

# ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

## INSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF FORMING THE REGIONAL LAND POLICY

**Зоряна РИЖОК,**  
здобувач,  
Львівський національний  
аграрний університет



**Zoryana RYZHOK,**  
PhD student  
L'viv National  
Agrarian University

Розробка раціонального інституційного забезпечення державної регіональної політики використання земельних ресурсів набуває особливого значення для сучасної України. Успішне здійснення соціально-економічних перетворень в Україні значною мірою залежить від тісної взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, раціонального поєднання загальнодержавних інтересів з інтересами й особливостями регіонів, ефективним використанням їхнього природно-ресурсного, зокрема земельного, трудового, науково-технічного та виробничого потенціалів.

Відсутність обґрунтованої регіональної політики на початковому етапі становлення незалежної України призвела до зростання диспропорцій між регіонами України щодо рівня розвитку економіки, освоєння територій, економічної ситуації. До недавнього часу це питання залишалося поза увагою інтересів. Правомірно стверджувати, що утвердження економічного зростання багатомірне в чому має істотну регіональну специфіку, що є основним критерієм для спрямування дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на створення й підтримку сприятливого середовища для розвитку землеволодіння і землекористування, вдосконалення правового регулювання земельних відносин.

Однією з основних проблем є відсутність інституційних умов для розвитку регіонів та успішного впровадження комплексних структурних реформ на регіональному рівні шляхом зміцнення конкурентоспроможності регіонів та ефективного використання їх земельно-ресурсного потенціалу. Створення інституційних умов формування регіональної земельної політики є багатоаспектним комплексним завданням, що потребує значної кількості ґрунтовних наукових досліджень і вироблення відповідної системи заходів, що потребує подальшого пошуку рішень щодо шляхів розв'язання проблем реформування земельних відносин.

**Метою** даного дослідження є аналіз інституційних засад раціонального й ефективного використання земельних ресурсів, створення умов для суттєвого збільшення соціального, інвестиційного та виробничого потенціалів землі, перетворення її у самостійний фактор економічного зростання регіону.

Сталий розвиток економіки слід забезпечувати як на регіональному рівні, так і в конкретних галузях виробництва, зокрема в землекористуванні. Однак на сьогодні, на етапі економічних перетворень, ще не стало пріоритетом держави реформувати управління регіональним розвитком та оптимально поєднувати загальнодержавні інтереси з регіональними й місцевими, підвищувати роль місцевого самоврядування, забезпечувати розвиток територій на регіональному та місцевому рівнях [2, с. 21]. На жаль,

в Україні у галузі земельних відносин, використання та охорони земель практично відсутні інституційні рамки сталого розвитку, які повинні збалансовано інтегрувати три його аспекти: екологічний, соціальний та економічний. Одночасно земля як фактор економічного зростання і як природний ресурс дотепер залишається недооціненою [6]. Головний шлях до цього – екологізація сільськогосподарського виробництва та регуляторна роль держави у вирішенні соціально-виробничих проблем. Стратегічними завданнями земельної політики мають стати такі: забезпечення високоефективного використання сільськогосподарських угідь, всебічна охорона та розширене відтворення родючості ґрунтів, вирішення продовольчої проблеми в країні [2, с. 16].

За організаційною сутністю регіональна політика являє собою сукупність організаційно-правових та економічних заходів, які за допомогою відповідних адміністративних важелів та фінансово-економічних інструментів забезпечують стимулювання ефективного, пропорційного та збалансованого розвитку економіки регіонів, раціональне та економічне використання їх ресурсного потенціалу з метою підвищення життєвого рівня населення. Ця політика зорієнтована на реалізацію системи довгострокових і поточних цілей соціально-економічного розвитку, визначених державою, а також містить комплекс відповідних державних рішень (законів, постанов, інших нормативних актів) та заходів, спрямованих на досягнення цих цілей з використанням економічних важелів [5, с. 8]. Дані заходи спрямовані на економічне зростання та збільшення національного багатства країни за рахунок ефективного використання природно-ресурсного потенціалу кожного регіону, а також досягнення збалансованості, стабільності та однорідності національного економічного простору в ринкових і перехідних до ринку умовах.

Основні напрями вдосконалення земельних відносин і формування регіональної земельної політики сформовано в монографії Л. Новаковського та М. Шквири. Головною метою управління земельними ресурсами країни на державному рівні вчені виділяють створення й забезпечення функціонування системи земельних відносин і землекористування в регіонах, що дає змогу при забезпеченні достатнього рівня соціальних та екологічних умов життя населення, ефективності розвитку підприємницької діяльності, забезпечення умов збереження і відновлення властивостей навколишнього середовища, в тому числі земельних ресурсів, отримувати максимум фінансових надходжень до регіонального бюджету [4]. Досягнення поставленої мети неможливе без створення інституційних передумов для нормативно-правового регулювання в земельно-ресурсній сфері, впорядкування системи

*Проаналізовано проблеми інституційного забезпечення державної земельної політики на регіональному й місцевому рівнях. Зазначено мету, стратегічні цілі та завдання, механізми й інструменти регулювання земельних відносин. Показано логічно-сміслову схему формування та реалізації регіональної земельної політики. Наведено визначення терміну «регіональна земельна політика» і основні заходи щодо її реалізації.*

*The problems of institutional support of the state land policy at regional and local levels are analysed. The specified objectives, strategic goals and objectives, mechanisms and instruments regulating land relations are defined. Logical-semantic scheme of the formation and implementation of regional land policy are showed. The definition of "regional land policy" and the main measures for its implementation are given.*

існуючих державних інститутів, формування інституту обмежень у використанні земель, розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування.

Тому на даному етапі розвитку країни передбачається вирішення такого основного завдання, як максимальне використання природних, зокрема земельних ресурсів регіонів, що мають особливо важливе стратегічне значення для держави з метою вирівнювання умов соціально-економічного розвитку регіонів, запобігання забрудненню навколишнього середовища, екологізації регіонального землекористування, комплексного екологічного захисту регіонів, шляхом здійснення на інноваційній основі структурної перебудови економіки регіонів з огляду на особливості їх земельного потенціалу для наповнення місцевих бюджетів з використання земельних ресурсів.

Розв'язання проблем регіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин «центр–регіони» перебуває у площині інституційного і правового поля та потребує формування й реалізації державної регіональної земельної політики, чіткого розподілу функцій та координування діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Реформування системи державного управління та місцевого самоврядування відбуватиметься у напрямі створення децентралізованої моделі організації влади, спроможної ефективно впливати на процеси соціально-економічного розвитку територій в умовах ринкової економіки, забезпечувати надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів.

Проблема інституційного забезпечення державної земельної політики на регіональному і місцевому рівнях пов'язана з незавершеністю формування сільськогосподарських формувань нового типу на землях приватної форми власності. На сьогодні відсутнє й чітке розмежування земель державної і комунальної форм власності. Місцеві органи влади не мають належного законодавчого забезпечення та фінансової бази для вирішення проблем регіонального й місцевого розвитку. Організація земельних відносин мусить спиратися і виходити з динамічної взаємодії між різними компонентами на території регіону. Вона утворює просторову форму організації управління, яка найповніше відповідає її природним і соціально-економічним умовам та забезпечує повний цикл розширеного відтворення. Дія чинників розвитку в свою чергу зумовлює формування різних елементів господарства, що й визначає його структуру. Вони охоплюють рівень життя населення, демографічну ситуацію, питання комплексного соціально-економічного розвитку, а також стан навколишнього природного середовища [1, с. 224].

Пріоритетними напрямками вирішення цих проблем є вдосконалення державного регулювання у сфері земельних відносин, відповідних правових, організаційних, економічних та інших механізмів, а також підвищення ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування за вирішення покладених на них повноважень та завдань. Регіональна земельна політика повинна охоплювати забезпечення прав землевласників і землекористувачів, встановлення земельного податку та орендної плати за землю, ринкову вартість землі, економічне стимулювання раціонального та ефективного землекористування, компенсаційні платежі та виплати у разі вилучення й консервації земель, плати за підвищення якості земель, введення економічних санкцій за нераціональне використання і погіршення екологічного стану земельних ділянок, припинення деградації ґрунтів і зростання їх родючості.

Важливим аспектом розроблення економічної політики у регіоні є комплексний розвиток, що реалізується на основі раціонального використання всіх територіальних ресурсів багатопільового призначення. Адже пріоритетними цілями державної регіональної політики є збільшення національного багатства шляхом найефективнішого використання природно-ресурсного, економічного,

трудового й наукового потенціалу кожного регіону та, як наслідок, поступове вирівнювання і зближення регіонів з різним рівнем комплексного розвитку територій [5, с. 16]. Основними заходами такого реформування є вдосконалення управління земельними ресурсами, подолання різниці у рівні розвитку центральних і периферійних сільськогосподарських районів, підвищення рівня життя селян та економічного розвитку регіонів.

Розвиток земельних відносин визначається продуманою еколого-економічною політикою держави, ключовою ланкою якої є раціональне використання й охорона земель.

Відповідно до перспектив розвитку економіки, поліпшення організації територій і визначення напрямів раціонального використання земель та їх охорони в цілому в державі, регіонах та інших адміністративних утвореннях використання земель планують з метою вдосконалення розподілу земель, що у правовій доктрині [3] являє собою діяльність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, яка полягає у створенні та втіленні перспективних програм (схем) використання та охорони земельних ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, історичних, географічних, демографічних та інших особливостей конкретних територій, а також в прийнятті та реалізації на їх основі відповідних рішень. Планування й організація раціонального використання й охорони земель забезпечує їх оптимальний розподіл між галузями виробництва та для народногосподарських потреб, максимальне збереження найцінніших сільськогосподарських угідь, що потребує підвищення їх родючості, здійснення протиерозійних і протисельових заходів, проведення рекультивациі земель.

Регіональні програми повинні спрямовуватися на комплексне вирішення питань розвитку та підтримки нових форм господарювання на землях приватної форми власності в межах повноважень місцевих органів влади, а саме: вдосконалення нормативно-правової бази; зменшення податкового тиску; впровадження системи фінансово-кредитної та ресурсної підтримки селянських господарств; сприяння розвитку інфраструктури підтримки господарств нового типу [1, с. 222].

Для забезпечення планування й охорони земель регіону здійснюють розробку та реалізацію проектів землеустрою, що забезпечують їх науково обґрунтований перерозподіл та використання. Саме це є чи не основним важелем держави з управління земельними ресурсами на місцевому рівні.

Варто звернути увагу на те, що інституційні засади земельної політики формулюються у законодавстві та нормативно-правових документах, відповідно до яких розробляються концепції та стратегії, що конкретизуються у формі планів і програм національного використання земель і, як наслідок впроваджуються у формі проектів землеустрою. Логічно-смыслову схему формування та реалізації регіональної земельної політики показано на **рисунку**.

Раціональне та ефективне використання земельних ресурсів потребує цілеспрямованого управління. Тому правомірним є констатація необхідності виділення кола питань, що стосуються регулювання земельних відносин. Саме тому доцільно виділити регіональну земельну політику держави.

Регіональна земельна політика – це система організаційно-правових та економічних заходів, що здійснюються центральними та регіональними органами влади щодо регулювання земельних відносин на регіональному рівні на основі ефективного використання наявного земельного-ресурсного потенціалу [4]. Ми розглядаємо цей термін як сукупність цілей та завдань, визначених органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, територіальними органами земельних ресурсів у стратегії, що охоплює значний проміжок часу й спрямована на досягнення поставленої мети та встановлення вектора розвитку земельних відносин за допомогою засобів і методів, сформульованих у загальнодержавних і регіональних програмах ефективного використання земельних ресурсів.

Рисунок. Логічно-смилова схема формування та реалізації регіональної земельної політики



## ВИСНОВКИ

Формування інституційного середовища розвитку земельних відносин на основі максимально повного використання їх потенціалу передбачає виявлення активної ініціативи на місцях, узгодженість дій управлінської вертикалі, функціонування спеціалізованих інституцій, які б регулювали організаційні та фінансові аспекти розвитку, зокрема: високу активність існуючих організацій та дорадчих служб, а також функціонування Державного земельного (іпотечного) банку, спеціалізованих державних фондів для стимулювання розвитку ринку земель, страхових компаній, консалтингових підприємств, спеціальних науково-дослідних установ та інформаційних служб, що потребує розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування з метою гарантування права власності та права користування земельним власникам (користувачам), забезпечення особливого режиму використання земель оздоровчого, рекреаційного, природоохоронного та історико-культурного призначення й екологічно збалансованого землекористування.

Якщо ставити оцінку інституціональному забезпеченню існуючої системи ведення земельної політики, то практично відсутніми є заходи з економічного стимулювання раціонального використання та охорони

У результаті регіональна земельна політика забезпечує реалізацію таких основних заходів, як [5, с. 22]:

1. Глибоке вивчення й оцінка внутрішнього земельного потенціалу кожного регіону, розроблення комплексних правових, організаційних, економічних та інших механізмів його ефективного використання.
2. Подальше здійснення земельної реформи та забезпечення розвитку земельних відносин з урахуванням місцевих природно-географічних та інших механізмів його ефективного використання.
3. Розмежування земель державної та комунальної власності.
4. Удосконалення земельних відносин у сільськогосподарському виробництві.
5. Розвиток земельного ринку, створення умов для розвитку конкуренції, забезпечення прозорості операцій та зменшення інвестиційних ризиків.
6. Розвиток та вдосконалення орендних земельних відносин.
7. Розвиток іпотеки землі.
8. Удосконалення системи справляння плати за землю.
9. Удосконалення методичної бази оцінки земель.
10. Удосконалення моніторингу земель, поліпшення організації контролю за раціональним використанням та охороною земель.
11. Підвищення ефективності регіональної системи управління земельними ресурсами шляхом функціонального посилення й структурної перебудови.

Питання збалансованості використання земель сільськогосподарського призначення необхідно розв'язувати кризь призму природно-просторового районування, тобто фактично диференціювати залежно від комплексу умов, притаманних кожному регіону. Застосування ландшафтного, екосистемного інтегрованого, кластерного підходів та застосування сучасних технічних і технологічних досягнень дасть змогу сформувати природно-територіальні виробничі комплекси, показати цінність земельного потенціалу кожного регіону, його ефективне використання на загальнодержавному рівні.

земель, створення й реалізації загальнодержавних та регіональних програм, проведення зонування земель за їх категоріями та типами землекористування, встановлення територіальних обмежень у використанні земель, нормування та економічного стимулювання землекористування. Все це є наслідком використання нормативів, заснованих на застосуванні встановлених величин або коефіцієнтів, що є константами, а не методів оцінки ринкової вартості, що не використовують при наданні податкових і кредитних пільг, виділенні коштів з державного або місцевого бюджету, звільнення від плати за земельні ділянки, компенсацію з бюджетних коштів за зниження доходу власників землі та землекористувачів. Зокрема, такими є нормативна грошова оцінка землі, різні ставки платежів за природні ресурси, такси у відшкодування екологічного збитку. При цьому відсутні нормативи, що вимагають формування основних положень використання та охорони земель, встановлення обмежень, розміру платежів за використання земель з урахуванням їх екологічної та соціальної цінності, показників сталого землекористування.

Інституціональні перетворення потребують зміцнення інституту земельної власності, розвитку приватно-державного партнерства, впровадження аутсорсингу в аграрну сферу. Доцільним є планування та реалізація пріоритетних програм соціально-економічного й екологічного розвитку країни та регіонів, розробка нормативно-правових актів щодо переходу на модель раціонального землекористування, здійснення цілеспрямованої інвестиційної діяльності, орієнтованої на подальшу екологізацію промислового й сільськогосподарського виробництва з виходом на міжнародні стандарти, визначення основних напрямів і параметрів розвитку економіки, включаючи структурну перебудову з урахуванням екологічних вимог.

## CONCLUSIONS

*Institutional frameworks of land relations on the basis of the fullest possible use of their potential involves identifying active*

initiatives in the field, vertical coherence of management, operation of specialized institutions that govern organizational and financial aspects of development. In particular, the high activity of existing organizations and extension services, as well as the functioning of the State Land (Mortgage) Bank, specialized state funds to encourage the development of land market, insurance companies, consulting companies, specialized research institutions and information services, which requires the separation of powers of state and local authorities to ensure ownership and use rights of land owners (users), providing a special regime of land use recreation, conservation and historical and cultural and environmentally sustainable land use.

If you put the evaluation institutional support of the existing system of the land policy, virtually absent are measures of economic incentives for sustainable land use and protection, creation and implementation of national and regional programs, conducting zoning by class and type of land use, establishing territorial restrictions in land use, regulation and economic incentives for land use. All this is a consequence of the use of standards-based application set values or coefficients are constants, not methods to assess the market value that is not used in the provision of tax and credit benefits, allocation of funds from the state or local budget, exemption from payment for land, compensation from the budget for lower income land-owners and land users. In particular, these are normative monetary valuation of land, different tax rates on natural resources taxes in compensation for environmental damage. There are no regulations requiring the formation of the main provisions of the land use and protection; setting limits, the size of payments for land use in view of their environmental and social values and indicators for sustainable land use.

Institutional transformation need to be strengthened institution of land ownership, the development of public-private partnerships, outsourcing in agriculture. It is appropriate planning

and implementation of priority programs of socio-economic and environmental development of the country and regions develop regulations for the transition to a model of rational land use, implementation of targeted investment aimed at further ecologization of industrial and agricultural production with direct international standards, identifying key guidelines and parameters of the economy, including restructuring, taking into account environmental requirements.

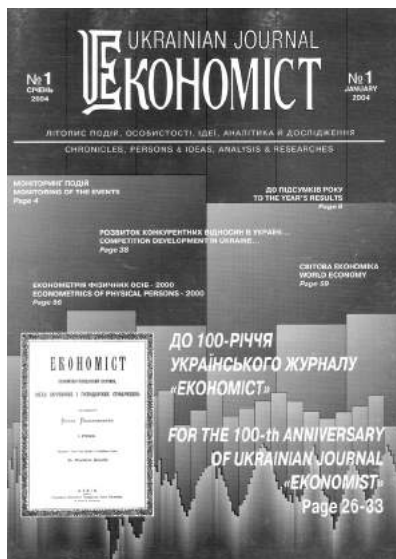
ЛІТЕРАТУРА

1. Богіра М.С. Землевпорядне проектування: теоретичні основи і територіальний землеустрій: навч. посібн. / М.С. Богіра, В.І. Ярмолюк, за ред. к.е.н. М.С. Богіри. – Львів: ЛНАУ, 2010. – 334 с.
2. Богіра М.С. Землекористування в ринкових умовах: еколого-економічний аспект: монографія / М.С. Богіра. – Львів, ЛНАУ, 2008. – 225 с.
3. Земельний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://land.gov.ua/za-tytamy-normatyvno-pravovoho-aktu/zemelnyi-kodeks.html>.
4. Новаковський Л.Я. Регіональна земельна політика / Л.Я. Новаковський, М.І. Шквир. – Київ : Урожай, 2006. – 136 с.
5. Свистун Л.А. Формування ринку землі в умовах реалізації регіональної земельної політики: монографія / Л.А.Свистун. – Одеса : Фенікс, 2011. – 256 с.
6. Третяк А.М. Завдання та механізми реалізації державної екологічної земельної політики в сучасних умовах / А.М. Третяк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecoj.dea.gov.ua/wp-content/uploads/2013/12/tretyak.pdf>.

REFERENCES

1. Bohira M.S. Zemlevporyadne proektuvannya: teoretychni osnovy i terytorial'nyy zemleustriy [Land management design: theoretical base and territorial land management]. L'viv: LNAU, 2010, 334 p. [in Ukrainian].
2. Bohira M.S. Zemlekorystuvannya v rynkovykh umovakh: ekoloho-ekonomichnyy aspekt [Land use in market conditions: environmental and economic aspect]. L'viv, LNAU, 2008, 225 p. [in Ukrainian].
3. The Land Code of Ukraine. Available at: <http://land.gov.ua/za-tytamy-normatyvno-pravovoho-aktu/zemelnyi-kodeks.html> [in Ukrainian].
4. Novakovskyy L.Ya. Rehional'na zemel'na polityka [The regional land policy]. Kyiv, Urozhai, 2006, 136 p. [in Ukrainian].
5. Svystun L.A. Formuvannya rynku zemli v umovakh realizatsiyi rehional'noyi zemel'noyi polityky [The formation of the land market in terms of implementation of regional land policy]. Odesa, Feniks, 2011, 256 p. [in Ukrainian].
6. Tretyak A.M. Zavidannya ta mekhanizmy realizatsiyi derzhavnoyi ekolohichnoyi zemel'noyi polityky v suchasnykh umovakh [Objectives and mechanisms for the implementation of the state environmental land policy in modern conditions]. Available at: <http://ecoj.dea.gov.ua/wp-content/uploads/2013/12/tretyak.pdf> [in Ukrainian].

118 років! 1897 – від ідеї журналу до сьогодні – 2015



111 років! 1904 – як щомісячний журнал – 1997 – 2015