

**Медвецька Т.В.**

Львівський національний університет  
ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

## **ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

*У статті досліджено діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами на сучасному етапі. Проаналізовано сучасний стан формування та реалізації механізмів державного управління земельними ресурсами в Україні. З'ясовано актуальність підвищення ефективності державної політики управління земельними ресурсами. Запропоновано принципи формування механізмів державного управління земельними ресурсами на сучасному етапі.*

**Ключові слова:** земельні ресурси, державне управління, сучасний етап, механізми, формування та реалізація, соціально-економічний розвиток.

**Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.**

Державне управління земельними ресурсами пов'язане з налагодженням практичного здійснення найбільш актуальних питань державної політики в сфері регулювання земельно-майнових відносин в рамках оперативного управління. Нині уповноваженим державним органам і службам доводиться активно розробляти пропозиції про нові напрями земельної політики, розвивати ліцензування, здійснювати підготовку кадрів з нових напрямів діяльності та інших видів управління.

Органами державного управління все ширше використовується діяльність з консультування юридичних і фізичних осіб у галузі регулювання земельних відносин та маркетинг як діяльність, яка спрямована на задоволення потреб і послуг, а також здійснюється інноваційна діяльність – пошук нових форм організації виробництва, вкладення коштів у нові технології. Державне управління земельними ресурсами має бути спрямоване не лише на підтримання порядку, умов і параметрів функціонування наявної, створеної системи землекористування, а й включає процеси формування, конструювання нових елементів цієї системи і навіть прогнозування можливого стану її в майбутньому.

Вплив має здійснюватися в рамках законодавчих та нормативних процедур, а ступінь економічних обтяжень на користувачів і власників також має перебувати в межах нормативного регулю-

вання. Це впливає із сутності державного управління, де обов'язково присутній відповідний набір організаційних, матеріально-технічних, контрольних та інших юридично значущих дій, обмежених за обсягом і часом здійснення.

**Аналіз досліджень, в яких розглядається зазначена проблематика та визначення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття.** Обґрунтування суті управління є ключовим питанням теорії і практики державного управління земельними ресурсами, державне управління земельними ресурсами регулюється законодавством і має своє відповідне нормативно-правове забезпечення. Аналіз практики державного регулювання землекористування, відображеної у низці наукових робіт різних авторів, дає змогу констатувати, що до найбільш важливих і обов'язкових функцій державного управління найчастіше відноситься землевпорядкування, кадастр, земельний контроль, моніторинг.

Неоднозначно сприймається надмірна увага окремих авторів до інформаційного забезпечення процесу управління, підготовки кадрів, а також вилучення земельних ділянок [5]. Слід виходити перш за все комплексно з цілей і завдань, які ставляться державою перед компетентними органами в галузі регулювання земельних відносин. Чинним законодавством досить докладно визначено низку всіх можливих повноважень, якими наділені органи виконавчої влади, що забезпечує про-

цес управління всією державною власністю на території України.

**Формування мети статті, постановка завдань.** Мета статті полягає в обґрунтуванні необхідності підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами в Україні на сучасному етапі.

*Для цього слід вирішити такі завдання:*

1. Дослідити діяльність органів державної влади щодо управління земельними ресурсами на сучасному етапі.

2. Проаналізувати сучасний стан формування та реалізації механізмів державного управління земельними ресурсами в Україні.

3. З'ясувати актуальність підвищення ефективності державної політики управління земельними ресурсами.

4. Запропонувати принципи формування механізмів державного управління земельними ресурсами на сучасному етапі.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Сутність державного управління земельними ресурсами полягає в процесі реалізації цієї діяльності у відповідних процедурах, а саме цілеспрямованому, організованому та регулюючому впливі. Система управлінських процедур органів державної влади щодо земельних ресурсів визначається, з одного боку, вертикальною і горизонтальною побудовою органів виконавчої влади, а з іншого – особливостями цілей, компетенцією і змістом діяльності цих органів щодо земельних ресурсів [9, с. 365]. Державне управління земельними ресурсами уособлює конкретний вид управлінської діяльності у сфері регулювання земельних відносин, яке здійснюється визначеними механізмами.

Різноплановість земельних відносин вимагає свого вирішення, кожне з них має постійно перебувати в полі зору органів державної влади. У державному управлінні весь процес складається з декількох етапів, що відповідають основним вимогам управління. Кожен етап має бути необхідною і достатньою передумовою наступного, що і забезпечує цілісність та логічний розвиток процесу управління. Для з'ясування можливості структуризації державного управління земельними ресурсами необхідно їх розподілити в загальному вигляді на облікову, планову, розподільну, забезпечувальну, контрольну та охоронну складові частини [1]. Вони мають розглядатися як такі, що впливають із загальної теорії державного управління складними соціально-економіч-

ними системами, до яких, безумовно, належать земельні відносини і система землекористування.

Обліковість є базою, оскільки від точності інформації про наявність та стан земельних ресурсів залежить зрештою законність, правильність і ефективність використання земель. Планування використання та охорони земель впливає з потреби раціонального й ефективного землекористування на основі державних програм і планів. Розпорядча особливість полягає у проведенні необхідних землепорядних та інших заходів, спрямованих на розміщення і територіальний устрій земель, їх вилучення, надання, структурне перетворення з урахуванням зміни цільового призначення і регламентів використання. Забезпечення ефективного використання земель полягає у застосуванні державною організаційних і нормативних заходів із виконання всіма землевласниками і землекористувачами своїх прав і обов'язків [6].

Землекористування здійснюється за допомогою застосування заходів економічного стимулювання, оподаткування та іншими видами діяльності. Контроль за використанням та охороною земель покликаний забезпечити дотримання всіма суб'єктами земельних відносин вимог земельного законодавства. Охоронна складова частина державного управління уособлює забезпечення належного земельного правопорядку і включає комплекс заходів з охорони земель і вирішення земельних спорів. Кожна з перерахованих складових частин є характерним видом діяльності, за допомогою якої реалізуються ті чи інші завдання. У сукупності вони дають змогу забезпечити організацію раціонального використання й охорони земель у загальнодержавному масштабі з урахуванням інтересів усіх власників і користувачів.

Усі механізми державного управління в галузі використання й охорони земель, безсумнівно, важливі, але необхідно всі ці питання, завдання та спеціальні компетенції системно структурувати за окремими блоками [3, с. 140]. Під час структуризації державного управління земельними ресурсами слід враховувати, що натеper важливими є природоресурсні відносини щодо використання та охорони земель, відносини в галузі геодезії і картографії, відносини з реєстрації земельних ділянок. Усі вони мають власну специфіку і регулюються законодавством, в якому визначені цілі та напрями державного управління у цій сфері.

Для визначення механізмів управління земельними ресурсами необхідно окреслити єдиний підхід у структуризації державного управління, що дало б змогу логічно й обґрунтовано ділити їх

на окремі складові частини, окремі процедури та елементи. До механізмів державного управління земельними ресурсами відносять конкретні види дій, що відрізняються одна від одної за змістом і способом впливу на характер використання землі у сфері соціально-економічних відносин [14]. Кожен з механізмів окремо і в сукупності мають забезпечити збереження і сталий розвиток земельних ресурсів.

Для державного управління земельними ресурсами необхідно мати загальне цільове призначення і правовий режим використання земель, встановити принципи і правила користування ними, визначити загальну спрямованість використання земельних ресурсів, земельного фонду всієї держави й окремих територіальних утворень або здійснювати планування землекористування в рамках територіального планування. Потрібно мати якомога повнішу, всебічну і достовірну базу даних про об'єкт управління – земельні ресурси, систематично уточнювати відомості про них, вести земельний кадастр.

Важливо створити необхідні територіальні умови для ефективного використання й охорони земель, провести землевпорядкування. Необхідно систематично стежити за зміною стану земельних ресурсів під впливом різних факторів у цілях запобігання негативного впливу на них, вести моніторинг земель, здійснювати конкретні заходи з підтримки певної якості земель, проводити земельні покращення. Забезпечення збереження встановленого правового режиму земель, природного та досягнутого їх економічного потенціалу підлягає охороні. Контролювання дотримання встановлених правил і процедур використання земель спонукає до здійснення державного контролю за використанням та охороною земель [10, с. 47].

Органи державної влади мають запобігати можливим та усувати реально існуючі конфліктні ситуації в галузі регулювання земельних відносин, вирішувати земельні спори. Важливим є створення техніко-інформаційної інфраструктури для виконання всіх необхідних робіт з регулювання земельних відносин із використанням геодезичних, картографічних та сучасних геоінформаційних засобів, технологій і систем [8]. Одночасно слід враховувати, що є ціла низка завдань, віднесених до компетенції державного органу управління, які неможливо однозначно віднести до якої-небудь структури місцевого самоврядування. Серед основних завдань місцевих органів державної влади має бути реалізація єдиної держав-

ної політики у сфері земельних відносин, розгляд матеріалів щодо вилучення та надання земельних ділянок, перевід земель з однієї категорії в інші.

Необхідна корекція програм, схем, проектів і планів соціально-економічного розвитку території, вивчення, узагальнення і поширення позитивного досвіду роботи та виявлення порожніх земельних ділянок у населених пунктах, правове консультування. Як видно, серед цих видів діяльності є низка загальних організаційних функцій, які характерні для діяльності будь-якого органу державного управління [13]. Такий специфічний вид діяльності пов'язаний із забезпеченням належного використання земель і виражається у застосуванні повноважними державними органами конкретних організаційних заходів щодо виконання всіма землевласниками і землекористувачами своїх прав і обов'язків.

Чітке виділення складових елементів державного управління скероване на забезпечення ефективного виконання намічених дій. Наявність складників, їх структурування з виділенням системоутворюючих елементів має впливати з логіки призначення і змісту конкретного механізму та підтверджуватися наявним досвідом реалізації. При цьому важливо врахувати як національний, так і закордонний досвід регулювання земельних відносин. На певному етапі розвитку земельних відносин роль окремо взятих механізмів державного управління неоднакова, відповідно, окремі з них або виступають на перший план, або будуть застосовуватися в повному обсязі пізніше за певних обставин.

Під час проходження земельних реформ насамперед затребувані в державному управлінні процедури – землеустрій, планування землекористування, кадастр [11, с. 385]. Саме для реалізації цих механізмів необхідне відповідне нормативно-правове, технологічне і кадрове забезпечення виконання масштабних і об'ємних робіт, додаткове виділення фінансових і матеріальних коштів як з державного, так і з місцевого бюджетів. На наступних етапах реалізації земельної реформи потрібно посилення ролі охорони земель, державного контролю за використанням та охороною земель, вирішення земельних спорів.

Одним із принципів завдань є з'ясування ролі та місця землеустрою в системі державного управління земельних ресурсів як особливого виду діяльності. З одного боку, має місце нерозуміння з боку державних органів значення спеціальних землевпорядних розробок, кількість і обсяг яких об'єктивно порівняно з радянським періодом

знизилися, і велика частина з них у колишньому вигляді не затребувана [4, с. 56]. З іншого боку, оптимальних способів вирішення наявних проблем у державному управлінні земельними ресурсами на основі посилення ролі землевпорядних служб поки не знайдено.

Слід розрізнити в державному управлінні земельними ресурсами процедури землекористування та землевпорядкування. Перша процедура передуює другій, вона покликана визначити стратегію використання й охорони земель на найближчу і віддалену перспективу, встановити призначення для кожної виділеної ділянки землі в межах адміністративно-територіальної одиниці, встановити правовий режим і можливі варіанти дозволеного використання. Результативні процедури можуть бути перспективними розробками у вигляді схем організації території, схем використання і охорони земель, програм використання земель, схем землеустрою.

Землевпорядкування, на відміну від планування землекористування, уособлює систему конкретних дій щодо формування об'єкта нерухоності – земельної ділянки або інших системних територіальних утворень [7]. Підсумком землевпорядних дій є затвердження в установленому порядку і готовність до реалізації проекту організації й устрою території, що включає точний опис меж, ресурсного складу земель, місця розташування необхідних для цільового використання земельних ділянок.

Реалізація процедур землекористування та землевпорядкування враховує загальний алгоритм процесу державного управління: спочатку необхідно вирішувати загальні питання організації території, зваживши та оцінивши можливі варіанти регіонального або місцевого розвитку, а потім переходити до процедури на локальному рівні. Відмінність між цими процедурами полягає у тому, що під час планування землекористування обґрунтовується лише припущення про можливий розвиток земельних ділянок, інших пов'язаних із землею об'єктів або їх сукупності на території, а в проекті землеустрою дається конкретне рішення по об'єкту з точною прив'язкою до часу і ресурсів [12].

У разі структуризації державного управління земельними ресурсами слід також враховувати їх відмінність за змістом економіко-регулюючого впливу на сам об'єкт управління – земельні ресурси. Кадастр, моніторинг, державний контроль у процесі їх здійснення лише опосередковано впливають на кількісний і якісний стан земельних

ділянок і більшою мірою орієнтовані на суб'єктів землекористування. Існує низка механізмів державного управління, реалізація яких безпосередньо впливає на стан об'єкта управління, істотно змінює його кількісні та якісні параметри. Реалізація цих завдань у такому разі передбачає ведення господарської діяльності, наявність власної інфраструктури управління.

Саме через вартість землі визначається порівняльна її прибутковість, оскільки в ній сконцентровано оцінюються всі основні фактори господарської діяльності [2, с. 79]. Спираючись на результати кадастрової оцінки, в державному управлінні її слід проводити систематично, можна розробляти і пропонувати відповідні механізми державного управління. Спроби не економічного, а адміністративного способу вирішення проблем державного управління земельними ресурсами не дають змогу об'єктивно оцінити структуру порівняльних доходів і витрат, спотворюють показники ефективності державного управління з точки зору визначення оптимальної спеціалізації.

**Формулювання висновків і перспектив подальших досліджень у цьому напрямі.** Реалізація наявних механізмів у державному управлінні земельними ресурсами зумовлена складною системою підпорядкування в діяльності органів державного управління і потребують додаткового уточнення. Державне управління земельними ресурсами має полягати в тому, щоб процеси координації перебували в руках лише одного спеціально уповноваженого державного органу управління. Окремі механізми державного управління земельними ресурсами через їх галузеве походження і споріднення реалізуються на принципах міжвідомчого узгодження і взаємодії.

Важливо у процесі державного управління земельними ресурсами вибудовувати механізми регулювання земельних відносин, послідовно дотримуватися в процесі управління вихідного постулату економічної теорії, відповідно до якого якість і кількість земельних ресурсів, що є основним засобом виробництва, об'єктом соціально-економічних зв'язків і просторовим базисом визначає межу економічного зростання. Чим більш продуктивно використовуються ресурси, тим вища їхня вартість та інтенсивніше економічне зростання. Вартість земельних ресурсів перетворюються на об'єктивний індикатор їх економічного стану, тому важливо в оцінці земель враховувати пропорції між матеріальними та трудовими затратами.

**Список літератури:**

1. Баладжи М.Д. Еколого-економічні засади збалансованого землекористування. Сталий розвиток економіки. 2012. № 6. С. 157–160.
2. Дзядикевич Ю.В. Економіка довкілля і природних ресурсів: монографія / Ю.В. Дзядикевич та інші. Тернопіль: Астон. 2016. С. 392.
3. Дорош Й.М. Розвиток земельних відносин та системи землекористування в Україні: теорія, методологія і практика: монографія / А.М. Третяк, Й.М. Дорош, О.С. Дорош, М.П. Стецюк; за заг. ред. А.М. Третяка. К.: ВІПОЛ. 2012. С. 252.
4. Жидовська Н.М. Аудит землі як ефективний засіб захисту прав землевласників. Економічні науки. Серія: Облік і фінанси. 2013. № 10 (1). 107 с.
5. Ільчак О.В. Облікові аспекти земельних відносин в умовах інтеграційних процесів. Бізнес Інформ. 2014. № 8. С. 223–228.
6. Курильців Р.М. Нова парадигма управління землекористуванням в умовах нових земельних відносин. Землеустрій і кадастр. 2011. № 4. С. 15–19.
7. Латинін М., Шарий Г. Шляхи удосконалення системи державного управління земельними відносинами в Україні. Публічне управління: теорія та практика. 2010. № 2. С. 97–104.
8. Ліщук В.І., Московчук А.Т., Ліщук М.Є. Грошова оцінка землі як інструмент сталого землекористування. Економічний форум. № 1. 2016. С. 109–115.
9. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2012 році: аналітична доп. / Мін-во екології та природних ресурсів України. Київ, 2014. 415 с.
10. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. акад. НАН України, д.т.н., проф., засл. діяча науки і техніки України Б.Є. Патона; ДУ «ІЕПСР НАН України». Київ, 2012. 72 с.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5245-VI. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 36. Ст. 472.
12. Розум Р.І., Буряк М.В., Любезна І.В. Еколого-економічні системи: основні аспекти. Науковий огляд. Науковий журнал. Київ, 2015. № 6 (16). С. 33–49.
13. Третяк А.М., Дорош О.С., Третяк Н.А. Нова парадигма землеустрою в земельній політиці України. Земельне право України. 2011. № 2. С. 11–14.
14. Федоров М.М. Земельна реформа і розвиток ринкових земельних відносин. Економіка АПК. 2011. № 7. С. 55–60.

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В УКРАИНЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

*В статье исследована деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по управлению земельными ресурсами на современном этапе. Проанализировано актуальное состояние формирования и реализации механизмов государственного управления земельными ресурсами в Украине. Выявлена актуальность процессов повышения эффективности государственной политики управления земельными ресурсами. Предложены принципы формирования механизмов государственного управления земельными ресурсами на современном этапе.*

**Ключевые слова:** земельные ресурсы, государственное управление, современный этап, механизмы, формирование и реализация, социально-экономическое развитие.

**EFFICIENCY OF IMPLEMENTATION OF MECHANISMS OF STATELAND RESOURCES MANAGEMENT IN UKRAINE AT THE MODERN STAGE**

*The article deals with the activity of state authorities and local self-government bodies on the management of land resources at the present stage. The current state of formation and implementation of mechanisms of state management of land resources in Ukraine is analyzed. The urgency of increase the efficiency of the state policy of management of land resources is clarified. The principles of forming complex mechanisms of state management of land resources at the present stage are offered.*

**Key words:** land resources, state administration, modern stage, mechanisms, formation and realization, social and economic development, power.