

УДК 351.82 : 347.453.1

It was grounded that the improvement of state regulation of land relations must be ensured with the help of consistent determination of its methods, subjects, tendencies, etc. It is established that they concern the public-private sector and improve the legal, economical and organizational mechanisms of state regulation of land relations. It was defined that the goal of these mechanisms is to carry out effective activities by the state in the field of land relations under different conditions and taking into account national insurances.

Keywords: state regulation, mechanisms, land relations, improvement, public authorities.

*Кашталян Татьяна Николаевна,
соискатель учебно-научно-
производственного центра
Национального университета
гражданской защиты Украины*

**МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ
ОТНОШЕНИЙ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ
СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ**

*(THE MECHANISM OF STATE REGULATION OF
LAND RELATIONS AS A COMPONENT OF THE
SECURITY SYSTEM OF UKRAINE)*

Постановка проблемы. Земля – уникальный природный ресурс, который обеспечивает осуществление общественно-политической и экономической деятельности. Этот ресурс выступает фактором производства, территориальным базисом, определяющим особенности развития государства. В Украине с целью рационального использования земли и повышения результативности государственного управления в земельной сфере реализуется земельная реформа. Она непосредственно связана с реформой децентрализации власти в Украине. В связи с проведением реформы децентрализации, земельная реформа, в свою очередь, приобрела новые черты и призвана гарантировать безопасное экологическое и экономически эффективное развитие земельных отношений. Все это определяет необходимость основательного исследования особенностей функционирования и развития механизмов государственного регулирования земельных отношений как составляющих национальной безопасности в Украине.

Анализ последних исследований и публикаций. Особенности обеспечения национальной безопасности и ее составляющих в той или иной степени рассматривают В. Бакуменко, В. Боклаг, А. Дегтярь, В. Круглов, Н. Латынин, Т. Лозинская, С. Майстро, А. Мерзляк, Г. Пасемко, А. Помаза-Пономаренко, И. Приходько, Т. Титаренко, Ю. Ульянченко и др. [1; 3; 5; 6; 8; 10]. Их научные разработки посвящены проблемам формирования государственной земельной политики. Однако учитывая требования времени и общества, отдельного системного рассмотрения требуют особенности функционирования и развития государственной земельной политики как составляющей безопасности деятельности государства.

Итак, **целью** статьи является научное обоснование направлений развития государственного регулирования земельных отношений в Украине в контексте повышения ее национальной безопасности.

Изложение основного материала. Целью земельной политики является повышение эффективности использования земли, создание условий для увеличения ее социального, инвестиционного и производственного потенциала, превращение его в мощный самостоятельный фактор экономического роста. На наш взгляд, такое понимание земельной политики отвечает зарубежному аналогу термина «land administration» [9; 11]. Согласно учеными [5–6; 10], что не стоит сводить земельную политику только к деятельности органов государственной власти; необходимо учитывать интересы гражданского общества и бизнеса. На отечественных просторах под термином «земельное администрирование», очевидно, следует понимать деятельность государственных институтов по распоряжению и оперативному управлению землей для оптимизации ее использования в соответствии с экономической, градостроительной, сельскохозяйственной и другой ценностью земли для достижения условий комфортного проживания, производственной деятельности и социокультурного развития страны с целью полноценного удовлетворения потребностей общества.

Итак, основная цель земельного администрирования – это создание и

функционирование системы земельных отношений и землепользования, что позволяет при поддержке высокого уровня экологических и социальных условий жизни для настоящего и будущего поколений, получить не только максимальную экономическую выгоду, но и обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие государства, его регионов и общества, проживающего в них. Такое единство категорий и понятий в рамках исследуемой темы позволяет утверждать о необходимости анализа взаимосвязи земельного администрирования и проблем устойчивого развития и национальной безопасности. Она согласно законодательного определения является воплощением сбалансированного сочетания интересов государства, общества и отдельно взятой личности.

Земля становится все более и более ценным ресурсом для большинства народов на нашей планете. Развитые страны пытаются достичь не только показателей экономического роста, но и экологической и социальной безопасности, что, в свою очередь, связана с рациональным и эффективным использованием земельных ресурсов. Нередки случаи, когда такое использование связано с рейдерским захватом сельскохозяйственных земель. Спорные земельные вопросы могут, по словам Жака Диоффа (Директора продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН [9; 11]), создать форму «колониализма», при которой бедные государства поставляют продукты питания, не заботясь о собственной продовольственной, экономической и социальной безопасности. Это может, конечно, способствовать решению конкретных государственно-политических задач. Однако такой рост экономической составляющей устойчивого развития за счет уменьшения значения социальной составляющей, что означает потерю социального равенства в правах на землю.

Устойчивое развитие – это развитие, которое удовлетворяет потребности современных поколений, не ставя под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности. При этом можно выделить два ключевых понятия:

- 1) «потребности», в частности, насущные потребности населения, которые могут быть первостепенными и приоритетными;
- 2) «идея ограничений», которая предусматривает такую социальную организацию и

состояние применения технологии, при которой потребности будущего поколения определяются за счет их ограничения у современного поколения.

В последнее время термин «устойчивое развитие» расширил свои границы, и предполагает достижение баланса между интересами различных категорий населения, не ставя под угрозу культурное, социальное и биологическое разнообразие. Достижение такого баланса в развитии, включая непрерывную и тесную связь между экономической, социальной и экологической сферами – краеугольный камень устойчивого развития. Считаем, что взвешенное земельное администрирование имеет особое значение для устойчивого развития. В последние десятилетия «драйверы» устойчивого развития, глобализации, урбанизации, экономических реформ и технологий влияют на разработку различных методов и моделей земельного администрирования, используемых государственными учреждениями. Дальнейшее развитие этих моделей, на наш взгляд, должно происходить только с четким пониманием насущных вопросов земельного администрирования в соответствии с современными тенденциями в этой сфере, среди которых можно выделить следующие:

- изменяемые взаимоотношения в системе «человек – земля – государство»;
- права на частную и государственную собственность;
- вопрос землевладения, пользования и распоряжения;
- институциональные и административные вопросы (связь инфраструктуры и бизнес-структур, функционирующих на определенной территории);
- роль инфраструктуры геоинформационных и пространственных данных;
- технические вопросы такие, как соединение в вычислительными сетями, централизованная обработка данных и тому подобное.

Тренды земельного администрирования соответствуют намеченным изменениям в общественно-политическом устройстве страны, а также все более осложняющимися отношениями в земельной сфере, в том числе в направлении охраны земель и их повышения плодородия, рационального расходования столь дефинитного природного ресурса, и, как

следствие, обеспечения устойчивого развития страны (табл. 1).

Таблица 1

Динамика трансформации и формирования земельного фонда Украины в период
1994 – 2018 гг.

Базовые макропоказатели, тыс. га	Анализируемый период, годы								Изменения структуры 1994 р. до 2018р., +,-
	1994		2005		2015		2018		
	Площадь, тыс.га	%	Площадь, тыс.га	%	Площадь, тыс.га	%	Площадь, тыс.га	%	
Сельскохозяйственные угодья	41890,4	69,4	41763,8	69,2	41511,7	68,8	41489,3	68,7	-401,1
Лесопокрытые площади	10331	17,1	10475,9	17,3	10630,3	17,6	9365,5	15,5	-965,5
Застроенные земли	2386,2	4,0	2458,3	4,1	2550,4	4,2	3602,1	6,0	+1215,9
Открытые заболоченные земли	920,8	1,5	957,1	1,6	982,6	1,2	1067,6	1,8	+146,8
Открытые земли без / с незначительным раст. покровом	1105,6	1,8	1039,0	1,7	1015,8	1,7	1105,9	1,8	+0,3
Другие земли (тыс.га)	1301,2	2,2	1239,6	2,1	1237,7	2,1	1323,1	2,2	+21,9
Земли под водой (тыс.га)	2419,6	4,0	2421,1	4,0	2426,4	4,0	2401,4	4,0	-18,2
Всего	60354,8	100,0	60354,9	100,0	60354,9	100,0	60354,9	100,0	+0,1

Источник: составлено на основании [2; 7]

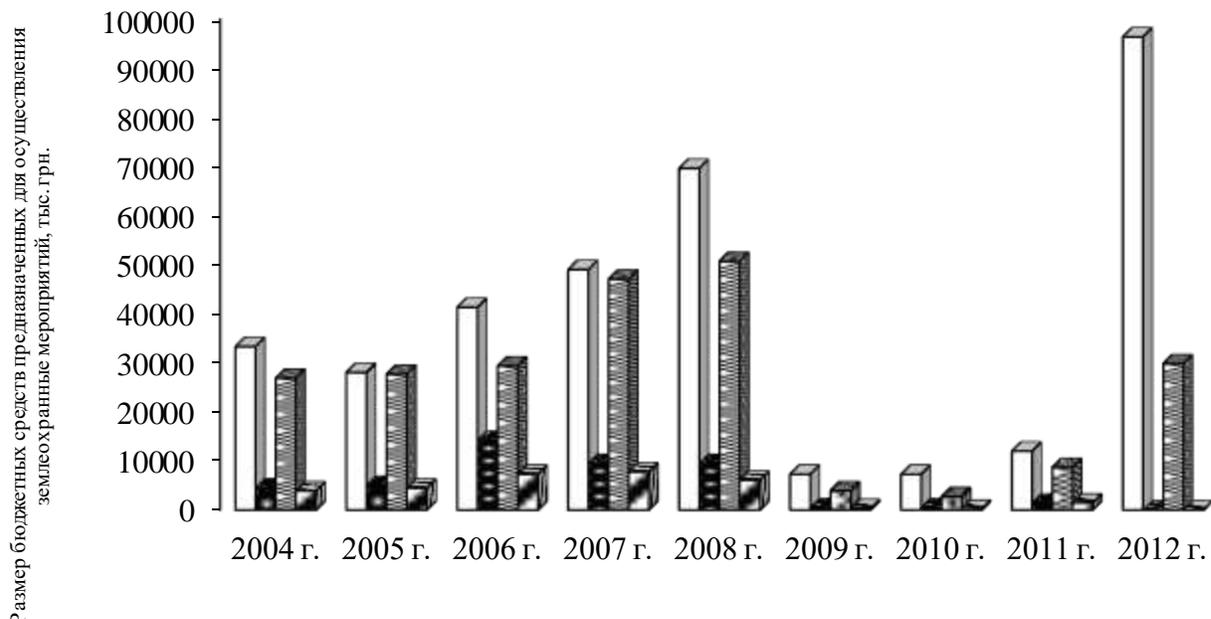
По результатам анализа и оценки состояния использования и охраны земель в Украине установлено, что основными показателями развитости земельного фонда являются сельхозугодья, лесопокрытые площади, застроенные земли и т.д. Анализ статистических данных позволяет утверждать, что сельскохозяйственные предприятия являются основными владельцами и пользователями земель в Украине, поскольку наибольший удельный вес занимают сельскохозяйственные земли. Однако имеет место быть постепенное сокращение количества сельхозземель и лесопокрытых территорий Украины, а также увеличение количества застроенных земель и других их видов.

Кроме того, выявлены основные негативные явления, присущие украинскому землепользованию, а именно:

– высокая распашка сельскохозяйственных угодий (78,0%);

- обработка малопродуктивных земель;
- уменьшение площадей сельскохозяйственных земель;
- неустойчивая экологическая стабильность землепользования;
- высокая степень антропогенной нагрузки на земельные ресурсы и т.д.

Изучение информационного материала, размещенного на сайте Госземкадастра [4, Раздел «Охрана земель»], позволяет утверждать, что имеет место сокращение природоохранных мероприятий. Последняя информация о реализации таких мероприятий датируется 2015 годом, при этом известно, что сложная ситуация с реализацией таких мероприятий обусловлена государственным недофинансированием работ по охране земель [там же] (рис. 2). Согласно официальным данным по состоянию на 2012 г. для реализации землеохранных мероприятий было запланировано 1,4 млн. грн.



- Запланировано средств на осуществление мероприятий по проведению земельной реформы, тыс. грн.
- Запланировано средств на осуществление мероприятий по сохранению, воспроизводству и рациональному использованию земли, тыс. грн.
- ▨ Фактически выделено на осуществление мероприятий по проведению земельной реформы, тыс. грн.
- ▩ Фактически выделено на осуществление мероприятий по сохранению, воспроизводству и рациональному использованию земли, тыс. грн.

Рис. 2. Характеристика размера запланированных и выделенных средств из

государственного бюджета на осуществление землеохранных мероприятий (2004 – 2012 гг.)

Источник: составлено на основании официальной информации Госземкадастра Украины [4]

Кроме того, установлено, что для обеспечения безопасности и результативности осуществления государственного регулирования в сфере земельных отношений необходимо провести ряд процедур по формированию качественно новой его системы в Украине. Поэтому следует раскрыть особенности ресурсного и функционального обеспечения государственного регулирования в сфере земельных отношений в контексте рационализации современной системы налогообложения за землепользование на разных уровнях управления. Соглашаемся с мнением Л. Оленковской, А. Помазой-Пономаренко, О. Прониной и др. [3; 5–6], что требуют внимания раскрытия организационные проблемы системы налогообложения и оплаты за использование земельных ресурсов в Украине, в т.ч. за их аренду. Уточнение таких проблем позволяет определить четыре базовых принципа для идеализации системы налогообложения, а именно: эффективность; беспристрастность; объективность; справедливость.

Налоговая компонента государственного регулирования в сфере земельных отношений (в контексте рационализации землепользования) должна направляться для обеспечения устойчивого развития регионов посредством:

- а) развития совокупности законодательно установленных обязательных нормативных налогов, сборов и платежей за землепользование;
- б) формирования адекватных принципов, форм и методов установления или отмены тех или иных налогов, платежей или сборов за землепользование;
- в) развития субъект-субъектных (а не субъект-объектных) отношений в рамках системы государственного регулирования в земельной сфере;
- г) обеспечения поступления налоговых платежей из регионов в государственный бюджет за землепользование и т.д.

Итак, государственное регулирование в сфере земельных отношений в налоговой

плоскости должно быть законодательно обеспечено, предусматривать осуществление формирования модели справедливого налогообложения за землепользование, а также способствовать повышению экономической эффективности и достижению социальных стандартов.

Учитывая общепризнанное разделение механизмов государственного управления, был проведен анализ действия таких механизмов в сфере земельных отношений. Установлено, что в Украине основным недостатком существующей организационной системы все же остается неразвитость ее основных организационно-институциональных и экономических элементов. При этом отсутствует реализация ключевой контрольной функции управления – мониторинга, который сопряжен с осуществлением анализа и оценки реальных и потенциальных угроз в сфере земельных отношений в контексте национальной безопасности, а также определением степени адекватности принятых мер защиты и введения государством для этих целей правовых ограничений и запретов. В этом контексте важным является уточнение организационно-институционального сектора земельного администрирования Украины, а также его экономических инструментов. На этом основании предложено следующее: 1) возложить обязанность на органы власти придерживаться принципа публичности и эффективности при формировании и реализации государственной земельной политики; 2) дополнить субъектный состав организационно-институционального механизма государственного регулирования земельных отношений Украины, а также инструментальный состав экономического земельного администрирования.

Выводы. Итак, сложный характер устойчивости развития (охватывающий экономическую, экологическую и социальную составляющую) требует учета как стандартов антикризисного менеджмента, так самоуправления в земельной сфере для обеспечения институциональной и корпоративной эффективности в долгосрочной перспективе. Устойчивое развитие определяет осуществление интегрированного управления совместной деятельностью и обеспечивается государственными структурами, частным сектором и общественностью для полноценного и сбалансированного удовлетворения их интересов.

Установлено, что взвешенное земельное администрирование в сфере земельных отношений как в частных, так и в публичных интересах предусматривает реализацию и совершенствование правового, экономического и организационно-институционального механизмов государственного регулирования земельных отношений. Целью функционирования этих механизмов является осуществление государством эффективной социально ориентированной (стабильной и безопасной) деятельности в сфере земельных отношений в различных условиях, с учетом национальных интересов. Среди них в сфере земельных отношений выделены интересы государства, общества и отдельно взятой личности.

Список использованных источников:

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с.
2. Земельні питання станом на 01.01.2018 р. *Український клуб аграрного бізнесу*. URL: http://ucab.ua/ua/doing_agribusiness/umovi_vedennya_agrobiznesu/zemelni_pitannya.
3. Оленковська Л. П. Місцевий економічний розвиток об'єднаних територіальних громад і державна політика у сфері земельних відносин. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. URL: <http://el-zbirn-du.at.ua/>.
4. Охорона земель. *Держгеокадастр*. URL: <https://land.gov.ua/info/okhorona-zemel/>.
5. Помаза-Пономаренко А. Л. Державне управління відносинами землекористування (центральний і регіональний рівні). *Молодий вчений*. 2015. № 2 (5). С. 196–198.
6. Проніна О. В. Розширення повноважень об'єднаних територіальних громад у сфері земельних відносин (на прикладі Херсонської області). *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. URL: <http://el-zbirn-du.at.ua/>.
7. Структура земельного фонду України та динаміка його змін (1994–2015 рр.). *Держгеокадастр*. URL: <https://land.gov.ua/info/struktura-zemelnoho-fondu-ukrainy-ta-dynamika-yoho-zmin/>.

8. Binswanger H. P., Deininger K. and Feder G. Agricultural Land Relations in the Developing World. *American Journal of Agricultural Economics*. 1993. № 75 (5). Pp. 1242–1248.
9. Guide for Beneficiary Results Assessment of Agricultural Emergency Interventions, Oslo, 2009. URL: <http://www.fao.org/3/a-b1132e.pdf>.
10. Prokopchuk O. and Gorbachova I. System of institutional and investment support of rural areas development in the USA. *Agricultural and Resource Economics: International Scientific E – Journal*. 2018. № 4 (2). Pp. 115–128.
11. Role of Land Administration in Sustainable Development – Country Case Study of India and Switzerland, M. Vclpuri, 2009. URL: <http://www.fig.net>.