МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
УМАНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ САДІВНИЦТВА
Кафедра геодезії, картографії і кадастру

Допускається до захисту

“_____”_____2024 р.

Завідувач кафедри:_____

_____

Пояснювальна записка
до кваліфікаційної роботи освітнього рівня «Магістр»

«ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ»

Виконав – студент групи 21м-зм
освітньої програми «Геодезія та
землеустрій», спеціальності 193
«Геодезія та землеустрій»
Мовчан Денис Сергійович

Науковий керівник – д. техн. н.,
професор Рудий Р. М.

Умань 2024

Уманський національний університет садівництва

Кафедра «ЗАТВЕРДЖУЮ»

геодезії, картографії і кадастру Завідувач кафедри _____Ю. О. Кисельов

ЗАВДАННЯ

на кваліфікаційну роботу освітнього рівня «Магістр»

студентові групи 21м-зм _____ ___Д. С. Мовчану

(підпис) (ініціали, прізвище)

1. Тема кваліфікаційної роботи _____«ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ»

затверджена наказом по університету №___ від "___"_____р.

2. Термін здачі студентом закінченої кваліфікаційної роботи _____

3. Вихідні дані для кваліфікаційної роботи:

Земельний кодекс України.

Фондові матеріали Держагеокадастру України.

4. Перелік питань, які необхідно розробити (наводиться зміст, який містить пункти і підпункти усіх розділів):

1. Теоретико-концептуальні підходи до формування та реалізації державної земельної політики

1.1. Базові категорії теорії державного управління в системі регулювання земельних відносин

1.2. Концептуальні засади формування державної політики регулювання земельних відносин

2. Аналіз результативності реалізації сучасної державної політики регулювання земельних відносин

2.1. Визначення структурних та ресурсно-функціональних характеристик структури державного регулювання земельними відносинами в Україні

2.2. Функціональна характеристика діяльності суб'єктів управління у сфері земельного регулювання

3. Етапи формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин при застосуванні програмно-цільового підходу

3.1. Етапи формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин при застосуванні програмно-цільового підходу

3.2. Цільові функціонали формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин

4. Охорона праці

5. Консультанти з роботи:

Розділ	Консультант	Підпис, дата	
		завдання видав	Завдання прийняв
Охорона праці	Трус О. М., канд. с.-г. наук, доцент		

6. Дата видачі завдання "____"_____ _____р.

Керівник _____д. техн. н., проф. Р. М. Рудий

Завдання прийняв до виконання "____"_____ _____р.

Студент _____.

(підпис)

Реферат

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Мовчан Денис Сергійович – Кваліфікаційна робота освітнього рівня «Магістр». Кафедра геодезії, картографії і кадастру. – Умань, Уманський НУС, 2024. 127 с. текст. част., 9 рис., 14 табл., 55 джерел.

Метою дипломної роботи є узагальнення й удосконалення теоретичних та науково-методичних положень і розробка та обґрунтування методичних засад щодо формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні в ресурсних обмеженнях. Для досягнення поставленої мети було передбачено постановку, формулювання та поступове вирішення таких завдань: розробити та побудувати концептуально-аналітичну модель стратегії формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні; визначити сутність та зміст процедур провадження стратегічного планування, що засновані на використанні положень програмно-цільового підходу до формування державної політики регулювання земельних відносин в Україні; визначити структуру механізму державного регулювання земельних відносин в Україні; розвинути понятійно-категоріальний апарат теорії державного управління за рахунок авторського трактування понять "державна політика регулювання земельних відносин", "механізм державного регулювання земельних відносин"; визначити методологічно важливі положення щодо розроблення і узагальнення оптимізаційного складу принципів забезпечення результативності процесів формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні. Теоретичною та методологічною основою є фундаментальні положення економічної теорії та теорії державного управління, наукові здобутки вітчизняних і зарубіжних вчених у сфері державного управління, економічного розвитку національної природоохоронної системи та державного регулювання розвитку земельних відносин.

Ключові слова: державна земельна політика; земельні відносини; земельне регулювання; програмно-цільовий підхід; управління.

ЗМІСТ

Вступ……6

1. Теоретико-концептуальні підходи до формування та реалізації державної земельної політики……..……11

1.1. Базові категорії теорії державного управління в системі регулювання земельних відносин ……..11

1.2. Концептуальні засади формування державної політики регулювання земельних відносин ……24

2. Аналіз результативності реалізації сучасної державної політики регулювання земельних відносин...…….34

2.1. Визначення структурних та ресурсно-функціональних характеристик структури державного регулювання земельними відносинами в Україні.34

2.2. Функціональна характеристика діяльності суб'єктів управління у сфері земельного регулювання ……44

3. Розроблення державної політики регулювання земельних відносин в Україні……...66

3.1. Етапи формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин при застосуванні програмно-цільового підходу …...66

3.2. Цільові функціонали формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин ……...102

4. Охорона праці……114

Висновки……...……..119

Список використаних джерел……122

ВСТУП

Сучасна державна політика регулювання земельних відносин в Україні – є ключовим фактором забезпечення результативності провадження суспільно-політичної та економічної діяльності в Україні, що підтримує життєдіяльність і виступає в якості детермінанти людської культури та суспільного устрою в державі, виробництва і раціонального освоєння її природо-ресурсного потенціалу. На жаль в Україні, наразі, відсутній системний підхід до реформування земельних відносин, законотворчий процес у цій сфері відрізняється фрагментарністю та незбалансованістю. Законодавча база у сфері правового регулювання земельних відносин – це неузгоджений масив нормативно-правових актів, передусім підзаконного характеру, які не пов'язані між собою та створюють передумови для виникнення численних колізій. Оскільки, сучасна державна політика регулювання земельних відносин повинна бути спрямована на досягнення раціонального використання та охорони землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян, то задля вирішення цього науково-прикладного завдання слід підтвердити, що його розв'язання можна убезпечити лише за наслідками: а) розвитку теоретико-концептуальних підходів щодо формування та реалізації державної земельної політики в ресурсних обмеженнях; б) здійснення об'єктивного аналізу результативності реалізації відповідного типу стратегічного інструментарію; в) розробки адекватної реальним процесам державної політики регулювання земельних відносин в Україні.

Внутрішні проблеми соціально-економічного розвитку України, які поглиблені воєнним конфліктом на сході України, обумовлюють підвищення ролі суб'єктів державного управління у процесі регулювання земельних відносин. Здійснення земельної реформи в Україні, яка проводиться вже двадцять чотири роки, заклало певні організаційно-економічні основи нового ринкового земельного ладу, але не вирішило основних проблем в земельних

відносинах. Недосконаліть державного регулювання земельних відносин та відсутність цілеспрямованості їхнього реформування загострили природо-ресурсні проблеми забезпечення сталого розвитку держави і її регіонів, зокрема, це пов'язано з погіршенням стану ґрунтів. Вирішення цих питань, у багатьох випадках, стримується неналежною методологічною основою вдосконалення державної політики регулювання земельних відносин.

Теоретичним і прикладним проблемам щодо визначення сутності та змісту державної політики і державного регулювання у різних сферах діяльності присвячено низку досліджень вчених: В.Б. Авер'янова, О.Л. Валевського, М.Х. Корецького, В.В. Микитенко, В.А. Ребкала, Л.В. Сморгунова, В.В. Тертички та ін. Стосовно детального опису заходів і технології реалізації державної політики регулювання земельних відносин у науковій літературі представлено розробки: В.І. Андрейцева, М.М. Бахуринської, В.А. Боклаг, М.В. Бочкова, М.П. Бутка, О.М. Гарнаги, Б.М. Данилишина, А.С. Даниленка, Д.С. Добряка, Б.В. Єрофеєва, А.І. Крисака, В.В. Лобанова, А.Г. Мартина, А.М. Мірошниченка, Л.Я. Новаковського, В.В. Носіка, А.А. Погребного, А.Л. Помази-Пономаренко, А.М. Третяка, М.М. Федорова, О.В. Ходаківської, Г.І. Шарого, М.В. Шульги та ін. Значний внесок у площині удосконалення структури і змістовності механізму державного управління загалом, і раціоналізації використання земельних ресурсів країни зокрема, зробили такі вчені-економісти: В.А. Голян, О.Є Євграфов, Ш.І. Ібатуллін, О.В. Сакаль, О.В. Степенко, А.М. Третяк, Р.В. Триполиць, В.Н. Хлистун, Є.В. Хлобистов та ін.

Проте, наразі, існує гостра потреба у проведенні системного дослідження науково-прикладних засад формування і реалізації дієвої державної політики регулювання земельних відносин в Україні у ресурсних обмеженнях при постійному нарощенні суспільно-політичних загроз українському державотворенню.

Проблематика формування державної політики регулювання земельних відносин, що спроможна забезпечити ефективне, раціональне та екологічно

безпечне землекористування та охорону земель в Україні, потребує системного розв'язання. Наявна необхідність: а) удосконалення теоретико-методичних основ формування названої політики; б) практичної реалізації державної політики регулювання земельних відносин; в) комплексного дослідження результативності функціонування механізму державного регулювання земельних відносин, адекватного трансформаційним процесам у сфері земельних відносин; г) обґрунтування та розроблення практичних рекомендацій із цієї проблеми, які забезпечать раціоналізацію використання та охорони землі. Викладене зумовило актуальність дипломного дослідження.

Метою кваліфікаційної роботи є узагальнення й удосконалення теоретичних та науково-методичних положень і розробка та обґрунтування методичних засад щодо формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні в ресурсних обмеженнях.

Для досягнення поставленої мети було передбачено постановку, формулювання та поступове вирішення таких *завдань*:

– розробити та побудувати концептуально-аналітичну модель стратегії формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні;

– визначити сутність та зміст процедур провадження стратегічного планування, що засновані на використанні положень програмно-цільового підходу до формування державної політики регулювання земельних відносин в Україні;

– визначити структуру механізму державного регулювання земельних відносин в Україні;

– розвинути понятійно-категоріальний апарат теорії державного управління за рахунок авторського трактування понять "державна політика регулювання земельних відносин", "механізм державного регулювання земельних відносин";

– визначити методологічно важливі положення щодо розроблення і узагальнення оптимізаційного складу принципів забезпечення результативності

процесів формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні.

Об'єктом дослідження є процеси державного управління земельними відносинами в Україні на сучасному етапі її розвитку.

Предмет дослідження – теоретичні, методичні та прикладні засади формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні системно-універсального типу та практичні рекомендації щодо їхнього запровадження у практику управління в ресурсних обмеженнях і при постійному нарощенні суспільно-політичних загроз українському державотворенню.

Методи дослідження. Теоретичною та методологічною основою є фундаментальні положення економічної теорії та теорії державного управління, наукові здобутки вітчизняних і зарубіжних вчених у сфері державного управління, економічного розвитку національної природоохоронної системи та державного регулювання розвитку земельних відносин. У роботі використано сукупність методів: загальнонаукові методи аналізу і синтезу – задля оцінки динаміки, структури та результативності реалізації сучасної державної політики; порівняльний аналіз – задля дослідження методологічних і методичних підходів, розроблення авторської концепції та пропозицій за урахування результатів досліджень провідних вітчизняних і зарубіжних вчених, присвячених особливостям розвитку земельних відносин; порівняльно-правовий – задля порівняння нормативно-правових актів, теоретичних положень та практики різних країн; логіко-семантичний – задля поглиблення понятійного апарату при визначенні основних складових державної політики регулювання земельних відносин; формалізації – задля дослідження системи державного регулювання земельних відносин, її механізмів, суб'єктів та об'єктів; системно-аналітичний – задля аналізу законодавчих актів та інших нормативно-правових документів; абстрактно-логічний – задля теоретичних узагальнень і обґрунтування та формування науково-прикладних висновків.

Структура і обсяг роботи. Робота складається зі вступу, чотирьох розділів, висновків, списку використаних джерел (55 найменувань), додатків, Основний текст роботи викладений на 127 сторінках й містить 14 таблиць і 9 рисунків.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

1.1. Базові категорії теорії державного управління в системі регулювання земельних відносин

Слід вказати і підтвердити, що земельні відносини та земельні ресурси – є одним з найважливіших економічних ресурсів, яким належить центральне місце в політиці та стратегії економічного розвитку держави. При цьому, як відомо з джерела [11], в урбанізованому світі життя громадян не може бути суттєво поліпшено без раціональної земельної політики. Це визначає виняткову важливість земельного питання для успішного сталого розвитку [11, с. 236]. Тому, з огляду на зазначене вище, можна репрезентувати сутність і зміст поняття «земля», яке в залежності від контексту використовується у багатьох розумінням [11, с. 15]: як планета, як суходіл, як ґрунти – верхній шар земної поверхні, придатний для життя рослин, як економічна категорія – загальний засіб праці і основний засіб виробництва у сільському господарстві, як територія з угіддями, якою хтось володіє, територія з правовим режимом тощо. В межах одного розуміння можуть також існувати різні підходи до наповнення поняття «земля» конкретним змістом.

Зазначимо, що вихідними положеннями ЗУ «Про охорону земель» [6] «земля» трактується як «поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею». Поряд із цим, за статтями усталеного й затвердженого на державному рівні ДСТУ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84), визнано таке у розділі: «Землі. Терміни та визначення»: «землі – це найважливіша частина навколишнього природного середовища, що характеризується простором, рельєфом, ґрунтовим покривом, надрами, водами, є основним засобом

виробництва у сільському господарстві, а також просторовою базою для розміщення галузей народного господарства» [5]. Слід вказати і те, що у науковій літературі дослідники пропонують власні визначення сутності та змісту поняття «земля». Так, зокрема, В. В. Носік розглядає поняття «земля» у юридичному значенні та як основу національного багатства. На його думку, в юридичному значенні земля (як об'єкт права власності українського народу) - це розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України, цілісний, нерухомий шар земної кори, який є основою ландшафту і просторовим базисом для гармонійного розподілу місць розселення, діяльності людей, об'єктів природно-заповідного фонду з урахуванням економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства, належить народу на праві абсолютної власності, складає частину національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави.

Відповідно до зазначеного, як основа національного багатства земля - це розташована над надрами в межах державних кордонів частина земної поверхні з родючим шаром ґрунту, який використовується для виробництва у сільському господарстві абсолютної і додаткової вартості, що має і розподілятися між сільським господарством, промисловістю і державою через приватну і суспільну форми власності за об'єктивним природним законом прогресивного економічного розвитку суспільства, що забезпечує збереження і підвищення родючості ґрунту, відновлення людської праці і розширене відтворення капіталу з метою забезпечення потреб та інтересів кожного громадянина і всього українського народу [14]. Однак, на думку вченого В. І. Андрейцева [8, с. 4], у юридичному значенні земля - головна територіально-просторова частина довкілля (навколиш-нього природного середовища) у межах території України, національне багат-ство українського народу, матеріальна основа територіальної цілісності, суверенітету й національної безпеки держави. Диференціюється земля на окремі земельні ділянки (частини), які перебувають у власності українського народу або уповноваженого ним органу - держави і використовується для задоволення загальних інтересів, або на праві

колективної і приватної власності - і використовується з метою забезпечення корпоративних і особистих прав особи, або на праві комунальної власності, як територіальна основа місцевого самоврядування. Земля виступає основним засобом виробництва у сільському господарстві та в інших галузях господарювання, є операційною базою для системи розселення, у тому числі для садових поселень, розміщення галузей народного господарства, для державного матеріального резерву, шляхів сполучення. Вона є невід'ємною умовою, місцем, засобом і джерелом існування живих організмів, життєдіяльності людини, забезпечення її духовних і матеріальних [8, с. 4-6].

Поряд із визначенням сутності та змісту такого поняття як «земля», у земельному законодавстві використовується також категорія «земельна ділянка». Відповідно до статті 79 ЗКУ «земельна ділянка – це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами» [8]. Визнаємо про таке: на твердження В. І. Андрейцева, *в* юридичному значенні земельна ділянка може розглядатися як територіально-просторова, індивідуально-визначена та юридично відособлена поверхнева частина (включаючи ґрунтовий покрив) відповідної категорії земель, межі якої встановлені на місцевості і зафіксовані у земельно-правових документах, що посвідчують її приналежність на підставі відповідного юридичного титулу власникам чи користувачам для цільового використання в якості операційної бази, засобу, умови та джерела життєдіяльності та задоволення матеріальних, соціальних, екологічних, духовних та інших потреб та інтересів особи [8, с. 16-17].

За визначенням В. В. Носіка [14], земельна ділянка - це розташована над надрами частина земної поверхні, що є основою ландшафту, нерухома за місцем знаходження, індивідуально визначена в конкретній місцевості за розмірами, межами, цільовим (функціональним) призначенням, встановленими законом, адміністративним актом чи договором правами та обов'язками на неї громадян та юридичних осіб та інших суб'єктів земельного права [15, с. 188].

У цій відповідності слід підтвердити, що, наприклад, М. В. Шульга визначає земельну ділянку як частину поверхні земного ґрунту, яка є основою ландшафту, має фіксовану площу, межі та місцезнаходження, а також характеризується певним якісним станом і притаманним їй правовим статусом [23, с. 29]. А у нормативно-правових матеріалах і документах ООН [28] зустрічається формулювання змістовності «земельної ділянки» як «окремої замкненої площі або багатокутника, що географічно визначається її (його) межами, і включає землю, на яку поширюються однорідні майнові права та яка перебуває в одній і тій самій власності» (“land parcel, here defined as a single closed area or polygon that is determined geographically by its boundaries, contains land under homogeneous property rights and is held in one ownership").

Засвідчимо, що у земельному законодавстві термін «земля» вживається також і у двох розуміннях – як земна поверхня та певний простір над і під нею (земля «у суворому розумінні») та як синонім терміну «земельна ділянка». При цьому, як визнано та обґрунтовано у джерелах [4] при використанні терміну земля у першому розумінні загалом можна стверджувати, що «земля» - це множина земельних ділянок. Таким чином, при використанні терміну «земля» у першому розумінні поняття «земельна ділянка» та «земля» співвідносяться як частина та ціле. Земельна ділянка, маючи всі родові ознаки землі має додаткову видову ознаку – установлені межі [10, с. 15].

У багатьох випадках, у тому числі й у законодавстві України, термін «земля» вживається замість поняття «земельна ділянка» і, зазвичай, можна зустріти викладення доктринальних засад, за якими, у більшій мірі, застосують терміни «оренда землі» (замість «оренда земельної ділянки»), «купівля-продаж землі» (замість «купівля-продаж земельної ділянки») тощо. Відзначаючи формальну некоректність таких висловів, слід визнати, що наразі вони є усталеними, і викоренити вживання термінів «земля» та «земельна ділянка» як синонімів навряд чи вдасться. Проте слід чітко усвідомлювати, в яких випадках поняття «земля» вживається у своєму «основному» розумінні, а в яких - у розумінні поняття «земельна ділянка» [11, с. 20].

У спеціальній науковій літературі вживається також поняття «земельні ресурси». Так, зокрема, на думку В. Єрмоленка, категорії «земля», «земельні ресурси» та «земельні ділянки» співвідносяться як загальне, особливе та одиничне (локальне). Поняття «земельні ресурси» вживається у розумінні певної сукупності земельних ділянок, їх складають вже освоєні людством поверхні земельних ділянок, які задовольняють певні потреби людей та надають можливість досягти певного соціального ефекту [48, с. 44-45]. Однак, найбільш вдалим, на думку автора цієї дисертації, для використання в системі державного управління, є визначення понять «землі» та «земельної ділянки», які запропоновані до застосування А. М. Мірошниченком [11, с. 25]. На його твердження, поняття «землі» вживається в розумінні земної поверхні та простору над та під нею на висоту та глибину, необхідну для використання відповідної земельної ділянки за цільовим призначенням (у тому числі її забудови), включаючи ґрунтовий покрив у межах цього простору. У свою чергу , земельна ділянка - це частина землі із визначеними межами та місцем розташування.

У процесі використання землі між людьми встановлюються певні виробничі відносини: матеріальні (охоплюють систему володіння і користування зем-лею) та суспільно-економічні, що виникають при використанні землі як засобу виробництва. Сукупність цих відносин утворює земельні відносини. Не зважаючи на бурхливі дискусії, які точаться навколо процесів регулювання земельних відносин, однозначного визначення земельних відносин не містить ні наукова, ні юридично-правова література (засвідчено у науковій праці [21, с.31]).

Земельний кодекс України (редакція 1992 року) не давав чіткого і конкретного визначення цього поняття. Чинний земельний кодекс дає наступне визначення земельним відносинам - це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею [8]. Тобто, земельні відносини визначаються як відносини з приводу прав власності на землю. Однак таке визначення земельних відносин не повною мірою відображає їх сутність і зміст

та не вказує на їх об'єктний та суб'єктний склад. В реальній дійсності функціонують також земельні відносини, пов'язані з охороною земель, відтворенням і підвищенням родючості ґрунтів, здійснення управління у сфері земельних відносин тощо.

Відсутність єдиного визначення даного поняття спостерігається в науковій літературі. У своїх наукових працях вчені по-різному підходять до визначення земельних відносин (Додаток Б табл. Б.1), проте, визнаємо, що у більшості випадків земельні відносини пов’язують з категорією власності на землю.

Визнаємо об’єктивним і наступне твердження:

земельні відносини — дуже складна багатогранна проблема, яка охоплює велике коло питань: форми власності і господарювання, ринок земель, оцінка та ціна землі, рента, податок на землю, управління земельними ресурсами, розмежування земель державної й комунальної власності, розподіл та використання *коштів,* які надходять від обороту земель (земельний податок, орендна плата) тощо. Поряд із цим, земельні відносини за своєю сутністю становлять сукупність правових, економічних, соціальних, природо ресурсних і екологічних відносин, що виникають між суспільством та його членами у процесі використання земельних ресурсів й управління ними. Формування і матеріалізація земельних відносин здійснюється за допомогою системи об'єктивно пов'язаних адміністративно-правових та економічних заходів впливу держави на їх суб'єкти, що забезпечують права землевласників і землекористувачів, умови ефективного, раціонального й екологобезпечного використання земельних ресурсів та їх охорону [21, с. 32]. Відтак, враховуючи розробки вчених у такій галузі науки як механізми державного управління, де деталізовано сутність та визначення земельних відносин, можна викласти й авторське трактування змістовності поняття *земельних відносин* – це специфічний вид суспільних відносини між юридичними та фізичними особами, органами державної влади, органами місцевого самоврядування з приводу

володіння, користування, розпорядження та управління землями, земельними ділянками, а також з приводу охорони та відтворення земель.

На переконання В. М. Хлистуна та В. Х. Улюкаєва, поруч із формами земельної власності «...важливим аспектом земельних відносин є форми управління земельними ресурсами, які значною мірою залежать від форм власності на землю і характеризуються системою політичних, соціально-економічних, правових та адміністративних заходів, спрямованих на організацію використання землі» [22, с. 4]. Окремі вчені у своїх наукових дослідженнях дійшли висновку про те, що серед таких складових земельних відносин як «володіння», «управління» та «розпорядження» доцільно виділяти категорію «управління земельними ресурсами». Так, зокрема, окремі автори (Л. Я. Новаковський та М. І. Шквар) під управлінням земельними ресурсами вбачають «систему політичних, соціально-економічних, правових і адміністративних заходів, спрямованих на організацію їх використання» [18]. А на думку та обґрунтування, наприклад, А. М. Третяка, управління земельними ресурсами – це систематичний, свідомий, цілеспрямований вплив держави і суспільства на раціональне використання землі через ринкові земельні відносини [23].

Поряд із зазначеним вище, автор вважає за потрібне врахувати при розробленні та обґрунтуванні теоретико-концептуальних засад державного регулювання розвитку земельних відносин в Україні і наукові формулювання, запропоновані О. О. Погрібним, який визначає державне управління земельним фондом як діяльність державних органів із забезпечення раціонального використання та ефективної охорони земель на основі проведення організаційно-правових та адміністративно-управлінських заходів у поєднанні із стимулюючими заходами економічного характеру *[6, с. 417].* Відтак, засвідчуємо про таке: автор дисертації підтримує думки та обґрунтування, які репрезентовано *А. П. Гетьманом про те, що* державне управління земельним фондом – це «організаційно-правова діяльність уповноважених органів із забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель усіма суб’єктами

господарювання у межах, визначених земельним законодавством України» *[7, с. 179]*. Буквальне ж розуміння базового терміну «управління земельним фондом» є значно вужчим, і означає розподіл та перерозподіл земель та організацію їх використання. Виходячи із такого визначення, управління земельним фондом є складовою управління у галузі земельних відносин *[10, с. 334]*.

Підтвердимо, що управління земельними ресурсами містить в собі різні заходи: планування, регулювання, організацію і контроль за використанням земель, а отже, його необхідно розглядати через призму управління раціональним використанням земельних ресурсів та охороною земель. При цьому, об'єктом управління – є весь земельний фонд України, адміністративно-територіальної одиниці, земельні угіддя окремих землеволодінь і землекористувань, що відрізняються за характером використання, правовим статусом, а також земельні ділянки, що не ввійшли в землекористування (землі загального користування).

З прикладної точки зору, об'єктом управління, наразі, є земельні відносини, процеси формування землеволодінь та землекористувань, організація раціонального використання, охорони та відновлення корисних властивостей земель-них ресурсів, які відповідають сучасним потребам людини і вимогам законів природи. Поряд із цим, у державному управлінні, вживаються терміни «держав-не регулювання земельних відносин», «державне управління земельними відносинами», «управління земельним фондом».

Так, наприклад, у науковій роботі [17] її автором детально розглянуто і розкрито сутність і зміст таких понять як «державне регулювання земельних відносин», «державне управління земельними відносинами». При цьому, під-твердимо, що д*ержавне регулювання земельних відносин* (ДРЗВ) – визнано специфічним видом діяльності державних органів, який спрямовано на створення сприятливих умов для розвитку земельних відносин у пріоритетному для держави напрямку за допомогою економічних, організаційних та правових заходів, що направлені на оточуюче середовище суб'єктів земельних відносин з

метою впорядкування, систематизації їх діяльності та забезпечення реалізації інтересів і прав як громадян, так і держави. Відтак, засвідчимо і про те, що *державне управління земельними відносинами* - це цілеспрямований вплив держави як суб'єкта управління на стан і розвиток земельних відносин з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції України та інших законодавчих актах, шляхом запровадження державної земельної політики, через ефективну діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією (деталізовано у попередній науковій праці [17]). Тому, задля з'ясування змістовності поняття «державна політика регулювання земельних відносин» необхідно дослідити зміст загальних категорій «політика» та «державна політика».

Вважаємо, що необхідно було б передбачити, задля розв’язання науково-прикладного завдання, детальний опис такого поняття як «політика» (від грец. politike) — мистецтво управління державою. Існує думка, що цей термін поширився під впливом роботи Арістотеля «Політика», яка при перекладі називається як «те, що відноситься до держави». Зауважимо, що ще на початку ХХ століття М. Вебер визначив сутність політики як сферу відносин і діяльності з керівництва (управління) суспільством [21, с. 65]. Політика – явище багато-гранне. Це і публічний процес, і мистецтво державного управління, це компроміс і консенсус, конфлікти і боротьба, врядування і управління.

Тоді, на твердження автора дисертації змістовність такого поняття як «політика» можна сформулювати як –цілеспрямована суспільна діяльність людей, груп людей, що спрямована на досягнення, утримання й реалізацію влади, насамперед державної.

Як визнає і доводить у дослідженнях О. Валевський, «у вузькому розумінні політика - це дії щодо створення умов, які сприяють оптимальній реалізації інтересів суб’єктів політичної дії – особистості, об’єднань громадян (соціальних, професійних, етнічних тощо), держави» [16, с. 8]. А, наприклад, В. Тертичка, визначає сутність і зміст політики як сукупність специфічних,

неорди-нарних дій, заходів та інститутів, за допомогою яких відбувається задоволення різноманітних інтересів диференційованого суспільства та їх узгодження з метою встановлення та збереження політичного і громадського порядку, досягнення злагоди і політичної інтегрованості суспільства [27].

Політологічний енциклопедичний словник за редакцією Ю. С. Шемшученка та В. Д. Бабкіної дає наступне визначення змістовного наповнення поняття «політики» - як організаційна, регулятивна і контрольна сфера суспільства, у межах якої здійснюється соціальна діяльність, спрямована головним чином на досягнення, утримання й реалізацію влади індивідами й соціальними групами задля здійснення власних запитів і потреб [27]. При цьому дослідниками визнано, що елементами політики є її суб'єкти, які впливають на владу або які її використовують з метою забезпечення своїх потреб та інтересів. Таким чином, у найбільш загальному й універсальному вигляді поняття «політика» можна трактувати як особливий вид людської діяльності, пов'язаний з одержанням і здійсненням влади. Це відносини, які виникають і існують між групами людей, окремими людьми з приводу влади, насамперед державної влади [21, с. 66] .

Відповідно до вказаного вище признаємо, що державна політика є непростим процесом, який складається з багатьох рішень, які приймаються багатьма суб'єктами та інститутами. Попри велику кількість визначень термін «політика» загальноприйнятого визначення державної політики не існує. Так, наприклад, Томас Дай пропонує коротке, але, на твердження дисертанта, точне визначення державної політики як «будь чого, що влада вибирає, робити це чи не робити» [55]. Запропоноване визначення Томаса Дая чітко вказує, що носієм здійснення державної політики є влада. Це означає, що будь-які інші рішення приватних юридичних чи фізичних осіб чи інших суспільних груп не є державною політикою. Тобто, коли ми говоримо про державну політику, ми говоримо про дії влади. Державна політика — це заходи, вжиті виключно інститутами влади. Державна політика включає фундаментальний вибір з боку влади — робити чи не робити дещо. А Вільям Дженкінс визначає державну

політику як «набір взаємозв'язаних рішень, прийнятих суб'єктом політики чи їх групою для вибору цілей та засобів їх досягнення в рамках специфічної ситуації, в якій ці рішення мають, в принципі, бути в межах повноважень цих суб'єктів» [58].

Підтвердимо і те, що на визначення Дж. Андерсона, державну політику можна визначити як «цілеспрямований курс дій, що виконується суб'єктом чи їх групою, що займаються проблемою чи питанням», а також має базуватись на законодавчій базі та бути авторитетною. Тобто він зазначає, що політичні рішення часто приймаються групою суб'єктів у рамках влади, а не окремим суб'єктом. Це визначення висвітлює зв'язок між дією уряду та сприйняттям, реальним чи ні, існування проблеми чи питання, що вимагають дій [52].

Одним із авангардних ґрунтовних досліджень сучасної системи формування і реалізації державної політики в Україні є монографія О. Валевського «Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження» [16] у якій дослідник дає наступне дефініційне визначення державної політики: «державна політика – це такі дії органів державної влади з вирішення проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства». О. Валевський пропонує під «державною політикою розуміти діяльність, націлену на вирішення проблем суспільного розвитку» [16, с. 21]. Однак, на думку дисертанта, хоча, суспільний розвиток і є ключовим фактором вироблення державної політики, однак, він не вичерпує всіх можливих визначень терміну державна політика. Тому, вважаємо за доцільне звернути увагу на доробок В. Ребкала і В. Тертички, які дають таке визначення державної політики, як «від-носно стабільної, організованої й цілеспрямованої діяльності/бездіяльності державних інституцій, здійснюваної ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства» [28, с. 6].

Поряд із вказаним, автори Енциклопедичного словника з державного управління [38], розглядають державну політику (англ. Public Policy, State Policy) як дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями,

напрямами, принципами для розв’язування сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності. У контексті політичного процесу потрібно, на твердження дисертанта [198]: а) чітко сформулювати державне бачення майбутнього (ідеал, ідея, ідеологія); б) формалізувати дієві механізми реалізації; в) визначити цілі (довгострокові, середньострокові, короткострокові); г) здійснити стратегічне планування; ґ) розробити різні варіанти політики; д) прийняти політичне рішення; провести кампанію на підтримку політики; е) реалізувати політику відповідно до зазначених термінів; є) оцінити вплив певної природи політики на загальноекономічне відродження різних видів економічної діяльності та суспільної практики в державі.

Таким чином, слід підтвердити і наступне – вироблення державної політики є послідовним процесом виокреслення складових гуманітарної, соціальної, економічної мозаїки, які логічно поєднуються і доповнюють одна одну. Отже, ефективність державної політики, як і державного управління, полягає в поліпшенні якості життя громадян, у гарантуванні соціальної стабільності, забезпеченні національної безпеки країни [38, с. 144]. Поряд із цим, засвідчимо, що державна політика являє собою пропонований урядом курс діяльності для використання можливостей та задоволення потреб. При цьому, очікувані результати такої діяльності мають бути чітко сформульовані, а також визначений їх вплив на існуючий стан справ і конкретне розв’язання проблем.

Звідси, поняття земельної політики, яке також приводиться в Енциклопедичному словнику з державного управління, можна репрезентувати наступним чином: земельна політика – це система державних заходів, спрямованих на розвиток, удосконалення або докорінну зміну суспільних відносин щодо володіння, користування і розпорядження землею (земельних відносин) [38, с. 144, 535].

У контексті системного визначення сутності та змістовності поняття державної політики, що наведене в зазначеному вище Енциклопедичному словнику з державного управління, земельну політику можна охарактеризувати як дії системи органів державної влади у сфері земельних відносин, спрямовані

на раціональне використання та охорону землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян (деталізовано автором дисертації у [18]). Відтак, узагальнюючи наведені визначення державного регулювання, державної політики, земельної політики та земельних відносин в Україні вважаємо за доцільне запропонувати наступне формулювання дефініції державної політики регулювання земельних відносин. А саме [18]):

державна політика регулювання земельних відносин – це багатовимірна система економічних, організаційних та правових заходів, спрямованих на розвиток, удосконалення або докорінну зміну земельних відносин у пріоритетному для держави напрямі, що здійснюються державними органами з метою раціоналізації використання та охорони землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для ведення господарської діяльності та проживання громадян. Відповідно до зазначеного мета державної політики регулювання земельних відносин закладена у самому її дефініційному визначенні - тобто, це досягнення раціонального використання та охорони землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян.

Вважаємо за доцільне репрезентувати дефініційне визначення такого поняття як «*механізм державного регулювання земельних відносин*». На авторське переконання – це сукупність важелів, регуляторів, способів та прикладного інструментарію, регуляторів політико-правового, організаційно-економічного, структурного, фінансового та інформаційно-управлінського впливу, що спрямовані на досягнення високої ефективності регулювання земельних відносин задля забезпечення раціонального використання та охорони землі як ресурсу природи, використання якого в ресурсних обмеженнях, які існують наразі в державі дозволить забезпечити продовольчу безпеку країни та створити екологічно безпечні умови для господарської діяльності та проживання громадян.

Відтак, як доведено у [18], спрямованість державної політики регулювання земельних відносин в Україні повинна бути пов'язана з процесом забезпечення суспільної стабільності та задоволення суспільних інтересів як при вступі у земельні відносини, так і за межами цих відносин, які визначаються системою прав і свобод громадян держави, котрі не лише формально фіксуються у положеннях Конституції України, а й мають реально забезпечуватись нею як правовим актом найвищої юридичної сили, якому властива ознака прямої імперативної дії (стаття 8 Конституції України [6]).

1.2 Концептуальні підходи до формування і реалізації державної політики регулювання земельних відносин

Необхідно признати, що на сьогодні в усіх сферах суспільного життя України відбуваються певного характеру трансформаційні процеси. Зростаюча потреба у забезпеченні сталого розвитку життя суспільства наполегливо вимагає і від держави і від українського суспільства принципово нового ставлення до питання формування та реалізації ДПРЗВ. Ситуація в земельних відносинах і землекористуванні залишається складною і такою, що вимагає невідкладного поліпшення. Необхідність формування ДПРЗВ зумовлена тим, що земельна реформа, яка розпочалася з прийняття Постанови Верховної Ради Української РСР «Про земельну реформу» від 18.12.1990 р. та продовжується вже 25-й рік, так і не вирішила поставлених перед нею завдань. Оскільки процеси земельного реформування протікали повільно, земельне питання стало вкрай політизованим, а шляхи переходу землі до ефективних землекористувачів були практично заблоковані [24]. Побудована в Україні система державного управління в зазначеній сфері є внутрішньо-суперечливою, незавершеною, громіздкою і виступає гальмом у проведенні кінцевого етапу земельної реформи.

Підтвердимо і те, що концептуальні основи нового земельного ладу України закладені сучасними земельними перетвореннями та потребують

розроблення нових підходів до провадження системи планування екологічно безпечного та ефективного використання земельно-ресурсного потенціалу, здійснення його прогнозування на всій території держави. *Земельно-ресурсний потенціал* – це сукупність граничних ресурсів земельної площі, резервів і можливостей землі, як соціально-економічного ресурсу держави, що визначають екологічні умови життя, розселення людей, мають біологічну продуктивність для господарської діяльності та можуть бути використані для задоволення потреб людського суспільства.

Поряд із вказаним, необхідно засвідчити, що за роки незалежності в Україні, в основному, сформовано організаційно-правові та ресурсно-функціональні основи у площині реалізації ДПРЗВ [12]. Із прийняттям 25.10.2001 р. Земельного кодексу України [8] вже окреслилися напрями провадження земельної політики держави, яка концентрується на розв‘язанні проблем розвитку відносин власності на землю, формуванні ринку земель, підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами, поліпшенні державного контролю за використанням та охороною земель тощо. Важливими кроками у напрямі розбудови земельних відносин стало прийняття законів України «Про оренду землі» від 06.10.1998 р. [5], «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток » від 05.06.2003 р. [51], «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 р. [52], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 р. [53], Основних напрямів земельної реформи в Україні на 2001-2005 рр., які схвалені Указом Президента України від 30.05.2001 р. за № 372 [21], Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 р., схваленої розпорядженням КМУ від 17.06.2009 р. N 743-р [12] та інших.

За останні роки в Україні зроблено чимало в інституційному та в законодавчому плані для формування дієвого механізму активізації ефективного землекористування. Але й нагромаджено комплекс проблем, що

стримують результативність дії такого механізму. Державна влада поки, у цілому, не досягла значимих успіхів у створенні раціонального та ефективного землекористування у країні [24]: заходи щодо підтримки раціонального землекористування, залучення інвестицій у землекористування, створення сприятливих умов задля реалізації юридичними та фізичними особами прав на землю носять локальний характер й не дозволяють переломити сформовані негативні тенденції. Відтак, у силу численних факторів наявні можливості забезпечення збалансованого розвитку земельних відносин в Україні реалізовуються недостатньо. А відтак, важливим постає науково-прикладне завдання щодо формування та реалізації такої ДПРЗВ, яка б була спроможна забезпечити досягнення раціонального та ефективного використання та охорони землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян.

Проте, слід враховувати і той факт, що 16.09.2014 р. Україна ратифікувала Угоду про асоціацію між Україною та ЄС і стала на шлях розбудови розвинутої й сталої демократії та ринкової економіки та наближення в перспективі до вступу в ЄС. А тому при розробці ДПРЗВ прийнятною є лише демократична модель розробки державної політики, яка відповідає змістовності усталених Директив ЄС [2]. Відтак, слід признати, що незалежно від типу і моделі сучасної державної політики, від того, який концептуальний підхід до вирішення проблем у цій площині лежить в її основі, українська політика обов'язково повинна задовольняти певним вимогам, визнаним у Директивах ЄС, що відповідають національним економічним інтересам. Тобто, необхідно: 1) реагувати на зміни, що відбуваються в суспільстві і державі; 2) мати комплексний характер і розглядати будь-яку проблему у взаємозв'язку з іншими проблемами суспільно-політичного життя держави; 3) бути ефективною, результативною і користуватися довірою у населення.

Наразі засвідчимо, що при зміні зовнішніх та внутрішніх умов функціонування національного господарства, що пов’язані як із війною

Російської Федерації щодо України, так із поступовим нарощенням суспільно-політичних загроз українському державотворенню, перед країною постали нові виклики та загрози, які суттєво впливають на розвиток земельних відносин і землекористування, реалізацію національних економічних інтересів та забезпечення національної безпеки. Найбільш вагомими є виклики, на які держава має реагувати шляхом формування та реалізації нової державної політики регулювання земельних відносин, і які умовно можна поділити на глобальні та локальні. Так, зокрема, до глобальних і локальних викликів і реальних загроз забезпеченню результативності управління земельними відносинами в Україні відносяться ті, що у табл. 1.1.

Таблиця 1.1

Виклики та загрози забезпеченню результативності управління земельними відносинами в Україні

Глобальні	**Локальні**
глобальні світові цивілізаційні процеси, ускладнення умов розвитку Української держави у зв'язку з військовою агресію Росії проти України	відсутність меж державних кордонів та адміністративно-територіальних утворень в середині країни.
зростаюче відставання України від країн-лідерів за показниками якості життя людей, рівнем інвестиційної привабливості, конкурентоздатності та розвиненості інноваційного середовища	необхідність проведення реального розмежування земель державної та комунальної власності та реєстрація такої власності
намагання окремих політичних сил та зовнішніх чинників використати внутрішні проблеми держави, економічні, соціальні, культурні, ментальні та інші відмінності між регіонами, їх сучасну політичну структуризацію для загострення політичного протистояння, що стримує досягнення національної єдності, створює загрози національній безпеці держави	недосконаліть системи правового, інституційного, кадрового забезпечення формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин
несформованість загальнонаціональних цінностей, нестійкість і неоднорідність державного, політичного, економічного, мовного, культурного, інформаційного простору	відсутність зваженої, послідовної та ефективної державної політики регулювання земельних відносин та механізмів її реалізації

Глобальні	Локальні
неадекватність існуючої територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою держави новим завданням її розвитку	необхідність проведення інвентаризації земельних ресурсів України; недооцінка ролі системи землеустрою як основного інструменту управління земельними ресурсами та фактору задіяння в економіці країни природного потенціалу земельних ресурсів та до капіталізації земельного капіталу; незахищеність прав на землю суб'єктів земельних відносин; корупція у сфері земельних відносин

Зміст ДПРЗВУ повинен становити реальну сукупність цілей, завдань, пріоритетів розвитку, програм, які розробляють і реалізують органи державної влади із залученням інститутів громадянського суспільства. Звідси, метою ДПРЗВ – є реформування земельних відносин, забезпечення раціонального та ефективного використання земельно-ресурсного потенціалу держави, створення правових, економічних, організаційно-технічних та інших умов для якісної охорони земель, відтворення й підвищення родючості ґрунтів, забезпечення зростання виробництва з метою досягнення високого рівня якості життя людини. Таким чином, можна підтвердити і те, що основними напрямами державної політики регулювання земельних відносин повинна стати реалізація пріоритетного комплексу завдань, що формалізовано в табл. 1.2.

Поряд із визначеними базовими принципами формування та реалізації державної політики у визначеній площині, вважаємо, що провідну роль у здійсненні на практиці ефективної ДПРЗВУ відіграють і такі значущі компоненти забезпечення її змістовності та адекватності, як раціональний і дієвий комплекс відповідних методів управління. Зазначимо, що під методом управління / політики зазвичай розуміють способи організуючого і регулюючого впливу соціальних суб'єктів та інститутів політики на керовані об'єкти, визначення умов їхнього оптимального функціонування та розвитку, приведення у відповідність до вимог притаманних їм закономірностям [21, с. 73]. Як відомо з [21, с. 73], методи управління підрозділяються на загальні (універсальні) і галузеві (специфічні), розмежовані у відповідності сфер їхнього застосування.

Таблиця 1.2

Визначення комплексу пріоритетних завдань для вирішення державною політикою регулювання земельних відносин

Ресурсні	**Функціональні**	**Нормативно-правові**
проведення інвентаризації землі та створення єдиної інформаційної системи земельного кадастру та реєстрації прав на землю та нерухоме майно	організація дієвої системи підвищення ефективності державного регулювання земельних відносин та управління землекористуванням	формування узгодженої та цілісної системи земельного законодавства шляхом об'єднання законів і інших нормативних актів у цілісну систему,що регулює споріднені суспільні відносини з метою усунення громіздкості законодавства і полегшення користування нормативним матеріалом
проведення державної вартісної оцінки земельно-ресурсного потенціалу всіх земель України	організація якісної та всебічної охорони земель України	забезпечення довгострокового планування використання земель та розвитку сільськогосподарського землекористування
проведення реального розмежування земель державної та комунальної власності, реєстрація прав на землю держави та територіальних громад	формування у свідомості людей розуміння важливості земельних ресурсів у житті суспільства для забезпеченні суспільної стабільності та прогресу	забезпечення охорони прав власників землі та землекористувачів шляхом невідворотності покарання за вчинені земельні правопорушення
проведення демаркації державних кордонів, встановлення меж адміністративно-територіальних утворень	усунення умов об'єктивного і суб'єктивного характеру, які сприяють здійсненню корупційних дій	розробка та виконання Національної програми охорони земель України, яка включатиме організацію відновлення родючості ґрунтів
підвищення інвестиційної привабливості земель України		формування та розвиток ринку земель і його інфраструктури

До перших відносяться такі універсальні способи управлінського впливу, як організаційно-адміністративні (директивні) і економічні методи, а також соціально-психологічні методи морального стимулювання. Директивний метод застосовують, зазвичай, у галузі управління використанням і охороною земель, тобто: а) визначення порядку реалізації функцій державного управління; б) ведення державного земельного кадастру; в) забезпечення земельного моніторингу; г) визначення порядку проведення земельних аукціонів і конкурсів; ґ) встановлення обмежень використання земель за цільовим

призначенням тощо. При цьому, диспозитивний метод є притаманним для регулювання відносин власників земельних ділянок із приводу використання землі та самостійного господарювання на ній, за яким власник має право на свій розсуд розпоряджатися належною йому земельною ділянкою у межах, встановлених законом [7].

Слід вказати, що економічні методи ДРЗВ в Україні реалізуються шляхом [29, с.361]: 1) введення плати за придбання землі; 2) сплати щорічного земельного податку або орендної плати; 3) запровадження пільг щодо плати за землю; 4) розробки і функціонування механізму визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам.

Відтак, підтвердимо, що об'єктом ДПРЗВУ є земельні відносини, що складаються між фізичними особами, між юридичними особами, а також між фізичними особами, юридичними особами і державою в особі відповідних органів державної влади та територіальні громади сіл, селищ і міст в особі органів місцевого самоврядування. Земельне законодавство, закріплюючи правові засади, що регулюють ці відносини, наділяє їх відповідними правами і покладає на них певні обов'язки, а також визнає їх суб'єктами земельних відноси.

Об'єктами земельних відносин є землі всіх форм власності і господарювання в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї). При цьому, суб'єктами державної політики регулювання земельних відносин є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада АРК, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування. Також при розробці та забезпеченні реалізації ДПРЗВУ можуть брати участь асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування, юридичні та фізичні особи, організації громадянського суспільства. Враховуючи те, що ДПРЗВУ здійснюється за різними напрямами, слід визначити пріоритетний їхній перелік. А саме: 1) реформування відносин власності на землю; 2) облік і вартісна оцінка земельних ресурсів як національного багатства України; 3) організація

ефективного управління земельними ресурсами України; 4) раціоналізація землекористування та охорона земель тощо. Тому вважаємо, що, з огляду на зазначене вище, наразі пріоритетами ДПРЗВУ повинні стати: а) запровадження раціонального та ефективного землекористування; б) створення сприятливих умов для реалізації юридичними та фізичними особами прав на землю та забезпечення реалізації конституційних повноважень власників землі; в) підвищення прозорості та удосконалення функціонування систем обліку володіння та користування земельними ресурсами; г) актуалізація вартісної оцінки земельних ресурсів; ґ) запровадження дієвих механізмів розвитку земельних відносин, охорони земельних відтворення та підвищення родючості ґрунтів ресурсів на державному та регіональному рівні; д) оптимізація системи органів державного управління земельними відносинами з впорядкуванням меж адміністративно-територіальних одиниць, чітким розподілом сфери повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; е) завершення формування правового поля регулювання земельних відносин.

Однак, слід передбачити і можливість певного рівня елімінації загроз і ризиків забезпеченню результативності реалізації вказаного стратегічного інструментарію, що можливо досягти за рахунок гармонізації загальнодержавних та регіональних інтересів при формуванні та реалізації ДПРЗВУ, яка має здійснюватися через: 1) чіткий розподіл компетенції центральних, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; 2) формування комунальної власності на землю; 3) прозорий і сталий розподіл земельних платежів між бюджетами різних рівнів; 4) врахування органами місцевого самоврядування загальнонаціональних інтересів; 5) запровадження державного контролю за конституційністю та законністю рішень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Тому задля формування та реалізації ДПРЗВУ, вважаємо, слід використовувати загальнонаукові методологічно важливі положення, які є обґрунтованими в межах сучасної теорії державної політики та

управління. Структурно-функціональний підхід, що застосовується при формуванні та реалізації ДПРЗВУ полягає в описі і поясненні систем, при якому досліджуються їхні елементи і залежності між ними в рамках єдиного цілого; окремі соціальні явища виконують визначену функцію в підтримці і зміні соціальної системи. Сутність його полягає у розділенні складного об'єкта на складові частини, вивченні зв'язків між ними та у визначенні притаманних їм специфічних функцій (ролей), спрямованих на задоволення відповідних потреб системи управління персоналом з урахуванням цілісності останньої та її взаємодії із зовнішнім середовищем [24].

У цій відповідності підтвердимо, що за використання положень ресурсно-функціонального підходу (а саме: розумінні важливості ресурсів країни для забезпечення фінансової безпеки в умовах мінливості внутрішнього та зовнішнього середовища) можна досягти такого рівня ДПРЗВУ, при якому буде забезпечено продовольчу безпеку країни і створено екологічно безпечні умови для ведення господарської діяльності та проживання громадян.

При цьому основа конфліктологічного підходу полягає у визначенні змістовності конфлікту одним із найважливіших чинників соціального розвитку [24]. Йдеться не лише про теорію власне конфліктів, а й значно ширше - про теорії суспільної організації, моделі соціальної поведінки, групову мотивацію, тлумачення наявних соціальних структур, причини їхньої зміни. Вихідні тези, які є основою конфліктного підходу та застосовуються при дослідженні процесів формування та реалізації ДПРЗВУ, зводяться до таких положень: а) в системі земелеволодіння та землекористування існує неоднаковий розподіл обмежених у кількості цінних земельних ресурсів; б) така нерівність закономірно й неминуче породжує конфлікти інтересів різних частин системи; в) конфлікти інтересів які виникають, рано чи пізно спричинять відкрите зіткнення між тими, хто володіє, і тими, хто не володіє земельними ресурсами; г) ці конфлікти спричинюватимуть реорганізацію системи землеволодіння та землекористування, створюючи нові види нерівності, що у свою чергу слугуватиме поштовхом для нових конфліктів та змін [24]. Звідси засвідчимо

про таке: визначеність усталених домінант, опрацьованих в межах конфліктологічного підходу у площині їхнього використання щодо процесів формування та реалізації ДПРЗВУ дозволяє убезпечити від виникнення соціальної напруги між суб'єктами земельних відносин в процесі регулювання їх діяльності, з одночасним створенням можливості реалізувати свої інтереси в суперництві з іншими.

РОЗДІЛ 2
АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

2.1 Визначення структурних та ресурсно-функціональних характеристик системи державного регулювання земельними відносинами в Україні

Земельна реформа в Україні на цей час акумулювала системно-універсальні характеристики та основні напрями реалізації сучасної ДПРЗВУ, які, відповідно до положень [13], передбачають оновлення нормативно-правового забезпечення і засобів реформування земельних відносин. Зазначене вимагає розробки та формування адекватної реальним соціально-економічним процесам стратегії і тактики провадження державної регуляторної політики, включаючи комплекс правових, економічних, техніко-технологічних і організаційних заходів забезпечення трансформації земельних відносин.

У цьому зв’язку державну земельну політику в Україні можна вважати такою, що перебуває на стадії становлення та, на цей час, ще не відповідає повною мірою європейським і світовим критеріям і вимогам щодо належного управління земельними відносинами [26]. Сукупність принципів формування, подальшої розбудови та функціонування системи державного управління земельними відносинами, за використання яких здійснюється її дія, мають певний перелік недоліків системно-універсального характеру. Органи управління у галузі земельних відносин мають розгалужену систему, яка діє в межах визначених законодавством повноважень і обов’язків, які передбачено Конституцією України [6], її земельним [8] та іншими галузями нормативно-правового забезпечення [54], що, у контексті реалізації на практиці положень децентралізації влади в Україні, потребує нагального удосконалення.

Необхідно признати, що у залежності від обсягу компетенції, органи управління земельними ресурсами у галузі використання та охорони земель поділяються на два види. А саме: а) органи загальної компетенції; б) органи

спеціальної компетенції. Окремі наукові школи виділяють чотири види таких субструктур – загальної, міжгалузевої, галузевої компетенції, а також спеціально уповноважений орган з питань земельних ресурсів [11, с. 335]. При цьому, виступаючи суб'єктом земельного права, держава розмежовує свої повноваження між органами державної влади (законодавчої, виконавчої і судової гілок) та органами місцевого самоврядування, а тому, на думку дисертанта (її репрезентовано у попередній роботі [13]),органи управління земельними відносинами доцільно розділяти також за їхньою приналежністю до тієї чи іншої гілок влади, що визначені Основним законом України [6].

Так, наприклад, земельне законодавство (ст. 6 – 17-1 ЗКУ [78]; ст. 5 – 18-1 ЗУ «Про охорону земель» [6]; ст. 5 ЗУ «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [5]) відрізняє три групи органів управління в галузі земельних відносин. Проте, визнаємо, що у 2014 р. відбулися кардинальні зміни в системі органів державної влади у галузі регулювання земельних відносин. Це пов'язано з історичними подіями, що відбуваються на теренах нашої держави з початку 2014 р. У зв'язку з анексією АРК та м. Севастополя Російською Федерацією у 2014 році, Верховна Рада АРК, Рада міністрів АРК, Республіканський комітет по земельних ресурсах АРК, а також Севастопольська міська рада фактично припинили виконання повноважень з управління земельними відносинами, що визначені законами України, на території АРК.

Поточний етап реформування системи органів державного управління у галузі земельних відносин, умовним початком якого можна вважати постанову КМУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 № 442 [41], відбувається хаотично, без належного обґрунтування та без узгодження функцій державних органів між собою. В системі центральних органів виконавчої влади довгий час функціонувало два міністерства, які в тій чи іншій мірі забезпечували формування та реалізацію державної земельної політики – Міністерство аграрної політики та продовольства України та Міністерство екології та природних ресурсів України. Наприкінці 2014 р. на

арені регулювання земельних відносин з'являється (із оновленою структурою та розширеними функціями, які частково дублюють функції та повноваження Міністерства аграрної політики та продовольства України) Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Нормативно-правові та ресурсно-функціональні засади функціонування зазначених міністерств у галузі земельних відносин наведено автором в табл. 2.1. Однак, необхідно об'єктивізувати і окреме дублювання їхніх специфічних функцій суб'єктами управління у контексті забезпечення дієвості регулювання розвитку земельних відносин в Україні (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Потенційно-факторні основи функціонування профільних Міністерств України у сфері регулювання земельних відносин в державі *

Вихідні домінанти	Назва Міністерства (станом на 01.04.2015 р.)		
	Міністерство аграрної політики та продовольства України	Міністерство екології та природних ресурсів України	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України
Нормативно-правовий акт	Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, затверджено Указом Президента України від 23.04.2011 р. № 500/2011	Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України, затверджено постановою КМУ від 21.01.2015 р. № 32	Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, затверджено Постановою КМУ від 30.04.2014 р. № 197 із змінами та доповненнями
Місце у системі центральних органів виконавчої влади	Мінагрополітики України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної політики в галузях земельних відносин та топографо-геодезичної і картографічної діяльності	Мінприроди є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки.	Мінрегіон є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику, у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, у сфері земельних відносин, землеустрою, охорони земель (крім використання і охорони земель сільськогосподарського призначення), а також із питань Державного земельного кадастру

Вихідні домінанти	Назва Міністерства (станом на 01.04.2015 р.)		
	Міністерство аграрної політики та продовольства України	Міністерство екології та природних ресурсів України	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України
Основні завдання у сфері регулювання земельних відносин	формування та забезпечення реалізації державної політики з питань земельних відносин, топографо-геодезичної і картографічної діяльності, родючості ґрунтів.	забезпечення формування державної політики у сфері: а) охорони і раціонального використання земель; б) державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про раціональне використання, відтворення і охорону природних ресурсів, відтворення та охорону земель; в) реалізація державної політики охорони та раціонального використання земель	забезпечення формування державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, у сфері земельних відносин, землеустрою, охорони земель (крім використання та охорони земель сільськогосподарського призначення), а також з питань Державного земельного кадастру

Таким чином, можна признати і те, що на сьогодні, в системі центральних органів виконавчої влади функціонує три Міністерства, які здійснюють повноваження у сфері регулювання земельних відносин, і функції та повноваження яких не узгоджені між собою (див., свідчення з табл. 2.1). З огляду на дані та узагальнення, що представлено у табл. 2.1, можна підтвердити про те, що Міністерство аграрної політики та продовольства діє на підставі Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, що затверджено Указом Президента України від 23.04.2011 р. за № 500/2011 [18], та згідно з яким є центральним та головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації, зокрема: а) державної аграрної політики, політики у сфері сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави; б) земельних відносин та топографо-геодезичної і картографічної діяльності. Поряд із цим, слід вказати і на те, що вказане міністерство одночасно поєднує у собі декілька специфічних функцій, а саме – формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері земельних відносин, а також у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Таблиця 2.2

Дублювання специфічних функцій суб'єктами державного управління у площині забезпечення результативності регулювання розвитку земельних відносин в Україні

<table>
<tr><td rowspan="2">Нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства про відтворення земель; та охорону земель</td><td rowspan="2">Раціональне використання земель;</td><td rowspan="2">Ведення Державного земельного кадастру</td><td colspan="2">Охорона земель</td><td rowspan="2">Землеустрій</td><td rowspan="2">Топографо-геодезична і картографічна діяльність</td><td rowspan="2">Регулювання земельних відносин</td><td rowspan="2">Нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі</td></tr>
<tr><td>Несільськогосподарського призначення</td><td>Сільськогосподарського призначення</td></tr>
<tr><td>Державна екологічна інспекція</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td colspan="3">Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">Міністерство екології та природних ресурсів України</td><td></td><td colspan="2">Міністерство екології та природних ресурсів України</td><td colspan="3">Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України</td><td></td></tr>
<tr><td></td><td>Міністерство аграрної політики та продовольства України</td><td colspan="2">Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України</td><td colspan="5">Міністерство аграрної політики та продовольства України</td></tr>
</table>

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України діє на підставі Положення про Міністерство, що затверджено постановою КМУ від 30.04.2014 р. за № 197 [18] та є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику, зокрема, у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, у сфері земельних відносин, землеустрою, охорони земель (крім використання та охорони земель

сільськогосподарського призначення), а також з питань Державного земельного кадастру.

Визначальним чином на збалансованість функціонування усієї системи державного управління у цій сфері має і Міністерство екології та природних ресурсів України, яке діє на підставі Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України, яке затверджено постановою КМУ від 21.01.2015 р. № 32 [19]. Звідси, є можливість підтвердити наступне: Міністерство екології та природних ресурсів України є центральним органом та головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки. Основними завданнями Міністерства екології та природних ресурсів у галузі регулювання земельних відносин є: 1) забезпечення формування державної політики у сфері: а) охорони та раціонального використання земель; б) розвитку водного господарства і меліорації земель; в) державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про відтворення та охорону земель; 2) реалізація / узгодження державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель.

Так само, як і Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство екології та природних ресурсів України поєднує у собі декілька функцій щодо формування і забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель, а також специфічну функцію здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про відтворення та охорону земель. За базовими положеннями, передбаченими Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» № 3166-VI від 17.03.2011 р., Міністерства забезпечують формування та реалізують держав-ну політику в одній чи декількох сферах, а інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Тому, на нашу думку (її репрезентовано у попередній роботі дисертанта [13]), з метою усунення ускладнень при ідентифікації цільових функціоналів

центральних органів виконавчої влади у галузі земельних відносин доцільно внести зміни до земельного законодавства та не обмежуватися посиланням тільки на повноваження щодо формування державної політики або тільки на повноваження щодо забезпечення реалізації державної політики, а визначати їх максимально повно.

Центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності та земельних відносин, а також у сфері Державного земельного кадастру є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр). Діяльність Держгеокадастру спрямовується і координується КМУ через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Так, зокрема, Держгеокадастр створено на підставі постанови КМУ від 10.09.2014 р. за № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [11] шляхом реорганізації Державного агентства земельних ресурсів України.

На регіональному рівні, територіальними органами Держгеокадастру - є головні управління Держгеокадастру в областях (всього по Україні 24 головних управління), головне управління Держгеокадастру у м. Києві (1 головне управління), управління (відділи) Держгеокадастру у районах (зазначимо, що їх всього 466 управлінь / відділів), управління (відділи) Держгеокадастру в містах (всього 62 управління (відділи), міськрайонне управління /відділи Держгеокадастру (всього 1), міжрегіональне управління Держгеокадастру (всього 1).

Однак, не можна не враховувати негативний вплив на розвиток земельних відносин і того факту, що центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин неодноразово реорганізовувався, змінював структуру, оновлював частину своїх специфічних функцій та ієрархіч-ність органів, які спрямовували та координували його діяльність, що суттєво знизило імідж земельного органу, його самостійність і роль у державі. Відтак визнаємо наступне: реорганізувавши Державне

агентство земельних ресурсів України у Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, та підпорядкувавши його Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, КМУ фактично позбавив Міністерство аграрної політики та продовольства України права реалізації державної політики з питань земельних відносин, яке Міністерство здійснювало через Державне агентство земельних ресурсів України. У цій відповідності, також, засвідчимо і таке:

постановою КМУ від 10.09.2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [41] – ліквідовується центральний орган виконавчої влади – Державна інспекція сільського господарства, одним із основних завдань якої була реалізація державної політики у сферах здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі. Функції зазначеної інспекції щодо здійснення державного нагляду (контролю) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, родючості ґрунтів покладаються на Державну екологічну інспекцію. Однак, відповідні зміни до цього часу в Положення про Державну екологічну інспекцію України так і не були внесені.

Державна екологічна інспекція України є центральним органом виконавчої влади та забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням законодавства про використання та охорону земель та діє на підставі положення про Державну екологічну інспекцію України, що затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 року N 454/2011 [17]. Діяльність Державної екологічної інспекції України спрямовується і координується КМУ через головного суб’єкта управління – Міністра екології та природних ресурсів України. А, відповідно, територіальними органами Державної екологічної інспекції України є державні екологічні інспекції в АРК (фактично, не діє,),

областях, м. Києві та Севастополі (всього 27), а також морські екологічні інспекції (всього 3).

Міністерство екології та природних ресурсів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки та діє на підставі Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України, затверджене постановою КМУ від 21.01.2015 р. № 32 [49]. Також, у процесі регулювання земельних відносин, опосередковано, беруть участь і наступні суб'єкти державного управління (деталізовано їхній перелік у науковій праці [11, с. 335-337]):

- Міністерство культури України здійснює низку повноважень у галузі використання земель історико-культурного призначення, зокрема, погоджує документацію із землеустрою у випадках та порядку, визначених Земельним кодексом України та ЗУ «Про землеустрій», у частині відповідності зазначеної документації законодавству у сфері охорони культурної спадщини; бере участь у здійсненні державного контролю за використанням земель історико-культурного призначення [19].

- Фонд державного майна України: здійснює повноваження власника земельних ділянок державної власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації; повноваження щодо розпорядження земельними ділянками державної власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації; здійснює продаж земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації [2];

- Міністерство інфраструктури України здійснює низку повноважень по відношенню до земель транспорту та зв'язку, зокрема, надає дозволи на відведення землі та водного простору для торговельного мореплавства, будівництва/ будь-якої роботи в зоні дії навігаційного обладнання і морських шляхів [29];

- Державні агентства: а) водних ресурсів України здійснює низку повноважень у галузі меліорації земель та використання земель водного фону

[11]; б) лісових ресурсів України здійснює державний нагляд і контроль за використанням земель лісогосподарського призначення [20].

Таким чином, органи державного управління земельними відносинами мають достатнє законодавче забезпечення щодо здійснення своїх повноважень у сфері земельних відносин, у тому числі й дієвого контролю за використанням та охороною земель усіх категорій в Україні. Проте, унаслідок того, що в державі до цього часу не розроблено комплексну програму розвитку земельних відносин, здійснення першочергових заходів із землеустрою, охорони та відтворення земельного фонду, тобто в наслідок відсутності виваженої послідовної державної політики щодо комплексного розвитку земельного законодавства, формування і розвитку комплексних ринкових земельних відносин, особливо сільськогосподарського призначення, функціонування всієї системи органів державного управління земельними відносинами залишається неефективною.

Нинішня неефективність системи органів державного управління земельними відносинами зумовлена також намаганнями різних політичних сил, які приходять до влади, на свій лад реорганізувати існуючу систему та змінити її кадровий склад. Такі зміни відбуваються без належної підготовки: не здійснюється аналіз діяльності кожного структурного елемента системи, не виявляються та не усуваються чинники, що заважають її належному функціонуванню.

Неефективність системи державного управління земельними відносинами загострюються існуванням наступних проблем, що об’єктивуються в межах загальної системи управління (визнано автором дисертації та деталізовано у попередній праці [13]). А саме: 1) висока кількість державних органів в системі управління земельними відносинами; 2) неефективний розподіл функцій та повноважень між суб'єктами регулювання земельних відносин; 3) відсутність незалежності державних органів від політичного впливу; 4) відсутність стабільності системи органів державного управління земельними відносинами; 5) велика кількість нормативно-правових актів, що регулюють земельні відносини; 6) корупція в системі управління земельними відносинами;

7) відсутність стратегії розвитку земельних відносин та чіткого плану дій для кожного елементу системи управління земельними відносинами.

Відтак признаємо, що головною причиною наростання негативних тенденцій у сфері державного регулювання земельних відносин є критичне зниження ефективності управління територіальними органами земельних ресурсів і державного контролю за використанням та охороною земель. Рівень управлінської діяльності центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин - Держгеокадастру, а також його чергова реорганізація не дає змоги подолати серйозні негативні тенденції та досягти суттєвого поліпшення ситуації у сфері земельних відносин. Дублювання обов'язків з регулювання земельних відносин між численними міністерствами і відомствами сформували в цілому неефективний організаційно-адміністративний механізм державного регулювання та контролю в сфері землекористування.

До того ж в управлінні земельними відносинами відсутня послідовність, передбачуваність та неупередженість в управлінні даною сферою, не налагоджено дієвий діалог органів влади з громадськістю, ефективно не працюють інститути врахування громадської думки при прийнятті важливих рішень, механізм оформлення прав на землю є занадто громіздким, відсутній належний захист прав громадян. Зловживання службовим положенням та корупція в органах управління земельними відносинами, а також відсутність жорсткого державного контролю за землекористуванням, призвели до виникнення тіньового ринку землі, зонування земель без врахування принципів землеустрою, вилучення під приватну забудову потенційно-привабливих земель природно-заповідного, оздоровчого та рекреаційного призначення, інших особливо цінних земель.

2.2. Функціональна характеристика діяльності суб'єктів управління у сфері земельного регулювання

Як відомо [31, с. 29], функції державного управління в сукупності і взаємодії одна з одною утворюють складну, багаторівневу функціональну

структуру державного управління. Функціональна структура державного управління є сукупністю функцій державного управління й управлінських функцій органів державної влади у їх взаємодії. Базовою конструкцією функціональної структури державного управління виступають функції державного управління, навколо яких і для яких формуються управлінські функції самих органів державної влади. У результаті кожна функція державного управління здійснюється через певний комплекс управлінських функцій цих органів, розподілений по «вертикалі» та «горизонталі» [31, с. 89]. В перекладі з латинської functio (діяльність) – стала сукупність однорідних спеціалізованих робіт (дій), здатність реалізації яких підтримується в організації, обов'язок оператора (технічного об'єкта або людини) виконувати яку-небудь операцію [38, с. 745-746]. Однак змістовність поняття «функція» в системі державного управління є наразі багатозначною. Розрізняють функції виконавчої влади в цілому, функції органів виконавчої влади, їх структурних підрозділів і функції посадових осіб, окремих державних службовців[7].

Необхідно вказати і те, що за визначенням В. Я. Малиновського [7], в управлінні під функцією слід розуміти основні базові види діяльності, які повинні здійснюватися управлінцями. Функції управління - основа для формування структури системи, що управляє, і взаємодії її компонентів. Ось чому функції управління прийнято вважати однією із засадничих, фундаментальних категорій науки державного управління. В. Я. Малиновський визначає функції державного управління як складові змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владно-організуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об'єкта управління [7, с. 218].

Енциклопедичний словник з державного управління [38, с. 745-746] дає наступне визначення функції органу виконавчої влади й/або його підрозділу – це конкретна дія щодо реалізації або забезпечення реалізації владних повноважень, доручена державі суспільством, здійснювана державними

службовцями, чітко спрямована на досягнення певного результату, що має зовнішнього стосовно даного органу виконавчої влади (підрозділу) користувача. У цій відповідності визнаємо таке: функції органів виконавчої влади слід розуміти як відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності цих органів, які характеризуються цільовою спрямованістю. Цільова спрямованість функцій управління — найважливіший аргумент на користь визначення самостійності тієї чи іншої функції. Для виокремлення конкретних функцій управління у сфері регулювання земельних відносин в Україні та цільових завдань відповідних органів, на думку В. Б. Авер'янова (їх засвідчено у джерелі [2]), вирішальне значення має лише певний вид (група) цілей (завдань), що стоять перед цими органами.

У цій відповідності слід підтвердити, що, наприклад, Шульга М. В. [7, с. 180] визначає функції управління у галузі земельних відносин як види (напрями) діяльності, яку здійснюють уповноважені органи щодо забезпечення організації раціонального й ефективного використання та охорони земель. Оскільки, фактична діяльність органів державної влади неможлива без використання певних прав і виконання певних обов'язків, то функції суб'єктів державного управління у сфері регулювання земельних відносин органічно пов'язані з державно-владними повноваженнями. Функції кожного із державних органів регулювання земельних відносин в Україні, наразі, визначаються специфічними завданнями, які належить їм вирішувати, та відображають специфіку їх діяльності і визначають коло їх обов'язків. У найбільш загальних рисах функції управління земельними відносинами охоплюють наступне : 1) організацію діяльності всіх структур цієї управлінської системи та організацію функціонування всіх підлеглих їй елементів; 2) координацію їх діяльності з метою досягнення кінцевої мети; 3) контроль за їх діяльністю з метою забезпечення досягнення кінцевої мети управління. Так, зокрема, загальні функції суб'єктів управління земельними відносинами конкретизовані в їхніх спеціальних функціоналах та завданнях (на рис. 2.1). Звідси, однією з

головних в діяльності органів управління земельними відносинами є *функція обліку земель*.



Рис. 2.1. Спеціальні функції суб'єктів управління земельними відносинами в Україні

У силу вимог, передбачених в межах положень ЗУ «Про Державний земельний кадастр» [52], облік земель здійснюється у Державному земельному кадастрі. За визначеннями, що наведені в зазначеному законі, а також в ЗКУ [8], державний земельний кадастр (ДЗК) - єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах кордонів України, їх цільове

призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами (ст. 193 ЗКУ). Слід признати, що наразі ДЗК – є основою для ведення кадастрів інших природних ресурсів, а також для ведення містобудівного кадастру. При цьому, признаємо, що облік земель у ДЗК здійснюється за кількістю та якістю земель і земельних угідь [52], а тому і облікова функція в галузі земельних відносин має два різновиди, що відображають її сутність (представлено на рис. 2.2).

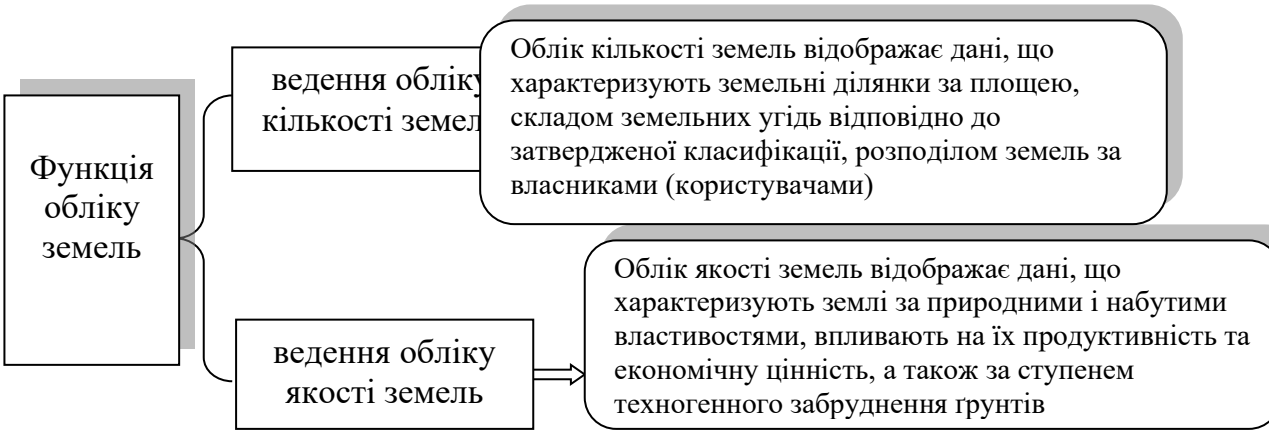


Рис. 2.2.Різновиди функції обліку земель в Україні

Організація введення та розбудова сучасного державного земельного кадастру покладена на Кабінет Міністрів України (пункти "д", "е" статті 13 ЗКУ) [8]. Відомості щодо кількості та якості земель узагальнюються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин [52]. Наразі засвідчимо, що процес обліку земель повноцінно розпоча-лише після прийняття Закону України «Про Державний земельний кадастр» від 07.07.2011 № 3613-VI [52].

Функція планування використання земель та їх охорони обумовлена потребою населення та галузей економіки у землі, у раціональному, ефективному та ощадливому використанні земельних ресурсів, забезпечення здорового дов-кілля і здійснення заходів з відтворення земель. Для органів державного управління земельними відносинами вона є обов'язковою в зв'язку з тим, що загальновідомо і доведено практикою, що тільки чітко визначена, наперед спланована, а не стихійна, діяльність в будь-якій галузі може бути ефективною. Формами планування використання земель є: - розробка та затвердження програм використання земель (державних, регіональних); - планування територій; - природно-сільськогосподарське районування земель. Відтак слід визнати, що функція планування в галузі земельних відносин охоплює широкий спектр діяльності: від визначення основних напрямків державної політики в цій галузі до конкретизації їх під час розробки і затвердження програм використання та охорони земель, генеральних планів

населених пунктів, пропозицій щодо зміни меж сіл, селищ, районів та міст, схем районного планування, розрахованих на перспективу.

Широке коло питань щодо земельного реформування містять програмні документи Уряду. Програмою діяльності КМУ, схваленою Постановою ВРУ від 11 грудня 2014 р. №26-VIII, у розд. «6. Нова продовольча політика» передбачається підготовка до проведення земельної реформи, яка включає: інвентаризацію та розмежування земель сільськогосподарського призначення державної, комунальної та приватної власності; удосконалення орендних відносин, монетизацію платежів, запровадження ефективних регуляторних механізмів для розвитку ринку землі; розроблення та сприяння прийняттю Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про оренду землі» щодо довгострокової оренди (2015 р.); формування бази даних Державного земельного кадастру (2018 р.).

Хоча планування і є однією із основних функцій, які використовуються у державному управлінні, зазначена функція в галузі земельних відносин на сьогодні практично не реалізована на найвищому державному рівні. Так, засвідчимо: відповідно до пункту "г" статті 13 ЗКУ [8] до повноважень КМУ належить розроблення і забезпечення виконання загальнодержавних програм використання та охорони земель, а згідно зі статтями 6 та 177 ЗКУ Верховна Рада України має затверджувати такі загальнодержавні програми, а також повинна визначати засади державної політики в галузі використання та охорони земель. В зазначеному процесі планування має брати участь і центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин і центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Поряд із зазначеним, слід вказати таке: спробою планувальної діяльності уряду в галузі земельних відносин є розпорядження КМУ від 17.06.2009 р. N 743-р, яким було схвалено Концепцію Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року [12] та доручено Держкомзему розробити проект Державної цільової програми

розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 р. Однак, розроблений лише у 2013 р. проект зазначеної вище програми так затверджено і не було.

Наразі засвідчимо, що неналежна реалізація зазначеної функції на державному рівні призводить до відсутності послідовної державної політики щодо комплексного розвитку земельних відносин, земельного законодавства, проведення та фінансування землеустрою і земельного кадастру, формування інвестиційно-привабливого землекористування, непрофесіоналізму у реформуванні системи управління земельними відносинами.

На місцевому ж рівні функція планування досить успішно виконується органами місцевого самоврядування. Наприклад, до регіональних програм використання земель належать Програма розвитку земельних відносин та охорони земель у Херсонській обл. на 2014 – 2018 роки, затверджена рішенням обласної ради Херсонській області від 08.07.2014 року № 1015 [10], Регіональна програма розвитку земельних відносин у Локачинському районі Волинської області на 2011 - 2016 роки, що затверджена рішенням Локачинської районної ради від 04.03.2011 року під № 4/12 [19]. До місцевих програм - Програма розвитку земельних відносин на території міста Чернігова на 2013 -2016 роки, що затверджена рішенням Чернігівської міської ради від 07.06.2013 року [11]. А у рамках раціоналізації та цільового планування територій (регіональної карти територій) можуть складатися, зокрема, схеми планування території району та схеми планування території сільради. Необхідно засвідчити, що згідно з чинним ЗКУ [8] використання та охорона сільськогосподарських угідь здійснюються відповідно до природно-сільськогосподарського районування, що визначається як поділ території з урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур. Районування є основою для розробки землевпорядної документації відносно земель сільськогосподарського призначення. Зонування ж є різновидом територіального планування, здійснюється у межах населених пунктів, встановлює вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон. Територіальне планування та

природно-сільськогосподарське районування земель дуже тісно пов'язані з функцією організації землеустрою, яку ми розглянемо нижче.

На твердження автора дисертації, програмно-цільове регулювання розвитку земельних відносин, використання земельних ресурсів та їх охорони нині є основоположним напрямком у діяльності суб'єктів управління земельними відносинами. Не менш важливою за значенням функцією управління в галузі земельних відносин є *функція розподілу та перерозподілу земель*.

Необхідно підтвердити, що на переконання А.М. Мірошниченка [11, с. 351], зазначена функція полягає у наданні земельних ділянок державної та комунальної власності у власність та користування, відчуженні земельних ділянок інших форм власності у державну або комунальну власність, припиненні права землекористування ділянками державної та комунальної власності, зміні цільового призначення земельних ділянок. Так, суб'єкти управління земельними відносинами, що належать до другої групи (репрезентовано в пункті 2.1 дисертації) мають повноваження розпоряджатися землями відповідних територіальних громад (ст. 7-12 ЗКУ) [8]. Повноваження розпоряджатися землями державної власності в межах визначених ЗКУ належить і Кабінету Міністрів України (ст. 13) і центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (ст. 15-1) і місцевим державним адміністраціям (ст. 17) [8].

Верховна Рада України має право погоджувати продаж земельних ділянок, що перебувають у власності держави, іноземним державам та іноземним юридичним особам. Також до розпорядчої функції ВРУ відноситься повноваження щодо погодження питань, пов‘язаних із зміною цільового призначення особливо цінних земель державної та комунальної власності, припинення права постійного користування ними. Також однією найважливіших функцій у сфері управління земельними відносинами є *законодавча, або нормативно-правова функція*. Підтвердимо, що головним суб'єктом управління, на кого покладено виконання нормативно-правової

функції, є парламент. Повноваження ВРУ, які визначають зазначені функції парламенту в управлінні земельними, відносинами визначені Конституцією України [6], Земельним кодексом України [8], а також законами України «Про охорону земель» [6], «Про землеустрій» [6].

Зазначимо, що положеннями ЗКУ [8] здійснення нормативно-правового забезпечення у сфері земельних відносин покладається на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин (стаття 15 ЗКУ). Наразі надзвичайно складна ситуація склалася з визначенням такого органу. Так, до листопада 2014 року таким органом було Міністерство аграрної політики та продовольства України [18], в положенні про яке зазначено, що зазначене міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації, зокрема, державної політики земельних відносин. Постановою КМУ від 26 листопада 2014 р. № 690 «Про внесення змін до Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» [18] також і це міністерство визначено головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику, зокрема, у сфері земельних відносин, землеустрою, охорони земель. На зазначене міністерство покладено ряд функцій у сфері забезпечення формування державної політики у сфері земельних відносин, які є тотожними деяким функціям Міністерства аграрної політики та продовольства України.

Підтвердимо наступне: на обидва міністерства (зазначено їхній перелік вище) покладено нормативно-правову функцію із затвердження порядку нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів; нормативно-правових актів у сфері державної експертизи землевпорядної документації, зокрема, методики проведення державної експертизи землевпорядної документації; форму і порядок надання інформації щодо моніторингу земель (крім земель сільськогосподарського призначення); визначення видів межових знаків та інші. Відповідно до вказаного вище

признаємо, що вкрай необхідним є усунення дублювання зазначених повноважень різних міністерств, оскільки розібратися хто і які саме нормативно-правові акти в сфері земельних відносин має приймати майже неможливо, що в свою чергу унеможливлює ефективність роботи зазначених міністерств.

У рамках нормативно-правової функції також необхідно виділити функцію стандартизації і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів. Стандартизація і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів здійснюється з метою забезпечення екологічної і санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом прийняття відповідних нормативів і стандартів, які визначають вимоги щодо якості земель, допустимого антропогенного навантаження на ґрунти та окремі території, допустимого сільськогосподарського освоєння земель тощо. Нормативно-правова функція стандартизації і нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів покладена на Кабінет Міністрів України (ст. 165 ЗКУ) [8].

Заслуговує на увагу і *координаційна функція* суб'єктів управління земельними відносинами. Координація як функція забезпечує узгодження діяльності систем управління. Завдяки координуванню узгоджують дії керівників не тільки всередині управлінської ланки, а й дії керівників інших управлінських струк-тур. Поряд із цим, слід врахувати, що координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів належить до повноважень як обласних рад, так і районних, сільських, селищних, міських рад (статті 8, 9, 10, 12 ЗКУ) [8]. Щодо координації діяльності державних органів земельних ресурсів - це функція місцевих державних адміністрацій (пункт "є" статті 17 ЗКУ). До повноважень КМУ належить координація проведення земельної реформи (п. "г" ст. 13 ЗКУ) та координація діяльності центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування, реалізацію державної політики у сфері земельних відносин та державний нагляд (контроль) у зазначеній сфері, а

також у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин.

На твердження автора дисертації, ефективність координаційної функції управління в галузі земельних відносин залежить від місця суб'єкта управління в структурі державного управління. І якщо координація діяльності центральних органів виконавчої влади КМУ є ефективною у зв'язку з підпорядкуванням останньому зазначених органів, то координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів органами місцевого самоврядування, є малоефективною, оскільки місцеві органи земельних ресурсів міським радам непідзвітні.

Поряд із визначеними вище, *функція встановлення меж адміністративно територіальних утворень* полягає у встановлені та зміні уповноваженими органами меж адміністративно-територіальних утворень (які, наразі, підлягають переформатуванню у контексті реалізації домінант децентралізації влади і, відповідно, до вимог Європейської Комісії, передбачених в Угоді про асоціацію України с країнами-членами ЄС [209] – з метою розбудови до 2017 року нової регіональної карти нашої держави – Розділ 4 с. 267 Угоди). Звідси можна підтвердити таке: сучасна земельна реформа, яка проводиться і планується для запровадження на теренах держави, не враховує вимог Угоди про асоціацію України з країнами-членами ЄС у площині розбудови нової регіональної карти держави за економіко-статистичними принципами NUTS (*Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes*). Останні передбачають класифікацію територій за системою ієрархічного поділу задля об’єктивізації соціо-економічного аналізу за трьома рівнями: а) NUTS-1: населення від 3 млн. до 7 млн.; б) NUTS-2: населення від 800тис. до 3 млн; в) NUTS-3: від 150 тис. до 800 тис. осіб.

Відповідно до зазначеного вище, можна підтвердити наступне:

на сьогодні систему адміністративно-територіального устрою України складають: АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища і села [6]. За даними Державної служби статистики України за станом на 01.01.2015 р. в Україні були наступні адміністративно-територіальні одиниці: АРК та 24

області, 490 районів, 460 міст (з них 184 — міста спец. статусу, республіканського, обласного значення), 111 районів у містах, 885 селищ міського типу, 10279 сільських рад, 28388 сіл. У близько 70,0 % населених пунктів України встановлені межі. За станом на 1 січня 2014 року із 29742 населених пунктів держави межі встановлені у 20555. У тому числі: 97 містах обласного значення, 117 містах районного значення, 476 селищах та 19865 селах.

Земельний кодекс України (ст. 174) [8] визначає органи, які приймають рішення про встановлення та зміну меж адміністративно-територіальних одиниць. Так, рішення про встановлення і зміну меж районів і міст приймається ВРУ за поданням Верховної Ради АРК, обласних, Київської чи Севастопольської міської рад. Рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ, які входять до складу відповідного району, приймаються районною радою за поданням відповідних сільських, селищних рад. Рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ, які не входять до складу відповідного району, або у разі, якщо районна рада не утворена, приймаються Верховною Радою АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за поданням відповідних сільських, селищних рад. Рішення про встановлення і зміну меж районів у містах приймається міською радою за поданням відповідних районних у містах рад. Вважається [11, с. 345], що основна причина повільних темпів робіт із встановлення меж - дефіцит коштів. Проте співставлення вартості витрат на визначення меж населених пунктів із надходженнями до бюджету від земельних ресурсів (витрати складають 3-8 % від надходжень) дозволяє вважати, що проблема має більшою мірою суб'єктивний характер.

Функція вирішення земельних спорів. Її необхідність в управлінській діяльності обумовлена великою вірогідністю колізій, що виникають в процесі землекористування. Дотепер в Україні створено дві паралельно діючі системи вирішення земельних спорів: позасудова (адміністративна) та судова. Слід вказати, що вирішення земельних спорів є особливою формою управлінської

діяльності державних органів законодавчої, виконавчої, судової влади, спрямована на врегулювання розбіжностей і протистояння між суб'єктами земельних правовідносин, з метою захисту і відновлення порушених прав землекористувачів та власників земельних ділянок. Відповідно до положень статті 158 ЗКУ [8] земельні спори вирішуються судами, органами місцевого самоврядування та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Однак, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин також фактично не вирішує земельні спори, оскільки відповідно до Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру [19] зазначений орган державної влади такого повноваження не має. Згідно з нормами ЗКУ [78] вирішення земельних спорів належить до повноважень сільських, селищних, міських рад (п. "л" ст. 9 та п. "й" ст. 12) та обласних, районних рад (п. "з" ст. 8 та п."е" ст. 10). Частина 3 статті 158 ЗКУ [8] передбачає вирішення органами місцевого самоврядування земельних спорів «у межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, та додержання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах», а тому обласні та районні ради фактично не можуть здійснювати зазначену функцію.

Таким чином (доведено дисертантом у роботі [22]), фактична реалізація функції управління з вирішення земельних спорів можлива лише сільськими, селищними, міськими радами. Однак у сторін земельного спору, у разі незгоди з прийнятим органом управління рішенням, завжди є можливість звернутися до суду, що фактично зводить нанівець діяльність органів управління з вирішення земельних спорів. Відтак, існування повноважень щодо вирішення спорів у структурі органів державного управління є позитивним моментом, але прописана форма є недосконала та суперечлива, що робить її застосування неефективним.

Функція контролю за використанням, відтворенням та охороною земель є однією з важливих функцій державного управління у зазначеній сфері суспільних відносин. Його завдання полягають у забезпеченні додержання

всіма учасниками земельних правовідносин, а саме органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами вимог земельного законодавства України. Варто звернути увагу на те, що контроль стосується всіх земель незалежно від форм власності та здійснюється за усіма без винятку суб'єктами земельних відносин, а не лише за юридичними і фізичними особами. За суб'єктом здійснення контроль поділяється на такі види: державний, самоврядний та громадський контроль. Відтак, відповідно до статті 188 ЗКУ [8], а також ЗУ «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV [55] державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності здійснює центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Державний контроль за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель здійснює центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. І хоча чинне законодавство виділяє два суб'єкти державного контролю, на сьогодні фактично функція контролю покладена на один державний орган - Державну екологічну інспекцію України. Засвідчимо, що чинним законодавством недостатньо врегульоване питання здійснення самоврядного контролю органами місцевого самоврядування (деталізовано автором дисертації у [15]), а також відсутній правовий механізм здійснення такого виду контролю за землями комунальної власності.

Оскільки на законодавчому рівні засади здійснення самоврядного контролю визначаються лише в загальному вигляді, існує практика деталізації положень закону в актах самих органів місцевого самоврядування. Прикладами таких рішень є рішення Київської міської ради «Про Порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві» від 25.09.2003 р. №

16/890 [10], рішення Чернігівської міської ради «Про затвердження Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель територіальної громади міста Чернігова» від 28.04.2011 р. [11] та інші. Слід вказати і те, що здійснення громадського контролю за використанням та охороною земель передбачене статтею 190 ЗКУ [8], згідно з якою такий контроль здійснюється громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, і діють на підставі положення, затвердженого центральними органами виконавчої влади. Однак, підтвердимо про таке: на сьогодні відповідне положення не затверджено, що в свою чергу унеможливлює здійснення цього виду контролю (засвідчено автором дисертації у праці [15]).

Функція раціонального використання та охорони земель, н представлена двома складовими: здійснення землеустрою та проведення моніторингу (на рис. 2.3).

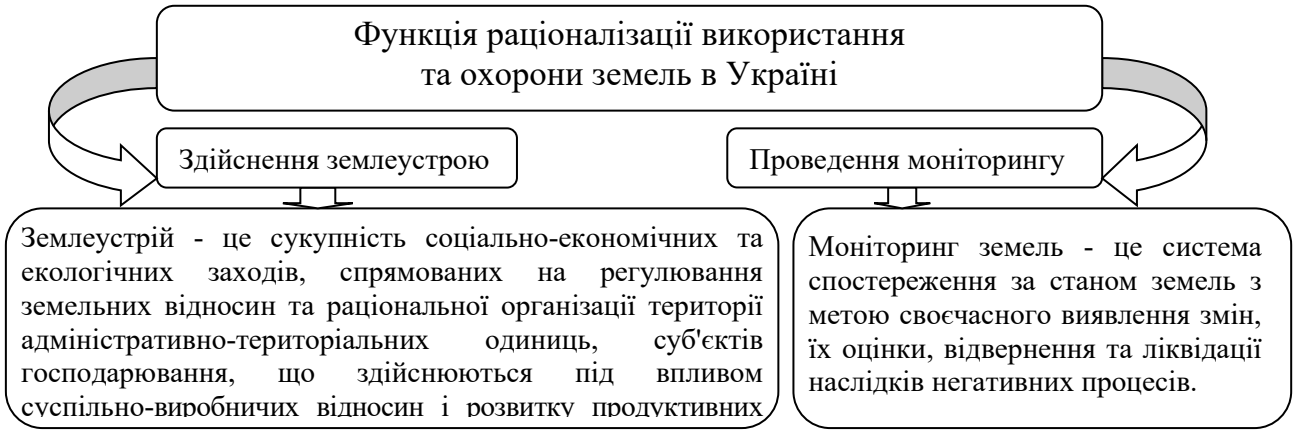


Рис. 2.3. Складові функції раціонального використання та охорони земель в державі

Як відомо, метою сучасного землеустрою – є забезпечення раціонального використання та охорона земель, створення сприятливого екологічного середо-

вища та поліпшення природних ландшафтів. Землеустрій здійснюється суб'єктами господарювання, що є виконавцями робіт із землеустрою згідно із законом, за рахунок коштів Державного бюджету України, бюджету АРК і місцевих бюджетів, а також коштів громадян та юридичних осіб. А функцією організації землеустрою наділені обласні, районні, міські, селищні, сільські ради [8]. Однак, засвідчимо про таке: сам по собі землеустрій передбачає здійснення ряду специфічних заходів (і, відповідно, використання інструментарію), що включають в себе виконання суб'єктами управління земельними відносинами інших функцій. Це, зокрема, встановлення (відновлення) на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць, землеволодінь і землекористувань; розробку загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель; складання схем землеустрою, розроблення техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо.

Підтвердимо, що і моніторинг земель - важлива функція управління у сфері використання та охорони земель. У системі моніторингу земель проводиться збирання, оброблення, передавання, збереження та аналіз інформації про стан земель, прогнозування їх змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель та дотримання вимог екологічної безпеки. Організація встановлення порядку проведення моніторингу земель покладена на КМУ (пункти "д", "е" ст. 13 ЗКУ) [8]. Ведення моніторингу земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. Однак, незважаючи на достатньо розвинене правове регулювання, через низку об'єктивних та суб'єктивних факторів спостереження за станом земель сьогодні не складають всеохоплюючої системи. Таким чином, моніторинг земель на сьогодні фактично відсутній.

Аналіз спеціальних функцій суб'єктів державного управління земельними відносинами свідчить про те, що вони є тісно пов’язаними між собою і направлені на реалізацію завдань та цілей, поставлених перед державним управлінням земельними відносинами. Так, функція планування тісно пов'язана з функцією обліку та є передумовою виконання всіх інших функцій, функція контролю неможлива без практичної діяльності органів управління, яка проявляється в таких функція як планування, регулювання та ін.

Слід вказати і підтвердити наступне (обґрунтовано дисертантом у попередній науковій праці [22]): на шляху виконання своїх функцій суб'єкти державного управління земельними відносинами мають, наразі, багато перепон і повинні вирішувати системні проблеми у цій царині. Зокрема, проблематичним залишається реалізація своїх функцій суб'єктами державного управління земельними відносинами при неузгодженій нормативно-правовій базі. Провівши так звану оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади, КМУ ліквідував Державну інспекцію сільського господарства, а функції останньої із здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель поклав на Державну екологічну інспекцію. Однак, в положення про Державну екологічну інспекцію відповідні зміни внесені не були, що унеможливлює здійснення останньою зазначеної функції нагляду (контролю).

Дублювання певних функцій в різних нормативно-правових актах, покладення на різних суб'єктів управління однакових функцій, недостатність фінансування також не сприяє ефективній реалізації суб'єктами управління визначених за ними функцій. Тому об’єктивним є визнати про таке: продуктивність державного управління є важливою умовою стабільності держави й значною мірою залежить від продуктивності діяльності саме державних службовців, необхідно зосередити увагу на якісному складі державних службовців, які працюють в державних органах управління земельними відносинами.

Поряд із цим засвідчимо, що перші кроки з удосконалення кадрової політики щодо поліпшення якості керівних кадрів та кадрової складової органів, уповноважених на вироблення та реалізацію державної політики регулювання земельних відносин, вже зроблені. Так, Держгеокадастр протягом червня - липня 2015 року проводив відкритий конкурс на заміщення посад начальників територіальних підрозділів. Зауважимо, що трансляція таких конкурсів здійснювалася в онлайн-режимі. Однак, як свідчать результати проведеного конкурсу, якість конкурсантів залишається досить низькою. Наприклад, у Тернопільській області відібрано лише 3 (три) особи для зайняття вакантних посад начальників територіальних органів Держгеокадастру із 22 кандидатів, які брали участь у загальному конкурсі. При цьому у 16 територіальних органах Держгеокадастру у Тернопільській області жоден із кандидатів не рекомендований для зайняття вакантних посад. Поряд із цим, наприклад, у Чернігівській області відібрано 10 осіб для зайняття вакантних посад начальників територіальних органів області, в 13 територіальних органах - не рекомендований жоден з кандидатів.

Відкриті конкурси на заміщення вакантних посад з он-лайн трансляцією в мережі Інтернет сприяють підвищенню якості кадрового складу державних органів уповноважених на вироблення та реалізацію ДПРЗВ. Відповідно до вказаного вище засвідчимо, що в Україні створено систему державної влади та місцевого самоврядування, на які покладено функції управління земельними відносинами. Водночас діяльність суб'єктів управління з реалізації своїх функцій є недосконалою і, наразі, має суттєві недоліки (як об’єктивного, та і суб’єктивного характеру) які перешкоджають успішному розвитку земельних відносин в Україні.

Серед недоліків, які слід усунути задля підвищення ефективності реалізації функцій суб'єктів державного управління земельними відносинами є такі: неузгодженість нормативно-правової бази; велика кількість державних органів, що здійснюють регулювання земельних відносин, а також підпорядкування центральних органів виконавчої влади у галузі земельних

відносин різним міністерствам; відсутність єдиного органу управління землями державної власності; розпорошеність відповідальності за ефективним використанням земель державної та комунальної власності між різними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування; відсутність стабільності в системі органів управління земельними відносинами та нераціональність оподаткування. Останнє можна підтвердити за результатами, які отримано цього дослідження при провадженні: а) організаційного аналізу сучасної системи оподаткування (рис. 2.3) та оплати за використання земельних ресурсів в Україні (рис. 2.4); б) ідеалізації (цілеспрямування) за чотирма принципами (рис. 2.5) раціоналізації фінансово-економічної та організаційної діяльності в сфері управління та регулювання земельних відносин в Україні. А саме: ефективність, неупередженість, об'єктивність, справедливість.

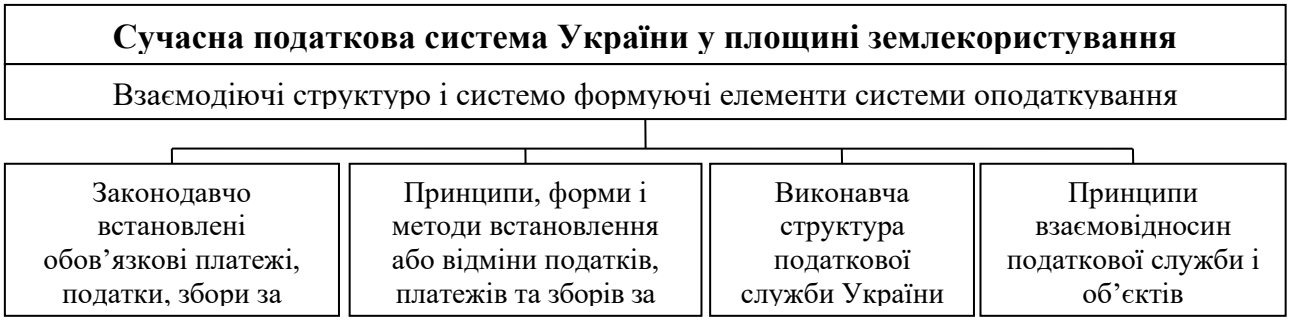


Рис. 2.3. Базові елементи сучасної системи оподаткування у сфері землекористування в Україні

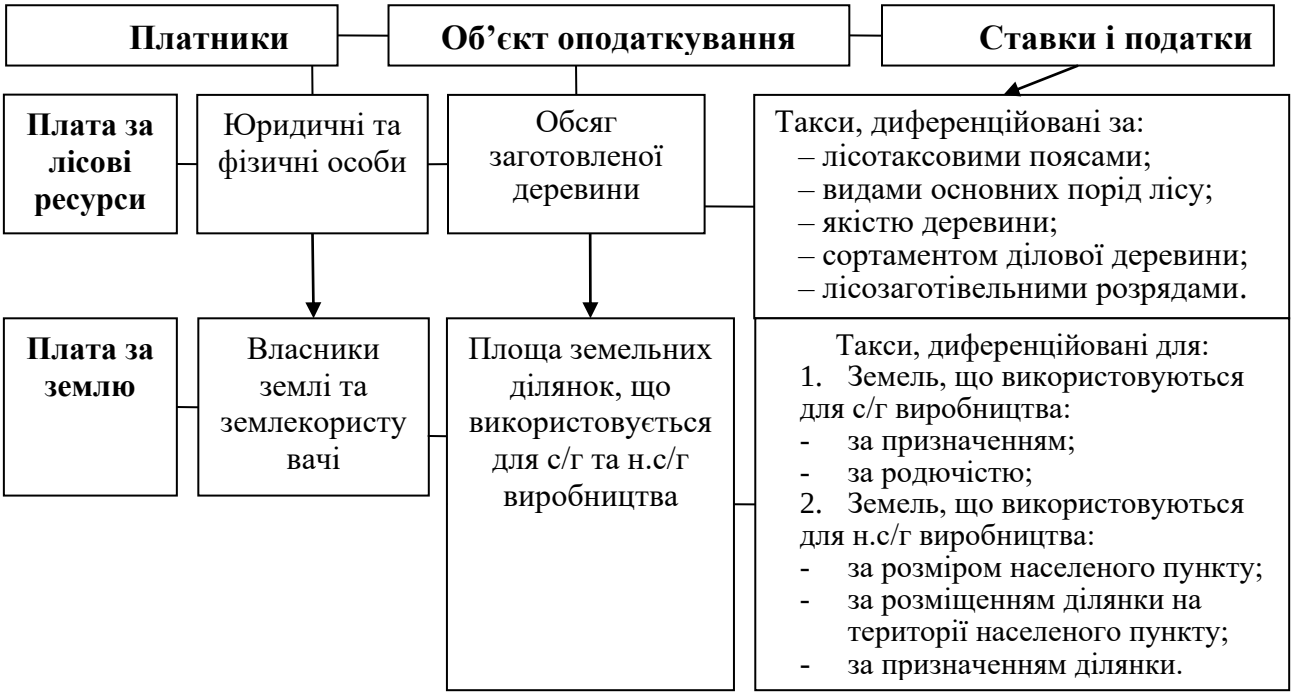


Рис. 2.4. Сучасна система оподаткування за використання лісових ресурсів та землекористування в Україні

Зазначене вимагатиме від корелянтів і надалі проводити заходи щодо постійного удосконалення функціональної діяльності суб'єктів управління, визначати й уточнювати змістовність їхніх специфічних функцій задля убезпечення високої результативності реалізації державної політики регулювання

земельних відносин в Україні як на макро, так і на мікро рівнях.



Рис. 2.5. Домінанти ідеалізованої системи оподаткування землекористування в Україні

Таким чином, слід визнати, що в основі податкової компоненти політики регулювання земельних відносин в Україні повинна стати акумуляція та використання фінансових коштів на цілі, що відповідають інтересам держави у конк- ретних суспільно-економічних умовах і концентрованим потребам всього певного регіону. Останнє базується на поєднанні суспільно-політичних та природо-ресурсних інтересів держави та платників податків за землекористування, що, наразі, єдиним є свідченням наявності послідовної реалізації національного державного інтересу у сфері регулювання земельних відносин в Україні.

Однак, як відомо з джерел [7; 12], при формуванні сучасної податкової системи і проведенні податкової політики у сфері землекористування доцільним є здійснення комбінації прямих і непрямих податків, знаходження меж оптимального співвідношення між цими двома, вкрай необхідними для реструктуризації земельних відносин структуро- й системоформуючими елементами оподаткування в Україні. Відповідно до цього, необхідно

підтвердити, що державна податкова система у сфері землекористування має спрямовуватися на залучення чотирьох взаємодіючих елементів: а) розвиток сукупності законодавчо встановлених обов'язкових нормативних податків, зборів і платежів за землекористування; б) формування адекватних принципів, форм і методів встановлення або відміни тих чи інших податків, платежів чи зборів за землекористування; в) розбудову домінантних положень раціоналізації взаємовідносин податкової служби і об'єктів оподаткування; г) реструктуризація виконавчої структури податкової служби, яка забезпечує надходження податкових платежів із регіонів до державного бюджету за землекористування. Таким чином доведено, що політика регулювання земельних відносин у податковій площині повинна бути простою, законодавчо забезпеченою та дозволяти: здійснити формування моделі справедливого оподаткування за землекористування; сприяти підвищенню економічної ефективності і досягненню світових соціальних стандартів.

Відтак, для ефективної реалізації функцій органів управління земельними відносинами необхідно оптимізувати систему державних органів управління земельними відносинами, створивши єдиний державний орган з управління земельними ресурсами як багатофункціональним і структурно складним об'єктом, проаналізувати нормативно-правові акти у сфері регулювання земельних відносин та усунути дублювання їх положень та дублювання функцій органів державного управління, забезпечити належне юридичне оформлення управлінських функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3

РОЗРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

3.1. Етапи формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин при застосуванні програмно-цільового підходу

Сучасна земельна політика здійснюється через ряд напрямків, що утворюють механізм її реалізації, а саме: через розробку законодавчих, нормативно-правових актів; пряме і непряме територіальне планування, містобудування; регулювання ціноутворення, обороту земель; пряме управління державними земельними ресурсами; земельне оподаткування тощо. Земельна політика є основоположною частиною загальної економічної політики держави, що визначає аспекти розвитку і використання інших заходів державного регулювання; знижує корупційні ризики та надає динамізм процесам модернізації економічного розвитку. Екологічна, транспортна, інвестиційна, промислова та інші види політики, так чи інакше, повинні бути засновані на фундаменті поточної, а також на планах середньо- і довгострокової земельної політики держави.

Як відомо зі свідчень, наведених у джерелах [25; 27], процес формування та реалізації державної політики називається політичним циклом і включає кілька етапів (зазначене розкрито дисертантом у попередній праці [19]):

Перший етап (ініціювання політики) – визначення та аналіз суспільних проблем, формування цілей і пріоритетів державної політики (наприклад, у сфері регулювання земельних відносин); виокремлюють два види суспільних проблем: ті, що перебувають під контролем влади і розв’язуються нею, і ті, що виникають у суспільстві, але поки що – поза політичною увагою.

Другий етап (формування політики) – розробка заходів за визначеними і обґрунтованими пріоритетами, державної політики, що попередньо передбачає узгодження інтересів, цілей і засобів їхнього досягнення на різних рівнях.

Третій етап (ухвалення змістовності політики) – легітимізація, визначення джерел та фінансування державної політики, що передбачають закріплення розробленої політики у низці рішень і цільових програм.

Четвертий етап (реалізація політики) – здійснення сформованого комплексу заходів та моніторинг результативності реалізації державної політики, що передбачає комплекс заходів щодо впровадження прийнятих рішень і програм.

П’ятий етап (оцінка результативності реалізації певного типу політики) – оцінка державної політики, яка спрямована на перевірку її ефективності та якості, й регулювання державної політики; наслідком цього етапу може бути або коригування, або відмова від впроваджуваного змісту політики.

Підтвердимо, що реалізація державної політики - це постійний, динамічний процес досягнення поставлених цілей, у якому беруть участь різні органи державної влади та інститути громадянського суспільства. Реалізація починається відразу після ухвалення та легітимації державної політики або окремої програми і є основним видом діяльності державного апарату (як визнано і засвідчено у джерелі [29, с. 31]). Тому, метою реалізації ДПРЗВ є практична організація дій учасників земельних відносин, розподіл та перерозподіл земельних ресурсів, забезпечення порядку в землекористуванні, охорона земельних ресурсів та збереження їх для майбутніх поколінь (репрезентовано дисертантом у попередній роботі [19]). Звідси, в основі вироблення державної земельної політики мають лежати базові інтереси суспільства, стратегічні потреби сучасного етапу розвитку держави, виражені політичними лідерами і елітами у формі основних принципів і стратегічних цілей, які знайшли відповідну суспільну підтримку.

Відтак, об’єктивно можна підтвердити, що вироблення дієвої державної політики в суспільстві практично є неможливим без стратегічного планування, що базується на реалізації положень програмно-цільового підходу до

формування оптимізаційного комплексу заходів, способів та інструментарію цільового впливу на визначену сферу управлінської діяльності. Актуальність і нагальність використання методів стратегічного планування пояснюється, додатково, ще й його раціональністю та глобальною світовою інтеграцією і воно може розглядатися у кількох можливих варіантах для запровадження в суспільну практику України (доведено автором дисертації у попередній роботі [199; 201], висновки якої передбачають врахування розробок [11, с. 6]).

Поряд із зазначеним слід вказати, що в рамках Стратегії сталого розвитку "Україна - 2020", [12], визначено мету – впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі і передбачається проведення 62 реформ, зокрема земельної реформи. Однак, засвідчимо і таке: земельна реформа, яка була розпочата ще у 1990 році з прийняття Постанови Верховної Ради УРСР "Про земельну реформу" від 18.12.1990 року № 563-XII [18] так завершеною і не була. А тому вважаємо, що запропоноване формулювання в зазначених вище нормативно-правових актах щодо "підготовки до проведення земельної реформи" є, наразі, некоректним. На думку дисертанта, даний напрям діяльності уряду та корелянтів, які опікуються проблемами землекористування, доцільно сформулювати як: завершення земельної реформи та розвиток земельних відносин, або ж вироблення державної політики регулювання земельних відносин (розкрито дисертантом у попередній роботі [19]). Вкажемо, що під виробленням державної (публічної) політики можна розуміти сукупність стадій, факторів (умов), діяльності суб'єктів політики і груп впливу в ході вибору стратегічних цілей і їх закріплення у відповідних документах (програмах, заявах, законах, доктринах) (репрезентовано дисертантом у праці [18], що передбачає осмислення положень, представлених у [21, с. 80]).

Аналіз існуючих теоретико-прикладних підходів до формування ДПРЗВ дозволяє зробити висновок про відсутність комплексних форм, методів і технологій, що забезпечують механізм реалізації земельної політики, який би дозволяв на всіх етапах враховувати: 1) властивості та специфіку землі, як

обмеженого ресурсу та як об'єкта земельних відносин; 2) особливості функціонування земельних відносин; 3) організаційно-функціональну структуру управління земельними відносинами як адаптивну по відношенню до змін внутрішнього і зовнішнього середовища; 4) цільові функції ДПРЗВ в цілому та її окремих підсистем, що реалізуються на територіально-галузевому рівні; 5) параметри ефективності провадження та розвитку земельних відносин в Україні.

Засвідчимо і підтвердимо, що на початку проведення земельної реформи та масової приватизації землі в Україні були відсутні, як такі, концепція розвитку земельної реформи і, разом із цим, програма комплексного управління земельними ресурсами в державі. Оскільки проведена земельна політика вимагала швидкого роздержавлення, процедури формування та опису земель були максимально спрощені ([19]). Це призвело до того, що при кадастровому обліку досі спостерігається невідповідність між фактичними і документальними даними про об'єкти нерухомості. При такому стані справ неможливо говорити про будь-який сприятливий інвестиційний клімат, ефективне управління землею і розташованими на ній об'єктами нерухомості. Основною причиною, на твердження автора, є загальна недооцінка значення землі для економіки держави. Відсутня чітка програма дій щодо вдосконалення системи комплексного управління землею.

Земельна реформа надала важливий урок - це усвідомлення необхідності відновлення в Україні стратегічного планування земельних відносин та здійснення на його основі ефективного державного управління земельними ресурсами і землекористуванням. Сучасний розвиток системи державного та регіонального управління вимагає впровадження нових підходів у системі управління землекористуванням. Одним з найбільш ефективних є програмно-цільовий підхід (засвідчено автором у попередній праці [21]).

Науковці та спеціалісти з державного управління ще не дійшли одностайності у розумінні визначення самого програмно-цільового методу. Так, Л. Дідківська зазначає, що: «програмно-цільовий метод – це розробка важливих

програм вирішення найактуальніших соціальних, економічних, екологічних, науково-технічних, регіональних проблем розвитку суспільства» [27]. Досліджуючи проблеми програмно-цільового методу управління, Н. Карданська зазначає, що «програмно-цільова модель забезпечує прив'язку цілей плану і проекту з ресурсами за допомогою спеціальних програм, що налаштовує на комплексне здійснення проектних робіт та ефективний розвиток виробництва» [1].

Підтвердимо і той факт, що у загальному сенсі деталізації змістовності, програмно-цільовий метод – є способом вирішення суттєвих і складних проблем за допомогою вироблення і проведення системи програмних заходів, орієнтованих на цілі, досягнення яких забезпечує вирішення існуючих проблем. Цьому методу властивий розгляд сукупності цілей і цільових завдань, що утворюють багаторівневу, ієрархічно побудовану цільову систему, що охоплює всі цільові елементи, досягнення яких потрібно для вирішення програмної проблеми, розглянутої в усіх її аспектах, з урахуванням різних сторін. Поряд із цим, необхідно передбачити і те, що програмно-цільовий підхід до вирішення проблем раціоналізації та підвищення ефективності землекористування необхідно розглядати як інструмент державної політики регулювання земельних відносин, що одночасно забезпечує як формування політики переходу до раціонального землекористування та охорони земель, так і її реалізацію у вигляді конкретних програм (визнано дисертантом у попередній науковій праці [21]).

На твердження автора дисертації, ефективність застосування програмно-цільового підходу до формування та реалізації ДПРЗВ характеризується в цілому наступними принциповими особливостями (їх деталізовано та розкрито у попередній роботі [21]): а) рекомендаційним характером програм, терміни реалізації, яких перебувають у прямій залежності від забезпеченості програм необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами, системним характером основних цілей і завдань програми з вирішення складних комплексних (міжгалузевих і міжрегіональних) проблем розвитку економіки в цілому і

земельних відносин зокрема; б) забезпеченням єдності методологічних і методичних підходів до вирішення завдань розвитку різних напрямів земельних відносин в контексті стійкості та збалансованості; в) здатністю концентрувати обмежені матеріальні та фінансові ресурси на вирішення принципових питань сталого розвитку земельних відносин, від яких залежить реалізація продовольчої політики держави та зростання життєвого рівня населення; г) можливістю використовувати ефект мультиплікатора при цільовому використанні обмежених бюджетних ресурсів за рахунок додаткового залучення позабюджетних коштів, власних коштів зацікавлених державних і комерційних підприємств і фірм, банківського кредиту та інших залучених коштів потенційних вітчизняних та іноземних інвесторів; ґ) можливістю поєднувати програмно-цільовий метод управління розвитком земельних відносин на регіональному рівні з методами прогнозування та індикативного планування; д) потенційною можливістю забезпечення громадського контролю, при формуванні цілей і завдань програмного розвитку та використання фінансових ресурсів (експертиза, формування міжвідомчих комісій з їх реалізації тощо).

Поряд із визначеним вище необхідно визнати, що спрямованість у майбутнє, цільова орієнтація, динамічність і локальна централізація управління – є найважливішими характеристиками програмно-цільового управління, які органічно пов'язані з положеннями комплексного і системного підходів у контексті реалізації аналізу поводження керованого об'єкта, а також до процесу прийняття і здійснення управлінського рішення (у тому числі і у сфері земельних відносин). Тоді основою програмно-цільового підходу при формуванні та реалізації державної політики регулювання земельних відносин можна признати: а) наукове обґрунтування і формулювання стратегічних цілей; б) побудова ієрархії підцілей для розділів програми; в) створення організаційних структур, адекватних програмним методам управління у сфері землекористування.

Однак, як визнано дисертантом у Розділі 2, практичне застосування вихідних положень теорії та методології програмно-цільового підходу при

формуванні та реалізації ДПРЗВУ на цей час суттєво обмежується розробкою стратегічних планів, програм і проектів, які перманентно коректуються (і видозмінюються) суб'єктами державного управління під тиском і за урахування вимог політичних еліт. Проте, у державному управлінні стратегічне планування дозволяє, певним чином, здійснити чітке визначення цілей розвитку і передбачити пошук / формування оптимального набору траєкторій руху певної сфери економічної та управлінської діяльності, зорієнтованих на досягнення визначених довгострокових цілей в умовах реальних загроз і ресурсних обмежень (у цій площині автор дисертації підтримує твердження, які наведено у [12, с. 9-10]). Звідси, такий вид планування стає одним із найважливіших завдань державно-управлінської діяльності у сфері регулювання земельних відносин, оскільки, охоплює концептуалізацію складових елементів загальної політики регулювання земельних відносин, а також цільових програм і проектів, нормативно-правове, організаційне і координаційно-планове проектування і передбачає досягнення їх балансу та забезпечення синхронного розвитку [19].

Поряд із вказаним підтверджується і про те, що стратегічне планування у сфері державного регулювання земельних відносин, фактично, здатне поєднати у собі декілька видів управлінської діяльності, а саме: а) визначення цілей розвитку земельних відносин; б) прогнозування обсягів витрат та зміну якості земельних ресурсів; в) оцінку адекватності визначеного переліку ресурсів і резервів; г) адаптацію системи державного і регіонального управління у сфері землекористування до зовнішнього середовища; д) внутрішню координацію, які відображені у докладному комплексному плані, спрямованому на забезпечення досягнення поставлених цілей (вказане доведено та обґрунтовано у попередній науковій роботі [21]). Оскільки характерною рисою застосування програмно-цільового підходу – стає масштабне охоплення проблем раціоналізації землекористування та охорони земель в державі.

Звідси, підтвердимо, що суть стратегічного планування, розробленого за використання положень програмно-цільового підходу полягає у виділенні істотного, у всьому комплексі змін, у сфері землеволодіння, землекористування та

охорони земель, бажаного і можливого стану земельних відносин в державі, регіоні чи територіальній громаді у майбутньому. Тому, оригінальну концептуально-аналітичну модель стратегії формування та реалізації державної політки регулювання земельних відносин в Україні можна репрезентувати у вигляді структурно-логічної схеми (див, табл. 3.1.) Здійснивши в рамках цієї роботи детальний аналіз та оцінку сучасного стану державного управління земельними відносинами і, відповідно, використання і охорони земель в Україні, слід визнати наявність низки проблемних питань, які потребують невідкладного вирішення. Найгостріші проблеми ДПРЗВ, які виникли в період їхнього реформування, і які і досі не розв'язані, охарактеризовано також в таблиці 3.1.

Завершальний етап земельної реформи є складним завданням, яке вимагає узгодження цілей і пріоритетів, побудови технологічного ланцюга виконання взаємопов'язаних заходів у різних сферах, раціонального управління ресурсними потоками. Таким чином, необхідним є запровадження у процеси формування та здійснення державної політики методів стратегічного планування. Ця вимога стосується всієї системи державного управління в Україні та виходить за рамки вдосконалення лише земельної політики. Оскільки додатково передбачає ще й формування нової регіональної карти держави за принципами NUTS, якими передбачено (за ст. 267 Розділу 4 Угоди про асоціацію України з країнами-членами ЄС) усунення соціально-економічної нерівності між темпами загальноекономічного зростання в Україні з ЄС. Поряд із зазначеним слід визнати і те, що усталена система принципів регіоналізації за домінантами NUTS, у своїй основі, складається з існуючих адміністративних одиниць, під якими маються на увазі ті одиниці, що мають реальне право щодо управління та проведення визначеної політики в визначених інституційних межах. Зазначимо, що рівень території щодо класифікації NUTS базується на середній кількості людей, що проживають на досліджуваній території .

Необхідно засвідчити і про те, що процес реалізації політичних цілей починається після прийняття відповідних законодавчих документів і являє собою

систему конкретних дій і заходів органів виконавчої влади [29, с. 32]. Так, зокрема, з 1990 року в Україні розпочався процес формування та реалізації державної земельної політики на засадах раціоналізації землекористування. Однак, суттєвим недоліком зазначеного етапу реалізації ДПРЗВ є відсутність цілісного і системного підходу як до формування, так і до реалізації державної земельної політики, що призвело до надмірної кількості нормативно-правових актів регулювання земельних відносин. До цього часу в Україні немає затвердженої на законодавчому рівні загальної стратегії розвитку земельних відносин.

Необхідно також засвідчити і про те, що у процесі реалізації ДПРЗВУ саме роль державних органів влади полягає у тому, щоб: отримати необхідні ресурси; розробити відповідні плани та програми; організувати та скоординувати діяльність учасників; вжити заходів щодо досягнення поставлених цілей (засвідчено за даними, приведеними у науковому джерелі [29, с. 33]). Звідси, підтвердимо про таке: запорукою успіху реалізації ДПРЗВ є відносини в системі державного управління.

Проведений вище системний аналіз (див., представлено автором у Розділі 2 цього дослідження) системи ДРЗВ свідчить про громіздкість та неефективність такої системи, а також неузгодженість між собою повноважень суб'єктів державного управління в сфері земельних відносин. Окрім того, важливим фактором успіху є якість розробленої політики, державних програм чи прийнятих рішень. Так, зокрема, на етапі розроблення ДПРЗВ, на твердження дисертанта, необхідно розраховувати і передбачати рівень імовірності реалізації всіх запланованих заходів з урахуванням впливу різних факторів (деталізовано у попередній праці автора [16; 18]). Багато залежить і від того, наскільки точними є завдання і як їх інтерпретують конкретні виконавці, особливо на нижчих рівнях управління, оскільки на регіональному та місцевому рівнях відбувається повсякденна реалізація державних рішень [29, с. 33]. Таким чином, ураховуючи базові / стратегічні пріоритети, які визначені та обґрунтовані в межах Стратегії сталого розвитку "Україна - 2020" [22], на підставі результатів попередніх економіко-статистичних і системно-універсальних аналітичних досліджень, маємо за можливість / формуємо бачення майбутнього, стратегічні та операційні цілі та завдання ДПРЗВУ.

Таблиця 3.1

Концептуально-аналітична модель стратегії формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні

<table>
<tr><th colspan="4">Формування та реалізація державної політки регулювання земельних відносин в Україні</th></tr>
<tr><td>Сутність, зміст та складові державної політки регулювання земельних відносин в Україні</td><td>Механізм формування та реалізації державної політки регулювання земельних відносин в Україні, що включає в себе шість підмеханізмів:правовий, адміністративний, фінансово-економічний, організаційно-землеворядний; формування земельної власності й землекористування,</td><td>Принципи формування та реалізації державної політки регулювання земельних відносин в Україні на засадах системного,ресурсно-функціонального, структурно-функціонального, ситуаційного, програмно-цільового та</td><td>Досвід формування та реалізації державної політки регулювання земельних відносин в світі</td></tr>
<tr><td>Аналіз та оцінка державної політки регулювання земельних відносин в Україні</td><td colspan="3">Основні системно-універсальні проблеми:
1) відсутність стратегії і програм реформування та розвитку земельних відносин та охорони земель; 2) недосконаліть та нестабільність земельного законодавства та розпорошеність норм земельного права у різних нормативно-правових актах; 3) відсутність взаємодії між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування (при низькій ефективностіфункціонування місцевого самоврядування через нераціональний розподіл функцій і повноважень між ними та державними адміністраціями, а також через брак ресурсів); 4) закритість та недоступність для використання фізичними і юридичними особами баз кадастрової та реєстраційної інформації (незавершеність процесу формування державного земельного кадастру); 5) політизація державного управління земельними відносинами; 6) корупція в органах державного управління;7) розриви у технологічному ланцюгу прийняття та виконання рішень, які зумовлюють безсистемність, фрагментарність державної земельної політики; 8) відсутність єдиного органу управління землями державної власності; 9) незавершеність процесів реформування економічних і правових відносин власності; 10) недосконаліть системи державного управління у сфері використання, охорони земель та здійснення контролю за використанням земель (відсутність відповідного типу механізму); 11) неефективне використання земель сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення; 12) незавершеність введення, у повному обсязі, в економічний обіг земельних ділянок та прав на них; 13) низька ефективність системи сплати за землю при ухиленнях від земельного податку, орендної плати (пошук і формалізація не заслужених пільг з оплати за землю) тощо</td></tr>
<tr><td colspan="4">Застосування програмно-цільового підходу:
наукове обґрунтування і формулювання стратегічних цілей, побудова ієрархії підцілей для розділів програми, створення організаційних структур, адекватних програмним методам управління.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Стратегічні цілі:
1) реформування відносин власності на землю; 2) облік і вартісна оцінка земельних ресурсів як національного багатства України; 3) організація ефективного управління земельними відносинами в Україні; 4) раціоналізація землекористування та охорона земель. В рамках стратегічних цілей представлено операційні цілі та завдання ДПРЗВ в</td><td colspan="2">Операційні цілі:1) гарантування конституційних прав на землю, захист земельної власності; 2) створення інфраструктури ринку землі; 3) зміцнення інституту земельної власності; 4) підвищення рівня інвестиційної привабливості землекористування; 5) кількісний та якісний облік земельних ресурсів держави; 6) облік особливо цінних земель; 7) оцінка земельних ресурсів держави; 8) формування ефективної системи управління земельними відносинами; 9) створення інтегрованої системи органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин; 10) удосконалення нормативно-правової бази у галузі регулювання земельних відносин; 11) раціоналізація використання земель; 12)</td></tr>
<tr><td colspan="4">Основні заходи в межах стратегічного інструментарію (за двома етапами) щодо завершення земельної реформи і формування та реалізації нової державної політки регулювання земельних відносин: 1) розробка та затвердження стратегії державної політки регулювання земельних відносин в Україні на базі системного аналізу використання й охорони земельних ресурсів у розрізі галузей економіки і форм власності; 2) удосконалення нормативно-правової бази у галузі регулювання земельних відносин; 3) формування ефективної системи управління земельними відносинами; 4) оптимізація землекористування на основі об’єктивної ідентифікації землепридатності у сільському господарстві та визначення пріоритетного комплексу заходів щодо охорони земель; 5) формування економіки землекористування на засадах реалізації економічних відносин щодо визначення прав власності на землю та її капіталізації.</td></tr>
</table>

Мета стратегії ДПРЗВ полягає у визначенні, формуванні та реалізації основних напрямів державної політики, що спрямовані на вдосконалення

земельних відносин, забезпечення ефективного використання та охорони земельних ресурсів країни, створення сприятливих умов для сталого розвитку міських і сільських територій, створення сприятливого клімату для залучення інвестицій в національну економіку шляхом створення ефективно діючих механізмів державного регулювання.

Так, зокрема, необхідно визнати, що виконання стратегічної цілі І дозволяє засвідчити, що за роки реформування земельного ладу в Україні виконаний значний обсяг робіт, однак кінцевої мети реформи - забезпечення економічно ефективного та екологічно безпечного використання земельних ресурсів - поки що не досягнуто. Одним із факторів, що стримує реформування відносин власності на землю (на етапі І – табл. 3.2) є мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення. Запроваджений як тимчасовий нетривалий захід, направлений на підготовку законодавства до запровадження повномасштабного ринку земель, мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення діє вже майже півтора десятка років, суттєво обмежуючи права власників земельних ділянок, а також створюючи невиправдані перешкоди у внесенні інвестицій в аграрний сектор економіки. Мораторій обмежує можливість консолідації земель, що подрібнені внаслідок проведення земельної реформи на земельні ділянки (паї) невеликого середнього розміру та формування інвестиційно-привабливих земельних масивів для ведення великотоварного виробництва. Неврахування вартості землі у виробничому капіталі вітчизняного сільського господарства призводить до щорічного неодержання ним від 7,0 до 10,0 млрд. грн. прибутку [26, с. 26]. Встановлений мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення сформував неофіційний ринок землі, який активно функціонує. Попри заборону офіційного продажу, договори укладаються без нотаріального оформлення з виплатою половини обумовленої суми. Зміна призначення земельних ділянок із сільськогосподарського на інший залежить від наявності/установлення відносин з органами місцевого самоврядування.

Таблиця 3.2

Визначення та обґрунтування завдань стратегічної цілі І *

Пріоритет	**Завдання та напрями виконання**	**Взаємозв'язок**	**Наслідки**
Стратегічна ціль 1. Реформування відносин власності на землю.	Головним завданням реформування відносин власності на землю є забезпечення продовольчої безпеки держави, економічно ефективного та екологічно безпечного використання земельних ресурсів підвищення продуктивності виробництва сільськогосподарської продукції. А відтак, трансформація системи земельної власності та землекористування в Україні пов'язана з динамічними процесами перетворення земельних ресурсів у товар, який у результаті реформ набуває ознак власності, що приносить дохід.З цією метою, буде: - здійснено ліквідацію монополії державної власності на землю; - проведено роздержавлення і приватизацію земель сільськогосподарського та іншого призначення; - створено нормативно-правові передумови для розвитку різних форм господарювання на землі. Так, протягом останніх років реалізація земельної реформи, яка триває понад двадцять років, активізувалася. Набув свого розвитку ринок земель несільськогосподарського призначення, запроваджено та забезпечується функціонування системи Державного земельного кадастру.	Діяльність у межах цієї (найбільш пріоритетної) стратегічної цілі (І) цілком кореспондується із іншими стратегічними цілями, зокрема, з наступними: II. Облік і вартісна оцінка земельних ресурсів як національного багатства України (у т. ч. із урахуванням нової методології вартісної оцінки); III. Організація ефективного управління земельними ресурсами України; IV. Раціоналізація землекористування та охорона земель. Окремі втручання цих стратегічних цілей прямо і опосередковано сприятимуть розвитку природного потенціалу земельних ресурсів.	Очікується, що реалізація стратегічної цілі І (у середньостроковій перспективі до 2017 року) призведе до таких наслідків: а) відбувається капіталізація земель, яка опосередковує узгодження економічних і територіальних інтересів у кругообігу економічного відтворення, що враховуватиме об'єктивну вартість земельних ресурсів при порівнянні з кількісною оцінкою останніх, яка є усталеною у інших країнах світу; б) ринок земель функціонує у повному обсязі; в) громадяни безперешкодно та ефективно реалізують свої конституційні права в частині прав власності на землю; г) зменшується кількість земельних спорів та неузгодженості між учасниками земельних правовідносин; д) підвищується інвестиційна привабливість землекористування, особливо, у сільськогосподарському секторі, впроваджується інноваційна та інвестиційна моделі його сталого розвитку, навіть, і у ресурсних обмеженнях.

Також необхідно засвідчити і про те, що положення Конституції України [6] гарантують громадянам право розпоряджатися власністю на свій розсуд, а також забороняє встановлювати дискримінаційні обмеження, звужувати обсяг

існуючих прав при прийнятті нових законів. У цьому випадку обсяг конституційного права власності істотно звужено. Поряд із цим, для можливості забезпечення результативності функціонування ринку землі в Україні необхідне прийняття ряду законів, зокрема «Про обіг земель сільськогосподарського призначення», «Про визначення правових основ виключення земель із права приватної власності», «Про державний земельний іпотечний банк», та внесення відповідних змін у Земельний кодекс України. З огляду на нинішній стан земельного законодавства, а також високий рівень корупції, кожний п‘ятий акт на право користування й володіння землею може бути фактично скасовано судом. Звідси відсутність фактичних гарантій збереження права власності на землю в майбутньому може привести до потужних соціальних заворушень і земельних бунтів.

Таким чином, стратегічна ціль І закладає платформу для розвитку капіталізації земельних відносин, функціонування повноцінного рикну земель та гарантування конституційних прав на землю та захисту земельної власності. При цьому, зважаючи на зовнішні чинники (в тому числі на агресію Росії). основними загрозами для розвитку земельних відносин в Україні наразі є: - політична нестабільність; - слабкість правової системи;- недосконаліть судової влади; - корумпованість органів влади; - не прогнозована макроекономічна ситуація; - скорочення кількості робочих місць у сільському господарстві через нестабільність ринків збуту та зростання вартості імпортних енергоносіїв; - нульові ставки рентабельності сільськогосподарського виробництва.

Тому, для досягнення стратегічної цілі І слід докласти зусиль на створення сучасної правової системи української незалежної держави, спроможної гарантувати конституційні права на землю та забезпечити захист земельної власності, здійснювати політику створення інфраструктури ринку землі та зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення, відновлення ролі системи землеустрою як основного інструменту управління земельними ресурсами та фактору задіяння в економіку країни природного потенціалу земельних ресурсів та до капіталізації земельного

капіталу. А для реформування відносин власності на землю та раціоналізації її використання має бути забезпечено організаційне і просторове поширення спрямування інформацій, технологій та інших інноваційних знань безпосередньо землекористувачам. Тоді досягнення стратегічної цілі І передбачається через реалізацію п’яти операційних цілей: гарантування конституційних прав на землю, створення інфраструктури ринку землі, зміцнення інституту земельної власності, підвищення інвестиційної привабливості землекористування, раціоналізація використання земель.

Таблиця 3.3

Визначення та обґрунтування завдань стратегічної цілі ІІ

Пріоритет	**Завдання та напрями виконання**	**Взаємозв’язок**	**Наслідки**
Стратегічна ціль ІІ. Облік і вартісна оцінка земельних ресурсів як національного багатства України.	У відповідності з зазначеним, в рамках стратегічної цілі ІІ (*Облік і вартісна оцінка земельних ресурсів як національного багатства України*), термінового розв'язання потребує питання державного обліку та охорони особливо цінних земель - найціннішої частини національного багатства України, яка виступає основою для забезпечення продовольчої безпеки держави, а також джерелом історико-культурного пізнання, національної самосвідомості та духовного багатства громадян, яке можна використати лише за наслідками об’єктивного оцінювання вартості земельних ресурсів (капіталізації природо-ресурсного потенціалу). Наразі, в Україні як на державному, так і на регіональному і місцевому рівнях, відсутня актуальна та достовірна інформація про особливо цінні земельні ресурси, а також про їхнє місце розташування та площу, про їх	Враховуючи, що нормативна грошова оцінка сільськогосподарських угідь в Україні була проведена в 1995 році, вона потребує негайної актуалізації й оновлення на програмно-цільових засадах. Звідси - досягнення стратегічної цілі ІІ передбачається через реалізацію трьох операційних цілей: кількісний та якісний облік земельних ресурсів держави, облік особливо цінних земель, оцінка земельних ресурсів держави. Так, засвідчимо, що ціль ІІ корелюється, наразі, з іншими стратегічними цілями, зокрема: І. Реформування відносин власності на землю; ІІІ. Організація ефективного управління земельними ресурсами України, ІV. Раціоналізація	Реалізація цілі у середньостроковій перспективі дозволить отримати такі результати: а) закінчення формування державного земельного кадастру як єдиної державної геоінформаційної системи відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, місцезнаходження земельних ділянок та їхні межі, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, володіє даними про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами; - створення єдиної кадастрово-реєстраційної системи обліку земельних ресурсів та прав власності на них; б) фактичне розмежування земель державної та

Пріоритет	Завдання та напрями виконання	Взаємозв'язок	Наслідки
	власників та користувачів.	землекористування та охорона земель.	комунальної власності; в) проведення актуалізації економічної оцінки земель України.

Необхідно признати, що питання обліку земельних ресурсів (виконання стратегічної цілі ІІ) набуває особливого значення та актуальності в умовах формування земельного ринку, оскільки виникає необхідність отримання достовірної інформації про кількість, якість та грошову оцінку наявних земель. Облік як спеціальна управлінська функція є істотним елементом механізму державної політики регулювання земельних відносин з метою забезпечення оптимального використання та охорони земель будь-якого цільового призначення незалежно від форми власності та господарювання. Так, зокрема, державний земельний кадастр (ДЗК) та усталені його положення відіграють особливу роль у реформуванні земельних відносин в Україні. Їх можна признати в якості інформаційної бази для: а) забезпечення ефективності реалізації функцій із управління земельними ресурсами; б) ведення системи реєстрації та землеустрою; в) підтримки податкової та інноваційної політики держави; г) становлення та розвитку ринку землі; ґ) обґрунтування розмірів плати за землю. ДЗК на всіх етапах розвитку суспільства став основним засобом реалізації земельної політики в нашій державі. Оскільки сьогоднішній земельний кадастр – це інтегровані бази даних, інформаційні та геоінформаційні технології, цифрові електронні карти, аерофото- та космічні зйомки.

Основними загрозами для здійснення якісного обліку земельних ресурсів в Україні є: а) суперечності термінології та обліку земель різного цільового призначення у земельно-статистичній звітності суб'єктів землегосподарювання; несформованість (неповнота) нормативної бази щодо обліку земель за формами власності та суб'єктами земле господарювання; б) недотримання нормативної методології обліку на різних рівнях ведення ДЗК; в) недоступність даних обліку земель за формами власності та суб'єктами землегосподарювання; г) ненадійність даних обліку земель за формами власності та суб'єктами

землегосподарювання; ґ) неможливість зіставлення даних в часі внаслідок змін, впроваджених редакцією та подальшими змінами земельного та ресурсного законодавства (визнано й засвідчено у [16]).

Підтвердимо, що облік земель необхідно здійснювати окремо за власниками і користувачами, що дасть змогу приймати ефективніші управлінські рішення, пов'язані з використанням, охороною та відтворенням земельних ресурсів.

Економічна оцінка земель різного призначення проводиться для порівняльного аналізу ефективності їх використання. Дані економічної оцінки земель – є основою грошової оцінки земельної ділянки різного цільового призначення (їх затверджено у [8; 23]). Поряд із цим, проведення нормативної грошової оцінки земель регулюється Законом України «Про оцінку земель» [8].

Нормативна грошова оцінка земельних ділянок проводиться: а) розташованих у межах населених пунктів незалежно від їх цільового призначення - не рідше ніж один раз на 5 – 7 років; б) розташованих за межами населених пунктів земельних ділянок сільськогосподарського призначення - не рідше ніж один раз на 5-7 років, а несільськогосподарського призначення - не рідше ніж один раз на 7-10 років. При цьому, у 2013 р. в Україні на 100,0 % завершено проведення нормативної грошової оцінки земель усіх 29733 населених пунктів України. Оновлення нормативної грошової оцінки земель до 15 липня 2015 р. потребують 1285 населених пунктів.

Нормативна грошова оцінка сільськогосподарських угідь в Україні була проведена за станом на 01.07.1995 р. та відповідно потребує оновлення. В основу розрахунку нормативної грошової оцінки земель покладено рентний доход, який створюється при виробництві зернових культур і визначається за даними економічної оцінки земель, проведеної у 1988 році. За результатами її проведення отримані значення нормативної грошової оцінки 1 гектара угідь (ріллі та перелогів, багаторічних насаджень, природних сіножатей та пасовищ) у цілому в Україні, АРК і областях, адміністративних районах та підприємствах АПК.

Таблиця 3.4

Визначення та обґрунтування завдань стратегічної цілі ІІІ *

Пріоритет	**Завдання та напрями виконання**	**Взаємозв'язок**	**Наслідки**
Стратегічна ціль 3. Організація ефективного управління земельними відносинами в Україні.	За її врахування, сучасна система державного управління земельними відносинами в Україні не відповідає сучасним світовим тенденціям. Україні необхідно сформувати національну особливу модель державного управління земельними відносинами, яка б врахувала історичні та соціальні реалії розвитку нашої країни і ввібрала сучасний зарубіжний досвід. Під час формування державної політики регулювання земельних відносин особливу увагу необхідно приділити організаційним змінам. Серед головних факторів, які слід ураховувати під час провадження організаційних змін, є: а) змістовність організаційної структури та управління; б) забезпеченість ресурсами; в) позиція керівництва; г) склад і якість персоналу; д) форми конкуренції та співробітництва; ж) формальна та неформальна системи заохочення; з) методи та форми вирішення конфліктних ситуацій; к) комунікації та система зворотного зв'язку; л) особливості організаційної культури (цінності та норми) (засвідчено автором дисертації за урахування домінант, приведених у [29, с. 34])	Для досягнення стратегічної цілі ІІІ першочергову увагу слід зосередити на: а) завершенні формування законодавчої та нормативно-правової бази у галузі регулювання земельних відносин; б) перегляді та оптимізації системи органів державної влади; в) перегляді повноважень та функцій органів державної влади, що забезпечують регулювання земельних відносин, та їх узгодження між собою. При цьому, досягнення стратегічної цілі передбачається через реалізацію таких операційних цілей: формування ефективної системи управління земельними відносинами, створення інтегрованої системи органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин, удосконалення нормативно-правової бази у галузі регулювання земельних відносин в Україні. Підтвердимо: стратегічна ціль ІІІ узгоджується з іншими стратегічними цілями, однак, лише за наслідками провадження процесів щодо капіталізації земельних ресурсів держави, зокрема: І. Реформування відносин власності на землю; ІІ. Облік і вартісна оцінка земельних ресурсів як національного багатства України; ІV. Раціоналізація землекористування та охорона земель.	Очікується, що реалізація цілі у середньострокові й перспективі дозволить отримати наступні результати: а) чіткість та системність земельного законодавства, його узгодженість з вимогами та стандартами Європейського Союзу; б) ефективна система управління земельними відносинами; в) запровадження електронного врядування у галузі земельних відносин; г) відновлення ефективної роботи органів, що здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель; д) запровадження самоврядного та громадського контролю за використанням та охороною земель.

Як свідчить аналіз сучасного стану використання і охорони земель в Україні реформування земельних відносин, зміна форм власності й господарювання поки що не призвели до поліпшення використання й захисту земель від деградації і виснаження. Розподіл земельних ресурсів за господарським їх використанням не має достатньої економічної та екологічної обґрунтованості, а екологічна стабільність землекористування на території України належить до стабільно нестійкої. До основних антропогенних чинників впливу на земельні ресурси відносяться сільськогосподарська освоєнність, особливо розораність земель, ерозійні та інші деградаційні процеси, забрудненість ґрунтів тощо.

Таблиця 3.5

Визначення та обґрунтування завдань стратегічної цілі IV

Пріоритет	**Завдання та напрями виконання**	**Взаємозв'язок**	**Наслідки**
Стратегічна ціль 4.Раціоналізація землекористування та охорона земель.	Визнаємо і підтвердимо, що стратегічна ціль IV. «Раціоналізація землекористування та охорона земель» скерована на перехід до раціонального та екологічно безпечного землекористування, шляхом запровадження економіко-правових механізмів стимулювання раціонального використання та охорони земель на основі впровадження партнерських відносин між державними, регіональними органами влади, власниками землі та землекористувачами, забезпечення проведення землеохоронних заходів на всіх рівнях землекористування шляхом запровадження компенсаційних виплат для здійснення всебічних заходів з охорони земель. Поряд із цим, необхідно признати, що досягнення цієї стратегічної цілі передбачається через реалізацію двох операційних	Ціль, визнана автором в якості IV стратегічної цілі, корелюється з іншими стратегічними цілями Стратегії (засвідчено і доведено дисертантом у попередній праці [199]), зокрема: I. Реформування відносин власності на землю; II. Облік і вартісна оцінка земельних ресурсів як національного багатства України (за урахування авторських положень капіталізації); III. Організація	Планується і передбачається, що реалізація цілі «Раціоналізація землекористування та охорона земель» (IV), у середньостроковій перспективі, дозволить отримати наступні результати: а) проведення комплексного землевпорядкування та раціоналізації землекористування; б) забезпечення раціонального, ґрунтозахисного та екологобезпечного землекористування в інтересах ефективного і сталого соціально-економічного розвитку, насамперед, АПК; в) комплексний науково обґрунтований підхід до процесів використання, збереження та відтворення родючості сільськогосподарських угідь; г) здійснення збалансованих землемеліоративних і земле-охоронних заходів з урахуванням особливостей природо-кліматичних зон; д) формування високопродуктивних, ерозійно стійких та еколого безпечних

Пріоритет	Завдання та напрями виконання	Взаємозв'язок	Наслідки
	цілей: раціоналізація використання земель, капіталізація та охорона земель.	ефективного управління земельними ресурсами України.	агроландшафтів, які б мали належні рівні саморегуляції і були збалансовані з довкіллям; ж) розробка і впровадження раціональної системи землеробства.

Глобальне погіршення, за різних умов, стану сільськогосподарських земель веде до висновку, що раціональне використання та охорона їх є головним соціально-економічним і екологічним завданням сучасного суспільства. Тому вважаємо, що основними завданнями екологобезпечного землекористування є: а) раціоналізація землекористування, зокрема у площині удосконалення структури сільськогосподарських угідь; б) оптимізація структури посівних площ; в) відтворення родючості земель; г) здійснення консервації деградованих та техногенно забруднених земель; г) впровадження екологічно орієнтованих методів сільськогосподарського виробництва. Відтак засвідчимо, що досягнення стратегічних цілей державного регулювання земельних відносин має здійснюватись через реалізацію комплексу організаційних, фінансових та інформаційних заходів, які будуть здійснюватися суб'єктами регулювання земельних відносин за допомогою сукупності, важелів, регуляторів, способів та прикладного інструментарію, регуляторів політико-правового, організаційно-економічного, структурного, фінансового та інформаційно-управлінського впливу.

Результатом стратегічного планування розвитку земельних відносин є стратегічний план (довго- або середньостроковий), який фактично являє собою державно-управлінське рішення щодо реалізації стратегії розвитку земельних відносин і реалізації державної політики регулювання земельних відносин відповідними суб'єктами державного управління. Цей план є науковим передбаченням стану земельної галузі як цілісного об'єкта управління в певний момент часу. Стратегія визначає курс на розподіл обмежених ресурсів для досягнення визначених цілей, а політика – загальні орієнтири для дій та

прийняття рішень, які полегшують досягнення цілей (деталізовано дисертантом у науковій праці [19]).

У цій відповідності можна признати, що серед основних етапів реалізації державної політики визначальне місце посідатиме моніторинг наслідків реалізації ДПРЗВ (за обґрунтованими критеріями оцінки), що полягає в контролі за процесами її реалізації та одержанні достовірної інформації щодо процесів, які відбуваються у зовнішньому та внутрішньому середовищах, виявленні сприятливих можливостей, а також відхилень у цьому процесі для своєчасного розроблення та реалізації відповідних заходів. Поряд із цим вважаємо, що під час моніторингу необхідно здійснювати аналіз діяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо виконання: а) заходів із реалізації ДПРЗВ; б) пропозицій і зауважень громадськості щодо її реалізації, які надійшли до органів виконавчої влади або оприлюднені у засобах масової інформації. У результаті аналізу може виявитися тип, масштаб і форма відхилень у роботі, що пов'язана із реалізацією ДПРЗВ, а також їхній зміст і вплив на досягнення поставлених цілей. За результатами такого аналізу і виробляються рекомендації та рішення про внесення змін до стратегії, змісту роботи, показників оцінки, моніторингу тощо.

Необхідно засвідчити і про те, що під час аналізу реалізації державної політики здійснюються її оцінка, що має декілька типів, а також відповідні дослідження результативності та ефективності. У свою чергу, оцінювання наслідків реалізації в межах державної політики (а також і цільових програм, що завершені чи перебувають на стадії реалізації, для їх удосконалення) передбачає застосування сукупності важелів, регуляторів і методів з вивчення та вимірювання фактичних результатів. Тому метою оцінювання стає: об’єктивізація розрахунків, здійснених за використання зібраної бази даних; здійснення аналізу інформації про кінцеві або проміжні результати, оскільки надалі корелянтам їх слід використати задля вдосконалення змісту політики та її інструментарію або ж задля підвищення якості прийняття і обґрунтування управлінських рішень чи визначення результатів і наслідків реалізації політики

для певного регіону. Відтак, визнаємо і те, що реалізація державної політики регулювання земельних відносин в Україні є складним і довготривалим процесом, спрямованим на розв'язання суспільних проблем, досягнення та реалізацію суспільно значущих цілей, розвиток держави та її галузей і сфер, що обов'язково повинна передбачати використання комплексу оціночних і прогнозних заходів із ідентифікації її результативності та ефективності провадження (деталізовано автором у [16]). Однак, хоча для цього виконавча влада і застосовує усталені правові, економічні, адміністративні та інші методи державного управління, виходячи із ресурсного потенціалу, що є в її розпорядженні, проте, на перспективу, вважаємо за доцільне здійснити розробку об'єктивного методичного інструментарію, що убезпечить моніторинг та оцінку результативності і ефективності реалізації державної політики регулювання земельних відносин у цілому.

3.2 Цільові функціонали формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин

Потрібно визнати, що процеси формування та реалізація державної політики регулювання земельних відносин пов'язані з нормативно-правовими, адміністративно-управлінськими та з економічними інструментами, важелями і методами, які складають основу механізму регулювання земельних відносин. Поняття механізму регулювання земельних відносин загалом не є новим для управлінської науки, але на сьогодні немає достатніх підстав вважати його ґрунтовно дослідженим. Так, зокрема, під поняттям "механізм" у техніці традиційно [3, с. 15-16] розуміють спосіб функціонування певної системи, пристрій, що передбачає чи перетворює рух, складовими компонентами якого є: вхідна ланка, яка отримує рух від двигуна, вихідна, яка з'єднана з робочим органом машини та регулювальний пристрій. Словник української мови містить декілька визначень терміну, так, наприклад, механізм - це внутрішня будова, система чого-небудь; сукупність станів і процесів, із яких складається певне

фізичне, хімічне та інші явища [2]. Тому для визначення сутності та змісту, а також структури механізму державного регулювання земельних відносин в Україні необхідно:

1) основним призначенням механізму ДРЗВ – є організація процесів раціонального землекористування та охорони земель, які набувають певної спрямованості та цільових орієнтирів у зв'язку з функціонуванням останніх;

2) механізм ДРЗВ включає в себе: а) як організацію землекористування, так і дії суб'єктів управління через правові, організаційно-управлінські й економічні методи і важелі, що впливають на реалізацію земельних відносин; б) не є статичним функціоналом, а постійно розвивається, пройшовши ряд стадій від простої функціональної до складної управлінської системи;

3) ефективне функціонування механізму ДРЗВ, якому підпорядковують інструменти, важелі та методи впливу на процеси раціоналізації землекористування, залежить від повноти забезпечення економічних інтересів суб'єктів земельних відносин, а також від забезпечення інтересів суспільства в екологічно безпечних умовах для господарської діяльності та проживання громадян;

4) забезпечуючи реалізацію процесу користування землею, механізм ДРЗВ в Україні повинен охоплювати і регулятивні дії, що спрямовані на його адаптацію до змін як господарської, так і екологічної ситуації в державі та світі.

Таким чином, механізм державного регулювання земельних відносин в Україні представляє собою систему дій та правових, організаційно-економічних, адміністративно-управлінських прийомів, інструментів впливу, за допомогою яких вводяться в дію процеси раціонального використання та охорони землі, а регулювання цього механізму здійснюється відповідно до визначених принципів ([15]). Поряд із цим, механізм ДРЗВ утворює систему, елементами якої є загальні та спеціальні механізми, які здебільшого використовуються комплексно. Загальні механізми застосовуються у всіх галузях та сферах, а спеціальні – властиві для певного напряму, рівня, об'єкту.

Різні наукові школи по різному класифікують сутність механізмів управління земельними ресурсами. Так, наприклад, Третяк А. М. [23, с. 165] виокремлює правовий, організаційно-економічний, організаційно-фінансовий та зем-левпорядний підмеханізми в його межах. Ібатуллін Ш. І., Степенко О. В., Сакаль О. В. [9] пропонують свою модель реалізації дії механізму розвитку земельних відносин .

Звідси, проаналізувавши та узагальнивши сучасні наукові напрацювання українських вчених і результати власних науково-прикладних досліджень автора дисертації, можна згрупувати механізми різні за природою державного регулювання земельних відносин, засоби їхньої реалізації, забезпечення та інструменти розвитку земельних відносин (вказане визнано і доведено автором дисертації у попередніх роботі [15; 26]). Тоді, на нашу думку, до загальних складових механізму ДРЗВ слід віднести наступні три його елементарні складові. А саме такі підмеханізми: 1) правовий; 2) адміністративний; 3) фінансово-економічний. Поряд із вказаним, з-поміж спеціальних підмеханізмів регулювання земельних відносин необхідно виокремити також і наступні потенційно-факторні детермінанти (підмеханізми): 1) організаційно-землеворядний; 2) формування земельної власності й землекористування; 3) забезпечення охорони земель. Схематично загальну структуру механізму державного регулювання земельних відносин показано автором на рис. 3.1.

Відповідно до структуризації сучасного механізму державного регулювання земельних відносин в Україні, що обґрунтовано та формалізовано автором дисертації на рис. 3.3, необхідно признати таке (доведено у попередніх працях автора [20; 26]): законодавчо-нормативне регулювання державою земельних відносин із приводу використання земельних ресурсів країни – є одним із основних підмеханізмів управління земельними відносинами.

Воно здійснюється у напрямах удосконалення і розвитку в державі (рис. 3.2): а) відносин землеволодіння та землекористування; б) методів економічного регулювання; в) природоохоронної, зокрема, землеохоронної діяльності, проте, за урахування новітніх домінант у сфері доцільності проведення капіталізації



Рис. 3.1. Побудова структури механізму державного регулювання земельних відносин в Україні



Рис. 3.2. Методологічна схема капіталізації земельних відносин і земельних ресурсів в Україні у відповідності до вимог, передбачених Угодою про асоціацію з країнами-членами ЄС

земель України (вихідні домінанти обґрунтовано видатним вченим І. К. Бистряковим [12]). З огляду на останнє, можна запропонувати до використання підхід щодо подальшої реалізації нормативно-правових і методологічних засад капіталізації у сфері землекористування (див. рис. 3.2).

Зазначене дозволить визначити значущість вагомості впливу вартості земельних ресурсів у досягненні мети їхнього відтворення (і, ймовірно, самовідтворення) задля убезпечення сталого розвитку регіонів і, відповідно, України, у цілому. Однак ці процеси, слід проводити одночасно з удосконаленням як загального механізму державного регулювання земельних відносин, так і кожного з шести його елементарних важелів та регуляторів (див., рис. 3.1), що можна реалізувати і, відповідно, за урахування вимог щодо розбудови нової регіональної карти держави (за принципами NUTS), передбачених у ст. 267 Розділу 4 «Угоди про асоціацію України х країнами-членами ЄС».

Визначеність змістовності загального механізму регулювання у контексті подальшої капіталізації земельних ресурсів в державі (задля його інкорпорації до домінант політики регулювання на перспективу) дозволяє виокремити найвагоміший та, наразі, найбільш дієвий прикладний інструментарій, який, на твердження дисертанта, слід використовувати в межах *правового підмеханізму державного регулювання земельних відносин* ([13; 15; 26.]). Останній об’єднує групу інструментів прямого впливу на суспільні відносини щодо володіння, розпорядження, використання, охорони і відтворення земельних ресурсів (табл. 3.6).

Відтак, засвідчимо і про те, що першоосновою правового підмеханізму ДРЗВ в Україні – є законодавча база, що визначає взаємовідносини суб'єктів земельних відносин та відповідні організаційні структури управління землекористуванням в Україні. Саме держава, через законодавчу базу, проводить політику, спрямовану на підвищення економічної самостійності територій та надає органам місцевого самоврядування можливість самостійно розпоряджатися землями територіальних громад.

Таблиця 3.6

Прикладний інструментарій правового підмеханізму державного регулювання земельних відносин в Україні

Нормативно-правові інструменти	**Дозвільні інструменти**
- розробка та прийняття природно-ресурсного та екологічного законодавства; - загальна та секторальні/галузеві стратегії сталого розвитку, дорожні карти, узгоджені з концепцією розбудови нової регіональної карти (за вимогами Угоди про асоціацію); - концепції, стратегії, державні цільові програми розвитку земельних відносин; - плани і проекти використання, охорони і відтворення земельних ресурсів; - постанови, накази, розпорядження, інструкції, листи, роз'яснення щодо використання, охорони і відтворення земельних ресурсів; - врахування екологічних аспектів землекористування у статистичній звітності.	- ліцензування господарської діяльності щодо впливу на довкілля; - ліцензування господарської діяльності щодо екологічного аудиту, контролю та моніторингу; - дозволи на здійснення виробничо-господарської діяльності; - здійснення сертифікації інженерів-землевпорядників, - дозволи на розміщення відходів, їх складування або зберігання; - містобудівні процедури; - оцінка впливу на довкілля; - державна екологічна експертиза; - оцінка впливу на навколишнє природне середовище (НПС).

Водночас підтвердимо, що нормативно-правова та законодавча бази дозволяють контролювати діяльність органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних питань шляхом обов'язкового погодження землевпорядної документації органами державної виконавчої влади (тобто, виконувати оцінку за вимогами, передбаченими автором вище – див. табл. 3.6). Тому, підтвердимо і таке: інструменти нормативно-правового регулювання – є обов'язковими та забезпечують специфічний спосіб правового впливу на поведінку учасників земельних відносин щодо закріплення права власності на землю, його змісту та способів реалізації, забезпечення раціонального землекористування, охорони і відтворення земельних ресурсів, охорони навколишнього середовища, захисту екологічних прав та інтересів суспільства та суб'єктів господарювання. Поряд із цим, інструментарій нормативно-правового регулювання (див. табл. 3.6) включають екологічні та ресурсні закони та підзаконні нормативно-правові акти.

Слід відзначити, що інструменти нормативно-правового регулювання, покликані забезпечити ефективне втілення правових норм у процес державної політики регулювання земельних відносин. Також за результатами розробки цього складу інструментарію, встановлюються правові норми здійснення управлінського впливу всіх елементів структури механізму формування та реалізації ДПРЗВ, які визначають цілі, завдання, принципи функціонування механізму і регламентують відносини, що виникають у земельній сфері [9, с. 16; 195, с. 9; 23, с. 165-171]). Необхідно вказати і на те, що наразі дозвільні інструменти адміністративно-правового підмеханізму ДРЗВ передбачають ідентифікацію параметрів екологічної безпеки у процесі підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень щодо земель, мінімізацію екологічного ризику, запобігання і обмеження негативного впливу виробничо-господарської діяльності на земельні ресурси та стан довкілля.

Відтак, провідним призначенням правового підмеханізму державного регулювання земельних відносин – є формування та закріплення права кожної людини та суспільства загалом на безпечне навколишнє природне середовище, визначення права громадян та юридичних осіб на приватну власність на землю та інші природні ресурси.

Адміністративний підмеханізм державного регулювання земельних відносин пронизує усі рівні та відносини у сфері державного регулювання і, відповідно, є сукупністю прийомів впливів, заснованих на використанні об’єктивних організаційних відносин між людьми та загально-організаційних принципів управління. Реалізація дії цього підмеханізму здійснюється за рахунок використання організаційних, розпорядчих та економічних методів впливу – загальний інструментарій представлено у табл. 3.7.

Необхідно визнати, що характерними особливостями адміністративного підмеханізму є: а) прямий вплив на керований об’єкт шляхом установлення його повноважень; б) односторонній вибір суб’єктом управління найближчої та кінцевої мети, завдань управлінського процесу, порядку, термінів їхнього виконання об’єктом, ресурсного забезпечення, умов виконання завдань на

кожному конкретному етапі; в) юридична обов’язковість актів управління, невиконання яких може спричинити настання відповідальності [18, с. 12]. Поряд із цим, адміністративний підмеханізм, як правило, кваліфікують як спосіб або засіб впливу на діяльність підприємств, установ та організацій, посадових осіб та громадян шляхом прямого встановлення їх прав та обов’язків через систему наказів (засвідчено у [4]). Такий управлінський вплив виходить безпосередньо з владної природи управління – таким чином реалізується виконавча влада. Без використання адміністративного підмеханізму в межах загального механізму регулювання земельних відносин неможливим є досягнення мети впорядкованого впливу на поведінку різних учасників управлінських суспільних відносин (доведено автором дисертації у попередніх роботах [15; 26]). Відтак, підтвердимо про таке:

Таблиця 3.7

Адміністративний підмеханізм державного регулювання земельних відносин та його провідний інструментарій реалізації дії

Інституціональні інструменти	**Адміністративно-контрольні інструменти**
- розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування (зокрема, щодо функцій управління і контролю) стосовно земельних ресурсів; - розпорядження землями державної власності за наслідками застосування нової методології вартісного оцінювання земельних ресурсів в Україні та її регіонах; - реалізація державної політики щодо використання та охорони земель; - інституалізація форм власності на землю та прав власності на землю;	- державний контроль за використанням, охороною і відтворенням земельних ресурсів; - громадський контроль за раціональним використанням, охороною і відтворенням земельних ресурсів; - відповідальність за порушення/невиконання законодавчих норм щодо власності, охорони і відтворення земельних ресурсів; - моніторинг навколишнього природного середовища/ довкілля та екологічний аудит; - екологічна сертифікація та стандарти, нормативи, норми, ліміти, регламенти.

Адміністративний підмеханізм державного регулювання земельних відносин в Україні об'єднує: а) інституціональні інструменти; б) адміністративно-контрольні інструменти. Відповідно до цього, інституціональні інструменти використовуються задля закріплення майнових

прав на земельні ресурси за ефективними власниками, що забезпечують їх найбільш раціональне використання, охорону і відтворення. Такі ж інструменти / інструментарій управлінського впливу забезпечує гарантування всіх складових правомочностей права власності та права користування землями власникам (користувачам). При цьому розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема щодо функцій управління та контролю, також може бути забезпечено інституціональними інструментами [9, с.16].

Адміністративно-контрольні інструменти передбачають адміністративне регулювання і контроль використання земельних ресурсів та довкілля шляхом затвердження регулятором обов'язкових екологічних і технологічних стандартів, нормативів та інших правил та способів поведінки. Регулятором може бути як секторальні (галузеві) органи державної влади, місцевого самоврядування, так і управлінські органи суб'єктів землекористування. Таким чином, призначенням адміністративного підмеханізму державного регулювання земельних відносин – є здійснення управлінського впливу на суб'єктів земельних відносин шляхом використання адміністративних форм управління з метою досягнення ефективного та раціонального землекористування (доведено автором у [23]).

Безперечно, можна підтвердити і про існування тісного зв'язку між адміністративним та правовим підмеханізмами державного регулювання земельних відносин, оскільки, зазначені важелі та регулятори, у комплексі, визначають встановлення порогових меж/ рамок і «правил» у контексті ущільнення взаємодії між суб'єктами земельних відносин, а також регламентацію процесів використання, володіння і відтворення земельних ресурсів. Поряд із цим, адміністративний та правовий підмеханізми державного регулювання земельних відносин мають як переваги, так і власні недоліки (засвідчено автором у праці [17]).

Перевагою застосування інструментів адміністративного та правового механізмів є безпосередній та цілеспрямований вплив на суб'єктів механізму

земельної політики, їхній стан або діяльність/ трансформацію останніх. До недоліків можна віднести, зокрема, відсутність гнучкості та можливості швидкого реагування на динаміку суб'єкта та об'єкта земельних відносин, відсутність ефекту стимулювання інноваційного розвитку. Недоліки інструментів адміністративного та правового підмеханізмів зумовлюють потребу у їхньому застосуванні у комплексі з іншими підмеханізмами (засвідчено у науковому джерелі [9, с. 16].

Для проведення в життя земельного законодавства необхідним постає виконання завдання щодо створення дієвого *організаційно-землевпорядного підмеханізму.* Цей підмеханізм є, по-перше, формою взаємодії його учасників. І, по-друге, сукупністю різних організаційно-землевпорядних елементів. При цьому організаційно-землевпорядний підмеханізм державного регулювання земельних відносин інкорпорує до свого складу комплекс землевпорядних, планувальних інструментів та інструментів інституціоналізації структури управління (табл. 3.8). Останній і забезпечує наразі здійснення впорядкування і регулювання земельних відносин у рамках забезпечення сталого розвитку суспільних відносин в країні (визнано у праці [17]).

Таблиця 3.8

Базовий склад прикладного інструментарію, інкорпорованого до організаційно-землевпорядного підмеханізму державного регулювання земельних відносин в Україні

Інструментарій			
Землевпорядний	**Планувальний**	**Інформаційний**	**Інституціоналізації структури управління**
-цільове призначення та обмеження (обтяження); - контурно-меліоративна організація території; - сівозміна у товарному сільськогосподарському виробництві; - землевпорядна звітність та проекти землеустрою; - технічна документація із землеустрою.	- загальнодержавна і регіональні програми використання та охорони земель; природно-сільськогосподарське районування та генеральні плани міст; схеми планування використання території сільських (селищних) рад та плани земельно-господарського устрою території населених пунктів; зонування земель.	- моніторинг стану земель і ґрунтів; - відкритість доступу до інформації державного земельного кадастру України та системи реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна і прав на них, - узагальнення практики застосування законодавства з питань земельних відносин.	- ієрархічна структура суб'єкта земельних відносин в державі.

Як інструмент організаційно-землевпорядного підмеханізму, землеустрій становить сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин і раціоналізацію та організацію території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин у контексті розвитку продуктивних сил України. Зауважимо у цій відповідності, що у процесі землеустрою реалізується перерозподіл земель, формування раціонального землеволодіння й землекористування, надання (викуп) й вилучення (продаж) землі для сільськогосподарських і несільськогосподарських цілей, надання її в оренду підприємствам і громадянам.

Відтак, що об’єктами землеустрою в державі наразі є [6]: 1) територія України; 2) території адміністративно-територіальних утворень або їх частин; 3) території землеволодінь та землекористувань чи окремі земельні ділянки.

ЗУ «Про землеустрій» та Земельний кодекс України [7] визначають основні завдання землеустрою, серед яких: а) реалізація політики держави щодо науково обґрунтованого перерозподілу земель, формування раціональної системи землеволодінь і землекористувань з усуненням недоліків у розташуванні земель, створення екологічно сталих ландшафтів і агросистем; б) інформаційне забезпечення правового, економічного, екологічного і містобудівного механізму регулювання земельних відносин на національному, регіональному, локальному, господарському рівнях шляхом розробки пропозицій по встановленню особливого режиму і умов використання земель; в) встановлення на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць, територій з особливим природоохоронним, рекреаційним і заповідним режимами, меж земельних ділянок власників і землекористувачів та інші.

Звідси, здійснення землевпорядних заходів дозволяє досягти таких цілей (засвідчено й доведено автором за даними, приведеними у наукових працях [60; 78]): розроблення загальнодержавної і регіональних програм (за використання

принципів програмно-цільового підходу) використання та охорони земель; встановлення (відновлення) на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень, землеволодінь і землекористувань (за пріоритетними об'єктами); складання схем землеустрою, розроблення техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель відповідних адміністративно-територіальних утворень; обґрунтування встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами; складання проектів впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань та створення нових, тощо.

Землевпорядні дії проводяться з метою реалізації ДПРЗВ через систему землеустрою та органи управління земельними ресурсами. Такі дії обов’язково базуються за результатами планування територій, ведення державного земельного кадастру, реєстрації прав на землю. Тобто, вимагають реалізації повного комплексу функцій державного і самоврядного регулювання земельних відносин. Поряд із цим, признаємо, що здійснення землеустрою є неможливим без інформації, що міститься у відповідній планувальній документації, а планування територій ґрунтується на проведенні землевпорядних дій [9, с. 20; 223, с.194]). Результати проведення землевпорядних робіт відображаються у документації з землеустрою. Після затвердження у документації з землеустрою, дані про просторові рішення, що в ній містяться, фіксуються у державному земельному кадастрі. Таким чином, існує тісний взаємозв’язок землеустрою з державним земельним кадастром. Завдяки землеустрою можна одержати повну і всебічну інформацію щодо земельних ділянок для ведення державного земельного кадастру.

Відтак, певним чином підсумовуючи усі вище викладені обґрунтування, автор вважає, що до складу організаційно-землевпоряного підмеханізму ДРЗВ в Україні слід віднести і групу планувальних інструментів, що забезпечують регулювання використання територій шляхом створення та впровадження містобудівної документації, ухвалення та реалізації відповідних управлінських рішень (див., табл. 3.6). Планування використання та охорони земель

здійснюється (викладено автором, за урахування положень, що наведено у [9, с. 21; 11, с. 338]) з метою визначення довгострокової чи короткострокової перспективи раціонального використання земель усіх категорій незалежно від форм власності на землю і господарювання, розробки пропозицій для прийняття рішень щодо перерозподілу земель з урахуванням потреби в земельних ресурсах агропромислового комплексу, лісового господарства та об'єктів природно-заповідного, природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного призначення, розвитку міст та інших поселень, промисловості, транспорту, гірничодобувних галузей, створення фонду перерозподілу земель з метою забезпечення земельними ділянками громадян для ведення садівництва, городництва, індивідуального житлового і дачного будівництва, забезпечення заходів з охорони земель та інших цілей.

Відповідно до вказаного, можна виділити наступні напрями планування, використання та охорони земель в Україні: 1) розробка та реалізація Стратегії раціонального використання та охорони земельних ресурсів країни з урахуванням нинішнього стану справ, соціальних та економічних потреб і перспектив розвитку, вимог продовольчої безпеки, інвестиційної привабливості, норм екологічної стійкості території; 2) розроблення загальнодержавних та регіональних програм використання та охорони земель з метою забезпечення потреб населення і галузей економіки у землі та її раціонального використання і охорони на основі Стратегії раціонального використання та охорони земельних ресурсів країни та відповідно до програм економічного, науково-технічного і соціального розвитку України; 3) здійснення природно-сільськогосподарського районування земель з метою поділу території України на райони з урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур; 4) проведення зонування земель у межах населених пунктів з метою встановлення вимог щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон відповідно до місцевих правил забудови.

Організаційно-правова форма суб'єкта земельних відносин регламентується інструментами адміністративного та правового підмеханізмів розвитку земельних відносин, а інструменти організаційного-землевпорядного підмеханізму – визначають ієрархічну структуру суб'єкта землекористування. Звідси вважаємо, що організаційно-землевпорядний підмеханізм доцільно доповнити інформаційним інструментом, що забезпечує інформаційну основу здійснення впорядкування і регулювання земельних відносин. До інструментарію останнього відносяться: а) державна комплексна система спостережень на базі якої формується національний, регіональний та місцевий інформаційний банки даних про стан земель і ґрунтів; б) відкритість доступу до інформації державного земельного кадастру України та системи реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них, для забезпечення інформацією про землю; в) узагальнення практики застосування законодавства з питань земельних відносин. Так, зокрема, пояснимо, що державна комплексна система спостережень включає топографо-геодезичні, картографічні, ґрунтові, агрохімічні, радіологічні та інші обстеження і розвідування стану земель і ґрунтів, їх моніторинг. На базі даних державної комплексної системи спостережень формуються національний, регіональний та місцевий банки даних про стан земель і ґрунтів [6].

Важливість відкритості доступу до інформації державного земельного кадастру полягає у тому, що кожна особа зможе отримувати відповідну інформацію про землі, які перебувають на території країни, що полегшує доступ фізичних та юридичних осіб до інформації про вільні земельні ділянки, що є однією з передумов формування прозорого та привабливого ринку земель в Україні. Так, наприклад, з початку 2013 р. в Україні діє електронний земельний кадастр. Ця система під офіційною назвою «Автоматизована система державного земельного кадастру» надає онлайн-доступ до публічної кадастрової карти, тобто робить загальнодоступними відомості про земельні наділи. Публічна карта – це перший крок до більшої відкритості земельних відносин в Україні.

При цьому, важливе значення для інформаційного забезпечення ефективного ДРЗВ є узагальнення практики застосування законодавства з питань земельних відносин. Загалом, у правовій галузі сучасної науки такі узагальнення мають вигляд постанов Пленуму Верховного Суду України, в яких на підставі аналізу й узагальнення судової практики містяться керівні роз'яснення судам із питань застосування чинного цивільного законодавства. Такі узагальнення у повній мірі, віддзеркалюють стан застосування судами України законодавства та дозволяють виявити системні порушення чинного законодавства як землевласниками та землекористувачами, так і суб'єктами управління земельними відносинами (останні і потребують подальшого корегування).

Признаємо, що інструменти інституціоналізації структури управління передбачають чітке визначення кола суб’єктів управління земельними відносинами на національному, регіональному та локальному рівнях. А повноваження та обов’язки суб’єктів управління земельними відносинами слід визначати і розмежувати для уникнення дублювання здійснюваних ними функцій у галузі управління земельними відносинами та використання земельних ресурсів, а також – задля визначення рівня відповідальності за виконання покладених на них завдань. Слід вказати, що застосування інструментів інституціоналізації структури державного управління у цій сфері діяльності забезпечить вирішення таких завдань [9, с. 21-22]: 1) формування структури управління земельними від-носинами; 2) розмежування всіх рівнів управління земельними відносинами; 3) впорядкування структури управління земельними відносинами за функціональною спрямованістю; 4) визначення кола суб’єктів управління земельними відносинами на кожному з рівнів управління; 5) формулювання функцій суб’єктів управління земельними відносинами та порядку їх взаємодії між собою в процесі реалізації їх повноважень. І в якості результату – отримаємо ефективну структуру управління земельними відносинами в рамках соціально-екологічного розвитку суспільних відносин з урахуванням сучасних умов розвитку України [15].

Фінансово-економічний підмеханізм державного регулювання земельних відносин визначає склад економічних важелів та фінансового інструментарію щодо забезпечення розбудови сучасної системи земельних відносин на національному, регіональному та місцевому рівнях із метою економічного обґрунтування конкретних заходів спрямованих на раціональне використання і відтворення землересурсної сфери країни (табл. 3.9) [9, с. 22]. Виділені групи інструментарію дозволяють обґрунтувати та окреслити напрями фінансово-економічного впливу на суб'єкти земельних відносин задля забезпечення сталого землеволодіння та землекористування.

Таблиця 3.9

Інструментарій фінансово-економічного підмеханізму державного регулювання земельних відносин в Україні

Інструменти економічного стимулювання	**Ринкові інструменти**	**Кредитно-іпотечні інструменти**	**Фіскально-бюджетні інструменти**	**Інноваційні інструменти**
- державні субсидії, дотації та субвенції; - податкові та кредитні пільги; - державні інвестиційні фонди	- ринкова ціна землі; - експертна оцінка землі; - земельні аукціони; - екологічний маркетинг	- земельна іпотека та земельні банки; - державне пільгове кредитування	- земельний податок; - екологічні податки; - штрафні санкції; - орендна плата; - нормативна оцінка землі	- державний інноваційний фонд; - еко-інновації в землекористуванні; - безвідсоткове бюджетне кредитування; - інноваційні проекти сталого землекористування

Інструментами економічного стимулювання – є заходи, що використовують ринкові важелі задля досягнення поставлених цілей, які призначені для спрямування діяльності учасників земельних відносин в екологічно сприятливому напрямку раціонального використання земельних ресурсів шляхом впливу на витрати і вигоди наявних в їх розпорядженні різних альтернатив поведінки. Вони характеризується комплексом заходів економічного впливу, спрямованих на реалізацію земельної політики, забезпечення прав землевласників і землекористувачів, встановлення соціально справедливих платежів за землю, економічне спонукання до раціонального й

ефективного землекористування. Зокрема, основні засади економічного стимулювання раціонального використання і охорони земель закріплені в ЗКУ і включають [8]: а) надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель; б) виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини; в) звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами; г) компенсацію з бюджетних коштів за зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їхньої вини.

Однак, реалізація наведених вище законодавчо закріплених заходів повинна бути спрямована на попередження і недопущення такого господарювання на землі, яке суперечить нормам і стандартам щодо охорони та відтворення земельних ресурсів. Інструменти економічного стимулювання раціонального використання та охорони земельних ресурсів формують основу задля подальшого екологічно безпечного і раціонального користування землею і, відповідно, убезпечують однакові умови для всіх власників землі і землекористувачів.

При цьому, становлення на розвиток ринку землі в Україні надзвичайно актуалізують використання ринкових інструментів розвитку земельних відносин. У таких умовах експертна грошова оцінка землі та сформована на її основі ринкова ціна землі стають особливо важливими в системі земельних відносин, оскільки без актуальної інформації про ринкову вартість землі неможлива успішна купівля-продаж землі, оренда земельної ділянки, оформлення земельної ділянки у власність, дарування землі тощо. Поряд з цим це ефективні інструменти фінансово-економічного механізму забезпечення збалансованого землекористування та землеволодіння [9]. У цьому контексті зазначимо, що

одним із ринкових інструментів розвитку земельних відносин в Україні є продаж земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах (земельних торгах).

Земельні торги в Україні розглядаються як провідний спосіб продажу вільних від забудови земельних ділянок державної та комунальної власності, а також прав на них. Земельні торги проводяться у формі аукціону, за результатами проведення якого укладається договір купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки з учасником (переможцем) земельних торгів, який запропонував найвищу ціну за земельну ділянку, що продається, або найвищу плату за користування нею, зафіксовану в ході проведення земельних торгів [8]. Так, наприклад, за даними Держгеокадастру [39], у ході аукціонів з продажу прав оренди на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності, організованих територіальними органами земельних ресурсів у 2015 р., зростання орендної плати склало, у середньому, 60,0% по Україні.

Екологічний маркетинг як ринковий інструмент фінансово-економічного механізму є комплексом заходів ринкового характеру, що здійснюється громадськими організаціями, державними установами, підприємствами та пов’язані з оцінкою та перетворенням запитів споживачів в екологічно орієнтований попит на товари і послуги, що сприяють збереженню якісного та кількісного рівня основних екосистем, задовольняють потреби як окремих осіб, так і організацій або суспільства в цілому. При цьому, маркетинг, діючи в екологічній площині, забезпечить дію в землекористуванні принципу емерджентності («ціле більше за суму його частин»), що об’єднає не тільки цілі соціальних та економічних сфер, а сприятиме симбіозу земельних ресурсів – суспільства – економіки [9].

Позитивною рисою принципу емерджентності є його придатність усунення дисфункціональності системи землекористування, оскільки він цілісно сприяє підвищенню прибутковості землекористування та його світової конкурентоспроможності, водночас із забезпеченням умови екологізації землеробства та виробництва екологічно чистої та екологічно безпечної

сільськогосподарської продукції, що закономірно зумовить підвищення якості харчових продуктів, що позитивно відзначиться на здоров'ї та тривалості життя населення [9, с. 26].

До того ж, у системі управління земельними відносинами необхідною умовою є врахування територіального фактора під час реалізації завдань, функцій та принципів екологічного маркетингу. З одного боку, територія з простого місця проведення економічних заходів стає продавцем товарів і послуг (учасником ринку), а з іншого боку, регіон (частина території) може продаватися як екологічний товар, що має свою вартість і екологічну корисність. Землі регіону розглядаються як цілісна система, і як його рекламу використовують екологічні переваги цієї території, наприклад, екологічно чисті джерела питної води, відсутність забруднення повітря, відповідність екологічним стандартам тощо. У цьому випадку екологічний маркетинг спрямований на залучення інвестицій, розроблення і реалізацію екологічно обґрунтованих програм, проектів, регіональних схем запобігання наслідків ймовірних екологічно небезпечних ситуацій [15, с. 123-131].

Зазначимо, що кредитно-іпотечні інструменти вирішують завдання активізації та ефективного використання довгострокових фінансових ресурсів, спрямованих на раціональне та ефективне землегосподарювання, а також вирішенню цілого ряду соціальних-екологічних проблем. Особливе місце земельно-іпотечного кредитування в системі ринкової аграрної економіки визначається тим, що воно є одним із самих перевірених у світовій практиці і надійних способів залучення позабюджетних інвестицій в реальну економіку.

Сучасний досвід країн із розвиненою ринковою економікою також свідчить і про те, що за допомогою земельно-іпотечного кредитування створюються широкі можливості для розвитку великого і малого агробізнесу та зростання зайнятості сільського населення [6]. Переваги землі, як предмета іпотеки, у порівнянні з іншими видами заставного забезпечення, полягає у сталості місця розташування, здатності створювати додаткову вартість, тенденції підвищення її вартості. Таким чином, можна засвідчити, що основна

перевага земельно-іпотечного кредиту полягає в його довгостроковості і досить великому розмірі позики, що дає можливість позичальникові, з одного боку, більш обґрунтовано планувати свій бюджет і впевнено розвивати виробництво, а з іншого - прискорювати оборот капіталу і отримувати додатковий прибуток. Це особливо є важливим для виконання завдань в умовах перехідної аграрної економіки, в якій основними суб'єктами кредитних правовідносин є малі та середні сільськогосподарські комерційні організації, селянські (фермерські) господарства та індивідуальні підприємці ([23]). Однак, необхідно підтвердити і той факт, що можливості використання земельного капіталу на іпотечному ринку України поки що обмежені.

В основі фіскально-бюджетних інструментів лежить принцип платності за використання та володіння землею. Використання землі в Україні є платним. Об’єктом плати за землю є земельна ділянка. Плата за землю справляється у трьох правових формах: а) плати за придбання земельних ділянок; б) плати за використання землі у вигляді земельного податку; в) плати за використання землі у вигляді орендної плати. Відповідно до Податкового кодексу України земельний податок - обов'язковий платіж, що справляється з власників земельних ділянок та земельних часток (паїв), а також постійних землекористувачів [16]. Розмір земельного податку залежить від ставки земельного податку, яка встановлюється Податковим кодексом України в залежності від того чи проведено нормативну грошову оцінку земельної ділянки. Орендна плата за землю – це: а) платіж, який орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою згідно з договором оренди землі; б) справляється переважно у грошовій формі, однак, за згодою сторін розрахунки щодо орендної плати за землю можуть здійснюватися у натуральній формі. Розрахунок у натуральній формі має відповідати грошовому еквіваленту вартості товарів за ринковими цінами на дату внесення орендної плати [5]. Зазначимо, що земельний податок, наразі, належить до доходів загального фонду бюджетів міст республіканського АРК та обласного значення, міст Києва

та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом [15].

Підтвердимо, що інноваційні інструменти розвитку земельних відносин представляють собою надзвичайно ефективні засоби раціоналізації та екологізації господарських процесів на землі. Тобто, відносини між суб'єктами землеволодіння та землекористування повинні будуватися на умовах обов'язкового залучення в процес землегосподарювання останніх досліджень та розробок науки і техніки, які спрямовані не тільки на високу прибутковість та ефективність, але і враховують принципи екологічно-безпечного та раціонального використання земельних ресурсів [9]. При цьому посилення залежності країн та регіонів від світового господарства, перехід до інформаційного суспільства і економіки знань, зміни у способі життя людей, споживацьке ставлення до земельних ресурсів породило нові орієнтири, які можна визначити як «дохід». Наявні, при такому землекористуванні, екологічні проблеми вимагають застосування нових підходів до управління розвитком природно-ресурсної сфери та забезпечення відтворювальних процесів. Основним пріоритетним завданням екологічної та економічної політики, що спрямовані на підвищення рівня просторового розвитку, повинен стати розвиток науково-технологічного та інноваційного потенціалу країни [9; 124]. Відтак, процес поширення інновацій в землересурсній сфері має перейти від централізованого до локального, коли окремі регіони, завдяки локальним інноваційним процесам, стануть «точками інноваційного зростання» національної економіки.

Український уряд проголосив напрями підвищення енергоефективності та енергозбереження і, відповідно, впровадження екологічно чистих технологій – пріоритетними. Велика науково-дослідна інфраструктура, земельні, мінеральні та людські ресурси, а також міжнародне розташування можуть зробити Україну рівноправним гравцем на енергетичній арені, якщо вона вчасно скористається міжнародною ситуацією. Іншою причиною зосередити увагу на еко-інноваціях є високий рівень забруднення довкілля в Україні, у т.ч., і в результаті

Чорнобильської катастрофи та викиду промислових відходів в регіонах, де переважають базові види економічної діяльності (чорна металургія, хімічна та вугільна промисловість). Тому, наразі, існує гостра потреба впроваджувати технологій, що допоможуть вирішити конкретні проблеми раціонального використання та відтворення землі як стратегічно важливого для України природного ресурсу. Відтак, в межах *підмеханізму формування земельної власності та землекористування в державі* слід здійснити розбудову / добір задля використання специфічного інструментарію щодо формування та ідентифікації земельних ділянок державної, комунальної і приватної власності (табл. 3.10).

Таблиця 3.10

Змістовність та склад підмеханізму формування земельної власності та землекористування в Україні

Інструменти формування земельних ділянок	**Інструменти ідентифікації земельних ділянок**
- відведення земельних ділянок із земель державної та комунальної власності; - поділ чи об'єднання раніше сформованих земельних ділянок; - визначення меж земельних ділянок; - державна реєстрація земельних ділянок.	- кадастровий номер земельної ділянки; - Державний земельний кадастр України

Землі України являють собою розташований в межах території нашої держави (в межах державного кордону) поверхневий шар земної кори, який використовується для різних суспільних потреб. З метою задоволення земельних прав та законних інтересів громадян і юридичних осіб у використанні землі остання має набути правового режиму об’єкта відповідного земельного права.

Формування земельної ділянки полягає у визначенні земельної ділянки як об'єкта цивільних прав та передбачає визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру. Звідси, слід вказати на положення, які визначено в межах ЗКУ, які характеризують п’ять способів

формування земельних ділянок [8]: а) у порядку відведення земельних ділянок із земель державної та комунальної власності; б) шляхом поділу чи об'єднання раніше сформованих земельних ділянок; в) шляхом визначення меж земельних ділянок державної чи комунальної власності за проектами землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, проектами землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб, проектами землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій; г) шляхом інвентаризації земель державної чи комунальної власності у випадках, передбачених законом; ґ) за проектами землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв).

Відтак, кінцевим результатом діяльності щодо формування земельної ділянки стає проведення її державної реєстрації у Державному земельному кадастрі, що передбачає внесення до кадастру таких відомостей про земельні ділянки: 1) кадастровий номер; 2) місце розташування; 3) опис меж; 4) площа; 5) міри ліній по периметру; 6)координати поворотних точок меж; 7) дані про прив’язку поворотних точок меж до пунктів державної геодезичної мережі; 8) цільове призначення (категорія земель, вид використання земельної ділянки в межах певної категорії земель); 9) дані про якісний стан земель та про бонітування ґрунтів [52]. Після державної реєстрації права на земельну ділянку до Державного земельного кадастру переносяться й відображені у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно такі відомості про земельну ділянку: 1) інформація про її власників (користувачів); 2) вид зареєстрованого права; 3) дата державної реєстрації; 4) реєстраційний номер земельної ділянки у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно.

Слід підкреслити важливість обов'язкового застосування підмеханізму формування земельної власності та землекористування у процесі регулювання земельних відносин, що полягає у тому, що земельна ділянка може бути об'єктом цивільних прав виключно з моменту її формування (крім випадків суборенди, сервітуту щодо частин земельних ділянок) та державної реєстрації права власності на неї. Тому, задля забезпечення формування земельної

власності та землекористування необхідним є [52]: а) проведення інвентаризації земель та встановлення меж населених пунктів; б) вдосконалення законодавчої бази та методики формування земель державної та комунальної власності; в) правове врегулювання розмежування земель різних категорій; г) врегулювання встановлення меж земельних ділянок різних форм власності у межах міст та селищ.

Основними інструментами ідентифікації земельних ділянок, що забезпечували б відсутність помилок, дублювань та максимальну інформативність, є так званий кадастровий номер земельної ділянки та Державний земельний кадастр. Кадастровий номер земельної ділянки – це індивідуальна, що не повторюється на всій території України, послідовність цифр та знаків, яка присвоюється земельній ділянці під час її державної реєстрації і зберігається за нею протягом усього часу існування [52]. Основними завданнями ведення державного земельного кадастру є [8]: а) забезпечення повноти відомостей про всі земельні ділянки; б) застосування єдиної системи просторових координат та системи ідентифікації земельних ділянок; в) запровадження єдиної системи земельно-кадастрової інформації та її достовірності. При цьому, земельний кадастр, як системний звід відомостей про земельні ділянки в межах території України, покликаний містити інформацію щодо усіх об’єктів (земельних ділянках). Повноту потрібно розглядати у двох розуміннях – як наявність відомостей про усі земельні ділянки в межах території України та як наявність усіх відомостей про кожну конкретну земельну ділянку.

Використання єдиної системи просторових координат для ведення державного земельного кадастру забезпечується створенням та підтриманням єдиної системи просторових координат на території України. Для цієї мети створюється державна геодезична мережа - сукупність геодезичних пунктів, тобто пристроїв і (або) споруд для позначення на місцевості точок земної поверхні з відомими координатами і висотами.

Відповідно до вище зазначеного, слід визнати, що *підмеханізм забезпечення охорони земель* в Україні: а) стає спеціальним важелем

регулювання земельних відносин, який містить інструменти адміністративного, правового та фінансово-економічного механізму регулювання земельних відносин; б) об’єднує інструменти прямого та опосередкованого впливу на суб'єктів земельних відносин із метою їхнього стимулювання до вчинення, або утримання від певних дій в процесі землекористування, що направлені на зацікавленість землевласників та землекористувачів на оптимізацію їх взаємодії із землею як із природним ресурсом (табл. 3.11).

Таблиця 3.11

Структура підмеханізму забезпечення охорони земель в Україні

Правові інструменти	**Організаційні інструменти**	**Адміністративно-контрольні інститути**	**Еколого-економічні інструменти**
- законодавче закріплення цільового призначення земель; - розробка загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм використання і охорони земель, документації із землеустрою в галузі охорони земель; - стандартизація і нормування.	- державна комплексна система спостережень; - екологічна мережа; - документація із землеустрою в галузі охорони земель; - здійснення природно сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та ін. видів районування (зонування) земель.	- адміністративна, кримінальна, цивільна відповідальністьза шкоду, заподіяну землі; - держ контроль за охороною і відтворенням земельн. ресурсів; - громадський контроль за охороною і відтворенням земельних ресурсів; - дозволи на розміщення відходів, їх складування/ зберігання; за результатами оцінки впливу на НПС і державна екологічна експертиза; - оцінка техногенного впливу на НПС.	- пільгове оподаткування вироблення екологічних видів продукції, - надання податкових і кредитних пільг особам, які здійснюють за власні кошти заходи щодо захисту земель від ерозії, підвищення родючості ґрунтів; - звільнення землевласників і землекористувачів від плати за землю, за земельні ділянки, на яких виконуються роботи з меліорації, рекультивації, консервації земель та ін. роботи щодо охорони земель на період тимчасової консервації, будівництва і сільськогосподарського освоєння земель; - компенсування сільськогосподарським товаровиробникам недоодержаної частки доходу внаслідок консервації деградованих, малопродуктивних, техногенно забруднених земель. А також: а) застосування прискореної амортизації ОВЗ землеохоронного і природоохоронного призначення; б) пільгове кредитування і субсидування екопроектів; в) дотації на придбання природоохоронного устаткування; г) преміювання за результатами природоохоронної діяльності; д) платежі за викиди забруднюючих речовин, розміщення відходів.

Слід визнати, що земля належить до числа вкрай обмежених невідновних ресурсів, а тому прагнення зберегти її корисні властивості для майбутніх поколінь вимагає чіткої диференціації антропогенного навантаження на земельні ресурси, встановлення дозволених та недозволених способів експлуатації землі, мінімізації негативного впливу на довкілля. ЗКУ визначає охорону земель – як систему правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення. Завданнями охорони земель є забезпечення збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель. Тоді, інструментарій підмеханізму забезпечення охорони земель в Україні можна умовно поділити на:

- заохочувальні - «метод пряника», заохочення розвитку екологозбалансованих і природоохоронних виробництв і видів діяльності. До таких заходів відноситься пільгове оподаткування вироблення екологічних видів продукції, пільгове кредитування і субсидування еко-проектів, дотації на придбання природоохоронного устаткування, застосування прискореної амортизації основних фондів землеохоронного і природоохоронного призначення; преміювання за результатами природоохоронної діяльності;

- примусові - «метод батога», обмеження природо експлуатуючої діяльності за допомогою жорсткої правової, податкової, кредитної, штрафної політики. Такі заходи практично пригнічують розвиток певних галузей і комплексів в області розширення їх природного базису, в цілому сприяючи економії використання природних ресурсів. До них належать платежі за викиди забруднюючих речовин, розміщення відходів, штрафи за порушення

природоохоронного законодавства, скорочення субсидування неекологічних виробництв, підвищене оподаткування "неекологічної" продукції;

- компенсаційні - заходи по боротьбі з наслідками (а не з причинами) техногенного типу економічного розвитку. До них належать відшкодування завданих збитків, створення природоохоронних фондів, екологічне страхування.

Відтак можна засвідчити, що поділ земель за цільовим призначенням належить до числа найважливіших правових інструментів у питаннях забезпечення раціонального землекористування та охорони земель. У загальному розумінні, під цільовим призначенням земельної ділянки слід розуміти визначений законодавством правовий режим її експлуатації (використання), який забезпечує реалізацію права користування земельною ділянкою у такий спосіб, що відповідатиме суспільним інтересам та не завдаватиме шкоди навколишньому природному середовищу [10]. Однак, саме встановлюючи цільове призначення земель держава забезпечує особливу охорону земель як основного національного багатства, реалізуючи таким чином положення ст. 14 Конституції України [6].

Підсумовуючи усе вище вказане, підтвердимо про таке:

механізм державного регулювання земельних відносин в Україні (в його межах сукупність важелів і регуляторів різної природи – див., методологічну схему його функціонування репрезентовано на рис. 3.5) - являє собою інтегровану сукупність важелів, регуляторів, способів та прикладного інструментарію, регуляторів політико-правового, організаційно-економічного, структурного, фінансового та інформаційно-управлінського впливу, що спрямовані на досягнення високої ефективності регулювання земельних відносин задля забезпечення раціонального використання та охорони землі як ресурсу природи, використання якого в ресурсних обмеженнях, які існують наразі в державі дозволить забезпечити продовольчу безпеку країни та створити екологічно безпечні умови для господарської діяльності та проживання

громадян. Вони тісно взаємопов’язані, проте зберігають своє індивідуальне значення і мають кінцеву екологічну і соціальну мету

4. ОХОРОНА ПРАЦІ

Закон України «Про охорону праці» дає таке визначення охорони праці – це «система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних. санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних засобів та заходів, спрямованих на збереження здоров'я і працездатності людини з процесі праці» [40].

Кваліфікаційною роботою передбачається проведення польових робіт, у зв’язку з цим дотримуються нижчезазначені правила:

- НПАОП 74.2-1.01-89 „Правила з техніки безпеки на топографо-геодезичних роботах”. Перед виходом на польові роботи проводиться спеціальні навчання і інструктаж польових працівників. Ввідний інструктаж обов’язковий для тільки що прийнятих працівників та студентів-практикантів.

Законодавством розроблені вимоги по організації безпечного ведення польових вишукувально-знімальних робіт:

1. перед початком робіт інформуються місцеві органи влади;
2. польові підрозділи забезпечуються транспортними засобами, спорядженням;
3. розробляються плани здійснення заходів по охороні праці, пожежної безпеки на період проведення польових робіт;
4. розробляються оптимальні маршрути проведення польових, знімальних робіт.

Основним недоліком, що випливає при топографо-геодезичних роботах з погляду охорони праці є те, що працівники змушені інколи працювати в умовах підвищеної запиленості, температури та зниженої вологості повітря, тому приймається ряд можливих заходів щодо покрашення умов праці в таких ситуаціях.

Перед відправкою польових підрозділів всі інженерно-технічні працівники і робітники проходять навчання прийомам щодо надання першої

медичної допомоги, перевіряється справність транспорту та інструменту, забезпеченість робітників спецодягом [40].

Усі працівники польових підрозділів забезпечуються спецодягом і спецвзуттям відповідно до затверджених норм. Спецодяг є належної якості, зручний для праці, його рукава не звисають до рухомих частин механізмів. Спецодяг працюючих у поле демаскуючого кольору. При пересуванні по лісах та болотах дотримуються правил безпеки [40].

Виконання робіт повинно здійснюватися тільки у денний час і закінчуватись до настання темряви. Відхилення умов і розпорядку виконання проектно-вишукувальних робіт можуть допускатися тільки з дозволу керівника робіт який безпосередньо відповідає за техніку безпеки та охорону праці [40].

При експлуатації автомашин у польових умовах начальники партій, керівники польових бригад і водії чітко виконують вимоги Правил дорожнього руху.

Забороняється перевезення разом з людьми паливних і мастильних матеріалів, а також важких вантажів (моноліти для центрів знаків, труби, бочки, троси, цвяхи й ін.). При заправленні автомашини бензином або маслом потрібно глушити мотор, не палити, видаляти з деталей пролитий бензин або олію. Якщо бензин потрапив на одяг, не можна підходити до вогню, палити і дозволяти палити іншим особам, що знаходяться поблизу. У випадку загоряння пального, треба гасити вогнегасниками, засипати піском, землею або накривати брезентом, повстю. Заливати пальне водою забороняється. Водіям забороняється: передавати керування машиною в дорозі іншим особам; керувати машиною в стані сп'яніння; керувати машиною в хворобливому стані або при перевтомі.

Риття котлованів для закладки центрів пунктів тріангуляції і полігонометрії, ґрунтових реперів, встановлення основних стовпів геодезичних знаків, вирубування поглиблень у цегельних і залізобетонних стінах для закладки марок і реперів, риття канав для маркування знаків повинно виконуватись переважно механічними методами. Керівники робіт

використовують всі наявні для цього засоби, і тільки в крайніх випадках проводити роботи вручну. При використанні для цих цілей великої кількості різноманітної техніки, чітко керуються прикладеними до неї інструкціями заводів-виготовлювачів по обслуговуванню і техніці безпеки. Ці вимоги необхідно записувати в організаційно-технічні розпорядження, які видаються виконавцям.

Узгодження термінів виконання польових робіт проводиться під керівництвом начальника партії (відділу, бюро) і затверджується в технічній схемі виконання робіт. У цій же схемі вказуються зони комунікацій, параметри, затверджені знаки тощо.

Проаналізувавши стан охорони праці при проведенні землевпорядних робіт можна зробити висновок про їх задовільний стан, але з метою покрашення стану охорони праці, недопущення виробничого травматизму та професійних захворювань впроваджені такі заходи:

1. Регулярно проводять інструктажі по техніці безпеки і вести їх чіткий облік;

2. Суворо дотримуються вимог і правил техніки безпеки при проведенні обмірів земельних ділянок та інших геодезичних робіт;

3. Забезпечують працюючий персонал необхідним спецодягом, спецвзуттям та іншими засобами [40].

Модель можливого сонячного удару при виконанні польових геодезичних і землевпорядних робіт без головного убору в умовах дії прямих сонячних променів. Недотримання правил з техніки безпеки може призвести до сонячного удару.

НУ → НД → НС → Т

Рис. 4.1. Модель можливого сонячного удару при виконанні польових робіт без головного убору в умовах дії прямих сонячних променів.

Умовні позначення: НУ – незадовільне проведення інструктажу з охорони праці; НД – проведення польових геодезичних і землевпорядних робіт; НС – робота без головного убору в умовах дії прямих сонячних променів; Т – травма (в даному разі – сонячний удар).

Під час експлуатації будівель де розміщені робочі місця працівників забезпечуються вимоги:

а) НПАОП 45.2-4.01-98 «Положення про безпечну та надійну експлуатацію виробничих будівель і споруд» затвердженого наказом Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України і Держнаглядохоронпраці України від 27.11.97 N 32/288, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 06.07.98 за N 424/2864;

б) НПАОП 45.2-1.01-98 «Правил обстежень, оцінки технічного стану та паспортизації виробничих будівель і спору», затверджених наказом Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України і Держнаглядохоронпраці України від 27.11.97 N 32/288, зареєстрованих у Міністерстві юстиції України 06.07.98 за N 423/2863.

Будівлі, де розміщені робочі місця працівників є не нижче II ступеня вогнестійкості згідно з ДБН В.1.1.7-2002 „Пожежна безпека об'єктів будівництва”. Неприпустимим є розташування приміщень категорій А і Б, а також виробництв з мокрими технологічними процесами поряд з приміщеннями, де розташовуються ЕОМ з ВДТ і ПП, а також над ними чи під ними.

У приміщеннях з джерелами шкідливих виробничих факторів робочі місця працівників розміщуються в ізольованих кабінах, які обладнані повітрообміном. Площу та об'єм для одного робочого місця оператора визначають згідно з вимогами ДСанПіН 3.3.2-007-98. Площа є не менше 6,0 кв. м, об'єм - не менше 20,0 куб. м.

Заземлені конструкції, що знаходяться в приміщеннях, де розміщені робочі місця (батареї опалення, водопровідні труби, кабелі із заземленим

відкритим екраном), надійно захищені діелектричними щитками або сітками з метою недопущення потрапляння працівника під напругу.

Приміщення, де розміщені робочі місця працівників оснащені системою автоматичної пожежної сигналізації, вогнегасниками, кількість яких визначено згідно з вимогами Типових норм належності вогнегасників, затверджених наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 02.04.2004 №151, зареєстрованих у Міністерстві юстиції України 29.04.2004 за N 554/9153 (далі – НАПБ Б.03.001-2004), і з урахуванням граничнодопустимих концентрацій вогнегасної рідини відповідно до вимог НАПБ А.01.001-2004. Проходи до засобів пожежогасіння є вільними.

При організації праці яка пов'язана з використанням ЕОМ для збереження здоров'я, запобігання професійним захворюванням і підтримці працездатності слід передбачати внутрішньозмінні регламентовані перерви для відпочинку [40].

При виконанні, протягом дня, робіт, які відносяться до різних видів трудової діяльності, основною роботою з ЕОМ слід рахувати таку, яка займає не менш ніж 50% часу в перебігу робочої зміни, і повинні передбачатися:

- перерви для відпочинку і їжі (обідні перерви) 30 хв.;

- перерви для відпочинку і особистих потреб (згідно з трудовою колективною угодою);

- додаткові перерви (10 хвилин після кожної години роботи з ЕОМ).

У всіх випадках, коли виробничі обставини не дозволяють застосовувати регламентовані перерви, тривалість безперервної роботи з ЕОМ не повинна перевищувати 4 години.

Для зниження нервово-емоційної напруги, втоми зорового аналізатора, поліпшення мозкового кровообігу, запобігання втоми введені перерви які використовують для виконання комплексу гімнастичних вправ (комплекс вправ для очей, для рук, для хребта, для покращання мозкового кровообігу) [40].

ВИСНОВКИ

У роботі вирішено наукове завдання щодо розробки та обґрунтування теоретико-методологічних засад і методичних положень, практичних рекомендацій для формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні. Результати дослідження дали змогу дійти ряду теоретичних та науково-практичних висновків, основними з яких є такі:

1. Доведено, що проблема формування та реалізації оптимальної для України державної політики регулювання земельних відносин є недостатньо дослідженою.

2. Удосконалено понятійно-категоріальний апарат теорії державного управління де поняття розкрито з урахуванням домінант сучасної теорії стратегічного управління. Поняття «*державна політика регулювання земельних відносин*» визнано як багатоаспектну категорію, що є системою економічних, організаційних та правових заходів, спрямованих на розвиток, удосконалення або докорінну зміну земельних відносин у пріоритетному для державі напрямі, що здійснюються державними органами з метою раціоналізації використання та охорони землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для ведення господарської діяльності та проживання громадян.

«*Механізм державного регулювання земельних відносин*» розкрито в якості сукупності важелів, регуляторів, способів та прикладного інструментарію, регуляторів політико-правового, організаційно-економічного, структурного, фінансового та інформаційно-управлінського впливу, що спрямовані на досягнення високої ефективності регулювання земельних відносин задля забезпечення раціонального використання та охорони землі як ресурсу природи, використання якого, в ресурсних обмеженнях, дозволить забезпечити продовольчу безпеку країни та створити екологічно безпечні умови для господарської діяльності та проживання громадян.

3. Удосконалено комплекс організаційних, правових, інформаційних та інституціональних заходів, спрямованих на вирішення пріоритетних проблем

розвитку земельних відносин в Україні, до якого інкорпоровано наступні процедури: визначення й адаптація базових напрямів реформування земельних відносин; підготовка практичних рекомендацій щодо удосконалення сутності та змісту державної політики регулювання земельних відносин, додержання яких сприятиме підвищенню рівня раціоналізації використання та охорони землі; підвищення результативності управління забезпеченням продовольчої безпеки країни; створення екологічно безпечних умов для проживання громадян та ведення господарської діяльності в регіонах.

4. Запропоновано до використання п’ять етапів розробки та впровадження у практику державного управління авторської концепції інтеграційного типу: а) визначення домінант концепції формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні; б) побудова структури адекватного механізму державного регулювання земельних відносин із об'єктивізацією його компонент; в) розроблення методологічної схеми реалізації дії механізму державного регулювання земельних відносин; г) ідентифікація найвагоміших регресорів впливу на результативність реалізації державної політики регулювання земельних відносин; д) розроблення та добір сукупності засобів, способів та методів задля забезпечення результативності реалізації державної політики в даній сфері.

5. Здійснено ретроспективний аналіз та оцінку сучасного стану використання і охорони земель в Україні. Виявлено основні негативні явища українського землекористування: висока розораність сільськогосподарських угідь, яка досягла 78,0% по Україні; обробіток малопродуктивних земель; тенденція до зменшення площ сільськогосподарських земель; нестійка екологічна стабільність землекористування на території України; високий ступінь антропогенного навантаження на земельні ресурси; скорочення природоохоронних заходів тощо.

6. Розроблено і обґрунтовано концептуально-аналітичну модель стратегії формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні, в рамках якої запропоновано: а) основні заходи щодо завершення

земельної реформи і формування та реалізації нової державної політики регулювання земельних відносин; б) застосовано положення програмно-цільового підходу в якості базового методу удосконалення державної політики регулювання земельних відносин.

8. Побудовано механізм державного регулювання земельних відносин в Україні, до якого включено системоутворюючі важелі та регулятори, розмежовані за шістьма підмеханізмами: правовим, адміністративним, фінансово-економічним, організаційно-землевпорядним, забезпечення охорони земель, формування земельної власності.

9. Розроблено та обґрунтовано науково-практичні пропозиції щодо гармонізації українського земельного законодавства до вимог, передбачених у Директивах ЄС у галузі раціонального використання природо-ресурсного потенціалу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрейцев В.І. Об'єкти земельних правовідносин за новим Земельним кодексом України [Текст] / В. І. Андрейцев // Науково-практичні коментарі. - 2002. - № 2. - С.3-19.

2. Бахуринська М.М. Державна земельна політика: законодавче забезпечення та основні напрями удосконалення/ М. М. Бахуринська // Розвиток наук земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права: Збірник наукових праць Круглого столу (19 жовтня 2012 р.) за ред. Г.І. Балюк, М.В. Краснової, А.М. Мірошниченка, В.В. Носіка. – 2012. - С. 236-240.

3. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження.Монографія [Текст] / О. Л. Валевський. - К.: НІСД, 2001. - 242 с.

4. Горбулін В.П. Земельні відносини, земельні ресурси і продовольча безпека: аналітичні матеріали [Текст] /В. П. Горбулін, Л. Д. Греков, А. Д. Юрченко.–К.: Інститут проблем національної безпеки при РНБОУ, 2005. – С.4.

5. Данилишин Б. М. Земельна політика в Україні: що день прийдешній нам готує? [Текст] / Б. М. Данилишин // Дзеркало тижня. - 2011. - №12.

6. Державна земельна політика в Україні: стан і стратегія розвитку (аналітичні матеріали).[Текст] /Національна безпека і оборона. - 2009. - №3. - С 2-17.

7. Електронний ресурс Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://land.gov.ua/ .

8. Євграфов О.Є. Розвиток механізмів державного управління земельними ресурсами в Україні [Текст] / О. Є. Євграфов // Економіка та держава. – 2008. – № 8. – С.83-86.

9. Закон України «Про Державний земельний кадастр» 07.07.2011 р. № 3613-VI зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3613-17.

10. Закон України «Про землеустрій» від 22.05.2003 р. № 858 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15.

11. Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962- зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/962-15.

12. Земельне право України [Текст]: Підручник / М. В. Шульга (кер. авт. кол.), Г.В. Анісімова, И.О. Багай, А.П. Гетьман та ін.: За ред. М.В. Шульги. - К.: Юрінком Інтер, 2004.- С. 179.

13. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14.

14. Кучеренко О. Державна політика: аналіз сучасних політологічних концепцій [Текст] / О. Кучеренко// Актуальні проблеми реформування державного управління в Україні : Мат. наук.-практ. конф. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – С. 279-281.

15. Новаковський Л.Я. Регіональна земельна політика [Текст] / Л.Я. Новаковський, М. І Шквар. К.: Урожай, 2006. — 136 с.

16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про експертну грошову оцінку земельних ділянок» від 11.10.2002 р. № 1531442 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1531-2002-п.

17. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Методику нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів» від 23.03.1995 р. № 213 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/213-95-п .

18. Сакаль О.В. Облік земельних ресурсів як передумова ефективного земельного адміністрування [Текст]/ О. В. Сакаль // Геодезія, картографія і аерофотознімання. Вип. 77. 2013. - С. 56-61.

19. Титаренко Т. Г. Деякі аспекти управління земельними відносинами в умовах децентралізації влади // Управління інноваційним розвитком територій : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпропетровськ, 30 жовт. - 30 листоп. 2015р. / за заг. ред. Ю.П. Шарова. - Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 255-257.

20. Титаренко Т. Г. Механізм регулювання земельних відносин в Україні / Т. Г. Титаренко // Сучасні міждисциплінарні дослідження: історія, сьогодення, майбутнє: результати дванадцятої міжнародної конференції: збірник наукових праць (14.12.2015 р.) / відп. ред. Приходько М. М., Тонких С.В. - Київ: Видавництво "Аграр Медіа Груп", 2015. - С. 102-106.

21. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні [Текст] / А.М. Третяк. – К., 1998. – С.44.

22. Триполиць Р.В. Механізми державного управління земельними ресурсами в Україні[Текст] / Р. В. Триполиць // Економіка та держава №10, 2009.

23. Управління земельними ресурсами [Текст] / За редакцією професора А. М. Третяка. Навчальний посібник. - Вінниця: Нова Книга, 2006 - 360 с.

24. Управління людськими ресурсами: філософські засади. [Текст] / Навчальний посібник під ред. д. ф. н., проф. В. Г. Воронкової.—К.: ВД «Професіонал», 2006.—576с.

25. Федоров М.М. Економічні проблеми земельних відносин у сільському господарстві: монографія [Текст] / М.М.Федоров. — К.: ІАЕ, 1998. — 263 с.

26. Федоров М.М. Організаційно-економічні передумови формування ринку земель сільськогосподарського призначення [Текст] / М. М. Федоров // Економіка АПК. – 2003. – №1. – С.25 – 31.

27. Философский энциклопедический словарь [Текст] / под ред. Л. Ф. Ильичева и др. – М. : Сов. энцикл., 1983. – 836 с.

28. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IVзі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/435-15

29. Формування ринку землі в Україні [Текст] / за ред. А. С. Даниленко, Ю. Д. Білика [та ін.].: 2-е вид., переробл. та доповн. – . : Урожай, 2006 – 280 с.

30. Хвесик М.А. Інституціональні трансформації та фінансово-економічне регулювання землекористування в Україні [Текст] / М.А. Хвесик, В.А. Голян, А.І. Крисак. - К.: Кондор, 2008. - 512 с.

31. Ходаківська О. Економічна сутність земельних відносин у сільському господарстві [Текст] / О. Ходаківська // Землевпорядний вісник. 2012. № 6, с. 31.

32. Хлистун В. Н. Земельные отношения и механизм их регулирования [Текст] / В. Н. Хлистун,, В. Х. Улюкаев— М.: Знание, 1991. 48 с.

33. Мовчан Д. С.

34. Шарий Г. І. Державне регулювання земельних відносин в Україні: автореф. дис. канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Г. І. Шарий ; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2010. — 20 с. — укр.

35. Шарий Г. І. Реалізація політики держави у сфері земельних відносин: економічний аспет [Текст] / Г. І. Шарий // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2005. – № 2 (24). : у 2 ч. – Ч. 1. – С. 86 – 95.

36. Шарий Г. І. Державна регуляторна політика формування ринку земель [Текст] / Г. І. Шарий // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр»,2007. –Вип. 4 (19). – С. 159–167.

37. Шарий Г. І. Проблеми державного управління земельними ресурсами в сучасних умовах та основні шляхи завершення земельної реформи в Україні [Електронний ресурс]/ Г. І. Шарий // Демократичне врядування : електрон. вісн. ЛРІДУ НАДУ. – 2008. – № 2.: Офіц. веб-сайт Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського. – Режим доступ : http://www.nbuv.gov.ua/ard/2007/07ktszsp.zip.

38. Шарий Г. І. Стан та перспективи розвитку і вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами України [Текст] / Г. І. Шарий // Держава та регіони : зб. наук. пр. Запорізьк. класич. приват. ун-ту. – Запоріжжя, 2009. – Вип. 2. – С. 186 – 190.

39. Швайка Л. А. Державне регулювання економіки[Текст] / Л. А. Швайка // Навчальний посібник. К.: Знання, 2006.- 435 с.

40. Пістун І. П., Березовецький А. П., Ковальчук Ю. О. Охорона праці в галузі сільского господарства (землевпорядкування, геодезія): Навчальний посібник. Суми: ВТД «Університетська книга» , 2006. 375 с.

41. Шимон В. І. Досвід створення та функціонування системи реєстрації земель і системи іпотечного кредитування в Угорщині [Текст] / В. І. Шимон // Землевпорядний вісн. – 2002. – № 1. – С. 48

42. Шувар І. Фундаментальні засади успішного землеробства [Текст] /І. Шувар // Журнал - Агрономія Сьогодні, 2013. №15-16 (262-263).

43. Шульга М.В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин у сучасних умовах: Автореф. дис. … докт. юрид. наук. 12.00.06. Харків, 1998. 40 с.

44. Шульга М.В. Співвідношення земельно-правових та цивільно-правових приписів при регулюванні земельних відносин: стан та перспективи [Текст] / М.В.Шульга // Вісник Академії правових наук України. - 2004. - № 1. С. 118.

45. Шульга М.В.Правові засади державної земельної політики України. [Текст] / М.В.Шульга // Право України. 2012. № 7. С.22-27.

46. Юрченко А. Д. Сучасна земельна політика України. Монографія [Текст] / А. Д. Юрченко, Л. Д. Греков, А. М. Мірошниченко, А. В. Кузьмін. – К.: Інтертехнологія, 2009. – 260 с.

47. Яремчук С. Сучасна конфліктологічна парадигма у соціологічному пізнанні [Текст] / СЯремчук // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наукових праць. Випуск 352-353. Філософія. - Чернівці: Рута, 2007. - с. 113-116.

48. Guidelines on Real Property Units and Identifiers[Text] / United Nations. New York and Geneva:, 2004. - P. 9-10.

49. H. TOMIĆ. Transparent Valuation as a Planning Support for Just Land Management System (LMS) , S. MASTELIĆ IVIĆ, M. ROIĆ, Croatia [Електронний

ресурс]. - Режим доступу: http://www.fig.net/pub/fig2014/papers/ts05f/TS05-F_tomic_mastelic_ivic_et_al_6891.pdf. - Заголовок з екрану.

50. James E. Anderson, Public Policy Making: An Introduction[Text] / James E. Anderson. 3rd ed. (Boston:Houghton Mifflin Company, 1984): 3

51. Salukvadze J. Good governance and natural resourcer tenure in Eastern Europe and Cis region [Text] / J. Salukvadze // ФАО Tbilisi State University, Georgia. 2008.

52. Land Valuation Act Passed [Електронний ресурс] /Estonia Law 9 February 1994 - Режим доступу: http://www.legaltext.ee/en/andmebaas-/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=X1059K2.htm&query=act&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=35&fr=no . - Заголовок з екрану.

53. Morrison T. Actionable learning. A Handbook for Capaciti building Throuhg C7ase Based Learning [Text] /T. Morrison // Asian Development Bank Institute. Tokyo. 2002.

54. Pugachov M. Land reform and title registration in Ukraine, available at . [Електронний ресурс] / M. Pugachov, O. Shevtsov // Офіц. веб-сайтПрограми розвитку ООН в Україні. – Режим доступу : http://www.un.org.ua/brc/en_wdp.html . - Заголовок з екрану.

55. Thomas R. Dye, Understanding Public Policy [Text] / (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1972): 2.)