

5. Рудницька Р.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р.М. Рудницька, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах ; за наук. ред. М.Д. Лесечка, А.О. Чемериса. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
6. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління / О. Федорчак // Демократичне врядування. Електронне наукове фахове видання ЛРІДУ НАДУ : науковий вісник. – 2008. – Вип. 1.
7. Цуруль О.А. Менеджмент у державних організаціях : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / О.А. Цуруль. – К. : КНЕУ, 2003. – 108 с.
8. Черленяк І.І. Концепція оптимізації в державному управлінні / І.І. Черленяк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 2.

УДК 351:338

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ Й УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ УКРАЇНИ

Шарій Г.І.

здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

Annotation

In the article the condition and prospects of development and improvement of system of the government by ground resources of Ukraine is determined.

Анотація

У статті визначено стан і перспективи розвитку та вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами України.

Ключові слова

Земельні відносини, земельна реформа, система державного управління земельними ресурсами.

I. Вступ

Земля – найцінніше природне багатство й головне джерело існування людства. У процесі використання землі люди вступають у різноманітні відносини, які в комплексі становлять систему земельних відносин суспільства. Перехід аграрного сектора економіки України до ринку потребує відповідних змін у земельних відносинах, зокрема у відносинах щодо володіння, користування й розпорядження земельними ресурсами.

Проблеми державного регулювання земельних відносин на теоретичному рівні вивчало багато вчених. Особливості формування й напрями розвитку земельних відносин в умовах ринкової економіки досліджували І. Бистряков, Д. Гнаткович, В. Горлачук, Г. Гуцуляк, А. Даниленко, Б. Данилишин, Д. Добряк, С. Дорогунцов, П. Казьмір, М. Лавейкін, Л. Новаковський, П. Саблук, А. Сохнич, М. Ступень, В. Трегобчук, А. Третяк, М. Федоров, А. Юрченко та ін.

Між тим, окремі питання залишаються ще недостатньо дослідженими, зокрема, теоретико-методичні основи земельних відносин, питання організації земельного ринку, комплексні дослідження організаційно-правового регулювання земельних відносин тощо.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення шляхів удосконалення системи державного управління земельними ресурсами України

III. Результати

В Україні створено основи ринкових земельних відносин, ліквідовано монополію держави на землю, запроваджено плату за використання земель. Земля стала об'єктом цивільно-правових відносин. Проте реформування земельних відносин не дало бажаних результатів, у галузі земельних відносин спостерігаються негативні тенденції. У кризовому стані перебуває сільська поселенська мережа. Складною залишається демографічна ситуація на селі. Так, на Полтавщині щорічне зменшення сільського населення рівнозначне зникненню однієї сільської ради в районі або одного району в області. Сільські ради сильно відрізняються за площею та кількістю жителів (від 300 до 12 000), займаючи площі від 3 до 30 тис. га.

Кошти, що надходять від земельного податку, та інші земельні платежі використовуються всупереч закону про плату за землю, а економічні методи управління та економічні санкції не стали повноцінними важелями державного управління земельними ресурсами.

У державі стратегічне планування розвитку земельних відносин не проводиться. Унаслідок цього державна земельна політика зводиться до чергових заходів, які не спрямовуються на позитивні кінцеві соціально-економічні результати. Неузгодженість заходів земельної та аграрної реформ, економічної, екологічної, соціальної й продовольчої політики держави призвели до повної розрухи на селі та масового безробіття в сільській місцевості.

Більшість земель державної власності перебуває в постійному користуванні великої кількості осіб, які змінили свій статус і не мають часток державної власності.

Містобудівна й земельна політика в містах не спираються на економічну оцінку землі.

Міські органи влади не застосовують економічні стимули й санкції як важелі управління землекористуванням при організації повторної забудови привабливих для інвесторів територій. Ускладнено дозвільно-погоджувальні процедури. Потенційним інвесторам не надаються земельні ділянки через механізм земельних торгів і аукціонів. Процес встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень економічними методами не регулюється і не підтримується.

Не врегульовано правові та соціально-економічні питання функціонування й розвитку ринку земель. Відсутність цивілізованого ринку земель, особливо сільськогосподарського призначення, не формує повноцінного економічного обігу земель, унеможлиблює іпотечне кредитування.

Дублювання обов'язків щодо здійснення земельної політики Міністерством аграрної політики, Міністерством охорони навколишнього природного середовища, Міністерством юстиції та Держкомземом сформувало в цілому механізм неефективного управління та контролю у сфері землекористування.

У державі не налагоджено системних заходів протидії поширенню порушень земельного законодавства. Правовий нігілізм, відсутність жорсткого державного контролю за землекористуванням, особливо у великих населених пунктах, призвели до виникнення тіньового ринку землі, вилучення під приватну забудову потенційно привабливих земель природно-заповідного, оздоровчого та рекреаційного призначення, інших особливо цінних земель.

Головна причина зазначених проблем вбачається в тому, що в Україні не доведено до логічного завершення земельну реформу, розпочату в 1992 р., і держава поступово втрачає стратегічне управління земельно-ресурсним потенціалом, особливо в аграрному секторі економіки.

Світовий досвід засвідчує, що тільки через правильно побудоване й збалансоване землекористування можна вирішити проблему розвитку країни та збереження культури його народу.

Враховуючи соціальну функцію земельної власності, держави світу здійснюють контроль за земельним обігом, встановлюючи спеціальні правила купівлі та продажу земель, особливо сільськогосподарського призначення, давно відмовившись від поняття земельної власності як необмеженого права власника здійснювати розпорядження землею як майном на власний розсуд. Встановлено детальний перелік умов, які обмежують вільний обіг земельних ділянок або заборону на їх продаж. Визначено конкретні органи влади, які уповноважені розглядати заяви про надання дозволів на операції із землею.

Світовий досвід сформував стійку систему обмежень прав землевласників, підкреслюючи особливу значущість землі та її осо-

бливий суспільний статус, і визначив особливу відповідальність за дотримання правового режиму земель. У Німеччині обробка землі є громадським обов'язком землевласника перед суспільством, який виписаний як конституційна норма.

Законодавство країн – членів ЄС визначило також обмеження приватної власності на землю з метою її раціонального використання, встановивши оптимальні розміри земельної власності в розрізі регіонів і сільськогосподарських зон з пріоритетом створення середньої земельної власності, недопущення формування великих латифундій.

Дозвільний ліцензований порядок придбання земель запроваджено в Швеції та Норвегії. У Німеччині, Англії, Франції введено попередні дозволи державних структур на укладання договорів оренди.

У європейських країнах існує не тільки досвід та методи державного втручання в окремі земельні відносини, а навіть здійснюється контроль за успадкуванням сільськогосподарських земель. Так, законами Німеччини, Франції, Швейцарії запроваджено єдиноспадкування для земель сільськогосподарського призначення, а для Німеччини, Франції, Австрії, Норвегії принцип єдиноспадкування поширюється на землі фермерських господарств за умови кваліфікаційної відповідності та компенсацій іншим спадкоємцям. У США сільські землевласники можуть використовувати землю тільки відповідно до загального земельного права та офіційних вказівок.

Незалежно від різновиду земельної політики в країнах світу, вона здійснюється органами виконавчої влади. Термін, що використовується за кордоном – “система земельного адміністрування” (Land Administration System), аналогічний терміну “система управління земельними ресурсами” в Україні.

В європейських країнах існують уповноважені державні органи щодо врегулювання земельних ресурсів, які мають різні назви. Наприклад, у Швеції – національна земельна служба, Шотландії та Австрії – бюро земельної реєстрації, Польщі – агентство, США – федеральне бюро із землеустрою, але вони тотожні за функціонуванням і моделями побудови.

За управлінськими ознаками системи організації земельних служб і регулювання земельних відносин у світі формально можна виділити в чотири групи: “Англосаксонська” (Великобританія, США, Канада), “Пруська” (Німеччина, Англія, Швейцарія), “Шведська” (Швеція Данія, Норвегія, Фінляндія) і “Наполеонівський” кадастр (Франція, Іспанія, Італія).

“Наполеонівський” кадастр є, перш за все, “фіскальним” кадастром, а не держустановою, котра встановлює юридичні факти виникнення права власності на землю.

Особливістю “Пруської” системи управління нерухомістю є її детально опрацьовані

Держава та регіони

процедури, висока точність визначення меж землеволодінь, ефективні гарантії неухильного дотримання меж ділянок, високий ступінь захисту прав власності тощо. У Німеччині організаційно єдиною системою на рівні держави немає. Система “німецького кадастру” складається з трьох основних елементів:

- управління земельної книги (Landbuchamt), яке веде реєстр власності, що складається з кадастрових карт, документів та записів про власність;
- управління топографічних зйомок (Landesfermessungsamt), яке відповідає за створення кадастрових карт та підготовку документації, а також проводить усі топографо-геодезичні роботи для інших цілей;
- системи нотаріату, що посвідчують угоди та інші правові акти, які стосуються прав власності, трансакцій та обмежень, а також ведуть реєстр цих актів.

Реєстрація земельної власності в “німецькій кадастровій системі” є виключно прерогативою держави.

Крім суто фахових, кадастрових та землепорядних функцій на землепорядні служби країн Європи покладаються функції захисту суспільних та державних інтересів у сфері земельних відносин. Земельні служби особливо працюють над використанням земель сільськогосподарського призначення, планують їх стан на перспективу, вводять обмеження на розвиток приватної власності, запобігаючи нераціональному використанню земель, контролюють стан природної родючості, накладають санкції та матеріально стимулюють землевласників і землекористувачів.

Україна, на відміну від Польщі, вибрала шлях неконсолідованого використання та включення в економічний обіг земель сільськогосподарського призначення через продаж і конкурентну оренду, а пішла (як Угорщина) шляхом паювання та безкоштовного роздавання земель колективної та державної власності. Тому перед державою й суспільством стоять набагато складніші завдання щодо вдосконалення системи державної регуляторної політики в галузі земельних відносин як на сьогодні, так і на перспективу.

Найбільш системно та всеохоплююче вдосконалення державного управління земельними ресурсами пропагують у своїх працях М. Богіра, П. Казимір, А. Мартин, Л. Новаковський, А. Третяк, О. Юрченко [3].

Так, А. Мартин виділяє шість стратегічних напрямів управління земельними ресурсами в сучасних умовах:

- сприяння якісному, повноцінному забезпеченню галузей, суб'єктів та громадян земельними ресурсами;
- гарантування конституційних прав на землю та захисту земельної власності;

- забезпечення дієвого державного контролю за раціональним використанням і охороною земель;
- підвищення ефективності управління землями державної власності;
- охорона земель і формування сталого землекористування;
- забезпечення соціальної справедливості у сфері земельних відносин.

Окремі вчені розглядають ті чи інші, головним чином технічні, аспекти та окремі інструменти державного управління землями. Так, М. Богіра вивчає еколого-ландшафтні підходи (оптимізації структури сільськогосподарських угідь як важіль удосконалення земельної реформи) з метою формування господаря у зв'язку з різким зменшенням кількості селян на селі [1].

М. Богіра та П. Каземір визначають пріоритетно-екологічну доцільність, а потім економічну через землеустрій, коли проекти землеустрою становлять обов'язкову умову, що передбачає оформлення права землекористування [2].

Незважаючи на нагальну потребу, вітчизняними науковцями досі не вироблено загальної концепції розвитку ринку земель в Україні та не розроблено відповідних економічних механізмів державного впливу на формування ринку земель, особливо сільськогосподарського призначення.

За дев'ять років втрачено науковий кадровий потенціал, що в поєднанні з відсутністю фінансування наукових робіт з державного бюджету унеможливорює оперативний інноваційний науковий підхід у розробленні пілотних проектів, нормативної бази та розвитку інших наукових пропозицій у галузі земельних відносин в Україні.

Організаційно-правові й технічні проблеми, які накопичилися за роки реформ, мають бути вирішені терміново та відповідно до закону.

У законах України й підзаконних актах необхідно визначити та врегулювати:

- проведення за 2009–2010 рр. державної інвентаризації земель і повернення в сільськогосподарський обіг земель запасу та резервного фонду;
- припинення безоплатної приватизації земель державної й комунальної власності громадянами, у тому числі для ведення особистого селянського господарства (до 2 га);
- припинення дії права на земельну частку, пай, посвідченого сертифікатом;
- визначення суб'єктів права на землю та режиму господарської діяльності на земельних ділянках прибережних захисних смуг, смуг відведення, берегових смуг водних шляхів, охоронних і захисних зон, зон з особливими умовами землекористування, реєстрації прав на ці ділянки в державному земельному кадастрі;
- розмежування земель державної й комунальної власності;

- надання вільних земельних ділянок виключно через механізми земельних аукціонів;
 - припинення мораторію на продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення (паїв);
 - переоформлення права постійного користування на інші права на землю, передбачені законом;
 - примусового відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення у випадках їх спадкування іноземними юридичними й фізичними особами та особами без громадянства;
- З 2010 р. після проведення державної інвентаризації земель та одержання інформаційно-правової бази необхідно розпочати новий етап розвитку земельних відносин і землекористування:
- припинити безоплатну приватизацію земель державної й комунальної власності;
 - встановити чітку компетенцію органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо управління землями державної та комунальної власності;
 - здійснити організаційно-правове оформлення політики й механізмів управління землями держави. Повноваження необхідно надати лише одному органу виконавчої влади в особі Держкомзему та його структурного підрозділу – Державного фонду земель;
 - трансформувати право постійного користування землею в право оренди землі та право власності на землю;
 - зміна цільового призначення земельних ділянок державної та комунальної власності, що пропонуватимуться на продаж чи оренду власниками та за належного оприлюднення повинна проходити відповідно до вимог територіального планування та зонування за проектами землеустрою. Передбачається запровадження активного менеджменту земельних ділянок, що пропонуватимуться на продаж та передачу в оренду, а також для використання на умовах емфітевзису й суперфіцію;
 - повинна діяти єдина інформаційна кадастрова система, яка дасть змогу отримувати повне уявлення про кількість, вартість, якісний стан і правовий статус земель держави, здійснювати належний статистичний аналіз даних;
 - необхідно обмежити права на землю суб'єктів у захисних і охоронних зонах та на інших територіях, що потребують захисту від негативного впливу, на договірних засадах та з компенсацією економічних збитків власникам земельних ділянок, права яких обмежуються;
 - провести ліцензування сільськогосподарського виробництва та права оренди товарних сільськогосподарських угідь (включаючи паї) з обов'язковим землеустроєм як складовою ліцензійних умов. Консолідація земель у товарному аграрному виробництві набуває нормативно-правового статусу;
 - затвердити оптимальні розміри сільськогосподарських підприємств по зонах, вжити заходів щодо їх прискореного досягнення із застосуванням державою економічних важелів впливу;
 - забезпечити єдиноспадкування земель сільськогосподарського призначення; встановити нормативи неподільності земельних ділянок сільськогосподарського призначення;
 - у населених пунктах органами місцевого самоврядування вжити заходів щодо консолідації земельних ділянок із застарілою та аварійною забудовою й підготовки їх для повторної забудови;
 - підвищити ефективність державного контролю за використанням та охороною земель; структурно об'єднати земельпорядні служби та держземінспекції на рівні району, міста та області; удосконалити формат відносин відповідних контрольних і правоохоронних органів;
 - запровадити порядок вилучення з компенсацією вартості сільськогосподарських угідь, які не обробляються більше ніж два роки їх власниками або обробляються із заподіянням збитків суспільним інтересам;
 - державний землеустрій повністю здійснювати виключно за рахунок коштів держави на замовлення відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
 - спростити порядок погодження землепорядної й містобудівної документації завдяки відновленню землепорядного планування, запровадження природно-сільськогосподарського зонування територій як єдиного правомірного способу регулювання землекористування;
 - у землепорядній і містобудівній планувальній документації посилити техніко-юридичну спрямованість з необхідною деталізацією правових режимів земель, заходів з розвитку ландшафтів, розширення податкової бази місцевого самоврядування;
 - заборонити без належного землепорядного обґрунтування переуступки прав на землю, зміну цільового призначення земель, здійснення інвестиційних проектів з використанням сільськогосподарських угідь;
 - забезпечити пріоритетність суспільних інтересів при відчуженні земель сільськогосподарського призначення шляхом заборони продажу їх особам, не спроможним працювати на землі, введення системи ліцензування земель на купівлю земельних ділянок (паїв);

Держава та регіони

- встановити обов'язковість довгострокової оренди земель сільськогосподарського призначення, здійснити поліпшення землі;
- визначити правові й організаційні механізми здійснення прав на простір над поверхнею земельної ділянки та під нею;
- запровадити дозвільну систему здійснення землекористування відповідно до затверджених матеріалів землепорядного й містобудівного планування та зонування. Обов'язок надання дозволів на здійснення землекористування, у тому числі на стадії переуступки прав на землю, покласти на державні органи земельних ресурсів. Державним органам земельних ресурсів надати у встановленому порядку матеріальні та кадрові ресурси для забезпечення дозвільної діяльності;
- на органи місцевого самоврядування покласти обов'язки здійснювати контроль за земельним обігом. З цією метою їм необхідно надати право санкціонувати угоди щодо купівлі-продажу землі, навіть після їх нотаріального посвідчення;
- запровадити сучасні автоматизовані кадастрові та земельно-реєстраційні системи. Передбачити їх тривале відокремлене функціонування з належним обміном необхідною інформацією між відповідними базами даних;
- ввести в дію систему нормативно-методичного забезпечення ліцензійної діяльності у сфері земельних відносин і здійснення землекористування й посилити ліцензійні вимоги до суб'єктів господарювання та процедури щодо підтвердження цих вимог; запровадити ліцензійну експертизу, професійну атестацію відповідальних виконавців робіт ліцензованих суб'єктів; ви-

дачу ліцензій перенести на територіальний рівень;

- відновити фоновий, регіональний і локальний моніторинг земель та землекористування;
- посилити економічні важелі регулювання землекористування, визначити механізми встановлення платежів за обмеження землекористування в територіальних зонах з особливим режимом землекористування, при визначенні земельних сервітутів, виникненні спадкового права забудови, створенні території природно-заповідного фонду без формування юридичних осіб з перевищенням нормативних площ земельних ділянок несільськогосподарського призначення тощо.

IV. Висновки

Таким чином, перелічені заходи, порядки й регуляторні норми забезпечать адаптований до сучасних вимог сталий розвиток земельних відносин у державі з максимально збалансованими спеціальними рівновагами як для держави, так і для громадян – власників земельних ділянок.

Література

1. Богіра М. Земельна реформа і стан формування справжніх господарів на селі / М. Богіра // Землепорядний вісник. – 2008. – № 2. – С. 37–39.
2. Богіра М. Повернення до землеустрою – шлях до подолання проблем земельної реформи / М. Богіра, П. Каземір // Землепорядний вісник. – 2007. – № 6. – С. 25–27.
3. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами / А.М. Третяк, О.С. Дорош. – К. : ТОВ “УЗРУ”, 2006. – 462 с.

МОТИВАЦІЙНА ОСНОВА УПРАВЛІННЯ В КРЕДИТНО-МОДУЛЬНІЙ СИСТЕМІ НАВЧАННЯ

Шилова В.І.

кандидат наук з державного управління
Енергодарський інститут державного та муніципального управління ім. Г. Хеноха “КПУ”

Annotation

In the article the motivational basis of educational management was determined. The most important elements of management control over education was studied. Positive and negative factors in the control of credit-unit system were identified.

Анотація

Визначено мотиваційну основу управління набуттям знань. Досліджено найважливіші елементи управлінського контролю за набуттям знань. Виявлено негативні та позитивні чинники контролю в кредитно-модульній системі.

Ключові слова

Управління, мотивація, тестування, кредитно-модульна система, контроль.

I. Вступ

Відомо, що управління – це процес планування, організації, мотивації і контролю, який мобілізує певну групу людей на досягнення певних цілей у заданому виді діяльності.

Під час планування на основі встановлення вихідного стану об'єкта управління визначають цілі й завдання його розвитку, складають програму дій. За допомогою планування керівник досягає зміст майбутньої діяльності, складає план, прогнозує її кінцеві результати.

Управлінський цикл закінчується контролем, за допомогою якого перевіряється стан