрема, це ліберальний підхід, суть якого зводиться до мінімального втручання держави у господарську діяльність і державницький підхід (ґрунтується на кейнсіанському вченні). Державницький підхід на протипаг ліберальному переконує, що держава повинна регулювати земельні відносини, насамперед, шляхом коригування й спрямування діяльності землевласників і землекористувачів [21].

Сучасна література пропонує різноманітні підходи до розкриття змісту державного регулювання. Так, економічні словники тлумачать державне регулювання як «форму цілеспрямованого впливу держави через систему економічних, правових та адміністративних методів із метою забезпечення або підтримання тих чи інших економічних процесів, створення сприятливих умов для їх розвитку» [18, с. 735; 20, с.758].

О.М. Могильний дійшов висновку, що «державне регулювання економіки за своєю сутністю являє економіко-нормативний вплив на процеси його розвитку з метою адаптації суб'єктів господарювання до зміни макроекономічних параметрів країни, усунення дестабілізуючої дії кон'юнктурних і сезонних цінових коливань аграрного ринку, а також пом'якшення природно-кліматичних, екологічних та інших специфічних для галузі ризиків» [6, с. 52]. Таке регулювання стає можливим завдяки сукупності інституційно-правових, організаційних і економічних заходів. Важливу роль у цьому процесі може відігравати пряма й непряма державна підтримка, захист суб'єктів підприємницької діяльності тощо. Невід'ємною складовою при цьому має бути безперервний державний контроль за дотриманням норм чинного законодавства.

Зрозуміло, що державне втручання має бути мінімальним і відповідати сучасній загальнодержавній політиці, націленій на дерегуляцію. Проте його участь є необхідною у досягненні позитивних соціально-економічних результатів та задоволенні загальносуспільних інтересів [28, с. 96], або ж у попередженні розвитку негативних соціальних чи екологічних проявів [8, с. 288].

Державне втручання у дію ринкових законів може бути виправданим у випадках, коли без цього неможливо забезпечити їхнє ефективне функціонування й одержання соціально значимих результатів. Значною мірою цьому сприятимуть різноманітні методи, інструменти та нормативи у поєднанні з дієвими важелями регулювального впливу й чіткими правилами поведінки суб'єктів земельних правовідносин.

Державне регулювання земельних відносин вибудовується на принципах, що передбачають надання свободи господарювання землекористувачу і неприпустимості свавільного втручання в його господарську діяльність [16, с. 209]. Однак широко вживаними у цій сфері мають бути такі регуляторні інструменти як стандартизація, нормування, ліцензування, заходи з економічного стимулювання тощо.

Відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» регуляторні дії держави мають вибудовуватися з урахуванням таких принципів [24]:

доцільності – обґрунтованої необхідності державного регулювання господарських відносин із метою розв'язання існуючої проблеми;

адекватності – відповідності форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у розв'язанні існуючої проблеми й ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

ефективності – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян і держави;

збалансованості – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

передбачуваності – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дає змогу суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;

прозорості й урахування громадської думки – відкритість для фізичних і юридичних

осіб, їхніх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними й юридичними особами, їхніми об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їхніх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності [24].

Досить часто дослідники ототожнюють поняття державного регулювання й управління. У цьому зв'язку вбачаємо за необхідне розкрити економічну природу терміна «управління» та розмежувати дефініції «управління» і «регулювання».

У загальному значенні під «управлінням» розуміють «цілеспрямований вплив на складну систему» [25, с. 28], що здійснюється з метою спрямування дій суб'єктів та націлюється на досягнення конкретних завдань [8, с. 356; 20, с. 930]. В окремих випадках управління розглядають як «функцію організованих систем різного типу (технічні, біологічні, соціальні й інші), що забезпечує збереження її структури, підтримання певного стану або переходу в інший стан відповідно до об'єктивних умов існування даної системи, реалізації програми або поставленої мети» [26, с.190; 27, с. 704; 29; 30]. В окремих випадках «управління» ототожнюють з «діяльністю органів влади (державного управління або місцевого самоврядування)» або ж із «процесом розроблення і реалізації цілеспрямованих дій, що ґрунтується на основі зібраної й опрацьованої інформації, яка надходить зовні або міститься в середині організованої системи» [22, с. 897; 31].

Таким чином, управління проявляється у впливі суб'єкта на об'єкт управління з метою одержання конкретного кінцевого результату. У цьому зв'язку ми цілком поділяємо думку О.М. Могильного, який наголошує на тому, що дефініції «державне регулювання» та «державне управління» є схожими, проте не тотожними. Оскільки вони досить виразно різняться за природою процесів, важелів, інструментів, очікуваних результатів і можливих наслідків. Деякою мірою регулювання можна тлумачити як скла-

дову управління. Такі висновки ґрунтуються на тому, що державне управління наділене значно ширшим колом функцій та принципів, ніж регулювання [6, с. 63].

З огляду на це трапляються наукові підходи, де державне регулювання трактується як одна із функцій державного управління, що реалізується за допомогою комплексу загальнодержавних заходів, націлених на скерування поведінки господарюючого суб'єкта у руслі, що забезпечить досягнення визначеної мети [1, с. 70]. Однак, ми погоджуємося із даним твердженням лише частково. З теоретичного погляду, регулювання дійсно є однією із функцій управління, яке крім регулювальної функції наділено функціями організації, планування, прогнозування, контролю тощо. Проте у сфері земельних відносин регулювання може виступати самостійною галуззю знань, наділеною властивими лише їй функціями, принципами, інструментами і т.д.

Підтвердження правомірності такого висновку знаходимо у працях В.П. Жушмана, який характеризує державне регулювання та управління як самостійні процеси. Зокрема, йдеться, що „державне регулювання й управління сільським господарством здійснюється органами державного управління сільським господарством, а також іншими органами державного управління, кожен з яких діє в межах своєї компетенції” [19, с. 26].

У розвиток даного погляду доцільно навести судження В.Б. Авер'янова, який зазначає, що «невизначеність змісту термінів регулювання й управління та їх співвідно-

шення є причиною того, що регулювання інколи розглядається як одна із функцій управління». Досить красномовним у цьому контексті є твердження про те, що «державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому» [1].

У цьому зв'язку пропонуємо розглядати державне регулювання земельних відносин як систему знань про закономірності взаємодії суб'єктів та об'єктів земельних відносин, правила застосування регуляторних інструментів і засобів впливу, спрямованих на забезпечення сталого землекористування та соціально-економічний розвиток держави.

Висновки. У сучасних умовах гостро стало питання щодо необхідності модернізації існуючих методів і способів регулювання земельних відносин та розширення спектра гнучких моделей їх регулювання, що враховуватимуть особливості розвитку земельної політики на макро-, мезо- і мікрорівнях. Це у свою чергу зумовлює необхідність удосконалення організаційно-економічного інструментарію земельної політики. У цьому зв'язку на увагу теоретиків та практиків заслуговують проблеми з визначення оптимального розміру сільськогосподарських землекористувань; розроблення дієвого механізму консолідації земельних ділянок; опрацювання державних і регіональних програм розвитку земельних відносин; сприяння комплексному розвитку територій.

Список використаних джерел

1. *Бойко Л.М.* Регулювання земельних відносин у сільському господарстві : моногр. / Л.М.Бойко. – К. : ННЦ ІАЕ, 2011. – 316 с.
2. Binswanger H. Agricultural Land Relations in the Developing World / Hans P. Binswanger, Klaus Deininger and Gershon Feder // *American Journal of Agricultural Economics*. – 1993. – Vol. 75. – №. 5, Proceedings Issue. – P. 1242-1248.
3. *Гайдуцький П.І.* Аграрна реформа Л.Д. Кучми в Україні / П.І. Гайдуцький. – К. : ТОВ «Інформаційні системи», 2015. – 448 с.
4. *Добряк Д.С.* Сучасний землеустрій – основоположний державний механізм управління в галузі використання та охорони земельних ресурсів / Д. С. Добряк, Д.І. Карплюк, І.Р. Бабміндра // *Землеустрій і кадастр*. – 2007. – № 2. – С. 3–8.
5. *Лупенко Ю.О.* Трансформація земельних відносин у сільському господарстві (аналітичний огляд) / Ю.О. Лупенко, О.В. Ходаківська. – К. : ННЦ “ІАЕ”, 2015. – 52 с.
6. *Могильний О.М.* Регулювання аграрної сфери : монографія / О.М. Могильний. – Ужгород: ІВА, 2005. – 400 с.
7. *Новаковський Л.Я.* Шляхи удосконалення законодавчого забезпечення регулювання земельних відносин / Л.Я. Новаковський // *Землевпоряд. вісн.* – 2009. – № 4. – С. 20–24.
8. *Райзберг Б.А.* Современный экономический словарь – 2-е изд. / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – М. : ИНФРА-М, 1998. – 480 с.

9. Федоров М.М. Економічні проблеми земельних відносин у сільському господарстві : монографія / М.М.Федоров. – К. : ІАЕ, 1998. – 264 с.
10. Ходаківська О.В. Теорія регулювання аграрної сфери: методи, форми, принципи / О.В. Ходаківська // Наук. вісн. Херсонського держ. ун-ту. – 2014. – Вип. 9. – Ч. 3. – С. 47-50.
11. Національна доповідь щодо завершення земельної реформи; за наук. ред. Л.Я. Новаковського. – К. : Аграр. наука, 2015. – 48 с.
12. Хом'яченко С. І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / С. І. Хом'яченко. – Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2004. – 208 с.
13. Економічна енциклопедія : у 3-х т. Т.3 / редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Академія, 2002. – 952 с.
14. Экономико-социологический словарь / [авт.-сост. Соколова Г. Н., Кобяк О. В.] ; под. науч. ред. Г. Н. Соколовой. – Минск : Беларус. навука, 2013. – 616 с.
15. Кравченко Т.А. Самоврядний контроль у сфері земельних відносин в Україні: сучасний стан і шляхи вдосконалення / Т.А. Кравченко // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2015. – № 1. – Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_1/16.pdf.
16. Вірченко О.В. Державне регулювання земельних відносин в умовах формування ринку земель сільськогосподарського призначення / О.В. Вірченко // БізнесІнформ. – 2013. – № 10. – С. 207–211.
17. Господарський кодекс від 16.01.2003 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
18. Жук И.Н. Управление: словарь-справочник / И.Н. Жук. – М. : Анкил, 2008. – 1024 с.
19. Жушман В.П. Аграрне право та законодавство України: навч.-практ. посіб. Вид. друге, доп. і перероб. / П.В. Жушман. – Х. : ТОВ „Одісей”, 2004. – 688 с.
20. Загородній А.Г. Фінансово-економічний словник / А.Г. Загородній., Г.Л. Вознюк. – К. : Знання, 2007. – 1072 с.
21. Папазова М.З. Рыночный механизм и государство в системе координации и согласования хозяйственных интересов АПК региона / М.З. Папазова, К.А. Лайпанов, Ф.М. Топсахалова // Фундаментальные исследования. – 2014. – № 9 (часть 1) – С. 166–173.
22. Порядок визнання Державним агентством земельних ресурсів статусу саморегульованої організації оцінювачів, що проводять експертну грошову оцінку земельних ділянок: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 5.10.2004 р. № 1303. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1303-2004-п>.
23. Порядок визнання статусу саморегульованої організації у сфері землеустрою: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 5.06.2013 р. № 398. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/398-2013-%D0%BF>
24. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України № 1160-IV від 11.09.2003 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 9. – С.79 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
25. Соловійов В.М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління України / В. М. Соловійов // Університетські наукові записки. – 2007. – № 3. – С. 27–33.
26. Социальное управление: Словарь / [Под. ред. Добренкова В.И., Слепенкова И.М.]. – М. : Изд-во МГУ, 1994. – 208 с.
27. Философско-энциклопедический словарь. – М. : Советская энциклопедия, 1983. – 840 с.
28. Ходаківська О.В. Екологізація аграрного виробництва : моногр. / О.В. Ходаківська. – К. : ННЦ ІАЕ, 2015. – 350 с.
29. Sustainable Land Management/ Sourcebook / The World Bank. – Washington : DS, 2008. – 196 p.
30. Gnacadja L. Benefits of sustainable land Management / Luc Gnacadja. – Access mode: http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/Publications/CSD_Benefits_of_Sustainable_Land_Management%20.pdf.
31. Ishii N. Sustainable land management financing in the GEF / Naoko Ishii. – Access mode: https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/GEF_LDF_Abrochure_CRA_2_0.pdf.

Стаття надійшла до редакції 13.05.2016 р.

*