

УДК 351:332.2.021(477)(091)(045)

В.А. Боклагкандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

У статті досліджено етапи розвитку земельних відносин, які пов'язані зі змінами економічних відносин в Україні, відносин власності на землю та розкрито роль держави як основного органу формування земельного ладу країни.

Ключові слова: земельні відносини, земельна реформа, державне управління земельними ресурсами, земельна політика, механізми державного управління.

I. Вступ

Історична природа та корені конфліктів як кризових явищ, що зароджуються в глибинах людських стосунків, до яких належать і земельні, зумовлюються економічним, політичним, культурно-освітнім, юридичним середовищем, тобто передумовами функціонування, розвитку і відтворення економіки. Земельним відносинам теж притаманні економічні, культурно-освітні, морально-етичні, організаційні, політичні, соціальні, юридичні аспекти. Дослідження й систематизація соціально-економічних відносин свідчать, що земельні відносини та відносини власності на землю органічно пов'язані як між собою, так і з культурно-освітніми, ринковими тощо.

Методи й аспекти державного управління земельними ресурсами в незалежній Україні досліджувало багато вчених, серед яких: І. Бистряков, Д. Гнаткович, В. Горлачук, Г. Гуцуляк, Д. Добряк, Р. Іванух, П. Казмір, М. Лавейкін, Л. Новаковський, А. Сохнич, В. Трегубчук, А. Третяк, М. Федоров, В. Цєбко, В. Юрчишин та ін. Вони обґрунтували принципи й окремі методи управління земельними ресурсами, у тому числі й сільськогосподарським землекористуванням.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити етапи розвитку земельних відносин, які здебільшого пов'язані зі змінами економічних відносин, відносин власності на землю; розкрити роль держави у формуванні земельного ладу країни.

III. Результати

На кожному етапі розвитку суспільства формується система управління, в якій одночасно зосереджується попередній досвід, який повільніше або швидше доповнюється новими управлінськими надбаннями. Зрештою формується система державного управління, в якій управлінські надбання минулого становлять його найзагальнішу основу, на якій зростає система регулювання, що від-

повідає конкретним вимогам сьогодення і майбутнього. Такий процес відбувається, як правило, неоднозначно, особливо в незалежній Україні. В конкретнішому розумінні це підтверджується сучасною практикою трансформації управлінських відносин у галузі використання й охорони земель.

Земельні відносини як складова виробничих відносин посідають особливе місце в суспільному виробництві і потребують цілеспрямованої координації дій, адекватних формам власності на землю, формам господарювання на ній та способам використання землі у всіх галузях економіки. Виходячи з цього, використання землі, а в широкому розумінні земельних ресурсів, потребує цілеспрямованого державного управління. Крім того, в Україні управління земельними ресурсами є ключовою проблемою земельної реформи, яка до останнього часу не знайшла кінцевого вирішення, що, у свою чергу, пов'язано з вирішенням питання про шляхи ефективного використання земельних ресурсів [5, с. 23–25].

Державне управління земельними ресурсами охоплює весь спектр суспільних відносин – від соціального до економічного, правового, екологічного та інших видів управління. Разом з тим земельні відносини мають ряд властивостей та особливостей, які не залежать від системи суспільних відносин і не притаманні іншим засобам виробництва. Це, зокрема, те, що земля є продуктом природи, виникла та існує незалежно від волі і свідомості людини. По-друге, земля, на відміну від інших засобів виробництва, в процесі використання не зношується, не зменшує свої корисні властивості.

Основою для розкриття понять земельних відносин і землеустрою є економіко-політичне вчення про землю як засіб виробництва і об'єкт соціально-економічних зв'язків. Економічна роль землі у розвитку людського суспільства полягає в тому, що вона існує як всезагальний предмет людської праці, як знаряддя виробництва в земле-

робстві та як простір, який необхідний для будь-якого виробництва та людської діяльності. Земельні відносини, як і весь економічний лад суспільства, історично розвиваються і змінюються разом зі зміною продуктивних сил і виробничих відносин. Кожному суспільному способу виробництва відповідає своя форма земельної власності.

На всіх етапах розвитку суспільства земельні відносини розвиваються під безпосереднім впливом економічного закону відповідності характеру виробничих відносин рівневі розвитку продуктивних сил. Під впливом об'єктивних економічних законів послідовний розвиток суспільства призводить до зміни і перебудови земельних відносин. Змінюються земельні відносини не стихійно, а відповідно до історичних особливостей суспільного розвитку кожної країни, і не ізольовано, а разом з усією системою виробничих відносин суспільства, в процесі загального економічного розвитку, складовим елементом якого вони є. Прискорює або уповільнює об'єктивні процеси розвитку земельних відносин земельна політика панівного класу, державної влади. Встановлювані нею законодавчі акти, надаючи правових норм земельним відносинам, безпосередньо відображають ті класові інтереси, на захист яких покликаний закон і державна влада в кожну конкретну історичну епоху [6, с. 9–15].

Будь-яка держава, впливаючи на земельний лад, проводить земельну політику, яка визначається її діяльністю в регулюванні відносин між соціальними групами, окремими землевласниками та землекористувачами з приводу землеволодіння і користування землею. Держава, яка виникає з появою класів і приватної земельної власності, захищає цю власність. Вона встановлює закони, які охороняють і зміцнюють земельну власність панівного класу та визначають зміст і порядок землевпорядних заходів щодо регулювання земельних відносин. До таких заходів належать, насамперед, встановлення й оформлення меж земельних володінь та охорона їхньої недоторканності під загрозою суворих покарань. При посередництві держави розширюється землеволодіння панівного класу, насильно експропріюється земля безпосередніх виробників, "... сам закон стає знаряддям грабування землі...". Держава створює землевпорядні органи, які входять до системи управління і здійснюють його земельну політику відповідно до чинних законів. Проте юридичні закони держави не є першоджерелом, що визначає економічну суть землеустрою, оскільки вони самі є продуктом виробничих відносин і виражають їхні вимоги [2, с. 3–12].

Радянська держава за допомогою землевпорядних заходів зберігала всенародну власність на землю, визначала форми кори-

стування нею, розподіляла землю між різними галузями суспільного господарства, створювала нові і впорядковувала існуючі форми землекористування, спрямувала все використання землі як засобу виробництва на досягнення цілей, які випливали з принципів побудови соціалізму. Ухвалювали закони, що надавали правового характеру землевпорядним заходам. У руках Радянської держави землеустрій став одним із важелів господарського керівництва планомірного розвитку народного господарства.

Етапи розвитку земельних відносин в основному пов'язані зі змінами економічних відносин, відносин власності на землю та розвитку продуктивних сил. У земельних відносинах особливе місце посідає проблема їхнього формування і регулювання. Механізм регулювання земельних відносин об'єктивно розглядається у взаємозв'язку чотирьох об'єктивно притаманних йому аспектів: політико-економічного, економічного, екологічного і правового (юридичного). Такий підхід дає можливість теоретично чітко розмежувати вплив політики, економіки, екології і права на формування та розвиток земельних відносин, оскільки ці фактори тісно взаємодіють. Пріоритет у механізмі регулювання земельних відносин належить економічним законам, які діють в умовах ринку. У період переходу до ринкової економіки змінюється характер виробничих відносин, а отже, повинні змінюватися і земельні відносини. Але в цей період буде змінюватися і рівень продуктивних сил, а земельні відносини відповідно вдосконалюватись [5, с. 35–43].

Особлива роль і важливість землі в житті суспільства, характер і масштаби земельних перетворень є одними з вирішальних чинників, які визначають темпи становлення і розвитку нової соціально-економічної форми України. Цілком природно, що найбільша потреба в реформуванні земельних відносин відчувалася в галузі, в якій земля відіграє роль головного засобу виробництва, – у сільському господарстві.

Початком проведення земельної реформи в Україні, а отже, розвитку нових земельних відносин вважається 15.03.1991 р., коли набули чинності прийняті Верховною Радою України 18.12.1990 р. Земельний кодекс та постанова "Про земельну реформу" [4]. Саме з цієї дати всі землі України було оголошено об'єктом земельної реформи. Основним завданням земельної реформи, згідно з вказаною постановою, був перерозподіл земель з одночасним наданням їх у довічне успадковане володіння громадянам, постійне володіння колгоспам, радгоспам, іншим підприємствам, установам і організаціям, а також у користування з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, фо-

рмування багатоукладної економіки, раціонального використання й охорони земель. Головну роль у проведенні земельної реформи мали відігравати місцеві ради, які на той час були органами державної влади, та Рада Міністрів.

Земельна реформа, спочатку розглядалась як комплекс взаємопов'язаних правових, організаційних, фінансових, науково-технічних, землевпорядних та інших заходів, спрямованих на проведення радикальних перетворень у сфері власності на землю, перерозподілу земельного фонду для задоволення потреб у землі громадян, підприємців, організацій і установ, формування багатоукладної економіки [2, с. 45–51].

Ефективність діяльності з державного управління земельними ресурсами значною мірою характеризуються результатами проведення кожного з етапів земельних перетворень. Їх можна оцінювати як принципові, глибинні, радикальні тощо. За період реформування ліквідована монополія державної власності на землю; реорганізовано понад 10 тис. колгоспів і радгоспів; створено понад 42 тис. фермерських господарств; сформовано більше ніж 11 млн власників особистих підсобних господарств, присадибних ділянок, садів; введено плату за землю, яка повною мірою бюджету всіх рівнів; діють інші заходи [6, с. 9–15].

За період з 1991 по 2001 р. в Україні був створений новий земельний лад, змінена структура власності на землю та землекористування, сформовані ринкові форми господарювання, запроваджено плату за землю, оренду землі, купівлю-продаж, дарування майна, передано безплатно громадянам близько 50% земельного фонду України. Разом з тим за цей період різко знизився (в 3–5 разів) рівень використання земель.

Відповідно до Основних напрямів земельної реформи, її головною метою було визначено забезпечення ефективного використання та підвищення цінності земельних ресурсів, створення оптимальних умов для істотного збільшення соціального, інвестиційного й виробничого потенціалів землі, перетворення її в самостійний фактор економічного зростання. Зокрема, було передбачено забезпечити розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами. Однак ні перше, ні друге не було реалізоване. Однією з причин цього є непрофесійний підхід до управління в галузі земельних відносин [2, с. 3–12].

На черговому етапі земельної реформи до актуальних заходів, які визначають зміст управління земельними ресурсами, віднесено:

- розробку й удосконалення на всіх рівнях правової і нормативної бази регулювання земельних відносин;

- створення механізму, який реалізує права власників земельних часток у сільській місцевості, державних і комунальних підприємств у містах та інших населених пунктах з активізацією земельного обігу;
- розмежування земель державної і комунальної власності;
- утворення інфраструктури ринку й іпотеки земель;
- розширення робіт зі зйомки та обстеження, районування (зонування) територій, оцінювання земель, землевпорядкування, кадастру й моніторингу.

До нововведень Земельного кодексу 1990 р. належить запровадження інституту володіння землею, що передбачав для громадян можливість передачі наданих їм у довічне володіння ділянок своїм спадкоємцям. На той час це було досить прогресивним кроком, оскільки з введенням цього інституту скасовувалася монополія великих сільськогосподарських підприємств – колгоспів і радгоспів – у сфері товарного виробництва продовольчої та сировинної продукції. Створювалося конкурентне середовище, започатковувалася багатоукладність у сільському господарстві країни [5, с. 59–64].

В Україні перший етап земельної реформи 1990-х рр., який мав яскраво виражений аграрний характер, переважно здійснювався під загальновідомим гаслом “земля – селянам”. На початку ХХ ст. він дійсно мав сенс. Для селян, які до цього часу не мали господарської самостійності і виробництва, одержання землі у власність було необхідною умовою вільного й ефективного господарювання та розвитку. Правильність напрямку розвитку земельних відносин було підтверджено показниками зростання сільськогосподарської продукції ще на період непу. До кінця 1980-х рр. сільськогосподарське виробництво велося великими господарствами, ґрунтувалося на найманій праці трудівників радгоспів і членів колгоспів, цілком позбавлених засобів виробництва. У цих умовах реалізація гасла “землю – селянам” означала відрив основних фондів сільськогосподарського підприємства від землі, порушення сформованої виробничої інфраструктури і, як наслідок, падіння рівня сільськогосподарського виробництва, що спостерігається в наш час [6, с. 9–15].

При проведенні першого етапу земельної реформи через ізольованість економічної думки СРСР майже не враховувалися зміни, що відбулися в земельних відносинах в усьому світі. А тому завдання щодо підвищення рівня продуктивності сільськогосподарського виробництва не було вирішено.

На сучасному етапі земельної реформи, яка з реформуванням власності великою мірою перетворюється на реформу земле-

впорядку та кадастрову, варто виходити з того, що необхідно розглядати землю як обмежений, такий, що зазнає деградації, природний ресурс, без раціонального використання якого неможливий подальший економічний і соціальний розвиток суспільства. Тому необхідно посилити елементи планування ефективного використання землі з максимальним врахуванням суспільних інтересів. При цьому варто очікувати посилення ролі земельно-інформаційних систем землеустрою – регулярного механізму держави в організації використання й охорони землі та багаточільового кадастру як інструментів прийняття управлінських рішень державними і приватними інститутами.

Проте докорінних змін в організації сільськогосподарського виробництва в країні в 1990–1991 рр. не сталося. Поглиблювалася аграрна криза, яка посилювалася загальною кризою економіки України. Ставала дедалі очевиднішою недостатність передбачених заходів щодо реформування земельних відносин. Нову редакцію Земельного кодексу України і постанову Верховної Ради України “Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі” було прийнято 13.03.1992 р. [3].

З прийняттям нової редакції Земельного кодексу України відбулася юридична демонаполізація земельної власності в Україні. Поряд з державною власністю на землю передбачалося запровадження колективної та приватної власності. Всі форми земельної власності оголошувалися рівноправними. Як наслідок, у структурі функцій державних органів з проведення земельної реформи виникла якісно нова приватизація земельних ділянок, тобто передача їх з державної власності в колективну і приватну власність [1].

Початок приватизації земель зумовив необхідність здійснення державними органами нових організаційно-правових заходів. Разом з тим принципових змін у методах здійснення земельної реформи не відбулося. Головна роль у реформуванні земельних відносин відводилася місцевим радам.

Указом Президента України “Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва” від 10.11.1994 р., змінено напрями реформування земельних відносин [7]. Якщо у перші роки формування альтернативних форм господарювання на землі здійснювалося шляхом адміністративного вилучення земель у колгоспів та радгоспів, з наступним наданням їх громадянам, передусім для ведення селянських (фермерських) господарств, то з прийняттям указу воно почало здійснюватися шляхом трансформації внутрішньої структури землекористування колективних сільськогосподарських підприємств через паювання з можливим

утворенням інших форм господарювання. Особливо важливим було те, що така еволюція здійснювалася не тільки за рішенням рад, а й за ініціативою самих членів колективних сільськогосподарських підприємств, кооперативів, акціонерних товариств.

З прийняттям 25.10.2001 р. нового Земельного кодексу України в незалежній Україні розпочався новий етап розвитку земельних відносин і землеустрою [1]. Разом з тим соціально-економічний потенціал земельних перетворень не реалізований. Механізми управління землекористуванням кінцево не сформовані, розробка системи земельного законодавства не завершена, стара система земельних відносин та організації землекористування зруйнована, а нова – ефективна – не збудована. Сотні тисяч гектарів землі виведені з господарського використання та деградують. Система землеустрою – вітчизняне досягнення, яке має беззаперечні заслуги перед столичинською земельною реформою, фактично розвалена. Земельні відносини вкрай політизовані.

Як показує аналіз, останніми роками практично не проводилися землепорядні роботи з контурно-меліоративної організації території сільськогосподарських підприємств, зі складання планів земельно-господарського устрою в містах і селах. Роль землеустрою була зведена до оформлення рішень, які приймаються органами місцевого самоврядування у зв'язку з перерозподілом, переділом землі та угодами громадян щодо земельних ділянок. Не приділялась відповідна увага і науково-методичному забезпеченню землеустрою [2].

Таким чином, позитивне зміщення державного управління земельними ресурсами в сучасній Україні в сторону ринкового не сприяло належному підвищенню рівня використання земель. Більше того, через несистемність і недосконалість законодавчо-нормативної бази та зниження рівня професійності управління земельні відносини набули загрозливих форм.

Отже, за роки незалежності України унаслідок здійснення земельної реформи в державі практично сформовано новий земельний лад: ліквідовано державну монополію на землю; здійснено перехід до різних форм земельної власності; проведено безоплатний перерозподіл землі на користь громадян; введено платне землекористування; створено об'єктивні передумови для обороту земельних ділянок. Одним з позитивних наслідків земельної реформи в сільському господарстві стало створення правових і економічних умов для трансформації колгоспів і радгоспів у більш гнучкі виробничі структури, здатні до самовдосконалення, пристосування до змін економічної ситуації. У подальшому це безперечно призведе до формування оптималь-

ної організаційної структури сільськогосподарського виробництва.

IV. Висновки

В історичному розвитку земельних відносин і земельного устрою роль держави визначається тим, що вона є органом формування земельної політики. Будучи надбудовою, держава своєю політикою відображає економічні відносини, властиві певному способу виробництва. Разом з тим вона активно впливає на базис, а через нього і на виробництво. Отже, вдосконалення системи управління земельними ресурсами має надзвичайно важливе значення саме тепер, коли набувають розвитку ринкові відносини в усіх галузях економіки.

Серед основних напрямів управлінської діяльності в галузі земельних відносин важливе місце займають обґрунтування, розробка і практична реалізація оптимізаційних моделей формування системи управління на різних ієрархічних рівнях держави, законодавчо-нормативне забезпечення та професійність застосування сучасних методів управління земельними ресурсами.

Список використаної літератури

1. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
2. Новаковський Л.Я. Шляхи становлення і розвитку сучасного землевпорядкування / Л.Я. Новаковський // Землевпорядкування. – 2007. – № 2. – С. 3–12.
3. Постанова Верховної Ради України “Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі” від 13.03.1992 р. № 2200-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 25. – Ст. 355.
4. Постанова Верховної Ради Української РСР “Про земельну реформу” від 18.12.1990 р. № 563-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 10. – Ст. 100.
5. Третяк А.М. Історія земельних відносин та землеустрою в Україні : навч. посіб. / А.М. Третяк. – К. : Аграрна наука, 2002. – 280 с.
6. Третяк А.М. Наукові основи трансформації землекористування в ринкових умовах / А.М. Третяк // Землевпорядний вісник. – 2010. – № 1. – С. 9–15.
7. Указ Президента України “Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/666/94>.

Стаття надійшла до редакції 10 березня 2012 р.

Боклаг В.А. Исторические аспекты государственного управления земельными ресурсами в Украине

В статье исследованы этапы развития земельных отношений, которые связаны с изменениями экономических отношений в Украине, отношений собственности на землю и раскрыта роль государства как основного органа формирования земельного строя страны.

Ключевые слова: земельные отношения, земельная реформа, государственное управление земельными ресурсами, земельная политика, механизмы государственного управления.

Boklag V. Historical aspects of the public administration land resources in Ukraine

In this paper the stages in the development of land relations, which mainly are associated with the changes in economic relations in Ukraine, property on the ground and revealed the role of government as the main body of the formation of the land system of the country.

Key words: land relations, land reform, public land management, land policy, the mechanisms of governance.