

11. Крусян А. Методологія сучасного українського конституціоналізму / А. Крусян // Юридический вестник. – 2012. – №2. – С.22–29.
12. Скакун О.Ф. Теория государства и права [Текст] : (энциклопедический курс) : Учебник / О.Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2005. – 840 с.
13. Бостан С.К. Методологічний інструментарій конституційно-правового дослідження / С.К.Бостан // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 3. – С. 19-25.
14. Веклич В. Методи дослідження прав і свобод людини та громадянина / В. Веклич // Віче. – 2009. – № 22. – С. 4-6.
15. Рабінович П. Методологія вітчизняного загальнотеоретичного праводержавознавства: деякі сучасні тенденції / П. Рабінович // Право України. – 2014. - №1. – С. 11-21.
16. Философский энциклопедический словарь. – М., 1983. – 840 с.
17. Семчик В.І. Проблеми теорії законотворення / В.І.Семчик // Проблеми і перспективи розвитку та реалізації законодавства України: Тези наук.-практ. конференції. – К., Київ. Ун-т права, 2001. – С. 8–13.
18. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения / Ю.А. Тихомиров. – М. : НОРМА, 1996. – 432 с.

Стаття надійшла до редакції 24.11.2017

УДК 332.33:504.062

Чорна Марина Василівна
аспірантка кафедри державно-правових
дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

У статті досліджено пріоритетні напрямки державної політики у сфері охорони земель. Визначено, що сфера охорони земель—це сфера, на яку впливає значна кількість економічних, політичних, екологічних та соціальних факторів. Визначено сутність державної політики у сфері охорони земель. Акцентовано на тому, що на сьогодні напрямки державної політики у сфері охорони земель, на відміну від принципів в даній сфері чітко не визначені та законодавчо не закріплені. Вказано, що напрямки державної політики в сфері охорони земель безпосередньо залежать від державного управління, тобто практичної діяльності органів публічної адміністрації в даній сфері. Крім того, визначені пріоритетні напрями управлінської діяльності у сфері охорони земель.

Ключові слова: державна політика у сфері охорони земель, державне управління, принципи державної політики у сфері охорони земель, напрямки державної політики у сфері охорони земель.

Chorna M. V. PECULIARITIES OF THE STATE POLICY IN THE FIELD OF THE PROTECTION OF THE LAND

The article investigates the priority areas of state policy in the field of land protection. It is determined that the sphere of land protection is a sphere influenced by a significant number of economic, political, environmental and social factors. The essence of state policy in the field of land protection is defined. The emphasis is placed on the fact that today, the direction of state policy in the field of land protection, unlike the principles in this area is not clearly defined and not legally fixed. It is indicated that the directions of state policy in the sphere of land protection directly depend on state administration, that is, the practical activity of public administration bodies in this sphere. In addition, priority directions of management activity in the field of land protection are defined.

Key words: state policy in the field of land protection, state administration, principles of state policy in the field of land protection, directions of state policy in the field of land protection.

Постановка проблеми. На сьогодні залишається актуальним питання вдосконалення державної політики у сфері охорони земель. Україна вже чверть століття намагається реформувати земельні правідносини та знайти власний шлях і спосіб господарювання на землі.

Причина відсутності єдиного підходу до вирішення земельного питання полягає у бракові чіткого бачення цілей реформи. Вони не були сформульовані раніше і не мають конкретності зараз. Державна політика протягом 25 років була спрямована на перерозподіл землі, напрями пов'язані із визначенням кращого власника землі та на доцільність продажу землі. Усі ці напрямки державної політики безперечно важливі та необхідні країні, але їх радикально намагалися нав'язати. Спочатку великі надії поклалися на приватизацію земель, передачу їх з державної у приватну власність, потім – на паювання.

Необхідно замислитися: можливо, справа не в наявності чи відсутності земельної реформи, а в новому, більш реалістичному та прийнятному для людей підході до правовідносин у сфері охорони земель, у формуванні правової культури у сфері охорони земель, адже не всі питання доцільно вирішувати радикальним шляхом та реформуванням.

На нашу думку, сфера охорони земель – це сфера, на яку впливає значна кількість економічних, політичних, екологічних, соціальних факторів. На сьогодні державна політика, намагаючись знайти оптимальний варіант вирішення тих чи інших питань охорони землі, не звертає увагу на стан земельного фонду.

На жаль, у нас ще з радянських часів значна роль відводиться різним формальностям, а саме: погодженням, експертизам, наданням дозволів тощо, що найчастіше призводить до корупції. Необхідно зосередитися на результат – охорону землі як національного багатства держави. Важливо звертати увагу не лише на наявність чи відсутність, наприклад, дозволу, а на те, чи не погіршується стан земель, чи правильно використовуються землі і які наслідки цього використання.

Усі проблеми вирішити неможливо апіорі, але, на нашу думку, необхідно почати із спрощення процедури реєстрації земельних ділянок та порядку надання дозволів. Слід збудувати нову динамічну модель правовідносин, згідно з яким земля була б активом для розвитку, а не мертвим ресурсом.

Основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджені Законом України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI (далі – Стратегія) визначають, що проблеми у сфері охорони земель значною мірою зумовлені незавершеністю процесу інвентаризації і автоматизації системи ведення державного земельного кадастру, недосконалістю землевпорядної документації та недостатністю нормативно-правового забезпечення, проведення освітньої та просвітницької роботи, низькою інституціональною спроможністю відповідних органів виконавчої влади [1].

Для кожної із зазначених проблем необхідний механізм вирішення, який, на жаль, не зазначений ні в Стратегії, ні в іншому нормативно-правовому акті. Уряд досі працює над проектом Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» від 13 грудня 2016 року [2], яким закріплено, що земельні ділянки сільськогосподарського призначення не можуть передаватися у заставу з метою забезпечення зобов'язань перед кредиторами; забороняється здійснювати поділ земельної ділянки сільськогосподарського призначення, наданої для ведення товарного сільськогосподарського виробництва або фермерського господарства, якщо в результаті його утвориться хоча б одна земельна ділянка площею менше 1 гектару; зміна цільового призначення земельної ділянки сільськогосподарського призначення може бути здійснена не раніше 3 років з моменту набуття власником права власності на таку земельну ділянку.

Прийняття даного законопроекту розширить права суб'єктів земельних відносин, полегшить процедуру набуття права власності на землю та врегулює питання, які зменшать кількість порушень у сфері охорони землі.

Також у даному законопроекті закріплені положення про проведення електронних земельних торгів, що забезпечить відкритість дій суб'єктів земельних відносин.

Земля, яка є основним національним багатством нашої держави, історичним, політичним, економічним і соціальним ресурсом наших громадян, перебуває під постійною загрозою порушення її цілісності, якості та продуктивності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Для проведення дослідження використані наукові напрацювання таких дослідників, як Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, С.А. Сердюк, В.О. Сєрьогін, М.І. Лавейкін, Є.Н. Захарова, В.М. Другак та інші.

Дослідження зазначених науковців мають безумовну теоретичну і практичну значущість, проте й досі залишається не в повній мірі вирішеними наукові проблеми, пов'язані із виробленням цілісної системи знань про визначення напрямків державної політики у сфері охорони земель, чим і зумовлюється актуальність теми дослідження.

Формування цілей статті. Мета даної статті полягає у з'ясуванні поняття державної політики у сфері охорони земель та визначенні пріоритетних напрямків її реалізації.

Виклад основного матеріалу. Процес формування державної земельної політики в Україні пройшов декілька етапів становлення та розвитку. Починаючи з впровадження земельної реформи (грудень 1990 року – березень 1991 року), вона продовжилася зміною форм власності на землю, приватизацією земельного фонду, розмежуванням земель державної й комунальної власності. Зі зміною форм власності на землю розвивалася й удосконалювалась нормативно-правова база регулювання земельних відносин.

Державна політика у сфері охорони земель містить в собі систему правових, організаційних, економічних та інших заходів, що мають природоохоронний, ресурсозберігаючий та відтворювальний характер [3].

Статтею 3 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року № 962-IV визначені основні принципи державної політики у сфері охорони земель, а саме: забезпечення охорони земель як основного національного багатства Українського народу; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва; відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства України про охорону земель; нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси; поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності в галузі охорони земель; публічність у вирішенні питань охорони земель, використанні коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів на охорону земель [4].

Слід зазначити, що на сьогодні напрямки державної політики у сфері охорони земель, на відміну від принципів в даній сфері чітко не визначені та законодавчо не закріплені.

Під державною політикою слід розуміти сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни.

Уточнимо, що державна політика конструюється для реалізації і зовсім не констатується пост-фактум. Їй притаманний прагматизм, раціоналізм і діагностованість [5, с.8].

Отже, раціонально встановлені процедури й аналітично обґрунтовані кроки, що включають диференціацію та сегментацію проблем, урахування обмежень управлінської діяльності та низки інших аналітичних дій, сприяють процесу формування та реалізації державної політики.

Збільшення цільових програм, які спрямовані на досягнення цілей, поставлених органами державної влади, є основним інструментом структурних перетворень в економіці та розв'язанні важливих соціальних проблем [5, с.38].

На думку С. А. Сердюк, земельні відносини є одним з основних елементів відтворювального процесу в економіці країни, що зумовлюють економічні та соціальні інтереси суспільства і держави [6, с. 120–124].

Оскільки державна політика – це практична діяльність політичних суб'єктів і органів державної влади з реалізації виробленого політичного курсу та досягнення конкретних політичних цілей органи державної влади відіграють провідну роль у підготовці та виконанні державної політики. Саме в діяльності глави держави, уряду та парламенту знаходять практичне вираження сутність і роль держави в суспільстві, види цілеспрямованого впливу на нього [5, с.11].

Отже, напрямки державної політики в сфері охорони земель безпосередньо залежать від державного управління, тобто практичної діяльності органів публічної адміністрації в даній сфері.

Слід зазначити, що державна політика у сфері охорони земель безпосередньо впливає на здійснення державного регулювання та враховуючи те, що категорія державного регулювання є однією з головних дефініцій у науці та практиці державного управління для повного розуміння її суті варто більш детально розглянути поняття «державне управління».

На думку В. О. Сербогіна, державне управління – це процес діяльності органів державної влади, який спрямовано на регулювання суспільних відносин за рахунок зовнішнього і матеріального впливу на них [7, с.114].

Державне управління та політика пов'язані зі сферою суспільних справ і включені до механізму задоволення громадських інтересів шляхом формування та реалізації державної політики. До цієї сфери входять: державне управління; місцеве самоврядування; управління об'єднань і організацій; управління через асоціації громадянського суспільства тощо [5, с.12].

Актуальним заходом, який визначає зміст управління у сфері охорони земель, є саме розробка і удосконалення на всіх рівнях державного управління нормативної бази регулювання.

Разом з тим, система органів публічної адміністрації у сфері охорони земель перебуває в хаотичному стані; механізми управління землекористуванням остаточно не сформовані, система земельного законодавства не завершена, стара система земельних правовідносин та організації землекористування зазнали суттєвих реформених змін, які мають низку неузгодженостей та протиріч. Побудована система землеустрою – вітчизняне досягнення, яке має беззаперечні заслуги перед Столипінською земельною реформою, фактично розвалена.

Минуть роки – і земельна реформа в Україні кінця ХХ ст. отримає однозначну оцінку з боку істориків і політологів, економістів і соціологів, спеціалістів інших галузей знань. Але вже й на сьогодні відсутні напрями державної політики, які б сприяли покращенню державного управління у сфері охорони земель.

На думку М. І. Лавейкіна наявність діаметрально протилежних поглядів у суспільстві щодо власності на землю стала причиною компромісних формулювань Конституції України [8, с.370].

Формування ефективної державної земельної політики на регіональному рівні потребує застосування системного підходу, методологічною основою якого повинна стати концепція управління у

сфері охорони земель, що також є особливістю управління. Реалізація концепції повинна бути організована в межах комплексної програми, що систематизує взаємопов'язані цільові програми, кожна з яких визначає економічно обгрунтовані механізми (моделі) вирішення конкретних управлінських завдань.

Формування і розвиток адекватної сучасним умовам державної земельної політики, забезпечить підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами на регіональному рівні і дасть змогу створити інститут охорони землі в Україні.

Дослідниця Є. М. Захарова вважає, що ефективність такої політики забезпечується шляхом дотримання основних принципів її формування і реалізації: цілеспрямованості, інтегрованості в державну правову й економічну політику, системності, послідовності, науково-економічної обгрунтованості [9].

Формування ефективної державної земельної політики на регіональному рівні потребує застосування системного підходу, методичною основою якого має стати концепція управління земельними ресурсами в регіоні. Її реалізація повинна бути організована в межах комплексної програми, що систематизує взаємопов'язані цільові програми, кожна з яких визначає економічно обгрунтовані механізми вирішення конкретних управлінських завдань [10, с. 29–32.].

Таким чином, формування ефективної земельної політики у сфері охорони земель пов'язане, перш за все, з практичним визначенням права власності на землю, розмежуванням земель за територіальними рівнями управління, розвитком земельного ринку і створенням його інфраструктури, контролем якості землекористування й організацією заходів щодо поліпшення та відновлення земельних ресурсів на регіональному рівні.

Удосконалення системи управління земельними ресурсами країни є одним із ключових питань політики будь-якої держави. Крім того, в Україні питання охорони землі є основною проблемою земельної реформи, яка до сьогодні не знайшла остаточного вирішення і яка, у свою чергу, пов'язана з вирішенням питання про шляхи економічного і політичного розвитку України.

Серед основних напрямів управлінської діяльності у сфері охорони земель важливе місце займають обгрунтування, 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.

Висновки. Отже, державна політика у сфері охорони земель – це комплекс заходів, спрямованих на забезпечення збереження та відтворення земельних ресурсів, попередження погіршення стану земель та недопущення порушення її цільового призначення.

На нашу думку, головними завданнями державної політики щодо подальшого реформування державного управління у сфері охорони земель є:

- забезпечення безперешкодної реалізації громадянами, юридичними особами та державою права власності на землю; створення умов для рівноправної участі територіальних громад сіл, селищ та міст у ринку земель;

- забезпечення захисту інтересів територіальних громад населених пунктів щодо соціального, економічного та територіального розвитку населених пунктів, збереження їх ландшафтних та історико-архітектурних особливостей.

Основним напрямом державної політики у сфері охорони земель є здійснення заходів щодо створення державної системи управління якістю земельних ресурсів і визначення її місця в органах державного управління; забезпечення розмежування повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами та охороною земель.

Вищезазначені напрямки не реалізовані в Україні і основною причиною цього є непрофесійний підхід до управління в сфері охорони земель, а також відсутність чіткого розмежування обов'язків держави, землевласників та землекористувачів щодо охорони земельних ресурсів.

Отже, на нашу думку, пріоритетними напрямками державної політики у сфері охорони земель мають бути:

- створення та постійне оновлення розширеною бази земель різного цільового призначення;

- наявність спеціально підготовлених кадрів;

- систематичне залучення незалежної зовнішньої експертизи;

- установлення відповідних компетенцій і повноважень кадрових структур влади, залучених до формування та реалізації конкретних завдань із установленими показниками їх персональної відповідальності;

- наявність відповідних фінансових можливостей у держави для підтримки нормативних форм політико-управлінської діяльності.

Список використаних джерел:

1. Основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджені Законом України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

2. Проект Закону України "Про обіг земель сільськогосподарського призначення" від 13 грудня 2016 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60724.
3. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 року 188/98-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80>.
4. Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року № 962-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
5. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.
6. Сердюк С. А. Організаційно-правові засади державного регулювання обігу земель державної власності / С. А. Сердюк // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 6. – С. 120–124.
7. Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 114 с.
8. Лавейкін М. І. Реформування системи землевпорядкування в Україні / М. І. Лавейкін. – К. : РВПС України НАН України. – 2001. – 376 с.
9. Захарова Е. Н., Эффективное управление земельными ресурсами как фактор устойчивого развития региона. [Електронний ресурс]./ Е. Н. Захарова, И. А. Астахова. – Режим доступу: http://elibrary.ru/query_results.asp.
10. Другак В. Земельна політика щодо створення системи екологоекономічного адміністрування землекористування в Україні / В. Другак // Землевпорядний вісник. – 2013. – № 6. – С. 29–32.

Стаття надійшла до редакції 9.11.2017