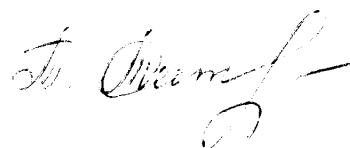


МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІГІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНОЛОГІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ

На правах рукопису

ТИТАРЕНКО Тетяна Григорівна



УДК [351.82:332.3] (477)

**ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

25.00.02 – механізми державного управління

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук
з державного управління

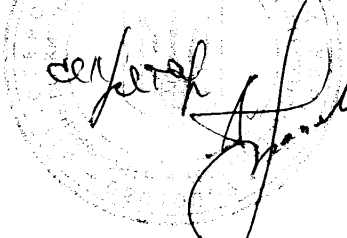
*Ідентичність змісту дисертації
зі змістом поданим до спеці-
альної комісії К 20.052.07 при лінійному
засвідчую.*

Науковий керівник -

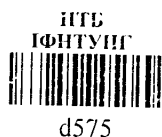
СТРІЛЕЦЬ Микола Іванович,

кандидат наук з державного управління,

доцент

Голова комісії  *Мазак С.В.*

Чернігів – 2016



d575

ЗМІСТ

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	3
ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ.....	15
1.1. Базові категорії теорії державного управління в системі регулюван- ня земельних відносин.....	15
1.2. Міжнародний досвід реалізації державної політики регулювання земельних відносин в країнах із перехідною економікою.....	28
1.3. Концептуальні засади формування державної політики регулювання земельних відносин.....	45
Висновки до розділу 1	55
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН	61
2.1. Визначення структурних та ресурсно-функціональних характерис- тик структури державного регулювання земельними відносинами в Україні	61
2.2. Ретроспективний аналіз та оцінка сучасного стану використання і охорони земель в Україні.....	72
2.3. Функціональна характеристика діяльності суб'єктів управління у сфері земельного регулювання.....	81
Висновки до розділу 2	100
РОЗДІЛ 3. РОЗРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГУЛЮ- ВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ	106
3.1. Етапи формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин при застосуванні програмно-цільового підходу.....	106
3.2. Цільові функціонали формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин.....	127
3.3. Наслідки реалізації сучасної державної політики регулювання земе- льних відносин в Україні	154
Висновки до розділу 3	173
ВИСНОВКИ	180
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	186
ДОДАТКИ	215

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АПК	Агропромисловий комплекс
АРК	Автономна Республіка Крим
ВРУ	Верховна Рада України
ВВП	Валовий внутрішній продукт
ВДВ	Валова додана вартість
Держгеокадастр	Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру України
ДЗК	Державний земельний кадастр
ДПРЗВУ	Державна політика регулювання земельних відносин в Україні
ДПРЗВ	Державна політика регулювання земельних відносин
ДРЗВ	Державне регулювання земельних відносин
ЄС	Європейська співдружність
ЗКУ	Земельний кодекс України
ЗУ	Закон України
КМУ	Кабінет Міністрів України
НАТО	Північноатлантичний альянс
НПС	Навколишнє природне середовище
ОВЗ	Основні виробничі засоби
РФ	Російська Федерація
РРПС	Рада з розвитку продуктивних сил
СНД	Співдружність Незалежних Держав
СФРДПРЗВУ	Стратегія формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні
США	Сполучені Штати Америки
УРСР	Українська Радянська Соціалістична Республіка
ФАО	Продовольча та сільськогосподарська організація Організації Об'єднаних Націй

ВСТУП

Актуальність теми. 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 земель-

ного ладу, але не вирішило основних проблем в земельних відносинах. Недосконалість 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. Єрофєєва, 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. Третьяка, 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. Третьяк, 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 дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана в рамках комплексних наукових досліджень Чернігівського національного технологічного університету Міністерства освіти і науки України, зокрема: «Удосконалення механізмів реалізації функцій державного управління та місцевого самоврядування в умовах адміністративної реформи: регіональний зріз» (номер державної реєстрації 0113U003163, 2013 – 2019 рр.), у межах якої автором досліджено й обґрунтовано механізм державного регулювання земельних відносин та побудовано схему капіталізації земельних відносин і ресурсів в Україні; «Економічний простір регіону в інтеграційній стратегії розвитку» (номер державної реєстрації 0110U008150, 2010 – 2016 рр.), у межах якої розроблено концептуально-аналітичну модель стратегії формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні та сформульовано рекомендації щодо застосування процедур провадження стратегічного планування при використанні положень програмно-цільового підходу до формування державної політики регулювання земельних відносин; «Ефективність функціонування національного господарства в умовах глобалізації» (номер державної реєстрації 0111U002353, термін 2011 – 2015 рр.), у межах якої запропоновано методичні підходи до визначення напрямів оцінювання наслід-

ків реалізації державної політики регулювання земельних відносин та сформовано комплекс організаційних, правових, інформаційних та інституціональних заходів, спрямованих на вирішення пріоритетних проблем розвитку земельних відносин в Україні.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної 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;

- удосконалити комплекс організаційних, правових, інформаційних та інституціональних заходів, спрямованих на вирішення пріоритетних проблем розвитку земельних відносин в Україні;

- обґрунтувати структуру концепції формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні інтеграційного типу;

- 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";

– розробити науково-практичні пропозиції щодо гармонізації українського земельного законодавства до вимог Директив ЄС у галузі раціонального використання природо-ресурсного потенціалу, охорони та відтворення земель;

– 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 дисертації 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; формалізація – 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.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у вирішенні актуального наукового завдання щодо розробки та обґрунтування теоретико-методологічних засад і методичних положень, практичних рекомендацій для формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні. У дисертації

вперше:

– розроблено концептуально-аналітичну модель стратегії формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні, в рамках якої: а) запропоновано 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 в Україні, що дозволило створити та розробити рекомендації щодо введення у практику державного і регіонального управління нової інституціональної дорадчої форми – Ради з розвитку продуктивних сил України, структурні підрозділи якої опікуватимуться вирішенням проблем щодо фінансово-економічного, адміністративного, правового, організаційно-землевпорядного забезпечення, а також формування земельної власності та землекористування, забезпечення охорони земель, стратегічного управління та планування, контролювання та коригування діяльності щодо розвитку продуктивних сил в Україні;

удосконалено:

– комплекс організаційних, правових, інформаційних та інституціональних заходів, спрямованих на вирішення пріоритетних проблем розвитку земельних відносин в Україні, до якого інкорпоровано наступний перелік процедур: визначення базових напрямів реформування земельних відносин; підготовка

практичних рекомендацій щодо удосконалення сутності та змісту державної політики регулювання земельних відносин; підвищення результативності управління забезпеченням продовольчої безпеки країни; створення екологічно безпечних умов задля ведення господарської діяльності та проживання громадян;

– структуру концепції формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні інтеграційного типу, елементи якої побудовані при синхронному використанні принципів системного, ресурсно-функціонального, структурно-функціонального, ситуаційного, програмно-цільового, конфліктологічного теоретичних підходів, що дозволило сформулювати цільові завдання, етапи запровадження у практику концепції, конститутивно-ключові процедури запровадження у практику домінант концепції;

набули подальшого розвитку:

– понятійно-категорійний апарат теорії державного управління у сфері земельних відносин, зокрема конкретизовано визначення понять: *"державна політика регулювання земельних відносин"* – 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; *"механізм державного регулювання земельних відносин"*, що 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;

– сутність та зміст процедур провадження стратегічного планування, що засновані за використання положень програмно-цільового підходу до формування державної політики регулювання земельних відносин і передбачають виділення, опис та відтворення найбільш істотного, у всьому комплексі змін у сфері землеволодіння, землекористування та охорони земель, бажаного і можливого досягнення стану земельних відносин в державі, регіоні чи територіальній громаді у майбутньому;

– структура механізму державного регулювання земельних відносин в Україні у складі наступних підмеханізмів: правового, адміністративного, організаційно-землепорядного, фінансово-економічного, підмеханізму формування земельної власності й землекористування та підмеханізму охорони земель у контексті реалізації завдань щодо її капіталізації, метою яких є формування системи збалансованого використання, відтворення та охорони земельних ресурсів;

– науково-практичні пропозиції щодо гармонізації українського земельного законодавства до вимог Директив ЄС у галузі раціонального використання природо-ресурсного потенціалу, охорони та відтворення земель, формування яких передбачає обов'язкові: а) створення організаційно-економічних передумов задля вільного і відкритого доступу учасників земельних відносин до інформації про земельні ресурси; б) провадження спільної оцінки (суб'єктами державного управління та Європейської Комісії) рівня, адекватності та можливостей використання у практиці господарювання нової регіональної карти України, гармонізованої до положень NUTS-II, узгодженої з відповідними керівними принципами регіоналізації, затвердженими в ЄС;

– методологічно важливі положення щодо розроблення оптимізаційного складу принципів забезпечення результативності процесів формування та реалізації політики державного регулювання земельних відносин в Україні, які

спираються на комплекс домінант, до яких інкорпоровано: а) загальні принципи: конституційності та законності, комплексності, децентралізації, субсидіарності, доступності і програмності, партнерства, відкритості, відповідальності, наукового обґрунтування, координованості, деконцентрації, пріоритетності та поетапності; б) спеціальні принципи: стратегічного і поточного планування земельних відносин та землекористування; гармонізації земельного законодавства України із законодавством ЄС; переважного застосування визначених законом економічних методів регулювання земельних відносин, землекористування, відтворення земельних ресурсів; пріоритетності завдань щодо охорони та відтворення родючості земель; посилення державного впливу на структуру аграрного землекористування; консолідації земель в аграрній сфері; платності використання земель та їх раціонального і цільового використання; відкритості інформації про стан земельних ресурсів; пріоритетності екологічної складової землекористування перед економічною; безконтактного надання державницьких послуг.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що застосування запропонованих дисертантом методичних і науково-практичних положень у практиці дозволяють сформувавши комплекс дієвих заходів, реалізація яких сприятиме формуванню та реалізації ефективної державної політики регулювання земельних відносин в Україні, навіть і у ресурсних обмеженнях.

Запропоновані практичні рекомендації по удосконаленню комплексу організаційних, правових, інформаційних та інституціональних заходів, спрямованих на вирішення пріоритетних проблем розвитку земельних відносин в Україні використано у діяльності управління земельних ресурсів Чернігівської міської ради при розробці Програми розвитку земельних відносин на території м. Чернігова на 2013-2016 роки (довідка № 5866 від 19.10.2015 р.).

Уточнена та сформульована змістовність процедур провадження стратегічного планування, що засновані на використанні положень програмно-цільового підходу до формування державної політики регулювання земельних

відносин в Україні використано Чернігівською обласною радою при обґрунтуванні методичних, організаційних та соціально-економічних засад довготривалого розвитку сфери земельних відносин Чернігівської області (довідка № 01-05/1356 від 22.10.2015 р.).

Результати дисертаційного дослідження використано в роботі Комітету Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин при розгляді проектів окремих законів (довідка № 04-11/16-331 від 02.12.2015 р.).

Окремі теоретичні та методичні положення і висновки роботи знайшли застосування у навчальному процесі Чернігівського національного технологічного університету при викладанні навчальних курсів: «Державне управління», «Державне регулювання розвитку регіону» та «Державні програми та проекти розвитку» (довідка №202/08-3112 від 15.10.2015 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійно виконаною науковою роботою, у якій подано авторський підхід до вирішення науково-прикладного завдання щодо розробки вихідних положень у площині формування і реалізації державної політики регулювання земельних відносин на сучасному історичному етапі розвитку України.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації пройшли апробацію на міжнародних наукових і науково-практичних конференціях: "Наука України. Перспективи та потенціал" (Київ, 2013); "Тенденції та пріоритети реформування законодавства України" (Херсон, 2013); "Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації" (Одеса, 2015); "Університетська наука і освіта" (Дніпропетровськ, 2015); "Сучасна наука: проблеми та перспективи" (Київ, 2015); "Управління інноваційним розвитком територій" (Дніпропетровськ, 2015); "Сучасні міждисциплінарні дослідження: історія, сьогодні, майбутнє" (Київ, 2015).

Публікації. Основні ідеї та результати дослідження опубліковано у 17 наукових працях, загальним обсягом 7,37 друк. арк., з них 6 статей у наукових фахових виданнях, 4 – у інших наукових виданнях; 7 – тези конференцій.

Структура і обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел (259 найменувань), 4 додатків, Основний текст дисертації викладений на 185 сторінках й містить 20 таблиць і 11 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 розуміннях [101, 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» [66] «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 го-

сподарстві, а також просторовою базою для розміщення галузей народного господарства» [75]. 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 (вказане деталізовано у наукових джерелах [114; 115]).

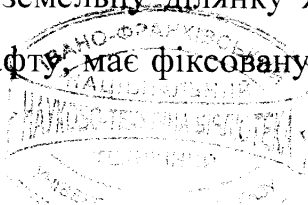
Відповідно до зазначеного, як основа національного багатства земля - це розташована над надрами в межах державних кордонів частина земної поверхні з родючим шаром ґрунту, який використовується для виробництва у сільському господарстві абсолютної і додаткової вартості, що має і розподілятися між сільським 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 [114]. Однак, на думку вченого В. І. Андрейцева [8, с. 4], у юридичному значенні земля - головна територіально-просторова частина довкілля (навколишнього природного середовища) у межах території України, національне багатство 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 викорис-

товується 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 потреб [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» [78]. 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 [114], 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 [115, 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 характе-



d575

ризується певним якісним станом і притаманним їй правовим статусом [243, с. 29]. А у нормативно-правових матеріалах і документах ООН [248] 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 [48; 101; 116] 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 [101, 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» [101, 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 оди-

ничне (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 [101, 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 землею) 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 [231, 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 [78]. 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 [231, с. 32]:

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'єктів, що забезпечують права землевласників і землекористувачів, умови ефективного, раціонального й екологічнобезпечного використання земельних ресурсів та їх охорону [231, 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» [232, 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» [108]. 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 [223].

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 [76, 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» [77, 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 [110, 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 земельних ресурсів, які відповідають сучасним потребам людини і вимогам законів природи. Поряд із цим, у державному управлінні, вживаються терміни «державне регулювання земельних відносин», «державне управління земельними відносинами», «управління земельним фондом».

Так, наприклад, у науковій роботі [197] її автором детально розглянуто і розкрито сутність і зміст таких понять як «державне регулювання земельних відносин», «державне управління земельними відносинами». При цьому, підтверджуємо, що *державне 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 [197]). 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 багатогранне. 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 – (деталізовано у попередній роботі дисертанта [198]) 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, неординарних 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 [127]. 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» [255]. 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» [258].

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 [252].

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 впро-

вадження» [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. Валецький 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, напрямками, 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; д) розробити різні варіанти політики; ж) прийняти політичне рішення; провести кампанію на підтримку політики; з) реалізувати політику відповідно до зазначених термінів; к) 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 поліп-

шенні 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]. На думку автора дисертації (її деталізовано у попередній праці [198]), запропоноване визначення земельної політики є, певним чином, обмеженим та потребує розширення, оскільки, державна земельна політика не може обмежуватись лише відносинами власності на землю.

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 [198]). 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 (визначено дисертантом у [198]):

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 раціона-

лізації 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 і деталізовано автором дисертації у [198], 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 [86]).

1.2 Міжнародний досвід реалізації державної політики регулювання земельних відносин в країнах із перехідною ринковою економікою

Об'єктивним буде визнати, що на усіх етапах соціально-економічного розвитку будь-якої країни світу, питання раціонального використання наявних земельних ресурсів не втрачає своєї актуальності. Однак, питання щодо формулювання та реалізації в Україні дієвого стратегічного інструментарію у цій сфері не може бути вирішеним без детального вивчення їхнього досвіду і, відповідно, воно набуває особливого значення, у тому числі і для країн із перехідною ринковою економікою, оскільки раціональне використання земельних ресурсів є одним із елементів економічного розвитку держави. Поряд із цим, визнано, що країни з перехідною економікою — це угруповання держав, які перебувають у процесі реформування політичної та соціально-економічної структури, трансформації існуючих тут раніше адміністративно-командних економічних систем у ринкову економіку [84]. Йдеться про країни так званого другого світу, тобто сукупність постсоціалістичних держав Центральної та Східної Європи і колишні радянські республіки. Підтвердимо і той факт, що, якщо говорити про Східну Європу (держави Балтії, Центральної та Східної Європи, балканські держави і Грузія), то у більшості країн відносини з приводу володіння, користування та розпорядження земельними ресурсами розвивалися схожими шляхами та мало відрізняються від тих, які притаманні Західній Європі. Так, зокрема, у країнах Східної Європи ХХ століття було відзначено багатьма земельними реформами: перерозподіл земель з наділенням дрібних господарств, націоналізація і / або колективізація, і починаючи з 1990-х років, реприватизація, яка здійснювалась в рамках земельної політики держав: повернення (реституція) земельної власності колишнім власникам, її рівний розподіл, проведення земельних аукціонів, продаж земель тощо [17]. А, зокрема, на пострадянському просторі, в основі реформ лежали два основних підходи: а) реституція (країни Прибалтика, Румунія, Словаччина, Албанія, ін. країни); б) приватизація земельних ділянок (Україна,

Росія, Білорусь). У всіх цих випадках, націоналізація земель супроводжувалася централізацією в межах системи управління земельними ресурсами.

На сьогодні у більшості країн регіону, у тій чи іншій мірі, має місце децентралізація управління земельними відносинами. Коли комунізм зазнав краху, історичний досвід незалежної державності і капіталістичної ринкової економіки, європейська політична і соціокультурна ідентичність підштовхнули східно-європейські країни до реінтеграції в Європу (вступ до ЄС і НАТО). Внаслідок цього, з початку 1990-х років увага приділялася гармонізації до вимог ЄС у сфері права власності, земельних ринків, управління землеустроєм і землекористуванням. На сьогодні всі країни Східної Європи спільним шляхом йдуть до ринкової економіки і демократії з орієнтацією на Захід, ЄС і НАТО [17]. Україна, ратифікувавши 16 вересня 2014 р. Угоду про асоціацію між Україною та ЄС стала на шлях розбудови розвинутої й сталої демократії та ринкової економіки та наближення в перспективі до вступу в ЄС.

Зовсім інша ситуація у сфері землеволодіння склалася в країнах СНД (західна частина Співдружності, Південний Кавказ та Центральна Азія). Так, зокрема, з початку 1990-х років перетворення економіки країн Південного Кавказу і західної частини СНД (за винятком Білорусі, де право приватної власності було введено в дуже обмеженому масштабі) йшло тим же шляхом, що і в країнах Східної Європи. З іншого боку, в Центральній Азії досі земельні ресурси знаходяться, в основному, в державній власності, управління земельними відносинами, землекористуванням і землеустроєм централізовано, а система в цілому носить досить авторитарний характер. Зауважимо, що майже усі країни Центральної та Східної Європи, а також і СНД прийняли рішення приватизувати землю, однак стратегії приватизації землі розрізнялися у цих двох груп (див., репрезентовано автором дисертації у Додатку Б табл. Б.2).

Зазначимо, що, наприклад, у 2008 році грузинським дослідником Іосебом Салуквадзе запропоновано класифікацію країн в регіоні Східної Європи та СНГ на основі визнаних міжнародною спільнотою показників у сфері управління, а саме на основі запропонованих до використання: а) Transparency International –

індексу сприйняття корупції (ІСК); б) індексу трансформації Фонду Бертельсманна (ІТБ); в) рейтингу країни за показником створення ними умов ведення бізнесу – Doing Business (Ведення бізнесу); г) індексу екологічної ефективності (ІЕЕ). Відповідно до результатів наукового та економіко-статистичного дослідження, яке виконано І. Салуквадзе, можна признати і наступне: країни зазначеного регіону можна поділити на чотири якісні категорії [251]:

- А) Регіональні лідери;
- В) Перспективні учасники;
- С) Потенційні послідовники;
- Д) Сьогоднішні аутсайтери.

З огляду на вказане, приводимо ранжування і класифікацію країн Східної Європи за визначеними якісними категоріями у табл. 1.1. Відтак, засвідчимо таке:

Країни групи «А». «Регіональні лідери». У сфері державного регулювання земельних відносин Литва, Словаччина і Естонія значно просунулися вперед. У першу чергу, їх відрізняє наявність прогресивних правил, процесів і структур, за допомогою яких приймаються рішення про доступ до земельних ресурсів, так само як прогресивних способів, що застосовуються для реалізації та забезпечення виконання таких рішень. У порівнянні з країнами груп «В» і «С», тут набагато далі просунулася земельна реформа. Так, зокрема, за повідомленням земельного департаменту Естонії за станом на 01.10 2011 р. земельна реформа в Естонії в майже завершена. У цілому, близько 10,0% території Естонії (включаючи водойми) ще потрібно суттєво реформувати [40].

Таблиця 1.1

Класифікація за якісними домінантами результативності управління країн Східної Європи *

Група	Країна
А. Регіональні лідери	Литва, Словаччина, Естонія
В. Перспективні учасники	Болгарія, Угорщина, Грузія, Латвія, Македонія, Румунія, Словенія, Хорватія, Чеська Республіка, Польща
С. Потенційні послідовники	Албанія, Боснія і Герцеговина, Косово, Сербія, Чорногорія
Д. Сьогоднішні аутсайтери	-----

Джерело * Систематизовано та згруповано автором за даними [251]

Поряд із цим, у Литві створено один із найбільш сучасних у світі багаточільовий інтернет-кадастр, доступний як державному, так і приватному секто-

ру. Так, три найважливіших реєстри, а саме реєстр нерухомості, реєстр адрес і реєстр юридичних осіб ведуться однією установою - державним підприємством "Центр реєстрів". Цифровий реєстр земель, створений в Естонії, вивів країну в фіналісти європейського конкурсу електронних урядів 2009 року. Зауважимо, що у цих країнах велика увага приділяється управлінню державними землями. Існує чітка концепція землеустрою на державних землях, завданням якої є забезпечення належного управління землями, які належать державі.

Країни Балтії, першими з країн з перехідною економікою, ввели принцип оподаткування нерухомого майна з урахуванням його оціночної вартості. Відповідно, були зроблені вагомі кроки щодо забезпечення уніфікації та неупередженості, що існують в кожній окремій країні, в області визначення вартості земельних ділянок та в системах оподаткування. Зокрема, в Естонії оподатковується тільки земля (виходячи з ринкової вартості) [252; 257], а в Литві - земля (за нормативною вартістю) і будови (за ринковою вартістю). У Литві створена система масової оцінки земельних ділянок, в Естонії ж використовуються зональні карти з відображенням вартості земельних ресурсів. Якщо у Литві земля і будівлі переоцінюються щорічно, в Естонії остання переоцінка була проведена у 2001 році [252]. У Словаччині – введена система визначення вартості земельних ділянок з урахуванням коефіцієнтів, що відображають розташування і досяжність ділянки. Однак не для всіх зон складено плани землекористування. Наразі уряди цих країн переглядають питання, що пов'язані з просторовим розвитком і просторовим плануванням території.

Визнаємо і те, що у країнах, що стали членами Європейського Союзу (ЄС) пізніше, як правило, вводяться обмеження на володіння сільськогосподарськими землями для іноземців. Так, зокрема, у Чехії, Литві та Словаччині діяли обмеження про заборону іноземним особам купувати землі сільськогосподарського призначення. Це обмеження діяло протягом 7 років після вступу до ЄС, тобто до 2011 року. Таке юридичне обмеження було спрямоване на запобігання спекуляції сільськогосподарськими землями у державах – нових членах ЄС [10; 118]. У той же час, в Естонії для іноземців не існує жодних обмежень на прид-

бання землі [101, с. 578]. А у Литві обговорюються зміни до законодавства щодо відмови від певних вимог до покупців сільськогосподарських земель, таких як наявність сільськогосподарської освіти, зобов'язання використовувати землю для сільськогосподарської діяльності не менше п'яти років тощо [41].

Незважаючи на те, що останнім часом країни групи «А» істотно просунулися вперед, окремі проблеми державного регулювання земельними відносинами досі не вирішені. Серед майбутніх пріоритетів для цих країн є наступні заходи і дії: завершення процесу реституції власності; підвищення ефективності управління державними землями; прийняття нормативних актів у сфері просторового планування та землеустрою; впровадження планів землекористування на рівні місцевої адміністративно-територіальної одиниці, району, поселення.

Країни групи «В». «Перспективні учасники». Відмінності у державній політиці регулювання земельних відносин в Болгарії, Угорщині, Грузії, Латвії, Македонії, Польщі, Румунії, Словенії, Хорватії та Чеській Республіці значно більш помітні, ніж у країнах груп «А» і «С». З іншого боку, добре помітні і загальні тенденції. Як і в країнах групи «А», доступ до земельних ресурсів в межах цих країн регулюється краще, ніж землекористування, причому, в обох аспектах ці країни поступаються країнам групи «А». Земельна реформа завершена ще не у всіх країнах. У більшості країн нормативно-правове регулювання права землекористування знаходяться на більш ніж задовільному рівні. Проте, засвідчимо, що в інших країнах необхідні певні поліпшення. Кожній країні довелося розробити власні процедури, що враховують особливості її історії, структуру власності, що існувала раніше, форми і частоту експропріації приватних власників (перерозподіл, націоналізація, колективізація і т.п.), а також наявність або відсутність кадастрових даних минулих років.

Так, спеціальним законом про земельну реформу в Чехії та Словаччині, який закріпив особливі принципи ринкового реформування сільського господарства, є Закон «Про регулювання майнових відносин стосовно до землі та іншої сільськогосподарської діяльності» від 21.05.1991 р. Цей Закон на довгі роки вперед визначив головні напрямки регламентації земельних відносин.

Найважливішим із цих напрямків стала задача трансформації сільського господарства в ринкову систему на основі внутрішньої приватизації сільськогосподарських угідь виробничих фондів і реприватизації конфіскованих у повоєнний період земель. В цих країнах не була здійснена націоналізація всієї землі і був збережений приватноправовий режим земельної власності. Виділено три групи земель, що знаходяться у приватній власності: а) земля, на якій її власники (селяни) ще подекуди ведуть приватне господарство; б) земля, яка перебуває в безстроковому користуванні сільськогосподарських кооперативів та інших організацій; в) будівельні ділянки, сади і городи громадян [14]. У Грузії, наприклад, приватизація була проведена в кілька етапів: на першому етапі сільськогосподарські землі були розподілені порівну, а потім проводилися спочатку закриті, а потім відкриті аукціони.

Засвідчимо, що країни групи «В» значно відрізняються один від одного з точки зору реалізації ДПРЗВ. З одного боку, Грузії вдалося перетворити власний реєстр в орієнтовану на клієнта, прозору, безпечну і одноманітну систему реєстрації, яка забезпечує надання електронних послуг. А з іншого, Хорватії лише належить вирішувати проблему розбіжності записів у кадастрі і в земельному реєстрі [249]. Інші країни групи знаходяться між цими двома крайніми точками.

Досвід Угорщини показує, що для забезпечення ефективною ДПРЗВ важливе значення має державна реєстрація земель, яку в Угорщині здійснює Міністерство землеробства і розвитку сільськогосподарських регіонів, до якого входить головне управління земельного відомства. При цьому облік і реєстрація земель ведуться з середини XIX ст., а облік на планово-картографічній основі – з 1886 р., відтоді впроваджено й облікові земельні книги. У 1972 р. з ініціативи держави регіональні інституції обліку було об'єднано на базі земельного відомства Міністерства землеробства. В Угорщині у 1997 році було прийнято Закон про облік земель та нерухомості – згідно з його положеннями продаж сільськогосподарських земель іноземним особам та особам без громадянства заборонено [241, с. 48.]. За останні роки облік і реєстрацію земель та нерухомості значно спрощено, що забезпечило інтенсивний рух нерухомості [241, с. 48].

Згідно із Законом «Про Державний реєстр» у Грузії реєстр прав власності працює як державне підприємство. Він реєструє права на усі види майна та веде кадастр. Після створення Державного реєстру було ліквідовано усі бюро технічної інвентаризації, а їхні архіви перейшли у його розпорядження. Поступово усі архіви переводяться у цифровий формат. Вже занесену раніше нерухомість не потрібно реєструвати повторно.

Всередині групи «В» також існують відмінності в плані розвитку інфраструктури просторових даних і баз геодезичних даних. Але при цьому навіть у менш розвинених країнах відставання значно скоротилося. Наприклад, на реєстрацію земельних ділянок у більшості країн тепер потрібно значно менше часу.

Розвиток сучасних земельних відносин у Польщі скерований на підтримку великих землекористувачів та ефективних товарних фермерських господарств. Так, зокрема, Агентство сільськогосподарської власності державної казни може викупувати у селянських господарств земельні ділянки та реалізувати їх ефективним господарствам, передавати малоземельним селянам і новоствореним сім'ям, які мають бажання організувати велике сільськогосподарське виробництво, та колишнім працівникам державних агропромислових підприємств. Сільськогосподарські землі дозволяється продавати лише особам, що мають сільськогосподарську освіту та відповідний досвід роботи [37]. У Польщі іноземець може придбати землю / отримати її у користування (на термін до 99 років), лише отримавши дозвіл Міністерства внутрішніх справ та Міністерства сільського господарства. При цьому, Договором про приєднання до ЄС передбачено обмеження на придбання земель громадянами Євросоюзу протягом 12 років [101, с. 579].

Стан справ в області просторового планування в різних країнах також різний порівняно зі станом справ у сфері встановлення вартості земельних ділянок. При цьому реалізація у всіх країнах групи перебуває на низькому рівні. В окремих країнах групи «В» основною проблемою вважається роздробленість земель, а укрупнення і перерозподіл ділянок розглядаються як дуже корисні з точки зору землеустрою інструменти [119]. Тим не менш, ні один, ні інший ін-

струмент досі не знайшли широкого застосування. Наприклад, законодавство Хорватії передбачає перерозподіл земельних ділянок, але в країні відсутні досвід і практика такої діяльності. Звідси, знову на перший план виходить питання про визначення вартості землі: у країнах, де відсутня діюча система оцінки, адекватним чином укрупнювати і перерозподіляти ділянки неможливо.

Досить швидко у Грузії вирішується питання зміни профілю сільськогосподарських угідь. Для зміни профілю потрібно звернутися до місцевих органів влади та сплатити певну компенсацію. Ситуація полегшується через те, що у Грузії всього лише два режими земель: сільськогосподарська та несільськогосподарська. В Україні їх існує декілька видів. Слід зазначити, що земельний фонд країни в Грузії чітко контролюється. Якщо власник землі не використовує цей ресурс протягом двох-трьох років, він сплачує штраф. Примусово вилучити землю можуть у тому випадку, коли мова йде про більш тривалий термін.

Рівень корупції у сфері земельних відносин в країнах, віднесених до групи «В» розрізняється, але скрізь ясно простежується тенденція до його зниження. Можна припустити, що на цей час, у всіх країнах групи «В» наявна політична воля, направлена на боротьбу з корупцією. Зниженню рівня корупції значною мірою сприяє застосування сучасних технологій, зокрема, розгортання інтернет-рішень і розширення обсягу електронних послуг. У країнах, де процедури реєстрації землі менш досконалі, мотивація грошима для прискорення процесу все ще залишається звичайною справою.

Країни групи «С». «Потенційні послідовники». В Албанії, Боснії і Герцеговині, Косово, Сербії і Чорногорії становище в сфері державної політики регулювання земельних відносин гірше, ніж у країнах двох інших груп. Нормативно-правове забезпечення доступу до земельних ресурсів та їх використання менш досконалі, ніж у країнах груп «А» і «В». Всі країни цієї групи почали процес реформування земельних відносин і працюють над його завершенням. В одних країнах, зокрема, у Чорногорії та Сербії, залишилося лише завершити процес повернення власності в деяких районах. В інших – очікують приватизації або реституції цілі міські райони.

При цьому, за останні десять років становище у сфері реєстрації землі в країнах цієї групи значно покращилося. У Чорногорії з 1993 р. ведеться новий зведений кадастр. Муніципальним утворенням надана можливість безкоштовно отримувати від національного агентства кадастрові дані та інформацію про власників, яка використовується з метою оподаткування. Поряд із цим, у Боснії та Герцеговині основним результатом земельної реформи стало повернення до реєстру земель («Земельної книги»), введеному австрійцями в ХІХ столітті. Недавні реформи включали повернення питань реєстрації в виняткове ведення незалежних земельних судів, прийнято новий закон про власність і відповідний сучасним вимогам закон про кадастр. Крім того, помітний прогрес був досягнутий у створенні цифрового земельного реєстру (75,0 % старих даних було оцифровано). Однак, кадастрова робота все ще потребує значного вдосконалення. В Албанії, де введена інтегрована система реєстрації власності, були оцифровані архівні документи, підвищилася ступінь комп'ютеризації процесів, в установах, що проводять кадастрову роботу. У Сербії влада оприлюднює у засобах масової інформації відомості про власників нерухомості.

Таким чином, у більшості країн, все ж таки, залишається низькою якість управління державними землями, оскільки не завершено розмежування земель державної та комунальної власності, а тому держава не володіє повною інформацією про належні їй землі. Система визначення вартості земельних ділянок в країнах групи «С» все ще знаходиться на ранній стадії становлення, хоча уряди і розуміють її важливість. Протягом кількох останніх років уряди цих країн переглянули нормативно-правову базу про просторове і містобудівне планування та законодавство в галузі будівництва.

У більшості країн групи «С», якщо не у всіх країнах, відсутня повна інформація про землі, які належать державі. Також не завершено, наразі, поділ державних земель, що перебувають у власності уряду і в муніципальній власності [17, с. 19]. Правда, визнаємо, що становище в окремих країнах неоднаково. Албанія, наприклад, набагато далі Сербії просунулася в децентралізації держа-

вних земель. У Сербії децентралізовані тільки землі, які використовуються під об'єкти державної інфраструктури (дороги, школи, лікарні, парки тощо).

Управління земельними відносинами у країнах СНД зазвичай слабкіше, ніж у східноєвропейських країнах. Всім країнам СНД властиві централізація, закритість інформації і даних, конфлікти між різними інститутами, що залучені до вирішення одного завдання, низька мотивація працівників і низька ефективність їх праці, брак досвіду, відсутність стратегій та концепцій, низька стійкість існуючих систем (відсутність систематичної освіти), сильний політичний вплив ззовні і корупція. Класифікація країн Співдружності Незалежних Держав за категоріями представлена у табл. 1.2.

Таблиця 1.2

Класифікація за рівнем результативності державного регулювання земельних відносин в країнах Співдружності Незалежних Держав *

Група	Країна
А. Регіональні лідери	-----
В. Перспективні учасники	Вірменія
С. Потенційні послідовники	Азербайджан, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Російська Федерація, Україна
Д. Сьогоднішні аутсайтери	Білорусь, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан

Джерело * Узагальнено автором дисертації за свідченнями, приведеними у [17; 251]

У порівнянні зі східноєвропейськими країнами, становище в країнах СНД більш різноманітне, а відмінності в системі регулювання земельних відносин в країнах СНД набагато значніші. Країни південного Кавказу та Молдова дотримуються підходів, схожих з підходами країн Східної Європи. Там, наприклад, реформи у сфері земельних відносин в основному завершені, розвиток визначається ринковими устремліннями. Країни західної частини СНД також почали реформи, спрямовані на перехід до ринкової економіки, але, траєкторії їх розвитку не у повному обсязі збігаються з загальноєвропейською.

Країни групи «В». «Перспективні учасники». До групи країн «В» була віднесена лише одна країна зі складу СНД – Вірменія. У Вірменії система реєстрації земель недавно була суттєво вдосконалена, але в країні існують проблеми в плані землеустрою, основна з яких - роздробленість земель. Тобто, як і в схід-

ноєвропейських країнах, доступ до земельних ресурсів регулюється набагато краще, ніж їх використання. Зауважимо і те, що Вірменія значно просунулася в плані забезпечення прав власності на землю. Вже в 1990-х роках країна досягла помітного прогресу в приватизації землі. Особливою швидкістю відзначена проведена у 1991-1993 рр. приватизація земель сільськогосподарського призначення. Землі приватизувалися безкоштовно. Приватизація земель іншого призначення здійснювалася за допомогою аукціонів. На відміну від більшості країн Східної Європи, у Вірменії іноземцям не дозволяється купувати у власність сільськогосподарські землі. При цьому, землю можуть купувати юридичні особи, зареєстровані на території Вірменії. У вказаному вище і полягає відмінність від положень у більшості країн СНД, віднесених до груп «С» і «D»: в їхніх межах прямі іноземні інвестиції неможливі в принципі. Система загальної реєстрації землі у Вірменії швидко розвивається та удосконалюється. Побудована і система управління землеустроєм, основним елементом якої – є бюро технічної інвентаризації. У більшості країн СНД такі бюро досі являють собою окремий інститут. Інституційні основи земельного Реєстру та кадастру відрізняються сучасними підходами. Поряд із цим, у Вірменії система державного регулювання здійснює належне управління державними землями. Прийнято закон про приватизацію державної власності, існують чіткі процедури оренди державних земель. Управління використання державних земель здійснюють органи влади районного або місцевого рівня. Щодо визначення вартості земельних ділянок, у Вірменії діє система масової оцінки нерухомості. Просторове планування регулюється положеннями Земельного кодексу. На папері – система просторового планування цілком досконала, основна увага приділяється містобудівному плануванню. На практиці, однак, функціонування цієї системи поза межами вірменської столиці викликає сумнів. Землевпорядна діяльність вважається у Вірменії необхідною, проте в цій сфері країна просунулася не так далеко.

Країни групи «С». «Потенційні послідовники». В Азербайджані, Казахстані, Киргизстані, Молдові, Російській Федерації становище у сфері управління земельними відносинами постійно поліпшується, але у багатьох аспектах

управління все ще залишається слабким та малоефективним. Ймовірно, тут існує розрив між регулюванням доступу до земельних ресурсів і їх використанням більше, ніж у будь-якій іншій групі країн. Приватизація помітно просунулася вперед, останнім часом багато країн вдосконалили законодавство у сфері реєстрації землі, в більшості країн на більш-менш гідному рівні здійснюється управління державними землями. З іншого боку, говорити про існування системи встановлення вартості земельних ділянок, просторового планування та землеустрою тут навряд чи доводиться. Крім того, у більшості країн цієї групи (у порівнянні з розглянутими вище групами) менше прозорості, набагато ширше поширена корупція (захоплення земель, неправомірна практика роздачі земель тощо).

У всіх країнах цієї групи землі сільськогосподарського призначення і землі під будівництво піддалися приватизації. Сільськогосподарські землі були приватизовані через використання системи земельних часток (паїв): свою частку отримав кожен член раніше існуючих господарств. Пасовища, як правило, залишилися в державній власності. А придбавати сільськогосподарські землі в власність іноземцям заборонено. Так, зокрема, Закон про земельну реформу Азербайджану (16.06.1996 р.) є основою для проведення земельної реформи та поширюється на весь земельний фонд Азербайджану незалежно від того, чи перебуває він у державній, муніципальній чи приватній власності. У приватній власності можуть перебувати земельні ділянки, що належать громадянам на законних підставах, наприклад ділянки під житловими будовами; присадибні ділянки; індивідуальні, колективні або кооперативні садові ділянки [117]. В країні наразі не існує сучасної системи територіального планування (чи її проекту на перспективу). Нестача коштів, кадрового потенціалу та практичного досвіду управління муніципалітетами не дозволяє безболісно перейти від централізованого до регіонального та місцевого планування і прийняття рішень.

У всіх країнах, за винятком Казахстану (Земельний кодекс Казахстану забороняє продаж землі іноземцям), активно діють земельні ринки. Земельний ринок в Азербайджані з'явився в результаті успішної земельної реформи. Основи земельного ринку закладені в Законі про земельну реформу, а керівні прин-

ципи купівлі-продажу землі були розроблені і затверджені у 1997 році у Законі про земельні ринки [117]. Основна проблема, з якою стикаються громадяни Казахстану – це при придбанні землі для організації індивідуального господарства, пов'язана з виведенням належної їм земельної частки з володіння великого сільськогосподарського підприємства. Зауважимо, що у всіх країнах групи «С», за винятком Казахстану, приватизація землі проводилася в 1990-х роках і характеризувалася швидкими темпами. На цей час, переведення землі з державної власності в індивідуальну здебільшого завершено.

У Киргизстані найбільшою проблемою залишається корупція [17, с. 35]. Крім того, дискримінація жінок в Киргизстані має місце в більш широких масштабах, ніж в інших країнах регіону. Причина цього явища криється в дискримінаційних традиціях і звичаях, а також у законодавстві, що не відбиває реального становища жінок у суспільстві. Реєстрація землі (оформлення прав) ведеться у всіх країнах групи «С», однак цей процес знаходиться на різних стадіях. У Молдові система реєстрації землі цілком досконала. В Киргизстані на сьогодні зареєстровано більше 80 % земельних ділянок.

Управління державними землями здійснюється різними шляхами. В Азербайджані, наприклад, воно децентралізовано, землю в оренду надає муніципальна влада [17; 117]. У Молдові кожному селу дозволено резервувати до 5,0 % землі на розширення житлової зони. В окремих селах зарезервована на цій підставі земля здається в оренду фермерам. В інших зростання чисельності населення (за рахунок створення нових сімей) призвів до того, що весь резерв був вичерпаний. На противагу землям сільськогосподарського призначення, ситуація з пасовищами в Киргизстані характеризується позитивними зрушеннями [17]. На підставі прийнятого у 2009 р. Закону про управління пасовищами (а це 85,0 % всіх земель) пасовища передано в компетенцію асоціації землекористувачів. Це великий крок у справі передачі основних прав користувачам землі. Колективи пастухів отримують право використовувати пасовища протягом шести місяців, що відповідає сезонному характеру пасовищного тваринництва.

У цілому можна зробити висновок про те, що у більшості країн групи «С» створені досить стрункі системи управління державними землями.

Впровадження систем оцінки земельних ділянок у різних країнах різне. В Азербайджані, наприклад, система оцінки землі досі не створена. У Казахстані визначення вартості сільськогосподарських земель ґрунтується на дуже жорсткій системі коефіцієнтів і комплексних показників.

У переважній більшості країн групи «С» просторове планування знаходиться в зародковому стані. В країнах цієї групи існують значні відмінності в плані прозорості та доступності до інформації про земельні ресурси, а також про діяльність державних органів влади у цій сфері. У частині залучення громадськості лідером є Молдова: тут відповідна вимога закону існує не тільки на папері, вона строго виконується органами влади центрального і місцевого рівнів. У Киргизстані ж інформація про використання земель громадськості недоступна. Здійснення землеустрою в країнах цієї групи залишається на низькому рівні. У більшості країн не існує підходів, які передбачають укрупнення і перерозподілу земельних ділянок [17; 117].

Країни групи «D». «Сьогоднішні аутсайтери». Засвідчимо, що результативність реалізації відповідного типу політики у сфері управління земельними відносинами в межах трьох країн Центральної Азії (Таджикистані, Туркменістані, Узбекистані) та Білорусі значно відрізняється від ситуації, що склалася в інших країнах СНД. Слід вказати на те, що, по-перше, приватні фермери наділені лише правами землекористувачів, правом власності на землю вони не володіють. За винятком дуже дрібних за розмірами присадибних ділянок, іншої приватної власності на землю не існує. Зазвичай фермери отримують права на використання землі: в одних країнах це оренда, в інших застосовується система земельних сертифікатів. По-друге, в плані прозорості та відповідальності / підзвітності ситуація тут гірша, ніж у країнах, віднесених до групам «В» і «С».

Але визнаємо таке: існуючі сьогодні системи сягають корінням в систему, яка існувала в СРСР та не зазнали значних змін. Те ж можна сказати і про структуру економіки, в першу чергу в трьох країнах Центральної Азії: ключовим

чинником, що визначає питання доступу до землі та її використання, було і залишається вирощування бавовни. Доступ до землі та її використання значною мірою контролюються державою, а право приватної власності на землю значною мірою обмежене. Зазначимо, що право фермера на користування землею не обов'язково має на увазі його права вибору, які культури вирощувати.

У деяких країнах умови використання землі визначаються органами державної влади (центрального або місцевого рівня). У Білорусії право на земельну власність значною мірою урізано. Переважна більшість юридичних осіб в країні користується земельними ділянками на умовах оренди. Інші або наділені правом вічного користування, або, що зустрічається надзвичайно рідко, мають земельні ділянки у власності. Уряд Білорусі не продає землю приватним особам, тільки компаніям. Іноземці та іноземні компанії позбавлені права володіти землею, але для них існує можливість непрямого володіння земельними ресурсами через спільне володіння компанією, що зареєстрована і веде діяльність на території Білорусі. В Узбекистані вся земля належить державі. Колгоспи і радгоспи були перетворені в кооперативи і сімейні ферми, але земля залишилася у державній власності. Вона дається в оренду на термін від 30 до 50 років. У Туркменістані у державній власності перебуває більше 95,0 % земель. Землі сільськогосподарського призначення, як правило, передаються сільгоспвиробникам на правах оренди. У сільських районах власники житлових будинків можуть мати у власності прилеглий до будови присадибну ділянку площею не більше, ніж 0,16 га. Власником землі у Таджикистані також є держава. Господарства (індивідуальні, сімейні, кооперативні) муніципалітети та колективні господарства володіють лише правом користування землею. Також був організований ринок земельних прав, тобто була дозволена торгівля земельними правами. Як і в Туркменістані, останнім часом, сільським домашнім господарствам Таджикистану були виділені так звані «президентські ділянки» для ведення натурального господарства. Це був своєрідний підхід до вирішення проблеми нестачі продовольства в умовах бавовняної монокультури. При цьому, у Туркме-

ністані дрібні приватні ділянки реєструються [17]. А у Таджикистані предметом реєстрації є земельні права.

Засвідчимо, що у Білорусі налагоджена система реєстрації нерухомого майна, яка у більшій мірі служить для реєстрації будівель і квартир. Реєстрація землі в Узбекистані являє собою громіздкий процес: необхідно звернутися як мінімум в дванадцять різних організацій. Оцінка вартості земельних ділянок звичайно проводиться на підставі встановлення якості ґрунту [17]. В Узбекистані використовується коефіцієнт, що дозволяє врахувати якість ґрунту разом із такими показниками, як відстань від ринку збуту продукції, вид вирощуваної культури і тип інфраструктури. Основною метою оцінки сільськогосподарських земель є визначення ставки земельного податку (еквівалент орендної плати за користування землею). А у Туркменістані та Таджикистані питання просторового планування та землеустрою слід розглядати в контексті планової економіки. Планування землеустрою та землекористування в західному сенсі слова тут не існує.

Ситуація в Білорусі абсолютно інша. Там позитивні сторони радянської системи просторового планування поєднуються з новими ідеями, підходами та методиками. Сьогодні в Білорусі створена комплексна система просторового планування, в основі якої лежить розвинуте законодавство, спрямоване на забезпечення економічної, екологічної та соціальної стійкості при використанні природних і територіальних ресурсів. Просторове планування ведеться на національному, обласному та місцевому рівнях.

Відтак, незважаючи на нерозвиненість демократії, досить слабку систему управління і високий рівень корупції, в регулюванні доступу до землі та її використання останнім часом мали місце суттєві зміни, що наділили суб'єктів земельних відносин великим обсягом прав. Справедливо признати і те, що наразі існує певний ризик: ці трансформації та зрушення так і залишаться лише на папері. Відтак, автором дисертації особливості оцінки реєстрації землі в країнах СНД (за даними Doing Business 2015 р. [43]) представлено у табл. 1.3:

Звідси засвідчимо і про те, що трансформація земельних відносин і створення ефективного землекористування в зарубіжних країнах із перехідною рин-

ковою економікою відбувалися по-різному, враховуючи як економічні, так і політичні особливості розглянутих вище держав.

Таблиця 1.3

Специфічність провадження процедури ідентифікації оцінки та реєстрації землі у країнах СНД *

Країна	Реєстрація	Країна	Реєстрація
Вірменія	7	Казахстан	14
Азербайджан	10	Російська Федерація	12
Білорусь	3	Таджикистан	70
Молдова	22	Узбекистан	143
Киргизстан	6	Україна	59

Джерело * Узагальнено автором дисертації за даними наукового джерела [43]

Поряд із цим, врахуємо і той факт, що країни з перехідними типами економіки мають схожі проблеми при здійсненні земельної реформи та формуванні нової державної земельної політики. Однак їхні суб'єкти державного регулювання знаходять дієві, для кожної окремої країни, державні важелі управління земельними відносинами і здійснюють послідовну державну політику. Так, наприклад, ДРЗВ в країнах Центральної та Східної Європи здійснюється у наступних пріоритетних напрямках [17]: 1) створення єдиної системи державного земельного кадастру і реєстрації прав на нерухоме майно; 2) проведення заходів щодо розмежування земель державної та комунальної (муніципальної) форми власності; 3) забезпечення планування розвитку територій на всіх рівнях; 4) здійснення грошової оцінки земель; 5) забезпечення державних гарантій прав на землю; 6) переходу до одного державного органу управління земельними ресурсами; 7) розвиток землеустрою.

Досвід реалізації функцій системою державного регулювання у сфері земельних відносин у країнах Центральної та Східної Європи підтверджує те, що державна політика – є обов'язковою умовою розвитку ринку земель, як стимулюючого фактора розвитку земельних відносин, раціонального та ефективного володіння, користування та розпорядження основним багатством країни – землею. З огляду на це, визнаємо таке: ДРЗВ в Україні має бути спрямована на завершення земельної реформи: забезпечення реалізації конституційних прав

власників землі з організацією обліку земель; формування оптимальної структури землеволодіння, завершення формування правового поля, визначеного Земельним кодексом, проведення землеустрою та запровадження ринку земель. Для цього необхідно створити умови та передумови задля ринкового перерозподілу земель на користь ефективних власників: створити багатофункціональний земельний кадастр з централізованим реєстром власності, актуалізувати нормативну (грошову) оцінку земель, провести інвентаризацію та розмежування земель державної та комунальної власності, знизити рівень корумпованості органів влади.

Досліджуючи та вивчаючи сучасний досвід розвитку земельних відносин країн Центральної та Східної Європи, можна виділити окремих комплекс заходів, що могли б бути запроваджені і в Україні. Так, зокрема, до них слід віднести наступні: 1) розмежування земель державної та комунальної власності шляхом переходу в комунальну власність земель під об'єктами комунальної власності (Польща); 2) запровадження оренди в силу вимог закону при переході прав на нерухоме майно при фактичному використанні земельної ділянки (Словаччина); 3) надання права управління державними землями спеціалізованим агентствам (Польща); 4) задоволення вимог про реституцію земельних ділянок у разі, якщо повернення земельної ділянки в натурі неможливе (Албанія) [101]. Поряд із цим, слід врахувати і досвід формування та реалізації нової державної політики регулювання земельних відносин у східноєвропейських країнах світу – він, наразі, є не лише орієнтиром для створення дієвого і результативного механізму регулювання земельних відносин в Україні, але і дозволяє уникнути багатьох помилок і прорахунків при моделюванні та прогнозуванні побудови державної політики регулювання земельних відносин, орієнтованої на ринкову.

1.3 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 [122]. Із прийняттям 25.10.2001 р. Земельного кодексу України [78] 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. [65], «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 [221], 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 [182] 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 реалізуються 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 [62]. 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 зовнішнім впливом дій Російської Федерації стосовно Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та східних регіонів 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. На твердження автора дисертації, 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 репрезентовано дисертантом у табл. 1.4.

Таблиця 1.4

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 агресією 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, конкурентозда-	необхідність проведення реального розмежування земель державної та комунальної власності та реєстрація такої

Глобальні	Локальні
тності та розвиненості інноваційного середовища	власності
намагання окремих політичних сил та зовнішніх чинників використати внутрішні проблеми держави. економічні, соціальні, культурні, ментальні та інші відмінності між регіонами, їх сучасну політичну структуру для загострення політичного протистояння, що стримує досягнення національної єдності, створює загрози національній безпеці держави	недосконалість 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
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

Джерело * Узагальнено автором дисертації за даними, представленими у наукових джерелах [246, с. 56-58; 259].

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 напрямками державної політики регулювання земельних відносин повинна стати реалізація пріоритетного комплексу завдань, що формалізовано дисертантом у табл. 1.5.

З огляду на визначеність домінант ДПРЗВ, вважаємо, що її формування та реалізація повинна передбачати і здійснюватися за результатами синхронного використання на основі загальних і спеціальних принципів забезпечення її ре-

зультативності. На твердження автора дисертації: для забезпечення повноти визначення сукупності принципів, що визначають якісне функціонування державної політики регулювання земельних відносин та без яких вона нездатна в повному обсязі виконувати своє призначення, наведений у Додатку Б табл. Б.3 перелік загальних та спеціальних принципів формування і реалізації сучасної ДПРЗВ необхідно розширити принципами, розробленими автором та представленими у Додатку Б табл. Б.4.

Таблиця 1.5

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

Джерело: * Систематизовано й узагальнено автором дисертації, що представлено за результатами опрацювання доробку, репрезентованого у наукових роботах [24; 26; 34; 35; 71; 77; 95; 111; 223; 234; 237; 238; 243].

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.

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; д) 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 [77].

Слід вказати, що економічні методи ДРЗВ в Україні реалізуються шляхом [239, 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 ДПРЗВ 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 зазначених суб'єктів відповідними правами і покладає на них певні обов'язки та визнає їх суб'єктами земельних відносин.

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 ДПРЗВ 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 напрямками, 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 зазначені 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;
- д) запровадження дієвих механізмів розвитку земельних відносин, охорони земельних ресурсів на державному та регіональному рівні;
- є) відтворення та підвищення родючості ґрунтів;
- ж) 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;

з) 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 (визнано дисертантом у науковій праці [194]): 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. Зокрема, автором визнано за доцільне синхронне застосування інструментарію системного (представлено автором у Додатку Б табл. Б.5), ресурсно-функціонального, структурно-функціонального, ситуаційного (у Додатку Б таблиці Б.6) програмно-цільового та конфліктологічного підходів у контексті розроблення авторської (інтеграційної) концепції формування та реалізації ДПРЗВУ. Поряд із вказаним необхідно засвідчити, що системний підхід (Додаток Б рис. Б.1) при формуванні та реалізації ДПРЗВ знаходить своє відображення у комплексному вивченні земельних відносин, земельних ресурсів і тієї частини середовища, яка визначає необхідні умови їх існування, а також дає змогу визначити оптимальні для потреб України кількість та структуру органів державної влади, на які покладається функція регулювання та управління земельними відносинами [179, с. 60-61].

Структурно-функціональний підхід, що застосовується при формуванні та реалізації ДПРЗВ 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 [224]. В рамках положень, передбачених в структурно-функціональному підході, можемо визначити елементи системного забезпечення формування та реалізації ДПРЗВУ (див., Додаток Б рис. Б.1).

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 ДПРЗВ, 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 [224]. 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 землеволодіння 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 [224]. 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 земе-

льних відносин в процесі регулювання їх діяльності, з одночасним створенням можливості реалізувати свої інтереси в суперництві з іншими.

Відтак признаємо, що відповідно до теоретико-концептуальної основи формування та реалізації ДПРЗВУ (див., Додаток Б рис. Б.2) та вказаних і обґрунтованих у дисертації семи домінант (див., Додаток Б рис. Б.3) Концепції ДПРЗВ інтеграційного типу – пропоновані до використання у практиці державного управління теоретико-концептуальні розробки можуть стати фундаментальною основою задля підготовки проектів нормативно-правових актів у контексті реалізації дієвої політики органами виконавчої влади при виконанні ними, у повній мірі, наданих законодавством повноважень. При цьому останні можна використати задля реалізації на практиці положень децентралізації влади в Україні. Тому, оригінальну Концептуальну схему розроблення процедур щодо формування та реалізації ДПРЗВУ на сучасному етапі її розвитку можна репрезентувати у вигляді структурно-логічної схеми, яку представлено дисертантом у Додатку Б на рис. Б.4.

Висновки до розділу 1

У розділі сформульовано та розкрито теоретико-концептуальні засади вирішення проблем формування та реалізації ДПРЗВУ, здійснено деталізацію понятійно-категоріального апарату теорії державного управління, а також представлено результати досвіду реалізації ДПРЗВ в країнах із перехідною економікою. Використання базових домінант системного, ресурсно-функціонального, структурно-функціонального, ситуаційного та конфліктологічного підходів до визначення особливостей формування та реалізації ДПРЗВУ дозволили формалізувати принципи та розкриття змістовної сутності авторської концепції формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні інтеграційного типу. Результати науково-концептуального розв'язання визначених завдань дали змогу дійти ряду теоретичних та теоретико-методичних висновків, основними з яких є такі:

1. Доведено, що проблема формування і реалізації оптимальної для України ДПРЗВ залишається недостатньо дослідженою як у плані деталізації наукових положень теорії державного управління, так і з точки зору теорії розвитку земельних відносин. Обґрунтовано необхідність формалізації проблем державної політики регулювання земельних відносин, що підлягають негайному вирішенню.

2. Дістали подальший розвиток базові положення теорії державного управління, які розкрито з урахуванням доміант сучасної теорії стратегічного управління. За результатами адаптації та синхронного використання в межах оригінальної концепції принципів системного, ресурсно-функціонального, структурно-функціонального, ситуаційного, програмно-цільового та конфліктологічного підходів обґрунтовано сутність і змістовність процедур щодо формування і реалізації оптимальної для України ДПРЗВ за рахунок авторського трактування понять *«державна політика регулювання земельних відносин»*, *«механізм регулювання земельних відносин»*. 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. Формалізовано проблеми ДПРЗВУ, що підлягають негайному вирішенню: відсутність стратегії розвитку земельних відносин, використання та охорони земель в Україні, незавершеність процесів реформування економічних та правових відносин власності на землю; загострення ризику капіталовкладень у землю через нестабільність державної земельної політики, недосконалість системи державного управління у сфері використання і охорони земель, земельного законодавства та інфраструктури ринку земель, відсутність механізму економічного стимулювання використання і охорони земель, розпорошеність сільськогосподарських угідь внаслідок паювання; зростаюча парцеляція сільськогосподарських угідь; припинення державного фінансування землеохоронних заходів; низька ефективність системи сплати за землю; невикористання економічних стимулів і санкцій як економічних важелів управління землекористуванням; політизація державного управління земельними ресурсами.

4. Доведено, що задля комплексного, багатоаспектного осмислення складу заходів і процедур, застосування яких дозволяє сформувати та реалізувати оптимальну для України ДПРЗВ слід використовувати порівняльний аналіз позитивного досвіду реалізації ДПРЗВ країн світу, схожих з Україною за рівнем економічного розвитку. Аналіз особливостей формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин у країнах світу з перехідною ринковою економікою свідчить, що головними важелями державної політики регулювання земельних відносин будь-якої країни є система законодавчих та підзаконних актів, які забезпечують державне управління земельними ресурсами, та побудована відповідно до вимог часу ефективна система органів державного управління земельними відносинами.

5. Визнано, що продуктивне формування дієвої ДПРЗВУ та ефективна її реалізація для запровадження якісних перетворень у землекористуванні потребує чіткого опису відповідної Концепції, реалізацію вихідних положень якої запропоновано здійснювати у замкненому циклі для поступового усунення впливу деструктивних конвергентно-дивергентних процесів розвитку земельних відносин на нелінійний характер і нестійкість вимірів функціонування економіки.

6. Обґрунтовано, що оскільки процеси формування і реалізації ефективної ДПРЗВ вимагають використання домінант процесно-замкненого типу слід: а) в межах системи державного управління земельними відносинами – задля розв’язання науково-прикладного завдання дослідження – застосувати системний підхід для проектування інструментарію формування та реалізації ДПРЗВ; б) при узгодженні змісту елементів системного забезпечення формування та реалізації ДПРЗВУ – положення структурно-функціонального підходу.

7. Визначеність щодо доцільності зосередження зусиль на пріоритетних напрямках інтенсифікації структурно-динамічних зрушень в межах ДПРЗВ уможливили обґрунтування і формалізацію змістовності авторської концепції інтеграційного типу. Доведено, що за результатами використання у практиці державного управління її семи домінант стає імовірнісним формування дієвого інструментарію у контексті розроблення і застосування оптимального для України, на сучасному етапі розвитку земельних відносин, стратегічного інструментарію – тобто, інтеграційної політики державного регулювання земельних відносин.

Визнано, що цільовими завданнями авторської концепції є наступні: а) формування системи державного управління розвитку земельних відносин; б) розроблення, запровадження у практику дієвого механізму ДРЗВ; в) розробка: специфічної технології управління визначеною сферою діяльності; прикладного інструментарію з оцінювання та прогнозування результативності реалізації державного політики регулювання земельних відносин; г) формування оптимальної для України стратегії регулювання земельних відносин; д) визначення пріоритетних об’єктів локалізації зусиль суб’єктів державного управління та етапів реалізації ДПРЗВУ в ресурсних обмеженнях та в умовах постійного нарощення суспільно-політичних загроз українському державотворенню.

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 реальним процесам механізму державного регулювання земельних відносин в

Україні із об'єктивізацією його елементарних компонент; в) розроблення методологічної схеми реалізації дії механізму державного регулювання земельних відносин; г) ідентифікація найвагоміших регресорів впливу/ факторів на результативність реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні; д) розроблення та добір сукупності засобів, способів та методів задля забезпечення результативності реалізації ДПРЗВУ.

Відповідно до результатів узагальнення базових принципів (загальних і специфічних) забезпечення результативності реалізації державної політики регулювання земельних відносин визначено склад вихідних процедур, що дозволять суб'єктам управління досягти визначених цілей: а) провадження системного, факторного, ресурсно-функціонального і економіко-статистичного аналізу умов формування та реалізації сучасної політики державного регулювання земельних відносин в Україні; б) адаптація (за наслідками розвитку категоріального поля теорії державного управління) до умов функціонування національної соціально-економічної системи, провідного міжнародного досвіду реалізації політики регулювання земельних відносин; в) обґрунтування оптимальної для України структури системи державного управління земельними відносинами та базових її функціоналів; г) застосування сукупності методів: системного та структурно-функціонального аналізу; інституційного, інформаційного, кадрового, фінансового та правового забезпечення; стратегічного управління; державного регулювання; економетрики задля: формування дієвої політики державного регулювання земельних відносин; розроблення методичного підходу до оцінювання й прогнозування результативності реалізації відповідного типу політики; побудови архітектури результативного (в ресурсних обмеженнях) механізму державного регулювання земельних відносин та його концептуально-аналітичної моделі реалізації дії; д) формування і добір комплексу заходів, способів та інструментарію ДПРЗВУ.

8. Доведено, що задля забезпечення результативності виконання процедур із формування та реалізації інтеграційної ДПРЗВУ слід досягти синхронного використання двадцяти чотирьох загальних і спеціальних принципів забез-

печення її результативності. До складу останніх залучено: 1) загальні принципи: конституційності та законності, комплексності, децентралізації, субсидіарності, доступності, програмності, партнерства, відкритості, відповідальності, наукового обґрунтування, координованості, деконцентрації, пріоритетності та поетапності; 2) специфічні положення: стратегічного і поточного планування земельних відносин та землекористування, гармонізації земельного законодавства України із законодавством Європейського Союзу, переважного застосування визначених законом економічних методів регулювання земельних відносин, землекористування, відтворення земельних ресурсів, пріоритетності завдань щодо: а) охорони та відтворення родючості земель; б) посилення державного впливу на оптимізацію структури аграрного землекористування; в) консолідації земель в аграрній сфері; г) платності використання земель; д) раціоналізації використання земель; ж) цільового використання земель; з) забезпечення відкритості інформації про стан земельних ресурсів країни; к) визначення вагомості та пріоритетності екологічної складової землекористування перед економічною складовою; л) безконтактного надання державницьких послуг у сфері земельних відносин.

Достовірність результатів теоретико-концептуального розв'язання науково-прикладних проблем щодо формування та реалізації дієвої ДПРЗВУ – підтверджено довідками про використання (Додаток А) та репрезентовано науковій спільноті у попередніх наукових працях дисертанта [194; 197; 198].

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 [173], 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 [86], її земельним [52; 55; 56; 60; 66; 78] та іншими галузями нормативно-правового забезпечення [54; 67; 72; 82], 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 по-

діляються 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 [101, 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 [173]), органи управління земельними відносинами доцільно розділяти також за їхньою приналежністю до тієї чи іншої гілок влади, що визначені Основним законом України [86].

Так, наприклад, земельне законодавство (ст. 6 – 17-1 ЗКУ [78]; ст. 5 – 18-1 ЗУ «Про охорону земель» [66]; ст. 5 ЗУ «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [55]) відрізняє три групи органів управління в галузі земельних відносин. Відповідно до вказаного можна сформулювати наступний їхній перелік, що представлено дисертантом у Додатку В табл. В.1. Змістовне наповнення та визначені законодавством повноваження Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин наведено і деталізовано дисертантом у Додатку В рис. В.1. 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.

Відповідно до вказаного вище, засвідчимо, що згідно з чинним ЗКУ [78] до повноважень центральних органів виконавчої влади різних рівнів у сфері земельних відносин належить наступний перелік повноважень, які деталізовано дисертантом у Додатку В табл. В.2.

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 [141], 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. 2.2).

Таблиця 2.1

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

Вихідні домінан-ти	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	Мінагрополітики України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну	Мінприроди є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну	Мінрегіон є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику, у

Вихідні домінан-ти	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
виконавчої влади	та забезпечення реалізації державної політики в галузях земельних відносин та топографо-геодезичної і картографічної діяльності	політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки.	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
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 із питань Державного земельного кадастру

Джерело * Узагальнено та систематизовано у табличному вигляді автором за свідченнями, приведеними у джерелах [138; 149; 218].

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 [218], 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 карто-

графічної 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 *

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

Джерело * Систематизовано у табличному вигляді автором дисертації за результатами вивчення та поглибленого аналізу сучасного законодавчого і нормативно-правового забезпечення [78; 138; 149; 217; 218].

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 [138] 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, землеуст-

рою, 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 [149]. 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 державну 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 [173]), 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» [141] 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 ієрархічність органів, які спрямовували та координували його діяльність, що суттєво знизило імідж земельного органу, його самостійність і роль у державі. Динаміку формування та трансформації цільових функцій центрального органу виконавчої влади у галузі регулювання земельних відносин в Україні представлено автором у Додатку В табл. В.3. 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» [141] – ліквідується 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 [217]. 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 [149]. Також, у процесі регулювання земельних відносин, опосередковано, беруть участь і наступні суб'єкти державного управління (деталізовано їхній перелік у науковій праці [101, 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 [149].

- 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 [72];

- 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 [219];

- Державні агентства: а) водних ресурсів України здійснює низку повноважень у галузі меліорації земель та використання земель водного фону [151]; б) лісових ресурсів України здійснює державний нагляд і контроль за використанням земель лісгосподарського призначення [220].

Повноваження та взаємодія центральних органів виконавчої влади у системі державного регулювання земельних відносин в Україні та повноваження місцевих органів виконавчої влади у системі державного регулювання земельних відносин в Україні представлено автором в Додатку В на рис.В.2 та В.3.

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.

Ефективність 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 [173]). 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 відно-

сини; 6) корупція в системі управління земельними відносинами; 7) відсутність стратегії розвитку земельних відносин та чіткого плану дій для кожного елемента 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 Ретроспективний аналіз та оцінка сучасного стану використання і охорони земель в Україні

Україна є однією із найбільших європейських країн, площа якої становить 60354,9 тис. га, або майже 6% території Європи: площа суші сягає 57928,5 тис. га, а площа територій, покритих поверхневими водами, – 2426,4 тис. га (табл. 2.3). За площею сільськогосподарських угідь (42 млн.га) Україна входить до 12 найбільших країн світу [101, с. 455]. Сільськогосподарські угіддя становлять близько 19% загальноєвропейських, у тому числі рілля – майже 27%. Український показник площі сільськогосподарських угідь з розрахунку на душу населення є найвищим серед європейських країн – 0,9 га, в тому числі 0,7 га ріллі (проти середньоєвропейських показників 0,44 і 0,25 га відповідно). Площа найбільш родючих ґрунтів – чорноземів в Україні становить за різними оцінками від 15,6 до 17,4 млн. га. або близько 8,0 % світових запасів [105].

Земельний фонд країни складається із земель, що мають різноманітне функціональне використання, якісний стан та правовий статус. За основним цільовим призначенням земельний фонд України розділяють на наступні категорії: а) землі сільськогосподарського призначення; б) землі житлової та громадської забудови; в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; г) землі оздоровчого призначення; ґ) землі рекреаційного призначення; д) землі історико-культурного призначення; є) землі лісогосподарського призначення; є) землі водного фонду; ж) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення [78]. Класифікація земель в залежності від їх цільового призначення дозволяє диференціювати підхід до правового регулювання земельних відносин в рамках правового режиму земель.

За показником забезпеченості сільськогосподарськими угіддями населення (90 га на 100 осіб) Україна поступається лише Канаді, Росії, Білорусі та США; 56 % вітчизняних сільгоспугідь характеризуються вмістом гумусу, вищим за середній; високий рівень придатності для вирощування всіх традиційних для України зернових культур мають 29,5 млн. га (93,8 % загальної площі

орних земель) [74]. Водночас на сьогодні цей потенціал використовується недостатньо, і через низьку ефективність сільськогосподарського землекористування Україна за показником урожайності окремих культур поступається провідним світовим виробникам аналогічної продукції майже вдвічі. Однак, завдяки ґрунтовому покриву, що більш як на 70 відсотків складається з чорноземів і лучно-чорноземних ґрунтів, які характеризуються високим рівнем родючості, Україна має значний потенціал в підвищенні показника урожайності. Згідно з оцінками експертів [259] в Україні врожайність зернової в останні роки характеризується стійким зростанням - з 23,4 ц / га в 2007 р. до 38,9 ц / га за підсумками 2014 р., що свідчить про наявні резерви її подальшого зростання.

Слід вказати на те, що за двадцятип'ятирічний період ринкових трансформацій земельних відносин в Україні суттєво змінилася структура земельного фонду як за призначенням, так і за видами власності, виникли нові організаційні форми господарювання (представлено в табл. 2.3, додатку В. таблиці В.4).

Підтвердимо і той факт, що відбулися зміни як у структурі земельного фонду по основних видах угідь, так і по основних землекористувачах та власниках землі. Зокрема, по основних видах угідь – площа сільськогосподарських угідь зменшилася з 41,89 млн. га у 1994 році до 41,51 млн. га станом на 01.01.2014 р., тобто на 378,7 тис. га. Причина цієї зміни зумовлена тим, що сільське господарство України залишається інвестиційно непривабливим, що позначається на масштабах залучення в господарський обіг земельних ділянок [230]. При цьому, площа забудованих земель збільшилася: з 2,39 млн. га станом на 01.01.1994 р. до 2,54 млн. га за станом на 01.01.2014 р., тобто на 164,2 тис. га.

Слід визнати, що за 20 років в розподілі земельного фонду України між основними землекористувачами та власниками землі відбулися принципові зміни. Площа земель, які знаходяться у власності чи користуванні сільськогосподарських підприємств, зменшилася на 23903,9 тис. га (39,6 %). Площа земель, які фактично використовуються громадянами, навпаки збільшилась на 14881,6 тис. га (24,7 %); площа земель, якими володіють або користуються заклади, установи, організації, промислові та інші підприємства, підприємства

Таблиця 2.3.

Основні показники розвиненості земельного фонду України*

Вихідні показники	Площа земель за станом на 01.01.2013 р.		Площа земель за станом на 01.01.2014 р.		Площа земель за станом на 01.01.2015 р.		Зміни з 01.01.14 р. по 01.01.15 р. (+,- тис.га)
	всього, тис. га	% до загальної площі	всього, тис. га	% до загальної площі	всього, тис. га	% до загальної площі	
Сільськогосподарські землі, у тому числі:	42756,0	70,8	42744,5	70,8	42731,5	70,8	-13
сільськогосподарські угіддя	41536,3	68,8	41525,8	68,8	41511,7	68,8	-14,1
з них: рілля	32518,4	53,9	32525,5	53,9	32531,1	53,9	5,6
перелоги	253,5	0,4	251,2	0,4	239,4	0,4	-11,8
багаторічні насадження	894,3	1,5	893,5	1,5	892,9	1,5	-0,6
сіножаті	2410,5	4,0	2408,8	4,0	2407,3	4,0	-1,5
пасовища	5474,5	9,1	5446,8	9,0	5441	9,0	-5,8
інші сільськогосподарські землі	1219,7	2,0	1218,7	2,0	1219,8	2,0	1,1
Ліси та інші лісовкриті площі, у тому числі:	10621,4	17,6	10624,4	17,6	10630,3	17,6	5,9
вкриті лісовою рослинністю	10218,0	16,1	9691,0	16,1	9695,2	16,1	4,2
не вкриті лісовою рослинністю	218,2	0,4	217,8	0,4	217,3	0,4	-0,5
інші лісові землі	310,0	0,5	310,7	0,5	313,5	0,5	2,8
чагарники	403,4	0,7	404,9	0,7	404,3	0,7	-0,6
Забудовані землі, у тому числі:	2535,2	4,2	2542,6	4,2	2550,4	4,2	7,8
під житловою забудовою	479,7	0,8	483,5	0,8	487,7	0,8	4,2
землі промисловості	222,9	0,4	223,4	0,4	224,1	0,4	0,7
землі під відкритими розробками, кар'єрами, шахтами та відповідними спорудами	153,5	0,3	155,1	0,3	156,3	0,3	1,2
землі комерційного та іншого використання	55,2	0,1	55,1	0,1	54,9	0,1	-0,2
землі громадського призначення	282,1	0,5	280,8	0,5	281,7	0,5	0,9
землі змішаного використання	29,5	0,0	29,7	0,0	29,3	0,0	-0,4
землі, які використовуються для транспорту та зв'язку	495,5	0,8	496,0	0,8	496,7	0,8	0,7
землі, які використовуються для техн. інфраструктури	71,3	0,1	73,5	0,1	74,4	0,1	0,9
землі, які використовуються для відпочинку та інші відкриті землі	745,5	1,2	745,9	1,2	745,3	1,2	-0,6
Відкриті заболочені землі	980,1	1,6	981,6	1,6	982,6	1,6	1
Сухі відкриті землі з особ. рослинним покривом	17,7	0,0	17,9	0,0	17,9	0,0	0
Відкриті землі без рослинного покриву або з незн. рослин.покривом (кам'янисті місця, піски, яри інші)	1021,5	1,7	1021,0	1,7	1015,8	1,7	-5,2
Всього земель (суша)	57931,9	96,0	57932,0	96,0	57928,5	96,0	-3,5
Води (території, що покриті поверхневими водами)	2423,0	4,0	57932,0	96,0	57928,5	96,0	3,5
Разом (територія)	60354,9	100,0	60354,9	100,0	60354,9	100,0	0,0

Джерело* Узагальнено та систематизовано автором дисертації за результатами опрацювання джерел [39; 105].

та організації транспорту, зв'язку, частини, підприємства, організації, установи, навчальні заклади оборони, майже не змінилася і за станом на 01.01.2014 р. становить 2309,8 тис.га,. Поряд із зазначеним засвідчимо, що площа земель, які знаходяться у лісогосподарських підприємств, збільшилася на 1666,0 тис. га (2,8 %); площі земель запасу збільшилися на 7421,8 тис. га (12,3 %) і становлять 10775,7 тис. га. Решта земель – 10791 тис. га знаходяться у власності або користуванні інших землекористувачів, ця площа є майже незмінною.

Оскільки найбільшу питому вагу займають сільськогосподарські землі, основними землевласниками та землекористувачами на території України є сільськогосподарські підприємства. Динаміка зміни структури земельного фонду України за основними видами угідь та функціональним використанням з 1994 по 2014 роки представлена в Додатку В таблиці В.4.

Як в Україні, так і в інших країнах світу зменшується площа землі, яка обробляється, в розрахунку на душу населення. Наприклад, в 1975 р. в світі на 100 чоловік припадало 35 га землі, в 1985 - 28, в 1993 - 24 га, в Україні – відповідно 69, 67, 64 га [206]. Розорюється близько 54,0 % території – 32,5 млн.га, що є одним з найвищих у світі показників (у Франції – 32,1%, Польщі – 44,3%, Великій Британії – 24,1%, Німеччині – 33,1%, Нідерландах – 21,7%) [20] (представлено на рис.2.1.).

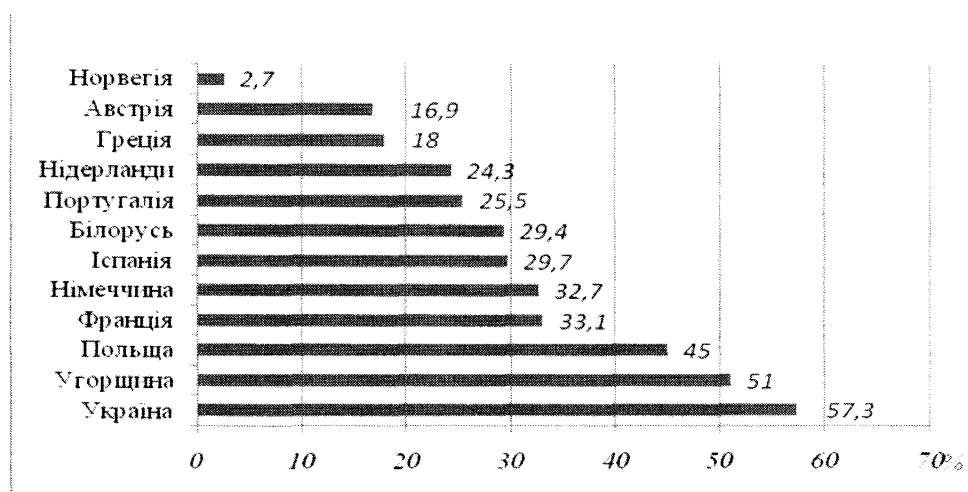


Рис. 2.1. Показник рівня розораності земель деяких країн Європи, %
(засвідчено автором дисертації за даними [104])

Розораність сільськогосподарських угідь досягла 78% по Україні, а в ряді регіонів доходить до 90%. До обробітку залучені і малопродуктивні землі, включаючи схилі землі та водоохоронні зони, що значно знижує ефективність їх використання [39; 104].

У цій відповідності визнаємо, що за даними Держгеокадастру [39] за 2014 рік загальна площа території України – не змінилася і за станом на 01.01.2015 р. складала 60354,9 тис. гектарів. Площа сільськогосподарських земель в Україні зменшилася на 13000 га і склала на 1 січня 2015 року 42731,5 тис. га проти 42744,5 тис. га на початок минулого року. Земельний фонд України станом на 1 січня 2015 року та динаміка його змін порівняно з 1 січнем 2014 року представлено в Додатку В рис. В.4.

Таким чином, територія України характеризується надзвичайно високим показником сільськогосподарської освоєності (71,7%), що значно перевищує екологічно обґрунтовані межі. Навіть із зниженням за останні роки цей показник значно перевищує аналогічний показник більшості країн світу. Порівняно з європейськими країнами, орні землі яких займають 30,0 -32,0 % загальної площі сучасного сільськогосподарського угіддя, розораність українських земель сягає 53,9% за рахунок скорочення площ лісів, сіножатей і пасовищ, внаслідок чого змінюється мікроклімат, активізуються процеси аридизації і опустелювання земель, розвивається водна і вітрова ерозія, що зумовлює падіння родючості ґрунтів, деградацію та зниження продуктивності агроєкосистем та унеможлиблює їх сталий розвиток, з яким пов'язане не тільки екологічна, але й продовольча безпека країни.

Сільськогосподарські угіддя України в різних регіонах, характеризуються різним рівнем сільськогосподарського освоєння, при цьому основну частку в регіонах займає інтенсивно оброблювана рілля. За свідченнями, що наведені в джерелі [105], у межах регіонів сільськогосподарська освоєність коливається від 36,0 % у Закарпатській області до 88,0 % - у Запорізькій області. Відповідно розораність коливається від 16,0 % у Закарпатській області до 75,0 % у Запорізькій області. Отже, суттєвих змін у сільськогосподарській освоєності, зменшенні розораності не відбулося.

Ураховуючи велику питому вагу розораності сільськогосподарського землекористування та стан антропогенного навантаження, який засвідчує рівень впливу діяльності людини на стан довкілля, зокрема, земельні ресурси, особливо в промислових регіонах, саме в них земельним ресурсам необхідно приділяти найбільше уваги з погляду екологізації. Слід вказати і те, що в системі державних пріоритетів природоохоронної політики, у тому числі й на міжнародному рівні, значна роль відводиться формуванню та розвиткові природно-заповідного фонду і створення національної екологічної мережі [42]. Національна система природоохоронних територій України за станом на 01.01.2013 року складається з понад 8 тисяч захищених територій, загальною площею 3,3 мільйонів га, або 6,05 % національної території.

За результатами даних обліку територій та об'єктів природно-заповідного фонду, за станом на 01.01.2015 р. природно-заповідний фонд України має в своєму складі 8154 територій та об'єктів, загальною площею 3992521,0 га в межах території України та 402500,0 га в межах акваторії Чорного моря. Відношення фактичної площі природно-заповідного фонду до площі держави становить 6,15 % [39; 73; 105].

Загальна площа лісового фонду України становить 10,4 млн. га, із яких вкритих лісовою рослинністю – 9,6 млн. га. Лісистість території країни становить 15,9%. За 50 років площа лісів зросла на 21,0%. За науковими розрахунками [184], оптимальна лісистість повинна складати не менше 20,0 %.

Найбільші зміни відбулися у розподілі земельного фонду за формами власності, що є прямим наслідком проведення трансформації земельних відносин (представлено у Додатку В табл. В.5). Незважаючи на те, що Конституцією України закріплено три форми власності – приватну, державну та комунальну – незначні площі земель (55,8 тис. га) дотепер перебувають у колективній власності [105]. З набранням чинності ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 р. №5245-VI землі державної й комунальної власності вважаються розмежованими. Станом на 01.01.2014 р. у комунальній власності налічується

21,2 тис. га земель, що свідчить про початок реального розмежування земель державної й комунальної власності. За експертними оцінками площа муніципальних земель має бути більшою, як мінімум, у 180 разів [107, с. 30]. Найбільшу частку серед зареєстрованих у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно земельних ділянок складають землі приватної власності (до 95%), землі комунальної власності складають 4 %, а землі державної власності - близько 1 %.

Оцінка розподілу земельних ресурсів України за їх господарським використанням свідчить, що найбільша питома вага належить сільському господарству – 70,8 %, на другому місці лісове господарство – 14,4 %, на третьому охорона навколишнього природного середовища – 4,8 % та житлова та інша забудова – 3,4 % [39; 105].

Зауважимо про таке: земельний фонд складається із земель, що мають різноманітне функціональне використання, якісний стан та правовий статус. І, відповідно, слід зважати і на те, що їхнє використання повинно підпорядковуватися відповідним (об'єктивним) державницьким нормам і положенням оподаткування за землекористування задля забезпечення їхньої регенерації та відновлення (зазначене деталізовано дисертантом у попередній праці [173], а обсяги надходжень за землекористування та частка пільг по оплаті за землю в Україні у 2010 – 2014 рр. – представлено автором дисертації в Додатку В рис. В.5).

Однак, розподіл земельних ресурсів за господарським їх використанням не має достатньої економічної та екологічної обґрунтованості. Так, оцінка екологічної стабільності землекористування в межах регіонів України шляхом розрахунку коефіцієнта екологічної стабільності (Додаток В табл. В.6) свідчить, що екологічна стабільність землекористування на території України залишається / віднесено до стабільно нестійкої. До основних антропогенних чинників впливу на раціоналізації використання земельних ресурсів відносяться сільськогосподарська освоєність, особливо розораність земель, ерозійні та інші деградаційні процеси, забрудненість ґрунтів тощо. Високий ступінь освоєння земель сільським господарством і пов'язана з цим інтенсивна хімізація, що характерна для країн Європи, не сприяють відновлювальним ґрунтовим процесам.

При цьому, необхідно визнати, що наразі наявний високий ступінь антропогенного навантаження на земельні ресурси [105]. Так, у цілому у країні, антропогенне навантаження складає більше 3,24 бала і характеризується значним ступенем (характеристика екологічного стану землекористування в розрізі регіонів представлено в Додатку В табл. В.6). Таким чином, екологічний стан землекористування в Україні наблизився до небезпечної межі, за якою можуть настати непоправні екологічні процеси. Проблему охорони земель, боротьби з їхньою деградацією піднято сьогодні до рівня основних (пріоритетних для землекористування), глобальних, оскільки деградація земель має місце у всьому світі. Основним критерієм деградації земель є ґрунтовий покрив як один з особливо вразливих об'єктів природи. Результати моніторингу ґрунтів свідчать, що їхній стан в останні десятиліття погіршився і якщо не вжити необхідних заходів, деградаційні процеси будуть продовжуватися і замість родючих чорноземів можна отримати малопродуктивні, деградовані ґрунти. Не зважаючи на це в останні роки значно скоротилося проведення заходів з охорони земель. Повільними темпами проводяться роботи з консервації та рекультивації земель. Нині рекультивації потребує 144,5 тис. га. [107, с. 32].

Не зважаючи на незадовільний екологічний стан земель, відбувається скорочення фінансування протиерозійних та ґрунтоохоронних заходів. Протягом 2009–2014 рр. обсяг коштів державного бюджету на виконання робіт з охорони земель порівняно з попередніми роками скоротився майже у 20 разів, а на 2015–2016 рр. виділення коштів на виконання робіт з охорони земель державним бюджетом не передбачено. Таким чином, охорона земель лише декларується.

Необхідно засвідчити, що на сьогодні землекористування в Україні має з екологічної точки зору деструктивний характер, що призводить до погіршення якісного стану ґрунтів, а відповідно важливого значення набуває проблема проведення заходів із вапнування і гіпсування (представлено в Додатку В табл. В.7). Відсутність спеціальних сівозмін, агролісомеліоративних, полезахисних заходів сприяло поступовому виснаженню родючого ґрунту, зменшенню вмісту гумусу,

посиленню ерозійних процесів, підвищенню кислотності, погіршенню інших якісних характеристик ґрунтів.

Для екологічної оптимізації землекористування України як за цільовим призначенням, так і за типами землекористування, необхідно вдосконалювати систему управління земельними ресурсами як на загальнодержавному (міжгалузевому) та регіональному (територіальному), так і на місцевому рівнях. Відтак, признаємо, що існуюча структура землекористування та екологічна незбалансованість земельного фонду України суттєво погіршують ефективність використання земельних ресурсів країни та знижують ефективність охорони земель, природну здатність ґрунтового покриву до самовідновлення, що в свою чергу призводить до збіднення видового розмаїття флори і фауни в ландшафтах. Окрім того, для України характерною є переважно низька щільність житлової забудови, низькоповерховість житлових будинків та об'єктів інфраструктури в населених пунктах (площа 1-2 поверхової забудови складає 378,8 тис. га або 83,2% території населених пунктів), що свідчить про нераціональне використання земель населених пунктів [23].

Відтак засвідчимо, що подальше реформування / оновлення сутності та змісту земельних відносин у містах та інших населених пунктах у контексті активізації процесів децентралізації влади в Україні відбувається, переважно, у напрямі приватизації земель територіальних громад, яке нерідко здійснюється в умовах «колективної безвідповідальності» розпорядників землі — органів місцевого самоврядування, що стає причиною безсистемної урбанізації та ускладнення умов для просторового розвитку містобудівних систем [35]. Міські органи влади не застосовують економічне стимулювання та санкції як важелі управління землекористуванням. Дозвільно-погоджувальні процедури залишаються складними, проведення земельних торгів ігноруються відповідними органами державної влади та місцевого самоврядування, а інвесторам не надаються земельні ділянки на конкурентних засадах.

Признаємо, що масовість порушень земельного законодавства та норм раціонального природокористування свідчить про недосконалість організацій-

но-правових механізмів контролю за використанням та охороною земель. Поряд із зазначеним вище, слід підтвердити і таке: на сьогодні повноваження щодо здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, родючості ґрунтів фактично не покладені на жодний державний орган. Тому вважаємо, що, з огляду на зазначене вище, запровадження раціонального та ефективного землекористування в Україні та запровадження дієвих механізмів розвитку земельних відносин, охорони земельних ресурсів на державному та регіональному рівні, відтворення та підвищення родючості ґрунтів наразі є основними пріоритетами державної політики регулювання земельних відносин.

2.3 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, розподілених 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[97].

Необхідно вказати і те, що за визначенням В. Я. Малиновського [97], 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 [97, 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. [77, 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 управ-

лінія 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 (засвідчено дисертантом у попередній роботі [202]): 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 (представлено автором на рис. 2.2). Звідси, на твердження автора дисертації, однією з головних в діяльності органів управління земельними відносинами є *функція обліку земель*.

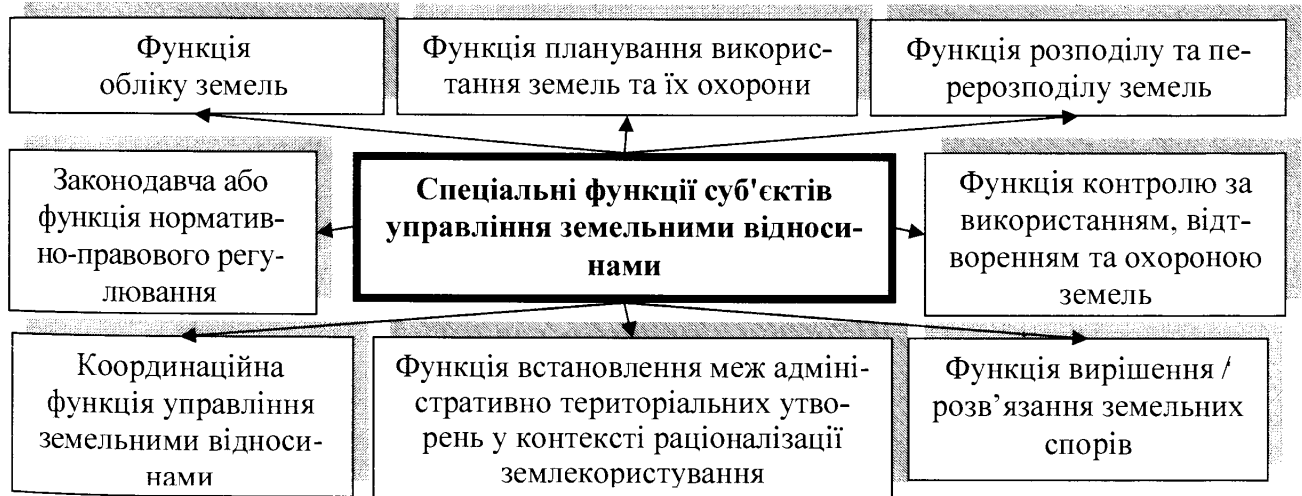


Рис. 2.2. Спеціальні функції суб'єктів управління земельними відносинами в Україні (візуалізовано автором дисертації)

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 [78], 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 корис-

тувачами (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 автором на рис. 2.3).

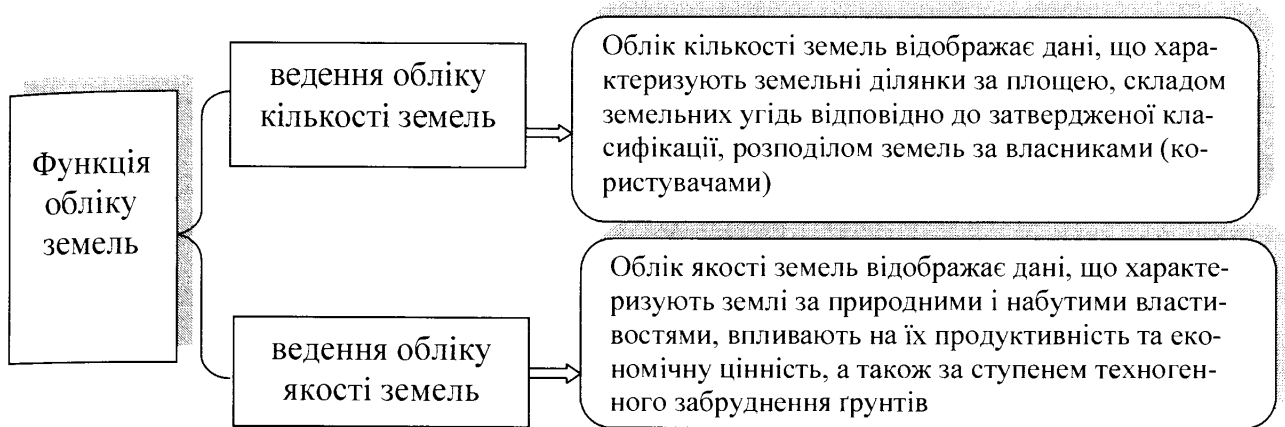


Рис. 2.3. Різновиди функції обліку земель в Україні (систематизовано дисертантом за свідченнями, приведеними у [52])

Організація введення та розбудова сучасного державного земельного кадастру покладена на Кабінет Міністрів України (пункти "д", "е" статті 13 ЗКУ) [78]. 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 розпочали 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, забезпеченні здорового довкілля 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. Форми планування використання земель є: - розробка та затвердження програм ви-

користання 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 [78] 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 зе-

мельних 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 [182] та доручено Держкомзему розробити проєкт Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 р. Однак, розроблений лише у 2013 р. проєкт зазначеної вище програми так затверджено і не було.

Наразі засвідчено, 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 області на 2014 – 2018 роки, затверджена рішенням обласної ради Херсонській області від 08.07.2014 року № 1015 [170], 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 [179]. 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 [171]. 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 [78] 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 від-

носно 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 [101, 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) [78]. 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) [78].

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. На думку автора дисертації, таке погодження має управлінський характер, а тому у разі потреби має здійснюватися відповід-

ним органом виконавчої влади. Незважаючи на те, що ЗКУ визначив органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які мають повноваження щодо розпорядження землями, і в науковому середовищі і в політичних колах досі відбуваються дискусії з приводу того, кому має належати функція з розпорядження землями нашої держави.

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 [86], Земельним кодексом України [78], а також законами України «Про охорону земель» [66], «Про землеустрій» [60].

Зазначимо, що положеннями ЗКУ [78] 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 [218], 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» [138] 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 унеможливує 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) [78].

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 структур. 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) [78]. 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 невідомі.

Поряд із визначеними вище, *функція встановлення меж адміністративно територіальних утворень* полягає у встановленні та зміні уповноваженими органами меж адміністративно-територіальних утворень (які, наразі, підлягають переформатуванню у контексті реалізації доміант децентралізації влади і, відповідно, до вимог Європейської Комісії, передбачених в Угоді про асоціацію України з 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 800 тис. 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 [86]. 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) [78] 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 [101, 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 ви-

рішення 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 [78] 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 [139] 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 [78] 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 [202]), 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 недосконалою та суперечливою, що робить її застосування неефективним.

Функція контролю за використанням, відтворенням та охороною земель є однією з важливих функцій державного управління у зазначеній сфері суспі-

льних 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 [78], 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 [175]), 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 [180], рішення Чернігівської міської ради «Про затвердження Положення про самовряд-

ний контроль за використанням та охороною земель територіальної громади міста Чернігова» від 28.04.2011 р. [181] та інші. Слід вказати і те, що здійснення громадського контролю за використанням та охороною земель передбачене статтею 190 ЗКУ [78], 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 унеможлиблює здійснення цього виду контролю (засвідчено автором дисертації у праці [175]).

Функція раціонального використання та охорони земель, на думку автора, представлена двома складовими: здійснення землеустрою та проведення моніторингу (формалізовано дисертантом на рис. 2.4).

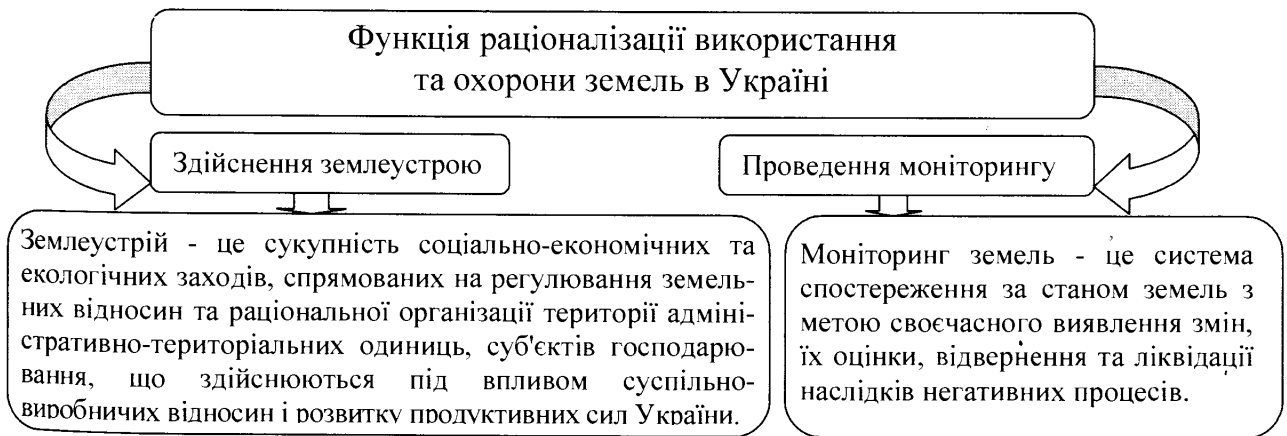


Рис. 2.4. Складові функції раціонального використання та охорони земель в державі (розкрито автором дисертації у попередній роботі [202])

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

джетів, а також коштів громадян та юридичних осіб. А функцією організації землеустрою наділені обласні, районні, міські, селищні, сільські ради [78]. 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) [78]. 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 не-

можлива без практичної діяльності органів управління, яка проявляється в таких функціях як планування, регулювання та ін.

Слід вказати і підтвердити наступне (обґрунтовано дисертантом у попередній науковій праці [202]): 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 унеможливило 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 засвідчено, 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 нерациональність оподаткування. Останнє можна підтвердити за результатами, які отримано автором цього дослідження при провадженні: а) організаційного аналізу сучасної системи оподаткування (рис. 2.5) та оплати за використання земельних ресурсів в Україні (рис. 2.6); б) ідеалізації (цілеспрямування) за чотирма принципами (рис. 2.7) раціоналіза-

ції фінансово-економічної та організаційної діяльності в сфері управління та регулювання земельних відносин в Україні. А саме: ефективність, неупередженість, об'єктивність, справедливість.

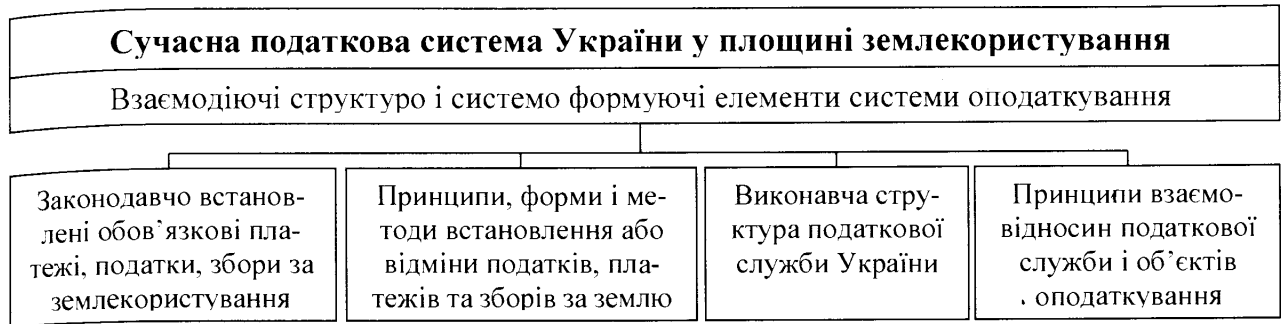


Рис. 2.5. Базові елементи сучасної системи оподаткування у сфері землекористування в Україні (візуалізовано автором дисертації)

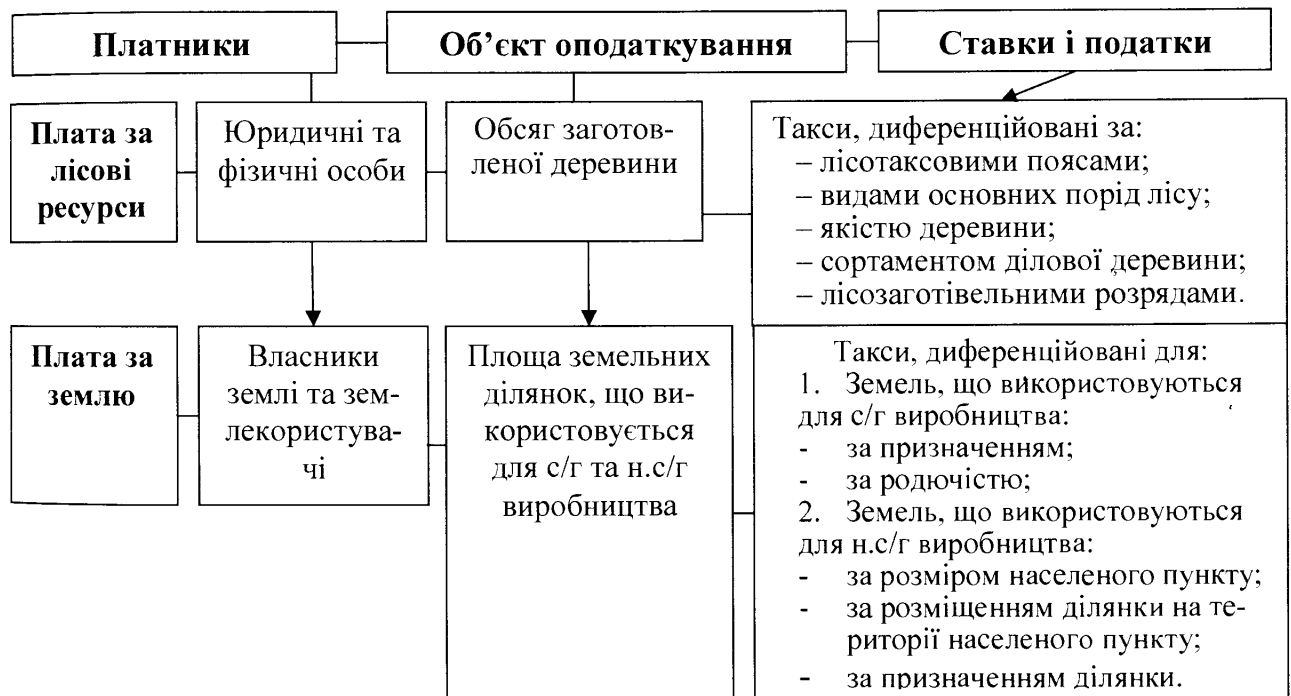


Рис. 2.6. Сучасна система оподаткування за використання лісових ресурсів та землекористування в Україні (формалізовано автором дисертації)

Зазначене вимагатиме від корелянтів і надалі проводити заходи щодо постійного удосконалення функціональної діяльності суб'єктів управління, визначати й уточнювати змістовність їхніх специфічних функцій задля забезпечення високої результативності реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні як на макро, так і на мікро рівнях.

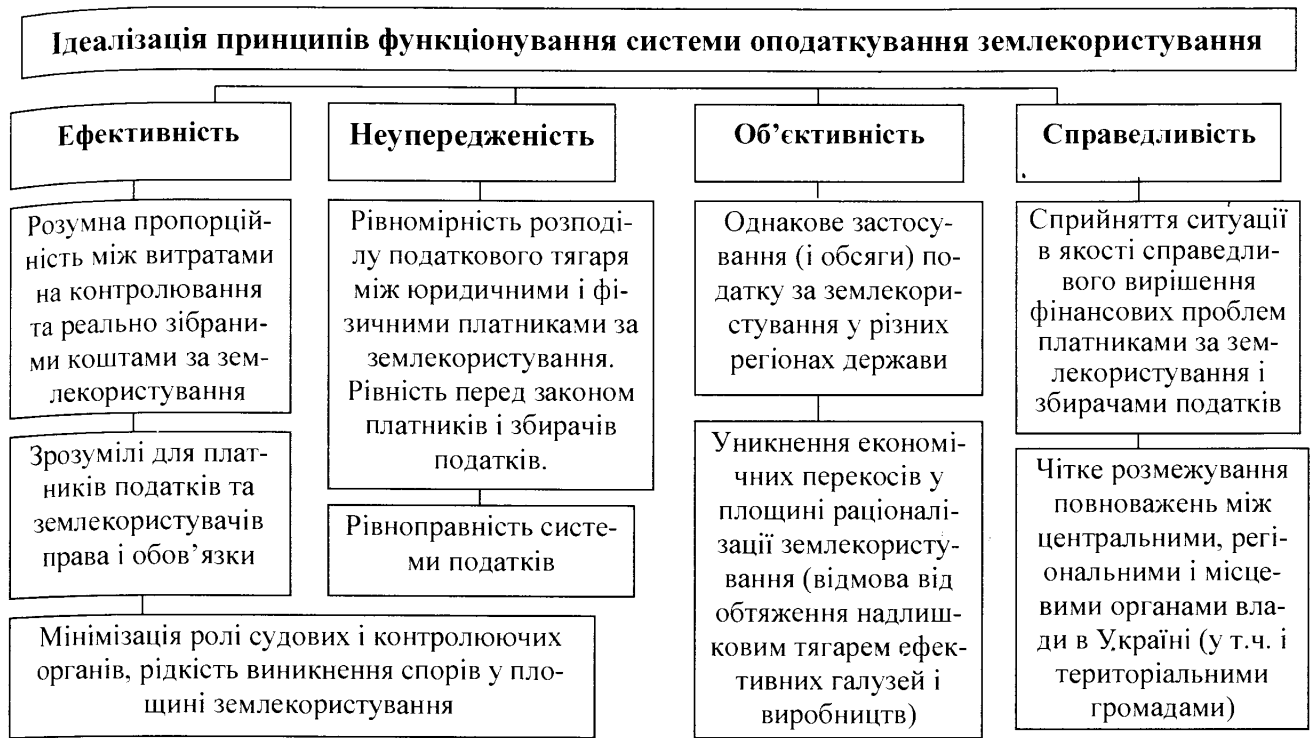


Рис. 2.7. Домінанти ідеалізованої системи оподаткування землекористування в Україні (сформовано дисертантом)

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 конкретних 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, є єдиним свідченням наявності послідовної реалізації національного державного інтересу у сфері регулювання земельних відносин в Україні.

Однак, як відомо з джерел [78; 126], 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 зем-

лекористування; 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.

Висновки до розділу 2

Дослідження результативності реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні, аналіз законодавчої бази та інститутів управління, а також проведений ретроспективний аналіз та оцінка сучасного стану використання і охорони земель в Україні дозволяють зробити наступні висновки.

1. У розділі обґрунтовані та репрезентовані результати економіко-статистичного та ресурсно-функціонального дослідження чинної системи ДРЗВ в Україні, які дозволили визначити, що в Україні створено систему державної влади та місцевого самоврядування, на які покладено функції управління земельними відносинами. Визнано, що водночас, існуюча система є недосконалою і має суттєві недоліки, які перешкоджають ефективному регулюванню земельних

відносин та не задовольняє потреб громадян. Доведено, що неефективність системи державного управління земельними відносинами спричинена наступними факторами: а) висока кількість державних органів в системі управління земельними відносинами; б) відсутність єдиного органу управління землями державної власності; в) неефективний розподіл функцій та повноважень між суб'єктами регулювання земельних відносин; г) відсутність незалежності державних органів від політичного впливу; д) відсутність стабільності системи органів державного управління земельними відносинами; ж) велика кількість нормативно-правових актів, що регулюють земельні відносини; з) корупція в системі управління земельними відносинами; л) відсутність стратегії розвитку земельних відносин та чіткого плану дій для кожного елементу системи управління земельними відносинами. При цьому автором доведено, що 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 ідентифікації та групування: а) NUTS-1: населення від 3 млн. до 7 млн.; б) NUTS-2: населення від 800 тис. до 3 млн; в) NUTS-3: від 150 тис. до 800 тис. осіб.

Підтверджено, що поточний етап реформування системи органів державного управління у галузі земельних відносин, відбувається хаотично, без належного обґрунтування та без узгодження функцій державних органів між собою. Зазначене потребує чіткого обґрунтування та формалізації за урахування сучасних процесів, якими передбачено суттєву децентралізацію влади в Україні.

2. Ідентифікація змісту повноважень органів державного управління у галузі земельних відносин до вимог стимулювання розвитку земельних відносин в Україні, а у їхніх межах реального сектору економіки, дозволили розкрити та пояснити склад системоутворюючих регуляторів їхнього коригування до визначених орієнтирів, що здійснено автором за врахування специфічних характеристик державного регулювання земельними відносинами.

3. За результатами світоглядно-методологічного, нормативно-правового і науково-практичного осмислення різних сфер функціонування органів управління в галузі земельних відносин в Україні дисертантом запропонована авторська класифікація органів управління земельними відносинами, яка базується на приналежності відповідного органу управління земельними відносинами до тієї чи іншої гілок влади, що визначені Основним законом України.

4. Розкриті та узагальнені потенційно-факторні основи функціонування профільних міністерств України у сфері регулювання земельних відносин в державі доводять, що задля усунення ускладнень при ідентифікації цільових функціоналів центральних органів виконавчої влади у галузі земельних відносин необхідно внести зміни до земельного законодавства, при цьому не обмежуватися посиланням тільки на повноваження щодо формування державної політики або тільки на повноваження щодо забезпечення реалізації державної політики, а визначати їх максимально повно.

5. Обґрунтовано та визнано, що в Україні ДРЗВ супроводжується, у більшій мірі, застосуванням адміністративних методів і засобів управління та характеризується: а) великою кількістю регулюючих органів; б) надлишковими адміністративними витратами для суб'єктів господарювання; в) дією адміністративних бар'єрів для запровадження ринку землі; г) відсутністю жорсткого контролю й відповідальності; д) надмірно політизованими підходами до регулювання земельних відносин. При цьому виявлено, що на сьогодні повноваження щодо здійснення державного нагляду (контролю) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, родючості ґрунтів фактично не покладені на жодний із державних органів управління як на макрорівні, так і на регіональному та місцевому.

При провадженні і здійсненні нормативно-правового та організаційно-економічного аналізу діючих інститутів управління земельними відносинами виявлено, що інституціональне середовище характеризується нестабільною політичною ситуацією, часто мінливими юридичними правилами, відсутністю ефективного контролю за землекористуванням та якісної системи охорони зе-

мель; відсутністю ефективної судової влади. В його умовах виникло безвідповідальне використання орендованих земель сільськогосподарського призначення.

6. Аналіз змістовності та результативності реалізації специфічних та цільових функцій суб'єктів державного управління земельними відносинами в Україні свідчить про те, що вони є тісно пов'язаними між собою і направлені на реалізацію завдань та цілей, поставлених перед державним управлінням. За цим доведено та обґрунтовано, що невиконання на найвищому державному рівні однієї з основних функцій державного управління земельними відносинами - функції планування, призводить до не результативності реалізації та непослідовності провадження сучасної 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 та стримує розвиток земельних відносин в Україні.

7. Обґрунтовано і доведено, що головними причинами наростання негативних тенденцій у сфері державного регулювання земельних відносин є: а) критичне зниження ефективності управління територіальними органами земельних ресурсів і державного контролю за використанням та охороною земель; б) дублювання обов'язків з регулювання земельних відносин між численними міністерствами і відомствами, які сформували в цілому неефективний організаційно-адміністративний механізм державного регулювання та контролю в сфері землекористування; в) відсутність прозорості та відкритості роботи органів державної влади, а також відсутність послідовності, передбачуваності та неупередженості в управлінні цією сферою; г) зловживання службовим положенням та корупція в органах управління земельними відносинами; д) відсутність діалогу органів влади з громадськістю, ефективно не працюють інститути врахування громадської думки при прийнятті важливих рішень; ж) громіздкість механізму оформлення прав на землю; з) відсутність жорсткого державного контролю за землекористуванням.

8. За результатами ретроспективного аналізу та оцінки сучасного стану використання і охорони земель в Україні виявлено основні негативні явища Українського землекористування, до яких відносяться: висока розораність сіль-

ськогогосподарських угідь, яка досягла 78,0% по Україні; до обробітку залучені і малопродуктивні землі, включаючи схиліві землі та водоохоронні зони, що значно знижує ефективність їх використання; існування тенденції до зменшення площ сільськогосподарських земель в Україні; нестійка екологічна стабільність землекористування на території України; високий ступінь антропогенного навантаження на земельні ресурси; скорочення природоохоронних заходів, пов'язаних із відтворенням та збереженням земель.

9. Доведено, що задля забезпечення результативності якісного здійснення повноважень, що надані органам управління земельними відносинами, необхідно провести ряд процедур із формування якісно нової системи ДРЗВ в Україні, серед яких: перегляд повноважень центральних органів виконавчої влади в галузі земельних відносин із застосуванням принципів системного підходу при їх розподілі; усунення дублювання функцій органів управління земельними відносинами; перегляд нормативно-правових актів, що визначають систему державного регулювання земельних відносин та усунення конкуренції норм; оптимізація системи органів державного регулювання земельних відносин в Україні.

10. Розкрито особливості ресурсного та функціонального забезпечення сучасної ДПРЗВУ у контексті раціоналізації сучасної системи оподаткування за землекористування на різних рівнях управління. Зазначене дозволило визнати, що, наразі, відсутня стабільність в межах системи виконавчих органів управління земельними відносинами, що обумовлює нераціональність оподаткування у цій сфері. Розкрито організаційні проблеми сучасної системи оподаткування за землекористування та оплати за використання земельних ресурсів в Україні, що дозволило визначити чотири базових принципи задля ідеалізації системи оподаткування (ефективність, неупередженість, об'єктивність, справедливість).

Визнано, що в основі податкової компоненти політики регулювання земельних відносин стає акумуляція та використання фінансових коштів на цілі, що відповідають інтересам держави у конкретних 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, є єдиним свідченням наявності

послідовної реалізації національного державного інтересу у сфері регулювання земельних відносин в Україні. Однак засвідчено, що при формуванні податкової системи і проведенні податкової політики в сфері землекористування доцільною є комбінація прямих і непрямих податків, знаходження меж оптимального співвідношення між цими двома, вкрай необхідними для реструктуризації земельних відносин структуро- й системо формуючими елементами оподаткування.

Доведено, що податкова компонента в межах політики регулювання земельних відносин в Україні (а саме у сфері раціоналізації землекористування) має спрямовуватися на залучення до вихідних детермінант сталого розвитку регіонів 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. 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.

Виконане дослідження дозволило сформулювати відповідні реальним процесам принципи щодо вдосконалення системи державного регулювання земельних відносин в Україні і запропонувати шляхи підвищення ефективності реалізації функцій органів управління земельними відносинами.

Достовірність результатів щодо розв'язання науково-прикладних проблем, які визначено за результатами нормативно-правового і економіко-статистичного аналізу, у площині реалізації дієвої ДПРЗВУ – підтверджено довідками про використання (Додаток А) та репрезентовано науковій спільноті у попередніх наукових працях дисертанта [173; 175; 176; 193; 202].

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 ґрунтовної, а також на планах середньо- і довгострокової земельної політики держави.

Як відомо зі свідчень, наведених у джерелах [25; 27; 94], процес формування та реалізації державної політики називається політичним циклом і включає кілька етапів (зазначене розкрито дисертантом у попередній праці [199]):

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 [199]). 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 роз-

глядатися у кількох можливих варіантах для запровадження в суспільну практику України (доведено автором дисертації у попередній роботі [199; 201], висновки якої передбачають врахування розробок [191, с. 6]).

Поряд із зазначеним слід вказати, що в рамках Стратегії сталого розвитку "Україна - 2020" [212], 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-ХІІ [128] 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 [199]). 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 [198], що передбачає осмислення положень, представлених у [21, с. 80]).

Сучасні вимоги, що пред'являються до процесу вироблення політики, включають ряд положень (представлено в Додатку Г табл. Г.1.). В свою чергу етапи формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин обґрунтовано та візуалізовано автором в Додатку Г рис. Г.1.).

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 земе-

льних 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 (визнано дисертантом у науковій роботі [199]). 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 [201]).

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» [81].

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 [201]).

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 [201]): 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 му-

льтиплікатора 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; д) можливістю поєднувати програмно-цільовий метод управління розвитком земельних відносин на регіональному рівні з методами прогнозування та індикативного планування; ж) 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 поведінки 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 [192, 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 (визнано дисертантом у роботі [199]).

Поряд із вказаним дисертант підтверджує 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 [201]). 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. Відтак визнаємо, що у відповідності до визначених у Розділі 2 дисертації основних проблем державної політики регулювання земельних відносин, які, наразі, гальмують її розвиток та реалізацію, пропонувані до використання у практиці державного управління науково-прикладні заходи щодо завершення земельної реформи і формування та реалізації нової ДПРЗВУ (за використання положень програмно-цільового підходу) можуть стати фундаментальною основою задля підготовки проектів нормативно-правових актів та реалізації дієвої політики органами виконавчої влади при виконанні ними, у повній мірі, наданих законодавством повнова-

жень. Тому, оригінальну концептуально-аналітичну модель стратегії формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні репрезентовано у вигляді структурно-логічної схеми (див, табл. 3.1.) і формалізовано за модельним рішенням вигляду (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.

Системне осмислення складної, об'ємної і багатоаспектної проблеми розроблення і обґрунтування стратегії формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні і, відповідно, чітке дефініційне визначення змістовності останньої (див., Розділ 1) убезпечило цілісне, всеосяжне уявлення про пріоритети і можливі напрями формалізації концептуально-аналітичної моделі, яку репрезентовано за формулою вигляду (3.1)

$$C_{\text{ФРДПРЗВ}} = [M_{\text{ФРДПРЗВ}} \cap (ПМ_6 \vee \{ПМ_{\text{ПР}} \cup ПМ_{\text{Ад}} \cup ПМ_{\text{О-З}} \cup ПМ_{\text{Ф-Е}} \cup ПМ_{\text{ФВіЗ}} \cup ПМ_{\text{ЗОЗ}}\}) \cup f: C_n^3[(C_{\text{СЗВ}}^3 \rightarrow П_{\text{ФРДПРЗВ}} \subset D_{\text{ДПРЗВ}}^4) \cap \{R \in \text{СУП}\} \cap df/dQ^{\text{ПЦП}}] \cup \{Ст|Оп(Ц_{\text{ДРЗВ}})\}] \rightarrow [C_{\text{ДРЗВ}} \cup KZ_{\text{ДРЗВ}}^2] \quad (3.1)$$

де $C_{\text{ФРДПРЗВ}}$ – стратегія формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні;

$M_{\text{ФРДПРЗВ}}$ – механізм формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні, що репрезентовано у складі шести його компонент. Тобто, наступного складу підмеханізмів: $ПМ_{\text{ПР}}$ - правового; $ПМ_{\text{Ад}}$ - адміністративного; $ПМ_{\text{О-З}}$ - організаційно-землевпорядного; $ПМ_{\text{Ф-Е}}$ - фінансово-економічного; $ПМ_{\text{ФВіЗ}}$ - формування земельної власності та землекористування; $ПМ_{\text{ЗОЗ}}$ - забезпечення охорони земель;

$f: C_n^3$ – множинна функція від структурно-динамічної конструкції, заснованої на різних за природою домінантах державного управління. Зокрема, на чіткій визначеності: а) сутності та змісту складових ДПРЗВ, репрезентованої в

якості багатовимірної системи економічних, організаційних та правових заходів задля раціоналізації земельних відносин ($C_{CЗВ}^3$); б) принципів формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин ($\Pi_{ФРДПРЗВ}$) об'єктивізація яких передбачає інкорпорацію та врахування сучасного досвіду формування та реалізації відповідного типу політики за чотирма, визнаними пріоритетними, напрямками реалізації комплексу заходів ($D_{ДПРЗВУ}^4$);

$\{R \in CУП\}$ – замкнений зворотній зв'язок, що виникає при виконанні управлінських рішень та розв'язанні управлінських завдань, передбачених за наслідками ідентифікації основних системно-універсальних проблем у сфері регулювання земельних відносин;

$df/dQ^{\PiЦП}$ - похідна структурно-функціональна компонента, що забезпечує результативність формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин за наслідками використання положень програмно-цільового підходу при її розробці;

$Ст|_{Op(\Pi_{ДРЗВУ})}$ - визначені та обґрунтовані стратегічні та операційні цілі ДРЗВУ, що забезпечують побудову та добір оптимізаційного комплексу стратегічного інструментарію ($CI_{ДРЗВУ}$) і розробку комплексу заходів за кожним із (визначених дисертантом) двох етапів реалізації стратегії ($KЗ_{ДРЗВУ}^2$) відповідного типу (тобто, у контексті формування та реалізації сучасної ДПРЗВУ).

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 процесі 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,

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

Формування та реалізація державної політики регулювання земельних відносин в Україні			
Сутність, зміст та складові державної політики регулювання земельних відносин в Україні	Механізм формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні, що включає в себе шість підмеханізмів: правовий, адміністративний, фінансово-економічний, організаційно-землевпорядний; формування земельної власності й землекористування, забезпечення охорони земель.	Принципи формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні на засадах системного, ресурсно-функціонального, структурно-функціонального, ситуаційного, програмно-цільового та конфліктологічного підходів	Досвід формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в світі
Аналіз та оцінка державної політики регулювання земельних відносин в Україні	<p style="text-align: center;">Основні системно-універсальні проблеми:</p> <p>1) відсутність стратегії і програм реформування та розвитку земельних відносин та охорони земель; 2) недосконалість 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 ефективності функціонування місцевого самоврядування через нерациональний 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) недосконалість 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.</p>		
<p style="text-align: center;">Застосування програмно-цільового підходу:</p> <p>наукове обґрунтування і формулювання стратегічних цілей, побудова ієрархії підцілей для розділів програми, створення організаційних структур, адекватних програмним методам управління.</p>			
<p style="text-align: center;">Стратегічні цілі:</p> <p>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 Україні.</p>		<p style="text-align: center;">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) охорона земель.</p>	
<p>Основні заходи в межах стратегічного інструментарію (за двома етапами) щодо завершення земельної реформи і формування та реалізації нової державної політики регулювання земельних відносин: 1) розробка та затвердження стратегії державної політики 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 землекористованості 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.</p>			

Джерело: сформовано автором.

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 (деталізовано дисертантом вище – у пп. 2.3).

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, підтверджуємо 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 запла-

нованих заходів з урахуванням впливу різних факторів (деталізовано у попередній праці автора [196; 198]). 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" [212], на підставі результатів попередніх економіко-статистичних і системно-універсальних аналітичних досліджень, маємо за можливість / формуємо бачення майбутнього, стратегічні та операційні цілі та завдання ДПРЗВУ (розроблено та представлено дисертантом у Додатку Г табл. Г.2).

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. Відтак, можна репрезентувати сутність та змістовність чотирьох стратегічних цілей сформованої автором у дисертації стратегії ДПРЗВУ (табл. 3.2 – табл. 3.5 – деталізовано у [199]).

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

Визначення та обґрунтування завдань стратегічної цілі I *

Пріоритет	Завдання та напрями виконання	Взаємозв'язок	Наслідки
Стратегічна ціль I. 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 активізувалася. Набув свого розвитку ринок земель несільськогосподарського призначення, запроваджено та забезпечується функціонування системи Державного земельного кадастру.	Діяльність у межах цієї (найбільш пріоритетної) стратегічної цілі (I) 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 I (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.

Джерело * Тут і надалі. Визначено та обґрунтовано автором.

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 неoderжання ним від 7,0 до 10,0 млрд.

грн. прибутку [226, 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.

Також необхідно засвідчити і про те, що положення Конституції України [86] 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 ринку 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; недосконалість судової влади; корумпованість органів влади; не прогнозована макроекономічна ситуація; скорочення кількості робочих місць у сільському господарстві через нестабільність ринків збуту та зростання вартості імпортованих енергоносіїв; нульові ставки рентабельності сільськогосподарського виробництва.

Тому, для досягнення стратегічної цілі I 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 I 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 II *

Пріоритет	Завдання та напрями виконання	Взаємозв'язок	Наслідки
<i>Стратегічна цілі II. Облік і вартісна оцінка земельних ресурсів як національного багатства України.</i>	У відповідності з зазначеним, в рамках стратегічної цілі II (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	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 II передбачається через реалізацію трьох операційних цілей: кількісний та якісний облік земельних ресурсів держави, облік особливо цінних земель, оцінка земельних ресурсів держави. Так, засвідчимо, що цілі II корелюється, наразі, з	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

Пріоритет	Завдання та напрями виконання	Взаємозв'язок	Наслідки
	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 власників та користувачів.	іншими стратегічними цілями, зокрема: I. Реформування відносин власності на землю; III. Організація ефективного управління земельними ресурсами України, IV. Раціоналізація землекористування та охорона земель.	користувачами; - створення єдиної кадастрово-реєстраційної системи обліку земельних ресурсів та прав власності на них; б) фактичне розмежування земель державної та комунальної власності; в) проведення актуалізації економічної оцінки земель України.

Необхідно признати, що питання обліку земельних ресурсів (виконання стратегічної цілі II) 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; д) обґрунтування розмірів плати за землю. ДЗК на всіх етапах розвитку суспільства став основним засобом реалізації земельної політики в нашій державі. Оскільки сьогоденній 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 землегосподарювання; 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; д) неможливість зіставлення даних в часі внаслідок змін, впроваджених редакцією та подальшими змінами земельного та ресурсного законодавства (визнано й засвідчено у [186]).

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 [68; 223]). Поряд із цим, проведення нормативної грошової оцінки земель регулюється Законом України «Про оцінку земель» [68].

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 перело-

гів, 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 III *

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 сформувавши 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 враховувати 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 III 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 III узгоджується з іншими стратегічними цілями, однак, лише за наслідками провадження процесів щодо капіталізації земельних ресурсів держави, зокрема: I. Реформування відносин власності на землю; II. Облік і вартісна оцінка земельних ресурсів як національного багатства України; IV. Раціоналізація землекористування та охорона земель.	Очікується, що реалізація цілі у середньостроковій 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 освоєність, 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 підтверджуємо, 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 цілей: раціоналізація використання земель, капіталізація та охорона земель.	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 ефективного управління земельними ресурсами України.	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 екологічнобезпечного 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 землеохоронних заходів з урахуванням особливостей природо-кліматичних зон; д) формування високопродуктивних, ерозійно стійких та екологічно безпечних 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 екологічнобезпечного 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 техноген-

но забруднених земель; д) 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 [199]).

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. Так, наприклад, оцінюючи наслідки та результати провадження (визнано і доведено автором дисертації у попередній роботі [196]) державної політики регулювання земельних відносин в Україні необхідно враховувати і те, що поглиблений аналіз її повинен здійснюватися за п'ятьма напрямками (розроблено та представлено автором дисертації в додатку Г таблиця Г.3).

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 прогностичних заходів із ідентифікації її результативності та ефективності провадження (деталізовано автором у [196]). 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 чогонебудь; сукупність станів і процесів, із яких складається певне фізичне, хімічне та інші явища [112]. Тому для визначення сутності та змісту, а також структури механізму державного регулювання земельних відносин в Україні необхідно, на твердження дисертанта, врахувати наступні методологічні основи, які репрезентовано і визначено автором у джерелах [195; 256]. А саме:

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 (доведено автором у попередній роботі [195]). 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 напрямку, рівня, об'єкту.

Різні наукові школи по різному класифікують сутність механізмів управління земельними ресурсами. Так, наприклад, Третяк А. М. [223, с. 165] виокремлює правовий, організаційно-економічний, організаційно-фінансовий та земельпорядний підмеханізми в його межах. Ібатуллін Ш. І., Степенко О. В., Сакаль О. В. [79] пропонують свою модель реалізації дії механізму розвитку земельних відносин (представлено автором роботи в Додатку Г рис. Г.2).

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 дисе-

ртації у попередніх роботі [195; 256]). 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-землевпорядний; 2) формування земельної власності й землекористування; 3) забезпечення охорони земель. Схематично загальну структуру механізму державного регулювання земельних відносин показано автором на рис. 3.1.



Рис. 3.1. Побудова структури механізму державного регулювання земельних відносин в Україні (авторська розробка, що репрезентована у попередній науковій праці дисертанта [195])

У відповідності до структуризації сучасного механізму державного регулювання земельних відносин в Україні, що обґрунтовано та формалізовано автором дисертації на рис. 3.1, необхідно признати таке (доведено у попередніх працях автора [203; 256]): законодавчо-нормативне регулювання державою зе-

мельних відносин із приводу використання земельних ресурсів країни – є одним із основних підмеханізмів управління земельними відносинами.

Воно здійснюється у напрямках удосконалення і розвитку в державі: а) відносин землеволодіння та землекористування; б) методів економічного регулювання; в) природоохоронної, зокрема, землеохоронної діяльності, проте, за урахування новітніх домінант у сфері доцільності проведення капіталізації земель України (вихідні домінанти обґрунтовано видатним вченим І. К. Бистряковим [12]). З огляду на останнє, можна запропонувати до використання і авторський підхід щодо подальшої реалізації нормативно-правових і методологічних засад капіталізації у сфері землекористування (рис. 3.2).



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 (сформовано та обґрунтовано дисертантом)

Зазначене дозволить визначити значущість вагомості впливу вартості земельних ресурсів у досягненні мети їхнього відтворення (і, ймовірно, самовідтворення) задля забезпечення сталого розвитку регіонів і, відповідно, України, у цілому. Однак ці процеси, на твердження автора цього дослідження, слід проводити одночасно з удосконаленням як загального механізму державного регу-

лювання 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 з 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* (доведено автором у [193; 195; 256.]). Останній об'єднує групу інструментів прямого впливу на суспільні відносини щодо володіння, розпорядження, використання, охорони і відтворення земельних ресурсів (табл. 3.6).

Таблиця 3.6

Прикладний інструментарій правового підмеханізму державного регулювання земельних відносин в Україні *

Нормативно-правові інструменти	Дозвільні інструменти
<ul style="list-style-type: none"> - 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. 	<ul style="list-style-type: none"> - 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).

Джерело * Визначено та узагальнено автором за результатами ідентифікації важелів, регуляторів та інструментарію, репрезентованих у [99, с. 16-18; 223, с. 165-171].

Відтак, засвідчимо і про те, що першоосновою правового підмеханізму ДРЗВ в Україні – є законодавча база, що визначає взаємовідносини суб'єктів зе-

мельних 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 (засвідчено у науковому джерелі [177, с. 187]).

Водночас підтвердимо, що нормативно-правова та законодавча бази дозволяють контролювати діяльність органів місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних питань шляхом обов'язкового погодження землепорядної документації органами державної виконавчої влади (тобто, виконувати оцінку за вимогами, передбаченими автором вище – у 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., у 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 [79, с. 16; 195, с. 79-81; 223, 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 (визнано автором дисертації у [256]).

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 автором у табл. 3.7.

Таблиця 3.7

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

Інституціональні інструменти	Адміністративно-контрольні інструменти
<ul style="list-style-type: none"> - 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. 	<ul style="list-style-type: none"> - 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.

Джерело * Визначено та узагальнено автором дисертації за свідченнями, приведеними у джерелах [79, с. 16-18; 223, с. 129].

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 вико-

нання об'єктом, ресурсного забезпечення, умов виконання завдань на кожному конкретному етапі; в) юридична обов'язковість актів управління, невиконання яких може спричинити настання відповідальності [188, 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 [195; 256]). Відтак, підтвердимо про таке:

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 [79, 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 [203]).

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 [195]).

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 [79, 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 автором дисертації у праці [195]).

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-сільсько-господарське 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.

Джерело * Визначено, обґрунтовано та узагальнено автором дисертації за свідченнями, приведеними у джерелах [79, с. 18-22; 195, с. 148-151; 223, с. 187-195].

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 (визнано у джерелах [79; 223]).

Відтак засвідчимо, що об'єктами землеустрою в державі наразі є [60]:
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 [78] 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 тери-

торій ґрунтується на проведенні землевпорядних дій [79, 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-землевпорядного 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 [79, с. 21; 101, 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 [66].

Важливість відкритості доступу до інформації державного земельного кадастру полягає у тому, що кожна особа зможе отримувати відповідну інформа-

цію 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 [79, с. 21-22]: 1) формування структури управління земельними відносинами; 2) розмежування всіх рівнів управління земельними відносинами; 3) впорядкування структури управління земельними відносинами за функціона-

льною 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 (засвідчено автором дисертації у попередній роботі [195]).

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) [79, 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

Джерело * Узагальнено автором дисертації за свідченнями, приведеними у наукових джерелах [79, с. 23; 223, с. 172-177].

Інструментами економічного стимулювання – є заходи, що використовують ринкові важелі задля досягнення поставлених цілей, які призначені для спрямування діяльності учасників земельних відносин в екологічно сприятливо-

му напрямку раціонального використання земельних ресурсів шляхом впливу на витрати і вигоди наявних в їх розпорядженні різних альтернатив поведінки. Вони характеризуються 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 [78]: 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, забезпечують 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 [79]. 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 [78]. 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 [79].

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 виро-

бництва екологічно чистої та екологічно безпечної сільськогосподарської продукції, що закономірно зумовить підвищення якості харчових продуктів, що позитивно відзначиться на здоров'ї та тривалості життя населення [79, 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 [185, 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 розвинутою 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 [96]. 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 (визнано дисертантом у праці [203]). 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 [126]. 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 [65]. 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 [79]. 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 [79; 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.

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
<ul style="list-style-type: none"> - 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. 	<ul style="list-style-type: none"> - кадастровий номер земельної ділянки; - Державний земельний кадастр України

Джерело * Систематизовано та узагальнено автором за даними [52; 78].

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 [78]: 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 під-

приємств, установ та організацій; г) шляхом інвентаризації земель державної чи комунальної власності у випадках, передбачених законом; д) 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; 78]: 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 [78]: 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 ділянок). 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 (визнано автором у попередній роботі [195; 203]); 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).

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 відповідальність за шкоду, заподіяну землі; - держ. контроль за охороною і відтворенням земельних 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, рекультивативації, 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.

Джерело * Визначено, узагальнено та систематизовано автором дисертації за даними, наведеними у джерелах [66; 78; 223, с. 179-180].

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 приз-

начення, 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 (засвідчено дисертантом у роботах [195; 203]):

- 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 відпові-

датиме суспільним інтересам та не завдаватиме шкоди навколишньому природному середовищу [100]. Однак, саме встановлюючи цільове призначення земель держава забезпечує особливу охорону земель як основного національного багатства, реалізуючи таким чином положення ст. 14 Конституції України [86].

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. 3.3) - являє собою (визнано дисертантом у попередніх наукових працях [195; 203; 256]) 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.

Тому, підтвердимо наступне:

наразі, існує нагальна потреба у комплексності застосування в межах системи державного регулювання в Україні усіх, вказаних дисертантом на рис. 3.1, підмеханізмів, що підтверджується практикою провадження екологічної політики в країнах ЄС, яка заснована на пріоритетності використання гнучких економічних, зокрема, ринкових інструментів розвитку земельних відносин у контексті забезпечення сталого розвитку держави та її регіонів, реалізованих за використання принципів об'єктивної капіталізації земельних ресурсів (визнано і доведено дисертантом у попередній науковій праці [195]).

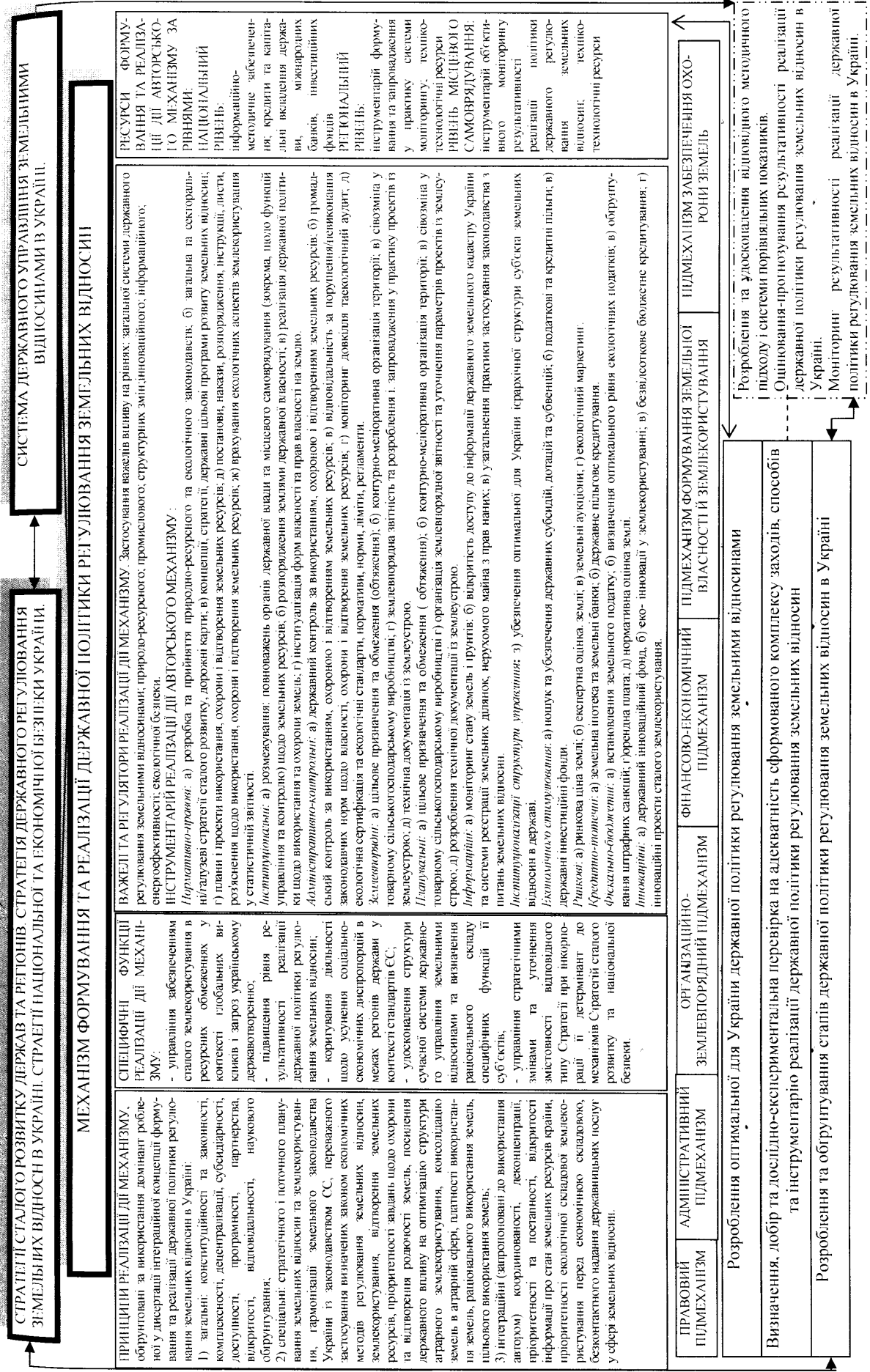


Рис. 3.3. Методологічна схема функціонування механізму формування та реалізації політики державного регулювання земельних відносин в Україні (авторська розробка)

3.3 Наслідки реалізації сучасної державної політики регулювання земельних відносин

Слід вказати і підтвердити те (засвідчено дисертантом у попередній роботі [173]), що сучасний період розвитку українського суспільства характеризується особливим інтересом до землі, викликаним скороченням її корисних площ, техногенними та природними псуваннями, зростанням ціни на природні ресурсу і значення їхньої рентності. Все це посилює земельну політику і ставить нові завдання щодо вдосконалення системи земельних відносин, що забезпечує рішення проблеми охорони та ефективного використання земельних ресурсів. Тому, реалізація ДПРЗВУ повинна стати планомірним процесом використання органами державної влади та інститутами громадянського суспільства наявних в їх розпорядженні ресурсів для здійснення намічених заходів політики та вирішення проблем з урахуванням відомих цілей і завдань.

Після ухвалення рішень щодо змістовності ДПРЗВУ, державним і регіональним корелянтам слід передбачити та урахувати вагомість впливу зрушень в землекористуванні, що обумовлюють певні суспільно-політичні наслідки (або їх можна назвати наслідками реалізації програмних завдань у сфері державного регулювання земельних відносин). Як відомо, ці наслідки можуть бути як бажаними (що збільшують вигоди від реалізації політики), так і небажаними (що породжують витрати, втрати для окремих груп або суспільства в цілому й зменшують вигоди). Однак, необхідно вказати, що наслідки провадження державної політики повинні обов'язково бути передбаченими – тоді їх можна врахувати при прийнятті рішень, і непередбаченими, які не були враховані при прийнятті рішень (це не означає, що їх не можна було врахувати: можливо, неякісно був проведений попередній аналіз імовірних наслідків – як відомо, вказане визначено і доведено у [29, с. 62]). Також, наслідки реалізації державної політики можна класифікувати за часом виникнення на короткострокові, середньострокові й віддалені або довгострокові наслідки. Тоді, враховуючи складну суспільно-політичну ситуацію та негативні тенденції, які існують наразі в економіці

країни, терміни реалізації всіх заходів, передбачених в рамках здійснення державної політики регулювання земельних відносин в Україні, становлять 10 років. Таким чином, реалізація заходів передбачених державною політикою регулювання земельних відносин в Україні, відбуватиметься поетапно впродовж 2016-2026 рр.

Відтак, на першому (2016-2021рр.) та на другому етапах (2021 – 2026 рр.) слід здійснювати наступні заходи і використовувати такі специфічні технології управління у контексті забезпечення результативності реалізації ДПРЗВУ, що репрезентовано автором у табл. 3.12, що передбачають розбудову та запровадження у практику державного і регіонального управління нової дорадчої інституції – Ради з розвитку продуктивних сил України (її структуру та взаємозв'язки з регіональними її відділеннями, а також пріоритетність виконання завдань у сфері землекористування представлено автором дисертації на рис. 3.4). У цій відповідності зазначимо щодо формування та обґрунтованості і, відповідно, доцільності введення у практику державного і регіонального управління нової інституціональної дорадчої форми (Ради з розвитку продуктивних сил - РРПС), то у цій площині автор підтримує пропозиції і рекомендації, за якими визначено і доведено доцільність її створення не лише з точки зору державного регулювання земельних відносин в Україні (які репрезентовано у науковій праці [172]), а й з метою модернізації її реального сектору та активізації інноваційно-інвестиційної діяльності.

Таблиця 3.12

Комплекс заходів сучасної державної політики регулювання земельних відносин в Україні *

Етапи політики державного регулювання	Комплекс заходів і технологій щодо забезпечення результативності реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні
I етап (2016 – 2021 рр.)	<ul style="list-style-type: none"> - розробляється та ухвалюється законом стратегія державної політики регулювання земельних відносин до 2026 року; - створюється, формується та вводиться у практику державного управління нова дорадча інституція (за наслідками виконання і затвердження нормативно-правових засад її функціонування) – Рада з розвитку продуктивних сил (як на державному, так і на регіональному і місцевому рівнях); - розробляється та ухвалюється законом середньострокова загальнодержавна

Етапи політики державного регулювання	Комплекс заходів і технологій щодо забезпечення результативності реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні
	<p>вна програма реформування та розвитку земельних відносин до 2026 р.;</p> <ul style="list-style-type: none"> - розробляється та затверджуються Загальнодержавна програма використання та охорони земель і, відповідно, Національна програма охорони родючості ґрунтів в Україні; - розробляється та ухвалюється нормативно-правова база для запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення; - здійснюється реформування органів державної виконавчої влади, що мають повноваження в галузі земельних відносин; - відбувається гармонізація законодавства України із законодавством Європейського Союзу у галузі раціоналізації використання, охорони та відтворення земель і, відповідно, державна інвентаризація земельного фонду; - здійснюється фактичне розмежування земель державної та комунальної власності та відбуваються державна реєстрація прав державної та комунальної власності на земельні ділянки; - активізується участь держави у консолідації земельних ділянок сільськогосподарського призначення; - завершується формування та наповнення державного земельного кадастру; - створюється єдина кадастрово-реєстраційна система; - припиняється безоплатна передача громадянам земельних ділянок державної та комунальної форм власності; - припиняється право постійного користування земельними ділянками, що перебувають у державній та комунальній власності. - створюється/ починає функціонувати ринок сільського сподар. земель;
II етап (2021 – 2026 рр.)	<ul style="list-style-type: none"> - запроваджується зонування територій, формалізованих за вимогами NUTS, визначених у положеннях Угоди про асоціацію України з країнами-членами ЄС; - відбувається актуалізація і об'єктивізація економічної оцінки землі за урахування нормативно-правових вимог її капіталізації; - відновлюється і перманентно провадиться національний, регіональний та місцевий моніторинг земель; - поряд із адміністративними методами, запроваджуються економічні методи охорони земель. При цьому переважно застосовуються встановлені законами економічні методи регулювання земельних відносин в Україні; - держава приймає активну участь в ринковому обороті землі; - відбувається централізація функції формування державної земельної політики (створюється Міністерство земельних відносин та аграрної політики); - створюється і вводиться у практику Державне агентство з управління земельними ресурсами України (структура обґрунтована на рис. Г.1).

Джерело * Визначено, сформульовано та систематизовано у табличному вигляді автором дисертації.

Слід вказати, що автором дисертації визнано за доцільне сформувати дорадчий орган (Раду з розвитку продуктивних сил України) за урахування структури побудованого вище механізму державного регулювання земельних відносин в Україні (див., рис. 3.1), до якого інкорпоровано підмеханізми: фінансово-

економічний, адміністративний, правовий, організаційно-землепорядний, формування земельної власності та землекористування, забезпечення охорони земель. Зазначене передбачило розбудову дев'яти департаментів в межах її структури, до яких, крім зазначених шести, інкорпоровано комісію з моніторингу масштабів потенціалу сталого розвитку, стратегічного управління та планування (які виконують функції з програмно-цільового управління), контролювання та коригування діяльності щодо розвитку продуктивних сил України. Оскільки, крім завдань щодо землекористування, землепорядкування та регулювання земельних відносин, РРПС буде виконувати пріоритетні, на сучасному етапі розвитку національного господарства, завдання щодо модернізації виробництва та активізації інноваційної діяльності в регіонах держави (див., рис. 3.4).

Регіональні ради з розвитку продуктивних сил пропонується автором дисертації побудувати за відповідної структурою, що дозволить коригувати змістовність державної політики регулювання земельних відносин на мезо- та мікрорівнях і, відповідно, здійснювати її реалізацію. Таким чином, автором запропоновано створити та ввести у практику державного і регіонального управління нову інституціональну дорадчу форму – Раду з розвитку продуктивних сил України, структуру яку сформовано у складі з дев'яти структурних підрозділів (комісій), корелянти якої опікуватимуться вирішенням проблем щодо фінансово-економічного, адміністративного, правового, організаційно-землепорядного забезпечення, а також формування земельної власності та землекористування, забезпечення охорони земель, стратегічного управління та планування, контролювання та коригування діяльності щодо розвитку продуктивних сил в Україні.

Відтак, засвідчимо, що формування та реалізація державної політики регулювання земельних відносин в Україні на інтеграційних засадах дозволить: а) розв'язати більшість проблем у цій сфері, а також створить прозорі, стабільно діючі, ефективні механізми державного регулювання земельних відносин (завдяки введення у дію Ради з розвитку продуктивних сил, особливо, на регіональному рівні); б) сформувати інвестиційно-привабливий клімат при плануванні

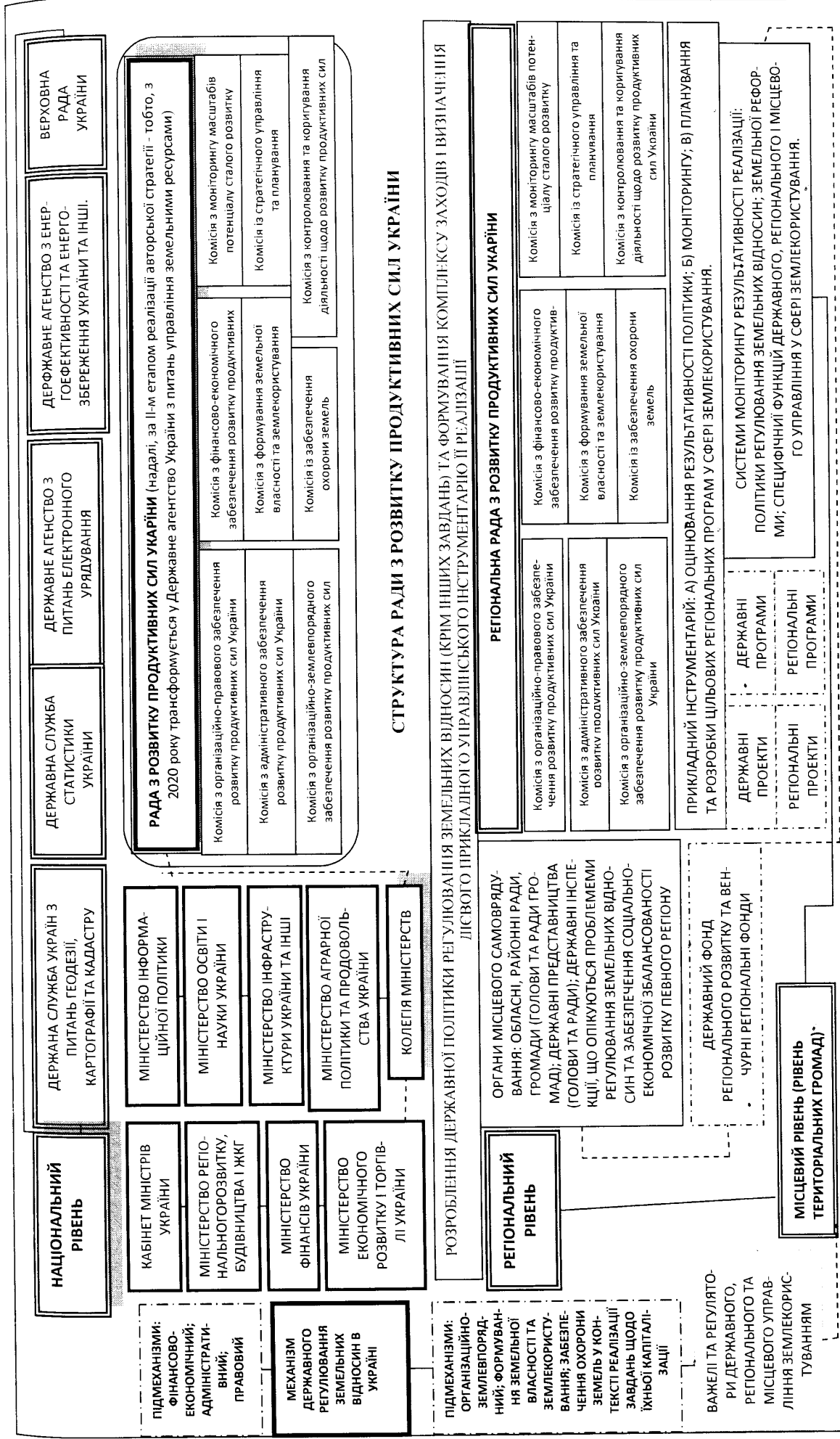


Рис. 3.4. Структура Ради з розвитку продуктивних сил України (та її регіональних підрозділів) у ціловому взаємозв'язку її пріоритетних завдань у сфері землекористування (авторська розробка)

та забудові територій, а також при використанні земель сільськогосподарського призначення; в) сприяти зниженню корупційних ризиків та порушень законних прав та інтересів учасників земельних відносин; г) створити сучасну інтегровану систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами; д) розвинути сучасний землеустрій, удосконалити економічні і правові відносини власності на нерухомість, забезпечити зменшення часових навантажень у процесах земельних відносин і, відповідно, адаптувати нормативно-правове регулювання у цій сфері до вимог держав ЄС.

В рамках реалізації державної політики регулювання земельних відносин пропонуємо наступний короткостроковий дворічний план дій з реформування державного управління земельними відносинами (розроблено та представлено автором в Додатку Г табл. Г.4). У цій відповідності зазначимо, що в ході реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні, розробленої на інтеграційних засадах, очікуються наступні результати:

У правовій та нормативно-технічній сфері. Завершено формування нормативно-правової бази у галузі регулювання земельних відносин. Земельне законодавство є системним, чітко пов'язаним із законодавством в інших сферах життєдіяльності суспільства та держави та забезпечує регулювання використання земель усіх категорій. Розроблено та ухвалено Стратегію державної політики регулювання земельних відносин до 2026 року. Буде переглянуто та узгоджено із прийнятою стратегією регіональні та місцеві програми і правила розвитку населених пунктів, генеральні плани забудови населених пунктів. Розроблено та ухвалено нову редакцію Земельного кодексу України - максимально кодифіковану та повну, узгоджену із зацікавленими сторонами, громадськістю, адаптовану до вимог та стандартів ЄС. З точки зору подальшого реформування земельних відносин "стержнем" Земельного кодексу є чіткі, економічно обгрунтовані правила користування земельними ділянками на різних правових підставах, доступні та "прозорі" для інвесторів процедури надання земельних ділянок із державної та комунальної власності, припинення прав на землю, в тому числі при її неефективному та нераціональному використанні, а також вилучення зе-

мельних ділянок для державних та суспільних потреб. Врегульовано питання запровадження повноцінного ринку земель; створення та функціонування Державного іпотечного банку; управління землями державної власності. А також розроблено та включено до Земельного кодексу України розділ про фонд земель державної власності, де чітко визначено правовий статус земель державної власності різного цільового та функціонального призначення, правові підстави та умови набуття таких земель у власність чи користування, порядок управління такими землями, порядок здійснення відповідними державними органами повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких земель. Наразі визнаємо необхідність прийняття таких важливих законів «Про обіг земель сільськогосподарського призначення», «Про державну інвентаризацію земель», «Про зонування земель», «Про консолідацію земель», «Про земельний (іпотечний) банк».

При цьому, відбуватиметься гармонізація законодавства України із законодавством ЄС у галузі раціонального використання, охорони та відтворення земель. Розроблено галузеву систему стандартів і нормативів у сфері охорони та використання земель, а також запроваджено їх у процес розробки документації із землеустрою та при встановленні обмежень у використанні земель. При цьому особливе значення набувають надійні стандарти оцінки ефективності використання земельних ділянок.

Законодавчо врегульовано процедуру здійснення самоврядного та громадського контролю за використанням та охороною земель. Також, внесено відповідні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині встановлення адміністративної відповідальності за ненадання землевласниками та землекористувачами відомостей щодо стану використання земельних ділянок. Поряд із цим, на законодавчому рівні буде удосконалено та спрощено процес реєстрації земельних ділянок та прав на них, вирішено питання реєстраційних зборів, підвищення прозорості та покращення доступу до інформації про земельні ресурси держави; унормовано процедуру переходу прав на земельні ділянки з мінімально необхідними витратами часу.

Держава визнає та поважає всіх учасників земельних відносин, які законно володіють правом власності на земельну ділянку чи правом користування нею. Використання земель землевласниками та землекористувачами здійснюється лише відповідно до зареєстрованих прав. У випадку використання земель без відповідних правових підстав держава гарантує невідворотність юридичної відповідальності. Усім суб'єктам земельних відносин держава реально забезпечує і гарантує право приватної власності та інші права на землю, доступ до правосуддя для розгляду порушень їх законних прав власності чи землекористування через звернення до судових органів та шляхом позасудового розгляду справ компетентними органами. Забезпечується доступне та швидке виконання рішень судових та позасудових органів. У випадку примусового відчуження прав на землю на користь держави чи органів місцевого самоврядування, держава надає негайну та справедливу компенсацію. Держава забезпечує невідворотність настання відповідальності юридичних та фізичних осіб, органів державної влади та органів місцевого самоврядування за дії, що призвели до порушення земельних прав суб'єктів земельних відносин або завдали шкоди земельним ресурсам, а також за порушення норм земельного законодавства. І, як наслідок, буде ліквідовано інститут постійного користування землею та встановлено цивілізовані відносини державної та комунальної власності на землю (визнано і доведено дисертантом у попередній роботі [201]). Поряд із цим, будуть формуватися інститути громадянського суспільства у питаннях земельних відносин, відбувається популяризація знань про земельні ресурси. На засадах публічно-приватного партнерства створюються агенції перспективного розвитку земельних відносин в регіонах України.

У сфері обліку земельних ресурсів та державного управління ними. Проведено повну державну інвентаризацію земельних ресурсів України, яка забезпечила: повноту відомостей в Державному земельному кадастрі про всі земельні ділянки, кадастрові зони і квартали, адміністративно-територіальні утворення в межах України; перевірку на достовірність наявних семантичних і картографічних відомостей про земельні ділянки, стосовно яких державою зареєстро-

вано правовстановлюючі документи; виявлення та реєстрацію обмежень у використанні земель (територіальних зон) навколо існуючих режимо-утворюючих об'єктів. Завдяки державній інвентаризації земельних ресурсів України держава володіє повною інформацією 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. Така інформація постійно оновлюється. Зауважимо, що буде закінчено первинне формування державного земельного кадастру як єдиної державної геоінформаційної системи відомостей про землі України.

У складі державного земельного кадастру буде створено спеціальний реєстр особливо цінних земель. Створено єдину кадастрово-реєстраційну систему обліку земельних ресурсів та прав власності на них, яка базується на єдиних стандартах: - ведення системи реєстрації прав на нерухомість на основі записів про земельні ділянки (земельна ділянка та нерухоме майно розглядається як єдиний об'єкт нерухомості); - реєстрація прав на земельні ділянки та нерухоме майно здійснюється в одному реєстрі прав; - реєстрація прав та ведення кадастрових карт здійснюється однією установою; - реєстрація прав є адміністративною функцією (державна реєстрація прав повинна бути відокремленою від судових та/або нотаріальних органів); - послуги системи орієнтовані, насамперед, на користувача; - система реєстрації прав є самоокупною. Ефективна кадастрово-реєстраційна система обліку земель, прав власності на землю, оцінки земель та використання земель є фундаментом, від якого залежить ефективна робота ринкової економіки та який лежить в основі стійкого і продуктивного управління використанням земельних ресурсів.

За наслідками реалізації заходів, розроблених в межах цього дослідження, буде здійснено комплекс землепорядних робіт з фактичного розмежування земель державної та комунальної власності. Після його здійснення та реєстрації прав на такі землі, держава та органи місцевого самоврядування володіють точною та достовірною інформацією про власні земельні активи, що дозволить

здійснювати більш точне планування раціонального, ефективного та ощадливого використання земельних ресурсів, забезпечення здорового довкілля і здійснення заходів з відтворення земель. Юридичне оформлення державою та органами місцевого самоврядування прав власності на земельні ділянки під об'єктами нерухомості, що перебувають у власності держави чи територіальної громади забезпечить цілісність управління та розпорядження ними, можливість приватизації як єдиних об'єктів приватизації.

Здійснюється стратегічне та поточне планування використання земель на державному, регіональному та місцевому рівнях, що дозволяє визначити довгострокову та короткострокову перспективу раціонального використання земель всіх категорій незалежно від форм власності на землю і господарювання, розробити пропозиції 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, створити фонд перерозподілу земель з метою забезпечення земельними ділянками громадян для ведення садівництва, городництва, індивідуального житлового і дачного будівництва, забезпечення заходів щодо охорони земель та інших цілей, звести до мінімуму конфлікти між різними суб'єктами земельних відносин, розробити найбільш ефективні варіанти та пов'язати соціально-економічний розвиток з охороною та покращанням навколишнього природного середовища, сприяючи тим самим досягненню цілей сталого розвитку. Формується ринково-орієнтована системи державного регулювання земельних відносин та адміністрування режиму землекористування.

Централізовано функцію формування державної земельної політики шляхом реорганізації та розширення повноважень центрального органу виконавчої влади з питань аграрної політики та продовольства та створення Міністерства земельних відносин та аграрної політики України. Запропоноване міністерство має бути єдиним центральним органом виконавчої влади, що здійснюватиме,

зокрема, формування та реалізацію державної політики регулювання земельних відносин. Пропонується також автором і створення єдиного державного органу з управління земельними відносинами як багатофункціональним і структурно складним об'єктом. Таким органом може бути, на наше переконання, Державне агентство України з питань управління земельними відносинами і, відповідно, дорадча інституція – Рада з розвитку продуктивних сил, які будуть мати свої територіальні підрозділи на місцях (і в регіонах). Діяльність, наприклад, такого агентства має спрямовуватись та координуватись Кабінетом Міністрів України через Міністерство земельних відносин та аграрної політики України.

Створення Державного агентства України з питань управління земельними відносинами обумовлено необхідністю підвищення ефективності управління земельними ресурсами держави шляхом зменшення кількості органів виконавчої влади, що здійснюють повноваження в галузі земельних відносин, а також перегляду повноважень та функцій всієї системи органів державної влади в галузі земельних відносин. Оскільки створення запропонованого автором агентства потребує загальної реструктуризації державної служби та її переформатування, а також нового фінансування цієї управлінської структури, що на цей час майже не можливо, запровадження роботи цього агентства пропонується в середньостроковій перспективі. Визначимо, що головними завданнями Державного агентства України з питань управління земельними відносинами мають бути: - забезпечення реалізації державної політики та управління у сфері регулювання земельних відносин, використання, відтворення, охорони та проведення моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, провадження топографо-геодезичної та картографічної діяльності, розпорядження землями державної власності, міжгалузєва координація та державне регулювання у сфері встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища. Державне агентство України з питань управління земельними ресурсами має стати одним із головних інструментів реалізації державної політики регулювання земельних відносин. Також, запропоноване до введення у практику агентство має бути організацією, яка відповідатиме за стан, структуру, використання земель

державної власності, здійснюватиме від імені держави повноваження власника землі, а також укладатиме цивільно-правові угоди предметом яких є державні землі. Структура запропонованого до створення і введення у практику управління Державного агентства України з питань управління земельними ресурсами представлена в Додатку Г на рисунку Г.3 (детально описано автором у [173]).

Одночасно пропонуємо створити центральний орган виконавчої влади у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель всіх форм власності, яким може бути Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель. Діяльність такого органу має спрямовуватися і координуватися КМУ через Міністра земельних відносин та аграрної політики України. Основними завданнями державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель всіх форм власності необхідно визначити наступні: - реалізація державної політики у сферах здійснення державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель; - організація та здійснення державного контролю за використанням та охороною земель всіх форм власності; - узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення.

Крім зазначеного, буде модернізовано систему органів державного управління земельними відносинами шляхом зменшення кількості органів виконавчої влади, що мають повноваження в цій сфері, переглянуто функції і повноваження центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин.

В органах місцевого самоврядування буде запроваджено посади інженерів-землевпорядників міських, сільських і селищних громад, утворюються районні та обласні відділи (управління) земельних ресурсів виконавчих органів рад. Концепція реорганізованої системи органів державного управління земельними відносинами представлена в Додатку Г на рисунку Г.4.

Не прямим, але дуже істотним позитивним наслідком передачі земель державної власності у розпорядження єдиного уповноваженого органу вико-

навчої влади буде створення для органів місцевого самоврядування потужного стимулу для розмежування земель державної та комунальної власності, адже ці органи будуть позбавлені можливості безконтрольно розпоряджатися величезними обсягами земель державної власності у межах населених пунктів. Також, удосконалюється кадрова політика щодо поліпшення якості і професіоналізму керівних кадрів та кадрової складової органів, уповноважених на вироблення та реалізацію державної політики регулювання земельних відносин. Обов'язковою умовою прийняття на роботу в зазначені державні органи є спеціалізована освіта та особисті ділові якості.

Здійснено організаційні заходи унеможливлення безпідставного звільнення провідних спеціалістів державних органів управління земельними відносинами та призначення на їх місце людей, які не мають профільної освіти, раніше судимих, тих, що не мають права перебувати на державній службі відповідно до вимог закону, а також інших осіб, які створюють негативний імідж державних службовців. Посилено вплив відповідних органів влади в частині контролю за причетністю державних службовців у сфері земельних відносин до корупційних правопорушень, отримання ними та членами їхніх сімей не задекларованих коштів і майна, предметів розкоші. Жорсткий і прозорий відбір претендентів на рівні посади в державну земельну службу має здійснюватися з обов'язковим попереднім ознайомленням громадськості з досягненнями ними та членами їхніх сімей щодо кар'єрного зростання. Доступ фізичних та юридичних осіб до відомостей державного земельного кадастру про державні землі та землі територіальних громад є відкритим. Доступ фізичних та юридичних осіб до інформації державного земельного кадастру про земельні ділянки, що перебувають у приватній власності громадян є обмеженим та платним. Органам державної влади та органам місцевого самоврядування при виконанні покладених на них функцій забезпечується вільний доступ до інформації про земельні ділянки, що перебувають у приватній власності громадян та юридичних осіб.

З метою подолання корупції в органах державного управління земельними відносинами, а також спрощення адміністративних та погоджувальних про-

цедур запроваджено наступні форми надання суб'єктам земельних відносин відповідних послуг: а) адміністративні послуги та послуги з погодження документації із землеустрою надаються суб'єктами надання адміністративних послуг - органами державної влади та місцевого самоврядування, що мають відповідні повноваження в галузі земельних відносин безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг; - запровадження електронного врядування у галузі земельних відносин, що створює умови для відкритого і прозорого державного управління земельними відносинами, забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій. Це сприятиме економії часових та матеріальних ресурсів, підвищенню якості надання адміністративних послуг в галузі земельних відносин, забезпечує доступ до публічної інформації за допомогою сучасних інформаційних технологій, де персоніфікує взаємовідносини громадян, представників бізнесу у взаєминах із державними чиновниками, надає можливість цілодобового отримання адміністративних послуг, підвищує рівень демократизації суспільства.

Буде запроваджено моніторинг ефективності використання земель державної власності, який здійснюється науково-дослідними установами - інститутами землеустрою та громадськими організаціями. Проведено оптимізацію землекористування органами державної влади та державними підприємствами, установами та організаціями: виявлено та вилучено земельні ділянки, які використовувались неефективно, здійснено ряд заходів для передачі таких земельних ділянок ефективним землекористувачам. І, відповідно, відновлено державний, регіональний і локальний моніторинг земель і землекористувань.

Забезпечено упорядкування адміністративно-територіального устрою, зроблено та затверджено документації із землеустрою щодо встановлення меж населених пунктів, районів, областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя з урахуванням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [183]. Періодично

буде проводитися коригування матеріалів ґрунтових і геоботанічних обстежень. Нормативна грошова оцінка земель уточнюється через 5-7 років згідно із законом. Наразі починає здійснюватись самоврядний та громадський контроль за використанням та охороною земель. Усунуті перешкоди на шляху здійснення контрольних повноважень органів місцевого самоврядування при здійсненні самоврядного контролю, зокрема встановлено санкції за ненадання землевласниками та землекористувачами відомостей щодо стану використання земельних ділянок.

Створюються належні умови для участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики регулювання земельних відносин; розроблено стратегію подальшого розвитку приватно-державного партнерства, що базується на фундаментальній спільності стратегічних інтересів держави та підприємців у питаннях конкурентоспроможності агробізнесу, продовольчої безпеки країни та розвитку сільських та міських територій.

У еколого-економічній сфері. Відбувається консолідація земель сільськогосподарського призначення, що обумовлює підвищення ефективності використання земель у сільському господарстві, покращення агротехнологічних умов для виробництва продовольства у сільській місцевості, відродження сільських територій завдяки сталому економічному розвитку, отримання більшої економічної вигоди від їх використання та залучення відповідних інвестицій. Консолідація земель сільськогосподарського призначення відбувається такими способами: добровільний обмін земельної ділянки, розташованої у земельному масиві, на іншу земельну ділянку, розташовану у цьому ж або іншому масиві, об'єднання суміжних земельних ділянок їх власником за технічною документацією із землеустрою відповідно до закону; обміну, зміни меж, впорядкування угідь земельних ділянок за проектами землеустрою щодо консолідації земель сільськогосподарського призначення в порядку, визначеному Законом, а також іншими способами, які не суперечать законодавству.

Створюється повноцінний ринок землі з відповідною інфраструктурою і системою державного регулювання в Україні, що має ґрунтуватися на прове-

денні гнучкої політики, спрямованої на розвиток, стабільне та прозоре функціонування механізму ринку землі, здійснення державного контролю виконання чинного законодавства в галузі земельних відносин, реєстрації та обліку торгівлі землею, ліцензування організацій, що будуть проводити оцінку землі та організовувати торгівлю нею, координування діяльності органів, які будуть організовувати проведення ринкових операцій із землею та стимулюючої й фіскальної політики стосовно землекористування. І, за задумом автора дисертації, буде розбудовано організаційно-правове середовище задля забезпечення розгалуженої інфраструктури ринку земель, основними компонентами якого мають бути: земельний банк, земельні біржі та аукціонні фірми, тендерні, конкурсні комісії, брокерські контори та ріелторські підприємства, спеціально уповноважені органи із землеустрою, оцінці земельних ділянок, наглядові ради (комісії) з визначення ринкової вартості земельних ділянок та прав на них, спеціалізовані навчальні заклади з підготовки спеціалістів для системи інфраструктури земельного ринку тощо. Вважаємо за доцільне скасувати мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення, коли рух земель буде охоплений державним регулюванням. Зазначене обумовить потребу у систематизації процедури оцінки земель із урахуванням динаміки розвитку земельних відносин та імовірної капіталізації земельних ресурсів в Україні.

Створюється та забезпечується функціонування Державного іпотечного банку. Запроваджується система механізмів іпотеки земель, в тому числі земель сільськогосподарського призначення. Підвищується рівень інвестиційної привабливості землекористування за рахунок укладання довгострокових договорів оренди земельних ділянок, розвитку іпотечного кредитування під заставу земельних ділянок; забезпечення стабільної податкової політики; комплексного законодавчого підкріплення впровадження ринку земель сільськогосподарського призначення; створення сучасної системи реєстрації земельних ділянок; посилення гарантій захисту інвестицій та доходів інвесторів. Забезпечення охорони земель та формування сталого землекористування відбувається завдяки розробці та реалізації програми наукового забезпечення сталого землекористування на

довгострокову перспективу, проведенню консервації деградованих, малопродуктивних та техногенно-забруднених земель, здійснюється викуп земельних ділянок приватної власності під записання. Поряд із цим, засвідчимо, що за рахунок державного бюджету буде здійснено заходи з розроблення та затвердження документації із землеустрою щодо встановлення водоохоронних зон та прибережних захисних смуг. Відбуватиметься поетапне відновлення екологічно збалансованого співвідношення земельних угідь у зональних системах землекористування, у тому числі зменшення розораності земельного фонду та збільшення лісистості території. Здійснюються заходи резервування земель для природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного використання, розширюється мережа природоохоронних територій, формується національна екологічна мережа із урахуванням європейських зобов'язань України. Поряд із зазначеним, буде посилено охорону земель як основного національного багатства українського народу. Відновлено фінансування заходів з охорони земельного фонду країни: проводяться заходи з відтворення родючості ґрунтів та захисту їх від деградаційних процесів, таких як є водна та вітрова ерозія ґрунтів, підтоплення земель, підкислення, засолення та осолонцювання ґрунтів. Фінансуються заходи з економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель, що передбачені Земельним кодексом України.

Здійснюється дієвий державний контроль за раціональним використанням та охороною земель шляхом застосування механізмів протидії різноманітним порушенням земельного законодавства та недотриманню норм і стандартів щодо раціонального використання землі. Запроваджуються не лише економічні механізми відповідальності порушників земельного законодавства, а й механізм фінансово-економічного заохочення землекористувачів до здійснення землеохоронних заходів, який має ґрунтуватися на системі методів прямого та побічного стимулювання. На практиці ж, реалізація визначених підходів до економічного стимулювання землеохоронної діяльності можлива за допомогою конкретних методів (деталізованих у [223, с. 183-184]), до яких автором включено:

а) звільнення від плати за землю площ: законсервованих сільськогосподарських угідь, зайнятих під створення позахисних смуг, зайнятих протиерозійними гідротехнічними спорудами; б) звільнення від сплати земельного податку за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їхнього стану, в період передбачений проектом проведення робіт; в) надання податкових пільг за рахунок прискореної амортизації ґрунтозахисної техніки та протиерозійних гідротехнічних споруд; г) звільнення від податкових платежів тієї частини прибутків, які спрямовуються на розв'язання екологічних проблем; д) надання пільгових кредитів та позичок на придбання протиерозійної техніки для обробітку ґрунту, будівництво протиерозійних гідроспоруд, здійснення лісомеліорації, хімічної меліорації ґрунтів, інших землевідновлювальних та природоохоронних заходів.

Розроблено та запроваджено систему заліку в рахунок земельних платежів тих коштів, які землекористувач витратив на виконання землеохоронних заходів. Така система виконує роль дієвого економічного стимулятора впровадження природозберігаючих заходів, оскільки частина платежів за використання земельних ресурсів трансформується у джерело інвестицій природоохоронного призначення і залишається у землекористувача у вигляді інвестиційної податкової субсидії. Здійснюється жорсткий контроль на недопущення вилучення або зміни цільового призначення особливо цінних земель, зокрема сільськогосподарського призначення, для несільськогосподарських потреб. За допомогою фінансово-економічного заохочення землекористувачів держава сприяє розробці проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, проектів землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів. Поряд із вказаним вище, буде забезпечено обов'язковість розробки та реалізації власниками землі та землекористувачами робочих проектів землеустрою щодо рекультивациі порушених земель, захисту земель від ерозії, підтоплення, заболочення, вторинного засолення, висушування, зсувів, ущільнення, закислення, забруднення промисловими та іншими від-

ходами, радіоактивними та хімічними речовинами, поліпшення сільськогосподарських земель, підвищення родючості ґрунтів.

Підвищено ефективність використання земельно-ресурсного потенціалу держави, що виступає первинним фактором виробництва і своєрідним фундаментом економічного розвитку. Оцінка земельних ресурсів відповідає сучасним міжнародним стандартам та доведена до всіх учасників земельних відносин. Відновлено на всій території України комплексний землеустрій. В межах територій адміністративних областей та районів здійснено землевпорядне планування і зонування, що є необхідною умовою створення в Україні дієвого механізму визначення розподілу земель за їх категоріями та типами землекористування у межах адміністративно-територіальних утворень та здійснення ефективного державного управління використанням і охороною земель. Відтак, в наслідок відновлення землевпорядного планування та запровадження різних видів зонування земель спрощено порядок погодження землевпорядної та містобудівної документації. Збільшено надходження до бюджетів всіх рівнів за рахунок надання земельних ділянок державної та комунальної власності в оренду виключно на конкурентних засадах. Запроваджено постійно діючі електронні аукціони з продажу земельних ділянок або прав на них. Збільшаться надходження земельних платежів до бюджетів всіх рівнів за рахунок проведення диференціації великої кількості пільг зі сплати податку на землю.

Запроваджено обіг земель сільськогосподарського призначення на всій території країни. Економічний рух земель сільськогосподарського призначення та їх обіг підпорядковано суспільним інтересам в частині консолідації земель, обов'язкового збереження родючості, цільового, продуктивного та раціонального використання. У землекористуванні учасники земельних відносин неухильно дотримуються принципу вимог екологічної безпеки землекористування. Відбувається раціональне використання сільськогосподарських земель та зменшення техногенного навантаження аграрного сектору на довкілля. І, як наслідок, на твердження автора дисертації, буде відновлено науково-дослідну спрямованість роботи інститутів землеустрою (визнано і доведено у попередній праці [199]),

на їх базі формуються наукові центри для розроблення наукових основ ДПРЗВУ, здійснення методологічного, аналітичного, правового, інформаційного забезпечення та моніторингу реалізації державної політики регулювання земельних відносин.

Слід зазначити, певним чином підсумовуючи результати авторських науково-прикладних напрацювань, що необхідними передумовами результативності заходів державної політики регулювання земельних відносин в Україні є також наявність сильної політичної волі, соціально-політичної стабільності, солідарності політичних сил і суспільства, ефективної протидії корупції, радикальних змін у формах і якості державного управління з дотриманням демократичних норм і принципів ринкової економіки. Таким чином, визнаємо, що головними кінцевими цілями реалізації державної політики регулювання земельних відносин стане ефективна реалізація громадянами України своїх конституційних прав у частині прав власності на землю, трансформація земельних відносин на вагомий чинник економічного зростання держави, підвищення інвестиційної привабливості землекористування, особливо сільськогосподарського сектору і впровадження інноваційної моделі його розвитку. Формування та реалізація державної політики регулювання земельних відносин має стати невід'ємною складовою реформування адміністративної та економічної систем України.

Висновки до розділу 3

У розділі сформульовано та розкрито основні етапи формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин, при здійсненні яких запропоновано використання програмно-цільового підходу. Результати дослідження, наведені у розділі дозволяють зробити ряд наступних висновків.

1. Визнано і засвідчено, що застосування програмно-цільового методу для формування державної політики регулювання земельних відносин в Україні – є найбільш сучасним і найдієвішим із способів управління розвитком земельних відносин. Підтверджено, що його використання підсилює цільову спрямова-

ність державного управління, забезпечує комплексність і безперервність соціально-економічних процесів при досягненні поставлених цілей розвитку земельних відносин і являє собою систему елементів механізму регіонального управління, яка спрямована на реалізацію довгострокових цілей розвитку земельних відносин країни та її регіонів на основі використання наявних ресурсів та узгодження інтересів суб'єктів соціально-економічних процесів.

2. Дістали подальшого розвитку сутність та зміст процедур провадження стратегічного планування, що на відміну від усталених, засновані за використання положень програмно-цільового підходу до формування державної політики регулювання земельних відносин і передбачають виділення, опис та відтворення найбільш істотного, у всьому комплексі змін, у сфері землеволодіння, землекористування та охорони земель, бажаного і можливого досягнення стану земельних відносин в державі, регіоні чи територіальній громаді у майбутньому. Доведено, що запропонований до використання комплекс процедур, що розроблено і сформовано за використання положень програмно-цільового підходу у сфері регулювання земельних відносин дозволяє: а) чітко структурувати земельні відносини як об'єкт реалізації державної політики регулювання земельних відносин в якості сукупності керованих або, залежно від типу системи регульованих модулів; б) реструктурувати і перманентно удосконалювати організаційну структуру управління земельними відносинами на державному та місцевому рівнях; в) планувати основні індикатори функціонування системи в цілому допомогою верифікації вектора і цільової функції розвитку модулів, ступінь їх взаємодії в системі та участі в реалізації функції управління в короткостроковому і довгостроковому періоді; г) сформувати та побудувати адаптивну, спрямовану на досягнення певної комплексної мети, структуру системи державного регулювання, реалізація дії якої провадиться за допомогою застосування програмних і специфічних управлінських технологій, включаючи планування адміністративних, тимчасових і поточних, інформаційних, фінансових та інших ресурсів і резервів.

3. Засвідчено, що існування розгалуженого переліку системно-універсальних проблем державної політики регулювання земельних відносин, які, наразі, гальмують її розвиток та реалізацію, вимагають розробки та провадження у практиці державного управління дієвих науково-прикладних заходів у контексті завершення земельної реформи і формування нової ДПРЗВУ (за використання положень програмно-цільового підходу і капіталізації земельних ресурсів). Доведено, що відповідний комплекс цих заходів може певним чином сформувати організаційно-економічну та законодавчу основу задля підготовки проектів нормативно-правових актів та реалізації дієвої політики органами виконавчої влади при виконанні ними, у повній мірі, наданих повноважень. У цій відповідності, зазначене потребувало побудови і обґрунтування концептуально-аналітичної моделі стратегії формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні, яку репрезентовано у вигляді структурно-логічної схеми.

Розроблено та формалізовано 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 в Україні. Розроблено та обґрунтовано, у відповідності до принципів програмно-цільового підходу, короткостроковий дворічний план дій з реформування державного управління земельними відносинами.

4. На підставі здійснених автором економіко-статистичних і системно-універсальних досліджень вимірів дієвості сучасної державної політики регулювання земельних відносин в Україні сформовано бачення майбутнього управлінського інструментарію у сфері землекористування та змістовність стратегічних програм, розроблених за використання положень капіталізації земельних ресурсів в державі. Визначено і сформульовано чотири, найбільш пріоритетні, стратегічні цілі, які слід передбачити у домінантах сучасної державної

політики регулювання земельних відносин в Україні, зокрема: I) реформування відносин власності на землю; II) облік і вартісна оцінка земельних ресурсів як національного багатства України; III) організація ефективного управління земельними відносинами в Україні; IV) раціоналізація землекористування та охорона земель. В рамках стратегічних цілей представлено операційні цілі та завдання державної політики регулювання земельних відносин в Україні.

5. Визначено та обґрунтовано оригінальні концептуальні підходи щодо формування стратегії державного регулювання розвитку земельних відносин. Засвідчено і доведено, що реалізацію заходів у площині розвитку земельних відносин в державі необхідно проводити за урахування довгостроковості їхнього підтримання і, відповідно, поетапно протягом 2016–2026 рр.

Засвідчено і підтверджено, що на першому етапі (2016-2021 рр.): а) розробляється та ухвалюється законом Стратегія державної політики регулювання земельних відносин до 2026 року; б) розробляється та ухвалюється законом середньострокова загальнодержавна програма реформування та розвитку земельних відносин до 2026 року; в) розробляється та затверджуються Загальнодержавна програма використання та охорони земель та Національна програма охорони родючості ґрунтів; г) розробляється та ухвалюється нормативно-правова база для запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення; д) здійснюється реформування органів державної виконавчої влади, що мають повноваження в галузі земельних відносин; ж) відбувається гармонізація законодавства України із законодавством ЄС у галузі раціонального використання, охорони та відтворення земель; з) проводиться державна інвентаризація земельного фонду держави; к) здійснюється фактичне розмежування земель державної та комунальної власності та відбуваються державна реєстрація прав державної та комунальної власності на земельні ділянки; л) активізується участь держави у консолідації земельних ділянок сільськогосподарського призначення; м) завершується формування державного земельного кадастру; н) створюється єдина кадастрово-реєстраційна система; п) припиняється безоплатна передача громадянам земельних ділянок державної та комунальної форм власнос-

ті; припиняється право постійного користування земельними ділянками, що перебувають у державній та комунальній власності; р) створюється та починає функціонувати ринок сільськогосподарських земель.

Визнано, що на другому етапі (2021-2026рр.) слід здійснювати наступні заходи у сфері землекористування. А саме: запроваджується зонування територій; відбувається актуалізація економічної оцінки землі; відновлюється національний, регіональний та місцевий моніторинг земель; поряд із адміністративними методами запроваджуються економічні методи охорони земель; переважно застосовуються встановлені законами економічні методи регулювання земельних відносин; держава приймає активну участь в ринковому обороті землі.

6. Проаналізувавши та узагальнивши наукові напрацювання українських вчених у сфері землекористування та державного управління, а також результати власних науково-прикладних досліджень, обґрунтовано наступний склад важелів і регуляторів, що забезпечуватимуть дієвість державного регулювання земельних відносин в Україні, які інкорпоровано до елементарного складу відповідного типу механізму: правові, адміністративні, фінансово-економічні, організаційно-землеворядні підмеханізми, а також підмеханізм, що дозволяє реалізувати завдання щодо формування земельної власності та землекористування і, відповідно, забезпечення охорони земель в державі.

Підтверджено, що запропоновані до використання підмеханізми державного регулювання земельних відносин дозволяють вирішити важливі проблеми щодо забезпечення результативності реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні у площині володіння, використання, охорони і відтворення земель в Україні. Визнано, що їхнє використання передбачатиме і забезпечуватиме, в межах відповідного типу стратегії, виконання наступних завдань щодо: а) вдосконалення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин; б) проведення загальної інвентаризації земельних ресурсів держави; в) повне розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо управління земельними відносинами; г) врегулювання питань розмежування земель державної та комунальної власності та

встановлення в натурі (на місцевості) меж таких територій; д) консолідація земель сільськогосподарського призначення; підвищення рівня землевпорядного забезпечення проведення земельної реформи; ж) підвищення ефективності земельно-кадастрової системи; з) завершення процесу посвідчення прав власності на земельні ділянки; к) вдосконалення науково-методичного забезпечення процесу капіталізації земельних ресурсів; л) вдосконалення механізму економічного стимулювання раціонального використання, охорони і відтворення земель незалежно від форм власності та цільового призначення.

7. Запропоновано та обґрунтовано пріоритетні напрями локалізації зусиль суб'єктів державного і регіонального управління, які опікуються питаннями землекористування в Україні. Розроблено та сформульовано практичні рекомендації щодо удосконалення діючої системи регулювання земельних відносин, які сприятимуть створенню більш ефективного організаційно-економічного механізму регулювання їхньої діяльності на засадах виконання об'єктивних положень капіталізації земельних ресурсів. Обґрунтовано архітектуру та репрезентовано чітку послідовність реалізації процедур щодо створення єдиного державного органу з управління земельними відносинами, що визнано в якості багатофункціонального і структурно складного об'єкту, до повноважень якого належатиме розпорядження землями державної власності.

8. Здійснено побудову та обґрунтування методологічної схеми капіталізації земельних відносин і ресурсів в Україні, реалізація якої, задля подальшого удосконалення відповідного типу механізму державного регулювання та його семи компонент, на відміну від усталених процедур, підпорядкована: перетворенню факторів виробництва та раціоналізації земельних відносин у капітал; розбудові системи земельних відносин, що генерує масштаби розвиненості регіонального (і державного) земельного капіталу; розробленню методологічних засад вартісного оцінювання земельних ресурсів України та її регіонів; перетворенню прибутку від землекористування у доданий капітал (для органів регіональної та місцевої влади і, відповідно, територіальної громади); оцінюванню

прогнозованих грошових засобів; оцінюванню вартості земельних ресурсів та природо-ресурсного потенціалу регіону у цілому.

9. У розділі запропоновано побудувати, створити та ввести у практику державного і регіонального управління нову інституціональну дорадчу форму – Раду з розвитку продуктивних сил України, структуру якої сформовано у складі з дев'яти структурних підрозділів (комісій), корелянти якої опікуватимуться вирішенням проблем щодо фінансово-економічного, адміністративного, правового, організаційно-землевпорядного забезпечення, а також формування земельної власності та землекористування, забезпечення охорони земель, стратегічного управління та планування, контролювання та коригування діяльності щодо розвитку продуктивних сил в Україні.

Основні результати розв'язання науково-прикладних завдань щодо формування і реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні пройшли апробацію і впроваджено у практику управління (довідки – у Додатку А), а також репрезентовано науковій спільноті у попередніх наукових працях дисертанта [173; 195; 196; 198; 199; 200; 201; 256].

ВИСНОВКИ

У дисертаційній 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. Формалізовано проблеми державної політики регулювання земельних відносин, що підлягають негайному вирішенню: відсутність стратегії розвитку земельних відносин, використання та охорони земель; незавершеність процесів реформування економічних та правових відносин власності на землю; загострення ризику капіталовкладень у землю через нестабільність державної земельної політики, недосконалість системи державного управління у сфері використання і охорони земель, земельного законодавства та інфраструктури ринку земель, відсутність механізму економічного стимулювання використання і охорони земель, розпорошеність сільськогосподарських угідь внаслідок паювання; зростаюча парцеляція сільськогосподарських угідь; припинення державного фінансування землеохоронних заходів; низька ефективність системи сплати за землю; невикористання економічних стимулів і санкцій як економічних важелів управління землекористуванням; політизація державного управління земельними відносинами. В свою чергу, аналіз досвіду регулювання земельних відносин країн з перехідною ринковою економікою свідчить, що головними важелями державної політики регулювання земельних відносин будь-якої країни є система законодавчих та підзаконних актів, які забезпечують державне управління земельними ресурсами, та побудована відповідно до вимог часу ефективна система органів державного управління земельними відносинами.

2. Удосконалено понятійно-категоріальний апарат теорії державного управління де поняття розкрито з урахуванням доміант 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.

Розроблено архітектуру системи державного управління земельними відносинами в Україні та надано рекомендації щодо створення єдиного державно-

го органу з управління земельними відносинами в якості багатofункціонального і структурно складного об'єкту, до повноважень якого належать розпорядження землями державної власності.

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. Зазначене дозволило удосконалити структуру концепції формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні інтеграційного типу, сім елементів побудовані при синхронному використанні принципів п'яти теоретичних підходів (системного, ресурсно-функціонального, структурно-функціонального, ситуаційного, програмно-цільового, конфліктологічного).

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.

Доведено, що використання програмно-цільового методу для формування державної політики регулювання земельних відносин підсилює цільову спрямованість державного управління, забезпечує комплексність і безперервність соціально-економічних процесів при досягненні поставлених цілей розвитку і

являє собою систему елементів механізму регіонального управління, яка спрямована на реалізацію довгострокових цілей розвитку земельних відносин країни та її регіонів на основі використання наявних ресурсів та узгодження інтересів суб'єктів соціально-економічних процесів.

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. Зазначене дозволило розробити практичні рекомендації щодо введення у практику державного і регіонального управління нової інституціональної дорадчої форми – Ради з розвитку продуктивних сил України, структуру якої сформовано у складі з дев'яти структурних підрозділів (комісій), корелянти якої опікуватимуться вирішенням проблем щодо фінансово-економічного, адміністративного, правового, організаційно-землевпорядного забезпечення, а також формування земельної власності та землекористування, забезпечення охорони земель, стратегічного управління та планування, контролювання та коригування діяльності. Запропоновано короткостроковий дворічний план дій з реформування державного управління земельних відносин.

7. Розвинуто сутність та зміст процедур щодо провадження стратегічного планування у сфері землекористування, що засновані на використанні положень програмно-цільового підходу до формування державної політики регулювання земельних відносин в Україні та передбачають виділення, опис та відтворення найбільш істотного з всього комплексу змін і трансформацій, які відбуваються у сфері землеволодіння, землекористування та охорони земель, задля визначення пріоритетних об'єктів локалізації зусиль досягнення бажаного і можливого досягнення стану земельних відносин в державі, регіоні чи територіальній громаді у майбутньому.

Визначено і обґрунтовано чотири стратегічні цілі державної політики регулювання земельних відносин в Україні, зокрема: I) реформування відносин власності на землю; II) облік і вартісна оцінка земельних ресурсів як національного багатства; III) організація ефективного управління земельними відносинами; IV) раціоналізація землекористування та охорона земель. У рамках стратегічних цілей представлено: операційні завдання; концептуальні підходи до вироблення стратегії державного регулювання земельних відносин; реалізацію заходів у сфері розвитку земельних відносин, які необхідно проводити у 2016 – 2026 рр. поетапно.

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. Визнано, що впровадження останніх у практику державного і регіонального управління дозволить вирішити проблеми державної політики у площині володіння, використання, охорони і відтворення земель: а) вдосконалення нормативно-правової бази; б) проведення загальної інвентаризації земельних ресурсів; в) розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування; г) врегулювання питань розмежування земель державної та комунальної власності та встановлення в натурі (на місцевості) меж таких територій; д) консолідація земель сільськогосподарського призначення; підвищення рівня землевпорядного забезпечення проведення земельної реформи; ж) підвищення ефективності земельно-кадастрової системи; з) завершення процесу посвідчення прав власності на земельні ділянки тощо.

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. Запропоновано перелік обов'язкових заходів у цій площині, які передбачають: а) створення організаційно-економічних передумов задля вільного і відкритого доступу учасників земельних відносин до інформації про земельні ре-

сурси; б) провадження спільної об'єктивної оцінки (до 2017 р.) суб'єктами державного управління та Європейською Комісією - рівня, адекватності та можливостей використання у практиці нової регіональної карти України, гармонізованої до положень NUTS-II, узгодженої з відповідними керівними принципами регіоналізації, які затверджені в ЄС.

10. Доведено, що задля забезпечення результативності виконання процедур із формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні слід досягти синхронного використання 24 загальних і спеціальних принципів забезпечення її результативності. До їхнього складу входять: а) загальні принципи: конституційності та законності, комплексності, децентралізації, субсидіарності, доступності і програмності; партнерства, відкритості, відповідальності, наукового обґрунтування, координованості, деконцентрації, пріоритетності та поетапності; б) спеціальні принципи: стратегічного і поточного планування земельних відносин та землекористування; гармонізації земельного законодавства України із законодавством ЄС; переважного застосування визначених законом економічних методів регулювання земельних відносин, землекористування, відтворення земельних ресурсів; пріоритетності завдань щодо охорони та відтворення родючості земель; посилення державного впливу на структуру аграрного землекористування; консолідації земель в аграрній сфері; платності використання земель та їх раціонального і цільового використання; відкритості інформації про стан земельних ресурсів; пріоритетності екологічної складової землекористування перед економічною; безконтактного надання державницьких послуг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрамюк І. Сільське господарство України та деяких інших країн [Електронний ресурс] / І. Абрамюк// Інститут громадянського суспільства. – 2012. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/?p=2271>. - Заголовок з екрану.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох томах [Текст] / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Вид-во “Юридична думка”, 2004.
3. Артоболовский И. И. Теория машин и механизмов [Текст] / И. И. Артоболовский. – М.: Наука, 1988. – 640 с.
4. Адміністративне право України: підручник [Текст] / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2007. — 544 с.
5. Актуальні проблеми державного управління [зб. наук. праць / гол. ред. Коженко В. В.] – Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2012. – № 1 (41). – 484 с.
6. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки». [Текст] – К.: Вид-во, НІСД при Президентові України, 2014. – 148 с.
7. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». [Текст] – К.: Вид-во, НІСД при Президентові України, 2015. – 684 с.
8. Андрейцев В.І. Об'єкти земельних правовідносин за новим Земельним кодексом України [Текст] / В. І. Андрейцев // Науково-практичні коментарі. - 2002. - № 2. - С.3-19.
9. Антонова Н. Б. Государственное регулирование национальной экономики: курс лекций [Текст] / Н. Б. Антонова, Хорошко О. Б. – Мінськ: Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь. – 2009. – 253 с.
10. Артюшин В. І. Проблеми становлення та функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні [Текст] / В. І. Артюшин,

М. І. Кобець, М. І. Пугачов ; за ред. Марчіна Свенчіцкі. – К. : Аналіт.-дорад. центр Блакитної стрічки ПРООН, 2007. – 60 с.

11. 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. Красової, А.М. Мірошніченка, В.В. Носіка. – 2012. - С. 236-240.

12. Бистряков І. К. Сталий розвиток України: постмодернізм, простір, методологія управління [Текст] / І.К. Бистряков // Вісн. НАН України. — 2012. — № 7. — С. 47-53.

13. Боклаг В.А. Інформаційне забезпечення державного управління земельними ресурсами України : автореф. дис ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / В. А. Боклаг . – Запоріжжя : Б.в., 2009 . – 20 с. – На укр. яз.

14. Быстров Г.Е. Правовые проблемы земельной и аграрной реформ в зарубежных странах: теория, практика, итоги, перспективы [Текст] / Г. Е. Быстров.— Мн.: БГЭУ, 2001. — 211 с.

15. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI із змінами та доповненнями / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. – Назва з екрана.

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

17. Верманн Б. Управление режимом владения землей в странах Восточной Европы и Содружества Независимых Государств (СНГ) / Б. Верманн//ФАО, 2010.

18. Гарнага О. М. Еколого-економічні засади становлення та розвитку ринку сільськогосподарських земель : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.06 / О. М. Гарнага ; Нац. ун-т вод. госп-ва та природокористування. – Рівне, 2007. – 20 с.

19. Говлет М. Дослідження державної політики: цикли та підсистема політики [Текст] / М. Говлет, М. Рамеш [Перекл. з англійської О. Рябова] — Львів: Кальварія, 2004. — 264 с.

20. 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.
21. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления [Текст] / Под ред. Л.В. Сморгунова. - М.: "Российская политическая энциклопедия" (РОССПЕН), 2006. - 384 с.
22. Гуцуляк Г. Д. Земельно-ресурсний потенціал Карпатського регіону[Текст] / Г. Д. Гуцуляк. — Львів.: Світ, 1991. — 152 с.
23. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: [у 4 т.] 200 000 слов [Текст] / В. И. Даль [рук. проекта В. П. Бутромеев]. — М. : ОЛМА-ПРЕСС, 2001. — Т. 3 (П-Р). — 576 с.
24. Данилишин Б. М. Земельна політика в Україні: що день прийдешній нам готує? [Текст] / Б. М. Данилишин // Дзеркало тижня. - 2011. - №12.
25. Данн В. Н. Державна політика: вступ до аналізу [Текст]: підручник для ВНЗ / В. Н. Данн; пер. з англ. Г. Є. Краснокутського; наук. ред. М. О. Баймуратов. – Одеса: АО БАХВА, 2005. – 504 с.
26. Державна земельна політика в Україні: стан і стратегія розвитку (аналітичні матеріали). [Текст] / Національна безпека і оборона. - 2009. - №3. - С 2-17.
27. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навчальний посібник [Текст] / О. І. Валевський, В. А. Ребкало, М. М. Логунова та ін.; заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.
28. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні : конспект лекцій до навчального модуля [Текст] / В. А. Ребкало, В. В. Тертичка. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 80 с.
29. Державна політика : підручник [Текст] /Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України [ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.
30. Державне управління в Україні [Текст] / за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Знання, 2009. – 216 с.

31. Державне управління [Текст]: навч. посіб. / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко]; за ред. А.Ф. Мельник. — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с.
32. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки [Текст]: навч. посіб. / Л.І. Дідківська, Л. С. Головка. — К. : Знання-Прес, 2002. — 214 с.
33. Добровольные руководящие принципы ответственного управления владением и использованием земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности // Продовольственная сельскохозяйственная организация ООН. Рим, 2012.
34. Добросовестное руководство в системе землевладения и управления земельными ресурсами // Продовольственная сельскохозяйственная организация ООН. Рим, 2008.
35. Добряк Д. Сучасний стан земельної реформи та перспективи розвитку земельних відносин в Україні [Текст] / Дмитро Добряк // Землевпорядний вісник. - 2015. - № 4. - С. 2-4.
36. Довкілля України 2013: Статистичний збірник [Текст]. - Державна служба статистики України. Київ, 2014. - 223 с.
37. Дубас А. Особливості земельної реформи в зарубіжних країнах [Текст] / А. Дубас // Інституціональний вектор економічного розвитку. Вип. 3 (2).
38. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — 820 с.
39. Електронний ресурс Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://land.gov.ua/> .
40. Електронний ресурс земельного департаменту Естонії [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://www.maaamet.ee/index.php?lang_id=2&page_id=235.
41. Електронний ресурс литовської компанії “Agrowill Group”. Žemės pardavimo saugiklių įstatymas vėl dėmesio centre [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.agrowill.lt/agromedia/zemes-pardavimo-saugikliu-istatymas-vel-demesio-centre>

42. Електронний ресурс Міністерства екології та природних ресурсів України. Природно-заповідний фонд [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/pzfond>.

43. Электронный сайт Группы всемирного банка Doing Business. Оценка бизнеса регулирования [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://russian.doingbusiness.org/rankings>.

44. Энциклопедический словарь экономики и права [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://dic.academic.ru/contents.nsf/dic_economic_law/ . - Заголовок з екрану.

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

46. Євдокимов М. О. Внесення змін і доповнень до Земельного кодексу України – необхідна передумова вдосконалення державного управління землями [Текст] / М. О. Євдокимов, О. В. Кравченко // Землевпорядний вісник. – 2004. – № 4. – С. 59.

47. Євсюков Т. Концептуальні засади створення державного реєстру особливо цінних земель [Текст] / Т. Євсюков, О. Краснолуцький // Землевпорядний вісник. - 2014. - № 12.- С.23-30.

48. Єрмоленко В. Земельні ресурси в майновому обороті [Текст] / В. Єрмоленко // Право України. - 2004. - № 6. - С. 43-46.

49. Єрофеев Б. В. Земельное право [Текст]: учебник для вузов / Под ред. акад. Г.В. Чубукова. - М.: Новый юрист, 1998. - 554 с.

50. Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності від» 05.02.2004 р. № 1457-IV (втратив чинність) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1457-15> .

51. Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток» 05.06.2003 р. № 899-IV зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/899-15>.

52. 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>.

53. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 р. № 5245-VI зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5245-17>.

54. Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 07.02.2002 р. № 3059-III зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3059-14>.

55. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.

56. Закон України «Про державну експертизу землепорядної документації» від 17.09.2004 р. № 1808-IV зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1808-15>.

57. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 01.07.2004 р. № 1952-IV зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>.

58. Закон України «Про захист конституційних прав громадян на землю» від 20.01.2005 р. № 2375-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2375-15>.

59. Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 року № 1621-IV зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.

60. 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>.

61. Закон України «Про іпотеку» від 05.06.2003 р. № 898-IV зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/898-15>.

62. Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16.09.2014 р. № 1678-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>.

63. Закон України «Про меліорацію земель» від 14.01.2000 р. № 1389-XIV 858 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1389-14>.

64. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. №280/97-ВР 858 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

65. Закон України «Про оренду землі» від 06.10.1998 р. № 161- зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/161-14>.

66. 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>.

67. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. № 1264-XII зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

68. Закон України «Про оцінку земель» від 11.12.2003 р. № 1378-IV зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1378-15>.

69. Закон України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» від 12.07.2001 р. № 2658-III зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws-/show/2658-14>.

70. Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 03.03.1998 р. № 147/98-ВР зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/147/98-вр>.

71. Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" від 17.02.2011 року № 3038-VI зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.

72. Закон України "Про Фонд державного майна України" від 09.12.2011 р. № 4107-VI зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4107-17?nreg=410717&find=1&text=%E7%E5%EC%E5%EB&x=10&y=7>.

73. Заповідники та національні природні парки України у 2013 році. Статистичний збірник [Текст]. - Державна служба статистики України. Київ, 2014 - 27 с.

74. Заяць В. М. Розвиток ринку сільськогосподарських земель : монографія [Текст] / В. М. Заяць. – К. : ННЦ ІАЕ, 2011. – 166 с.

75. Земли. Термины и определения. ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84) Извлечение от 28.10.1985 № 3453 [Електронний ресурс] / Государственный комитет СССР по стандартам. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v3453400-85>. - Заголовок з екрану.

76. Земельное право Украины [Текст]: Учеб. пособие, под ред. Погребного А.А., Каракаша И.И. - К.: Истина, 2002. - С. 417.

77. 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.

78. 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>.

79. Ібатуллін Ш. І. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку [Текст] / Ш. І. Ібатуллін, О. В. Степенко, О. В. Сакаль [та ін.]. – К.: Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. – 52 с.

80. История земельных отношений и землеустройства [Текст] / Бочков И. В., Першин П. Н., Снегирев М. А., Шарапов В. Ф.. — М.: Из-во: Сельхозиздат, 1956. — 248 с.

81. Карданская Н. Л. Основы принятия управленческих решений [Текст] / Н. Л. Карданская. — М. : Русская деловая лит-ра, 1998. — С. 57.

82. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс].— Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

83. Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. № 132/94 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/132/94-вр> .

84. Козик В. В. Міжнародна економіка та міжнародні економічні відносини [Електронний ресурс] / В. В. Козик. — Режим доступу: <http://readbookz.com/pbooks-/book-37/ua/>. - Заголовок з екрану,

85. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20.04.1978 р № 888-ІХ (втратив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу:: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19911005>.

86. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

87. Корецький М. Х. Стратегічне управління. Навчальний посібник для вузів [Текст] / М. Х. Корецький, А. О. Дегтяр, О. І. Дацій. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 239 с.

88. Клименко П. М. Системний підхід до управління закладами охорони здоров'я [Текст] / П. М. Клименко, В. А. Грабовський // Вісник НАДУ, 2014. № 3.

89. Колебания цен на продовольствие, политика в этой сфере и сельское развитие в Европе и Центральной Азии [Текст] / Региональная консультативная встреча ФАО-ПРООН по вопросам Европы и Центральной Азии. Будапешт, Венгрия. 2008 г.

90. Коновалова І. В. Науково-теоретичні аспекти програмно-цільового підходу в державному управлінні [Електронний ресурс] / І. В. Коновалова. – Режим доступу: www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/2/18.pdf. - Заголовок з екрану.

91. Крисак А. І. Цивілізаційний вимір земельних відносин в умовах сталого розвитку [Електронний ресурс] / А.І. Крисак. – Режим доступу: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/ecnof_2013_10\(1\)_37.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/ecnof_2013_10(1)_37.pdf). - Заголовок з екрану.

92. Крысин Л. П. Толковый словарь иноязычных слов [Текст] / Л. П. Крысин. — М. : Эксмо, 2008. — 944 с.

93. 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.

94. Лобанов В. В. Государственная политика: разработка и реализация: Учебное пособие [Текст] / В. В. Лобанов – М.: ГУУ, 2000. – 114 с.

95. Лупенко Ю.О., Гаврилюк О.В. Ринок землі в Україні: необхідність і проблеми оптимізації регулювання [Текст] / Ю. О. Лупенко, О. В. Гаврилюк // Актуальні проблеми розвитку регіональних АПК: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (26-27 травня 2011 р.) / Відп. ред. Т.В. Божидарнік. – Луцьк: РВВ Луцького національного технічного університету, 2011. – 274 с.

96. Лютий І. О. Іпотека: сучасні концепції, тенденції суперечності розвитку: Монографія [Текст] / Лютий І. О., Савич В. І., Калівошко О. М. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 548 с.

97. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник [Текст] / В. Я. Малиновський // Вид. 2-ге, доп. та перероб.- К.: Атіка, 2003.- 576 с.

98. Мамчур В. А. Інституції та «суспільний розмір» аграрного ринку [Текст] / В. А. Мамчур // Економіка АПК. – 2011. – № 10. – С. 161 – 166.

99. Мартин А. Г. Напрями удосконалення управління земельними ресурсами в сучасних умовах [Електронний ресурс] / А. Г. Мартин. – Режим доступу: <http://zsu.org.ua/andrij-martin/73-2011-01-18-12-30-31> . - Заголовок з екрану.

100. Мартин А. Г. Сучасна класифікація земельних ділянок за цільовим призначенням [Електронний ресурс] / А. Г. Мартин. – Режим доступу: <http://zsu.org.ua/andrij-martin/82-2011-02-08-11-56-31>. - Заголовок з екрану.
101. Мірошниченко А. М. Земельне право України: Підручник [Текст] / А. М. Мірошниченко. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. - 712 с.
102. Могилова М. М. Матеріально-технічне забезпечення аграрної галузі [Текст] / М. М. Могилова, Я. К. Білоусько, Г. М. Підлісецький // Економіка АПК. – 2013. – №2. – С. 61–67.
103. Музиченко Г. В. Державна політика України: основи визначення та аналізу в межах політичної науки [Електронний ресурс] / Г.В. Музиченько. – Режим доступу: <http://gisap.eu/ru/node/504> . - Заголовок з екрану.
104. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2011 році [Текст] – К. : Міністерство екології та природних ресурсів України, LAT & K. – 2012. – 258 с.
105. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2012 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/dopovidi> . - Заголовок з екрану.
106. Національна доповідь про стан родючості ґрунтів України [Електронний ресурс] / за ред. Балюк С. А., Медведєв В. В., Тараріко О. Г., Греков В. О., Балаєв А. Д. // Мінагрополітики, Центрдержродючість, НААНУ, ННЦ ІГА імені О. Н. Соколовського, НУБіП, 2010. – Режим доступу: http://www.iogu.gov.ua/wp-content/uploads/2013/07/stan_gruntiv.pdf. - Заголовок з екрану.
107. Національна доповідь щодо завершення земельної реформи [Текст] / за наук. ред. Л. Я. Новаковського. - К.: Аграр. наука, 2015. - 48 с.
108. Новаковський Л. Я. Регіональна земельна політика [Текст] / Л. Я. Новаковський, М. І Шквар. К.: Урожай, 2006. — 136 с.
109. Новаковський Л. Я. Основні положення концепції розвитку земельної реформи в Україні [Текст] / Л. Я. Новаковський, А. М. Третьак. – К. : Ін-т землеустрою УААН, 2000. – 96 с.

110. Новаковський Л. Я. Уроки земельного реформування [Текст] / Л. Я. Новаковський, І. С. Будзилович. – К. : Урожай, 2002. – 126 с.
111. Новаковський Л. Я. Шляхи удосконалення законодавчого забезпечення розвитку земельних відносин в Україні [Текст] / Л. Я. Новаковський. Економіка АПК. 2009, № 3. С.21-30.
112. Новий тлумачний словник української мови в трьох томах [Текст] / За ред. Яременко В. В., Сліпущко О. М. – Вид. 2-е, доп. – Київ: Аконіт, 2010. – 717 с.
113. Новоторов О.С. Економіка землегосподарювання: теорія, методологія [Текст] / О.С. Новоторов, за ред. акад. Б.М. Данилишина / РВПС України.- Київ: ТОВ «ДКС центр», 2009.- 628 с.
114. Носік В. В. Земля як об'єкт права власності [Текст] / В. В. Носік // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія Юридичні науки. 2000. Вип. 38. - С. 34
115. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: Монографія [Текст] / В. В. Носік. - К.: Юрінком Інтер, 2006. - С. 496.
116. Носік В. В. Самовільне заняття земельних ділянок: теорія і практика [Текст] / В.В. Носік // Земельне право України. - 2006. -№ 5. - С. 50.
117. Обзор по вопросам управления земельными ресурсами в Азербайджане [Текст] / Европейская экономическая комиссия. Женева, 2007 г.
118. Обзор управления земельными ресурсами (недвижимостью) [Текст] / Европейская экономическая комиссия. Литва, 2005 г.
119. Обзор управления земельными ресурсами в Болгарии [Текст] / Европейская экономическая комиссия. Женева, 2009 г.
120. Павленко Н. Е. Экономический механизм эффективного развития сельского хозяйства: монография [Текст] / Н. Е.Павленко. — Белгород: Белгородская областная типография, 2010. - 512 с.
121. Пал Леслі А. Аналіз державної політики [Текст] / Леслі А. Пал ; [пер. з англ. І. Дзюб]. - К. : Основи, 1999. - 422 с.
122. Парламентські слухання на тему: “Земля в українській долі: ситуація у земельній сфері, законодавче забезпечення земельних відносин та практика його

реалізації” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl2303111.htm. - Заголовок з екрану.

123. Пашенко О. М. Розвиток і кодифікація земельного законодавства України: Дис.. канд. юрид. наук: 12.00.06 / Одеська національна юридична академія. - О., 2001. - 184 арк. - Бібліогр.: арк.165-184.

124. Пещанська І. М. Теоретичні аспекти інноваційного розвитку землекористування [Текст] / І. М. Пещанська // Економічні науки. Наукові праці. Том 64. Випуск 51.

125. Петраковська О. Класифікація кадастрових систем Європи за правовими сім'ями [Текст] / О. Петраковська, М. Трегуб // Сучасні досягнення геодезичної науки та виробництва : збірник наукових праць Західного геодезичного товариства УТГК / Західне геодезичне товариство Українського товариства геодезії і картографії, Національний університет "Львівська політехніка" ; головний редактор І. С. Тревого. – Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2013. – Випуск 1 (25). – С. 118–122.

126. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

127. Політологічний енциклопедичний словник [Текст] / Упорядник В. П. Горбатенко.; За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. — 2-вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004.— 736 с.

128. Постанова Верховної Ради Української РСР "Про земельну реформу" від 18.12.1990 р. № 563-XII зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/563-12>

129. Постанова Верховної Ради України «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі» від 13.03.1992 р. № 2200-XII. зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2200-12>

130. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні»

ні» від 22 вересня 2005 р. № 2897-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2897-iv>

131. Постанова Верховної Ради України «Про форми державних актів на право власності на землю і право постійного користування землею» від 13.03.1992 р. № 2201-XII (втратила чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2201-12>

132. Постанова Верховної Ради України «Про виконання земельного законодавства при реформуванні аграрного сектора економіки» від 11.01.2000 р. № 1364-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1364-14>

133. Постанова Верховної Ради України «Про порядок введення в дію Земельного кодексу Української РСР» від 18.12.1990 р. № 562-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/562-12>.

134. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з проведення земельної реформи» від 09.03.2011 р. № 219 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/219-2011-п>.

135. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31.01.2007 р. № 106 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-п>.

136. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель» від 23.05.2012 р. № 513 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/513-2012-п>.

137. Постанова Кабінету Міністрів України "Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України" від 11.12.2014р. № 26-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/26-19>.

138. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України" від 30 квітня 2014 року № 197 зі змінами

та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-п/paran8#n8>.

139. Постанова Кабінету Міністрів України "Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру" від 14.01.2015 р. № 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-п>.

140. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Міністерство оборони України" від 26.11.2014 р. № 671 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-п?nreg=671-2014-%EF&find=1&text=%E7%E5%EC&x=6&y=11>.

141. Постанова Кабінету Міністрів України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 10.09.2014 р. № 442 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п>.

142. Постанова Кабінету Міністрів України "Питання Державного комітету України по земельній реформі" від 14.02. 1992 р. № 73 (Втратила чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/73-92-п>.

143. 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>.

144. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року» від 19.09.2007 р. № 1158 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-п>

145. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного стандарту № 2 «Оцінка нерухомого майна» від 28.10.2004 р. № 1442 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1442-2004-п>.

146. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про моніторинг земель» від 20.08.1993 р. № 661 зі змінами та доповненнями

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/661-93-п>

147. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державне агентство земельних ресурсів України» від 04.04.2007 р. № 614(Втратила чинність) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/614-2007-п>.

148. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів» від 19.03.2008 р. № 224 (Втратила чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/224-2008-п>.

149. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України" від 21.01.2015 р. № 32 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-п>.

150. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Міністерство культури України" від 03.09.2014 № 495зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/495-2014-п>.

151. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України" від 20.08.2014 № 393 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/393-2014-п>.

152. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визнання Державним комітетом із земельних ресурсів статусу саморегульованої організації оцінювачів, що проводять експертну грошову оцінку земельних ділянок» від 05.10.2004 р. № 1303495 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1303-2004-п>.

153. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання земельно-кадастрових робіт та надання послуг на платній основі державними органами земельних ресурсів» від 01.11.2000 р. № 1619 зі змінами

та доповненнями [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1619-2000-п>.

154. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку вибору земельних ділянок для розміщення об'єктів» від 31.03.2004 р. № 427 (Втратила чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/427-2004-п>

155. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку реєстрації об'єктів державної експертизи землевпорядної документації» від 12.07.2006 р. № 974 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974-2006-п>

156. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою з організації та встановлення меж територій природно-заповідного фонду, іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення» від 25.08.2004 р. № 1094 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1094-2004-п>.

157. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок» від 26.05.2004 р. № 677 (Втратила чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/677-2004-п>.

158. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового договору оренди землі» від 03.03.2004 р. № 220 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/220-2004-п>

159. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою» від 02.04.2002 р. № 449 (Втратила чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/449-2002-п>.

160. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження форми сертифіката на право на земельну частку (пай) і зразка Книги реєстрації сертифіка-

тів на право на земельну частку (пай)» від 12.10.1995 р. № 801 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/801-95-п>.

161. 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>.

162. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Методику нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів)» від 30.05.1997 р. № 525 (Втратила чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/525-97-п>.

163. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів)" від 23.11.2011 р. №1278 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1278-2011-п>.

164. Постанова Кабінету Міністрів України «Про першочергові заходи щодо підготовки і проведення земельної реформи» від 07.05.1993 р. № 334 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/334-93-п>

165. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру" від 17.10.2012 р. № 1051 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-п>.

166. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам» від 19.04.1993 р. № 284 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/284-93-п>.

167. Постанова Кабінету Міністрів України "Питання Державного комітету України по земельних ресурсах" від 22.06.1992 р. № 345 (Втратила чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/345-92-п>.

168. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку інформаційної взаємодії між кадастрами та інформаційними системами" від 03.06.2013 р. № 483 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/483-2013-п>.

169. Постанова Кабінету Міністрів України «Про реорганізацію Державного комітету України із земельних ресурсів» від 31.01.2007 р. № 69 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/69-2007-п>.

170. Програма розвитку земельних відносин та охорони земель у Херсонській області на 2014 – 2018 роки, затверджена рішенням обласної ради Херсонській області від 08.07.2014 року № 1015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.ks.ua/?id=12648>) . - Заголовок з екрану.

171. Програма розвитку земельних відносин на території міста Чернігова на 2013 -2016 роки, затверджена рішенням Чернігівської міської ради від 07.06.2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/document/rishennya-sesii/4914>. - Заголовок з екрану.

172. Програма соціально-економічного розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року: Монографія [Текст] / О. А. Бондар, О. В. Гребенюк, М. С. Капінос, В. В. Микитенко, О. В. Надоша, Ю. Б. Порохнявий, В. Ю. Худолей. – У 27 томах. – Том 4. – Дніпропетровськ: МНТУ ім. Юрія Бугая, 2015. – 740 с.

173. Прокопович Т.Г. Архітектура системи державного управління земельними відносинами та напрями її вдосконалення [Текст] /Т. Г. Прокопович. Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія "Економічні науки" : науковий збірник / Чернігів: Черніг. держ. технол. ун-т, 2013. № 2(66). - С. 475 - 482.

174. Прокопович Т. Г. Впровадження принципу мовчазної згоди в регулюванні земельних відносин // Матеріали VIII Всеукраїнської науково-практичної заочної конференції "Наука України. Перспективи та потенціал" (м. Київ, 29-30.09.2013 р.) / Всеукраїнське громадське партнерство "Нова Освіта" - Київ.: 2013. – С. 58-61.

175. Прокопович Т.Г. Проблемні питання правового регулювання здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель в Україні [Текст] / Т. Г. Прокопович. "Тенденції та пріоритети реформування законодавства України": Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Херсон, 25-26 жовтня 2013 р. - Херсон: Видавничий дім "Гельветика", 2013 р. С.81-84.

176. Прокопович Т. Г. Розбудова системи державного управління земельними відносинами / Т.Г. Прокопович // Український соціум: наука - освіта - виробництво: Збірник наукових праць / [Алимов О. М., Бугай В. Ю., Шкарлет С. М., Худолей В. Ю. та ін.]; за ред. д.е.н., проф. В. В. Микитенко. Вип. 4. - Київ, МНТУ ім. Ю. Бугая, Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України та НАН України, Асоціація ТЕКУ, Вид-во ПП Вишемирський В.С. - 2013. – С. 145-154.

177. Регіональна економіка [Текст] : підручник / за ред. Є. П. Качана. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 800 с.

178. Регіональна програма розвитку земельних відносин у Локачинському районі Волинської області на 2011 - 2016 роки, затверджена рішенням Локачинської районної ради від 04.03.2011 р. № 4/12 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://lokachi-rayrada.gov.ua/content/regionalna-programa-rozvitku-zemelnih-vidnosin-u-lokachinskomu-rayoni-volinsko-oblasti-na-20>. - Заголовок з екрану.

179. Реформування державної політики в Україні: теоретико-методологічні засади дослідження та впровадження [Текст] / авт. кол. : В. А. Ребкало (кер.) [та ін.] ; за заг. ред. В. В. Тертички, В. А. Шахова.– К. ; Львів : НАДУ, 2012. – 352 с.

180. Рішення Київської міської ради від 25.09.2003 р. № 16/890 "Про Порядок здійснення самоврядного контролю за використанням і охороною земель у м. Києві" [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/4836DB09D69C875EC22573C0005388F6?OpenDocument. - Заголовок з екрану.

181. Рішення Чернігівської міської ради від 28.04.2011 р. «Про затвердження Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель територіальної громади міста Чернігова» [Електронний ресурс]. - Режим

доступу: <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/document/rishennya-sesii/1176>. - Заголовок з екрану.

182. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року від 17.06.2009 р. N 743-р 513 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-p>.

183. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 01.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

184. Рощина Ю. В. О степени обоснованности норматива лесистости территории Украины [Електронний ресурс] / Ю. В. Рощина // Збірник наукових праць "Економіка сьогодення: питання та перспективи". – Режим доступу: <http://economics-issues.com.ua/zmist-zhurnalu/ekonomika-sogodennya-aktualni-pitannya-ta-perspektivi-2013-2/o-stepeni-obosnovannosti-normativa-lesistosti-territorii-ukrainy/>. - Заголовок з екрану.

185. Садченко О. В. Інтегруюча роль екологічного маркетингу в регіональному відтворенні і сталому розвитку [Текст] / О.В. Садченко // Регіональна економіка. – 2001. – №4. – С. 123-131

186. 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.

187. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970—1980) в 11 томах [Електронний ресурс] / Том 8, 1977. - Режим доступу: <http://sum.in.ua/> . - Заголовок з екрану.

188. Словник термінів і понять з державного управління [Текст] / уклад.: В. Я. Малиновський. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. -254 с.

189. Статистичний бюлетень. Кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Статистичний збірник [Текст]. - Державна служба статистики України. Київ, 2015.

190. Статистичний щорічник України за 2013 [Текст] / За ред. О. Г. Осауленка. Київ, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/publ1_u.htm. - Заголовок з екрану.

191. Стратегічне планування. Навчальний посібник [Текст] / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Л.: ЗУКЦ, 2008. – 138 с.

192. Суворов В. П. Концептуальні основи стратегії розвитку державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування [Електронний ресурс] / В. П. Суворов. // Державне будівництво. - 2014. - № 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2014_2_16.pdf. - Заголовок з екрану.

193. 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.

194. Титаренко Т. Г. Концептуальні засади побудови державної політики регулювання земельних відносин в Україні [Текст] / Т. Г. Титаренко // Університетська наука і освіта. Збірник матеріалів студентської міжнародної науково-практичної конференції 15.07. 2015 р. – Дніпропетровськ: «ФОП Дробязко С.І.», 2015. – С. 50-55.

195. 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.

196. Титаренко Т.Г. Моніторинг наслідків реалізації державної політики регулювання земельних відносин [Електронний ресурс] / Т. Г. Титаренко // Сучасна наука: проблеми та перспективи (частина 1. Секції Державне управління. Технічні науки) : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції м. Київ, 13-14 жовтня 2015 року. – Київ. : МЦНД, 2015. – С. 2-5.

197. Титаренко Т. Г. Поняття державного регулювання і державного управління земельними відносинами [Текст] / Т. Г. Титаренко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія : Економічні науки. - 2014. - № 4. - С. 72-78.

198. Титаренко Т. Г. Поняття та сутність і зміст державної політики регулювання земельних відносин в Україні [Електронний ресурс]/Т. Г. Титаренко // Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток", № 8, 2015 – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=873>. - Заголовок з екрану.

199. Титаренко Т. Г. Стратегічні цілі державної політики регулювання земельних відносин / Т.Г. Титаренко // Збірник наукових праць. Матеріали XII Міжнародної наукової інтернет-конференції «Актуальні проблеми сучасної науки», м. Київ. - 2015 р. - С. 75 - 87.

200. Титаренко Т. Г. Стратегія формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні / Т. Г. Титаренко // Держава та регіони : науково-виробничий журнал Класичного приватного університету. – Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2015. – № 2 (50). - С. 40-45. - (Серія «Державне управління»).

201. Титаренко Т. Г. Теоретичні аспекти застосування програмно-цільового підходу в державному управлінні земельними відносинами / Т. Г. Титаренко // Зб. наук. праць Донецького державного університету управління «Сучасні проблеми державного управління». – Донецьк: ДонДУУ, 2014. – Т. XV. – Вип. 294. Серія "Державне управління". - С.13-21.

202. Титаренко Т. Г. Функціональна характеристика діяльності суб'єктів державного управління земельними відносинами [Текст] / Т. Г.Титаренко // Проблеми і перспективи економіки та управління. 2015. – № 1 (1). – С. 222-234.

203. Титаренко Т. Г. Цільові функціонали державного регулювання земельних відносин в Україні / Т. Г. Титаренко // Західноукраїнський науковий вісник [текст]: мат. V Всеукр.наук.-практ.конф. “Актуальні проблеми державного

управління” (30.11.2015 р. - м. Івано-Франківськ). — Івано-Франківськ: ГО “ЗУНТ”, 2015. - Вип.2. – С. 18-26.

204. Титаренко Т.Г. Шляхи реформування регіональної політики регулювання земельних відносин [Текст] / Т. Г.Титаренко // Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації : матеріали наук.-практ. конф. до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентові України та з нагоди 5-річчя кафедри регіональної політики та публічного адміністрування. 29 квіт. 2015 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. С.198-201.

205. Толковый словарь Ожегова [Електронний ресурс] / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — 1949 ; S992. - Режим доступу : <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/252530>

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

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

208. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27.11.2014 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>. - Заголовок з екрану.

209. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. [Електронний ресурс] / Міжнародний документ http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_a11. - Заголовок з екрану.

210. Указ Президента України "Про Концепцію державної регіональної політики" від 25.05.2001р. № 341/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341/2001?nreg=341%2F2001&find=1&text=%EF%F0%E8%ED%F6&x=0&y=0>.

211. Указ Президента України «Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів» від 06.01.1996 р. № 34/96 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/34/96>. - Заголовок з екрану.

212. Указ Президента України "Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020" від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

213. Указ Президента України "Про затвердження Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах" від 13.05.1996 р. № 340/96 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/340/96>.

214. Указ Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 09.12.2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.

215. Указ Президента України "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки" від 03.12.1999 р. № 1529/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1529/99>.

216. Указ Президента України "Про Державне агентство земельних ресурсів України" від 08.04.2011 р. № 445/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/445/2011>.

217. Указ Президента України "Про Положення про Державну екологічну інспекцію України" від 13.04. 2011 р. № 454/011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>.

218. Указ Президента України "Про Міністерство аграрної політики та продовольства України" від 23.04.2011 р. № 500/2011 [Електронний ресурс] (Зі змін. та доповн.) – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/500/2011>.

219. Указ Президента України "Про Положення про Міністерство інфраструктури України" від 12.05.2011 р. № 581/2011 зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/581/2011/page?text=%E7%E5%E5>.

220. Указ Президента України "Про Положення про Державне агентство лісових ресурсів України" від 13.04. 2011 р. № 458/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/458/2011>.

221. Указ Президента України "Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки" 30.05.2001 р. № 372 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/372/2001>.

222. Україна-2014: соціально-економічна криза та пошук шляхів реформування. Експерти про стан і перспективи економіки. Громадяни про ситуацію у країні, про владу, її підтримку і відповідальність [Електронний ресурс] / Центр Розумкова. Київ – 2014. Режим доступу: http://www.uceps.org/upload-/2014_Ekonomika_101114_NNN.pdf. - Заголовок з екрану.

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

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

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

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

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

228. 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>

229. 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.

230. 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.

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

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

233. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации [Текст] / авт. коллектив: д.э.н. Любовный В. Я., к.г.н. Зайцев И. Ф., к.э.н. Воякина А. Б., к.э.н. Пчелинцев О. С., д.т.н. Герцберг Л. Я., к.э.н. Шим Г. А. // Московский общественный фонд. Институт макроэкономических исследований (ГУ ИМЭИ при Минэкономике России). - М., 2001.

234. 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.

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

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

237. 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. ЛПІ-ДУ НАДУ. – 2008. – № 2.: Офіц. веб-сайт Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського. – Режим доступ : <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2007/07ktszsp.zip>.

238. 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.

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

240. Шевченко И. К. Механизм формирования и реализации промышленной политики. Программно-целевой подход Монография [Электронный ресурс] / Шевченко И. К., Боровская М. А., Лабуцкая Е. И. Белякова [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://keconomy.tti.sfedu.ru/person/liter/15.Shevchenko%20I.K.,%20-Borovskaia%20M.A.,%20Labutckaia%20%20E.I..pdf>. - Заголовок з екрану.

241. 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

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

243. Шульга М. В. Актуальные проблемы правового регулирования земельных отношений в современных условиях: Дис. докт. юрид. наук. 12.00.06. - Харьков, 1998.

244. 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.

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

246. 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.

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

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

249. Н. ТОМИЋ. Transparent Valuation as a Planning Support for Just Land Management System (LMS) , S. MASTELIĆ IVIĆ, M. ROIĆ, Croatia [Електронний ресурс]. - Режим доступа: http://www.fig.net/pub/fig2014/papers/ts05f/TS05-F_tomic_mastelic_ivic_et_al_6891.pdf. - Заголовок з екрану.

250. James E. Anderson, Public Policy Making: An Introduction [Text] / James E. Anderson. 3rd ed. (Boston:Houghton Mifflin Company, 1984): 3
251. Salukvadze J. Good governance and natural resourcer tenure in Eastern Europe and Cis region [Text] / J. Salukvadze // ФАО Tbilisi State University, Georgia. 2008.
252. 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.
253. Morrison T. Actionable learning. A Handbook for Capaciti building Throuhg Case Based Learning [Text] /T. Morrison // Asian Development Bank Institute. Tokyo. 2002.
254. Pugachov M. Land reform and title registration in Ukraine, available at . [Електронний ресурс] / М. Pugachov, О. Shevtsov // Офіц. веб-сайтПрограми розвитку ООН в Україні. – Режим доступу : http://www.un.org.ua/brc/en_wdp.html . - Заголовок з екрану.
255. Thomas R. Dye, Understanding Public Policy [Text] / (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1972): 2.)
256. Tytarenko T. The Mechanism of State Regulation of Lend Relations in Ukraine / Т. Tytarenko // Public Policy and Economic Development. Scientific and Practical Journal. - 2015. - Issue 5(9). 2015. - pp. 112 - 126.
257. Roy L. Prosterman, Timothy M. Hanstad. Legal Impediments to Effective Rural Land Relations in Eastern Europe and Central Asia: A Comparative Perspective [Text] / Roy L. Prosterman, Timothy M. Hanstad / World Bank Publications, 1999 p. - 325 с.
258. William I. Jenkins, Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective [Text] / William I. Jenkins. Martin Robertson. London, 1978
259. World Agricultural Supply and Demand Estimates [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.usda.gov/oce/commodity/wasde/latest.pdf>. - Заголовок з екрану.

ДОДАТКИ

Додаток А



УКРАЇНА

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ЧЕРНІГІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

вул. Шевченка, 95, м. Чернігів, 14027, тел. (04622) 3-16-51, факс (04622) 3-42-44, E-mail: cstu@stu.cn.ua

15.10.2015 № 202/08-3112

На № _____

Спеціалізована вчена рада
K20.052.07

ДОВІДКА

Здобувач кафедри менеджменту інноваційної діяльності та державного управління Чернігівського національного технологічного університету Титаренко Тетяна Григорівна протягом 2012-2015рр. виступала в якості виконавця наукової теми "Удосконалення механізмів реалізації функцій державного управління та місцевого самоврядування в умовах адміністративної реформи: регіональний зріз" (номер державної реєстрації 0113U003163, 2013 – 2019 рр.), в межах якої: а) дістало подальшого розвитку понятійно-категоріальне поле теорії державного управління за рахунок авторського трактування наступних понять: «земельні відносини», «державне управління земельними відносинами», «державне регулювання земельних відносин», «державна політика регулювання земельних відносин», «механізм регулювання земельних відносин в Україні», «процеси формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин», «земельно-ресурсний потенціал»; б) автором запропоновано механізм формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні, та побудовано схему капіталізації земельних відносин і ресурсів в Україні задля подальшого удосконалення відповідного механізму державного регулювання.

Проректор з наукової роботи
д.т.н., професор

В.В. Казимір



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел. 255-28-40

№ 04-11/16-311

"02" 12 2015р.

Довідка

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Титаренко Тетяни Григорівни
«Формування та реалізація державної політики регулювання земельних
відносин в Україні»

Результати дисертаційного дослідження на тему: "Формування та реалізація державної політики регулювання земельних відносин в Україні" (автор Титаренко Т.Г.) розглянуто в Комітеті Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин та використано в практичній роботі при розгляді проектів Законів "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин" (реєстрація за №1252 від 04.12.2014), "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо спрощення процедури приватизації земельних ділянок громадянами)" (реєстрація за №2239а від 02.07.2015).

Вважаємо, що висновки та пропозиції, які містяться у цих концептуальних матеріалах, є достатньо обґрунтованими і становлять практичний інтерес для вдосконалення державного регулювання земельних відносин в Україні.

Довідка видана для пред'явлення в спеціалізовану вчену раду по захисту дисертацій.

Голова Комітету

Т.В. Кутовий



УКРАЇНА

ЧЕРНІГІВСЬКА ОБЛАСНА РАДА

пр. Миру, 43, м. Чернігів, 14000, тел./факс. (0462)676-652, e-mail: zagaln.viddil@gmail.com, код ЄДРПОУ 25618741

22.10.2015 № 01-05/1356

На № _____ від _____

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Титаренко Тетяни Григорівни
«Формування та реалізація державної політики регулювання земельних
відносин в Україні»**

Наукові дослідження Титаренко Т.Г. у сфері формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні знайшли практичне застосування у роботі Чернігівської обласної ради. Зокрема, визначені автором сутність та зміст процедур провадження стратегічного планування, що засновані за використанні положень програмно-цільового підходу до формування державної політики регулювання земельних відносин використано при обґрунтуванні методичних, організаційних та соціально-економічних засад довготривалого розвитку сфери земельних відносин Чернігівської області.

Пропозиції Титаренко Т.Г. щодо вдосконалення капіталізації земельних відносин і ресурсів в Україні задля подальшого удосконалення відповідного механізму державного регулювання земельними відносинами дозволять підвищити рівень конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості земельних ресурсів як в державі загалом, так і в області зокрема.

Голова обласної ради



М.В.Зверев



УКРАЇНА
ЧЕРНІГІВСЬКА МІСЬКА РАДА
УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ

вул. Коцюбинського, 82, м. Чернігів, 14000, тел. 774-761, E-mail: uzemres@chernigiv-rada.gov.ua

19.10.2015 № 5866

На № _____ від _____

Довідка

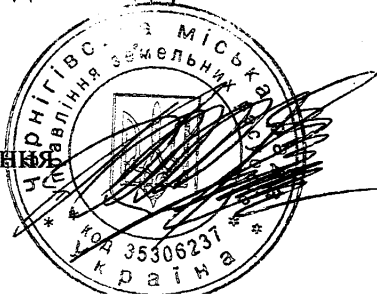
про використання результатів наукового дослідження
Титаренко Тетяни Григорівни на тему:
«Формування та реалізація державної політики регулювання земельних
відносин в Україні»

Результати дисертаційного дослідження Титаренко Т. Г. мають практичне значення завдяки використанню в роботі управління авторських методичних рекомендацій по удосконаленню комплексу організаційних, правових, інформаційних та інституціональних заходів, спрямованих на вирішення пріоритетних проблем розвитку земельних відносин в Україні при розробці Програми розвитку земельних відносин на території міста Чернігова на 2013-2016 роки, а також завдяки їх використанню в аналітичній роботі управління земельних ресурсів Чернігівської міської ради.

Титаренко Т.Г. запропоновано шляхи підвищення ефективності реалізації функцій органів управління земельними відносинами, зокрема, органами місцевого самоврядування.

Також практичне значення мають сформовані дисертантом стратегічні та операційні цілі та завдання державної політики регулювання земельних відносин в Україні.

В.о. начальника управління



О.В. Лось

Додаток Б

Таблиця Б.1

Дефініційне визначення сутності та змісту поняття «земельні відносини» *

Джерело і автор дефініційного визначення	Сутність та зміст дефініційного визначення базового поняття
Стаття 2 Земельного кодексу України [78]	Суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею
Г. Д. Гуцуляк [22, с. 6]	Земельні відносини є елементом виробничих відносин суспільства, а за соціальною природою належать до економічної бази суспільства. Грунтуючись на тій чи іншій формі власності на землю та інші засоби виробництва, земельні відносини водночас визначають ці форми користування землею, ступінь і раціональність використання землі та інших засобів виробництва, впливають на розвиток продуктивних сил суспільства
М. В. Бочков [80, с. 3]	Відносини в області володіння і користування землею як засобом виробництва. Вони є складовим елементом виробничих відносин суспільства і мають в своїй основі форми власності на землю, знаряддя виробництва і інші засоби виробництва
М. М. Федоров [226, с. 12]	Суспільні відносини щодо володіння, користування, розпорядження і управління землею на державному, господарському і внутрішньогосподарському рівнях як об'єктом господарювання і засобом виробництва у сільському господарстві
Н. Є. Павленко [120, с. 280]	Земельні відносини — це відносини між індивідуумами, суспільством і державою з приводу власності на землю як основного фактору виробничої діяльності у сільському господарстві, а також порядок, умови і форми землеволодіння / землекористування, розпорядження землею і результатами отриманими на ній
В. В. Носік [115, с. 154]	Розуміє земельні відносини як врегульовані нормами та методами земельного, приватного, публічного права суспільні відносини, що виникають між суб'єктами у процесі здійснення права власності на землю українського народу, державного і самоврядного регулювання земельних відносин, виконання заходів з охорони і раціонального використання землі як основного національного багатства, захисту суб'єктивних земельних прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, територіальних громад, держави
М. В. Шульга [244, с. 118]	Вольові суспільні відносини, об'єктом яких є земля як складова частина біосфери, що забезпечує належне існування флори і фауни та життєдіяльності людини
М. М. Мірошніченко [101, с. 14]	Визначив та деталізував сутність і зміст земельних відносин як таких, які пов'язані із використанням, охороною та відтворенням землі.

Джерело: * Систематизовано й узагальнено автором дисертації, що представлено за результатами опрацювання доробку, репрезентованого у наукових роботах [22;78; 80; 101; 115; 120; 226; 244].

Продовження додатка Б

Таблиця Б.2

Відмінності у змісті державної політики щодо провадження земельної реформи в країнах Центральної та Східної Європи і СНД *

Країна	Межі приватизації землі	Стратегія приватизації землі	Стратегія виділення землі	Межі передачі прав на землю в післяприватизаційний період
Країни Східної та Центральної Європи				
Румунія	Вся земля	Реституція + розподіл	Земельні ділянки	Продаж/купівля, оренда
Угорщина	Вся земля	Реституція + розподіл	Земельні ділянки	Продаж/купівля, оренда
Болгарія	Вся земля	Реституція	Земельні ділянки	Продаж/купівля, оренда
Естонія	Вся земля	Реституція	Земельні ділянки	Продаж/купівля, оренда
Латвія	Вся земля	Реституція	Земельні ділянки	Продаж/купівля, оренда
Литва	Вся земля	Реституція	Земельні ділянки	Продаж/купівля, оренда
Чехія	Вся земля	Реституція	Земельні ділянки	Продаж/купівля, оренда
Словацьчина	Вся земля	Реституція	Земельні ділянки	Продаж/купівля, оренда
Польща	Вся земля	Продаж належної державі землі	Земельні ділянки	Продаж/купівля, оренда
СНД				
Вірменія	Вся земля	Реституція	Земельні ділянки	Продаж/купівля, оренда
Грузія	Вся земля	Розподіл	Земельні ділянки	Продаж/купівля, оренда
Азербайджан	Вся земля	Розподіл	Земельні ділянки	Продаж/купівля, оренда
Молдова	Вся земля	Розподіл	Паперові частки в ділянки	Продаж/купівля, оренда
Україна	Вся земля	Розподіл	Паперові частки в ділянки	Продаж/купівля, оренда
Киргизстан	Вся земля	Розподіл	Паперові частки в ділянки	Продаж/купівля, оренда
Казахстан	Вся земля	Розподіл	Паперові частки в ділянки	Продаж/купівля, оренда
Російська Федерація	Вся земля	Розподіл	Частки	Продаж/купівля, оренда
Таджикистан	Земля не приватизована	Стратегія відсутня	Паперові частки в ділянки	Права користування
Туркменістан	Вся земля	Стратегія відсутня. Цілинні землі передаються фермерам	Користування на правах оренди	Права не можуть бути передані
Узбекистан	Земля не приватизована	Стратегія відсутня	Користування на правах оренди	Права не можуть бути передані
Білорусь	Тільки присадибні ділянки	Стратегія відсутня	Стратегія відсутня	Права не можуть бути передані

Джерело * Визначено та систематизовано у табличному вигляді автором дисертації за свідченнями, приведеними у науковому джерелі [17; 246]

Продовження додатка Б

Таблиця Б.3

Принципи забезпечення результативності державної політики регулювання земельних відносин*

Принципи	Загальні принципи державної політики регулювання земельних відносин	Джерело
Назва принципу та його зміст	Конституційності та законності - відповідності Конституції та законам, України, актам ВРУ, Президента України та КМУ здійснюваних заходів з реалізації державної політики регулювання земельних відносин.	[2; 21, с. 72; 38, с. 563; 235]
	Комплексності - врахування та просторової узгодженості реалізації усіх складових державної політики регулювання земельних відносин: політичної, соціальної, економічної, екологічної, гуманітарної.	[11; 21, с. 71; 77, с. 523]
	Децентралізації - перерозподілу владних повноважень на користь органів місцевого самоврядування з передачею їм відповідних ресурсів.	[77, с. 29; 179, с. 16; 210]
	Субсидіарності - надання публічних послуг максимально близько до її безпосереднього споживача з урахуванням можливості якісного їх надання шляхом концентрації для цього матеріальних, фінансових та інших ресурсів на відповідному рівні територіального управління.	[77, с. 29; 179, с. 16]
	Доступності - забезпечення належного та своєчасного надання публічних послуг в галузі земельних відносин, простоти та вільного доступу осіб до їх отримання.	[77, с. 29]
	Програмності - реалізації державної політики регулювання земельних відносин на основі взаємозв'язаних довгострокових стратегій, планів, програм.	[38, с. 573]
	Партнерства - забезпечення тісного співробітництва, кооперації та солідарності між органами центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання, інститутами громадянського суспільства в процесі формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин.	[77, с. 29]
	Відкритості - прозорості, прогнозованості, передбачуваності діяльності центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації державної політики регулювання земельних відносин.	[21, с. 72; 38, с. 561; 179, с. 16]
	Відповідальності - центральні, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування всіх рівнів у межах наданих їм повноважень несуть усю повноту відповідальності за формування і реалізацію державної політики регулювання земельних відносин.	[21, с. 72]
	Наукового обґрунтування - використання науки при виробленні та реалізації управлінських рішень, а також глибоке вивчення практичного досвіду, всебічне вивчення наявних резервів.	[9; 41, с. 568]
Назва принципу та його зміст	Спеціальні принципи державної політики регулювання земельних відносин	Джерело
	Стратегічного і поточного планування земельних відносин і землекористування.	[246, с. 61]
	Гармонізації земельного законодавства України із законодавством Європейського Союзу.	[246, с. 61]
	Переважного застосування визначених законом економічних методів регулювання земельних відносин, землекористування, відтворення земельних ресурсів.	[246, с. 61]
	Пріоритетності завдань щодо охорони та відтворення родючості земель.	[246, с. 61]
	Посилення державного впливу на оптимізацію структури аграрного землекористування, консолідацію земель в аграрній сфері.	[246, с. 61]
	Платності використання земель	[223, с. 52]
	Рационального використання земель	[223, с. 52]
Цільового використання земель - використання земель виключно за призначенням	[223, с. 52]	

Джерело: * Систематизовано й узагальнено автором, що представлено за результатами опрацювання доробку, репрезентованого у роботах [2; 9; 21; 38; 77; 179; 223; 246].

Продовження додатка Б

Таблиця Б.4

Узагальнення базових принципів забезпечення результативності державної політики регулювання земельних відносин *

1	2	3
Назва принципу та його зміст	Загальні принципи державної політики регулювання земельних відносин	Джерело
	Координованості - узгодження пріоритетів реформ та дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, що спрямовані на реалізацію державної політики регулювання земельних відносин і впливають як на розвиток земельних відносин, так і на соціально-економічний розвиток України та її регіонів, загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, цілей, секторальних політик, транскордонного та міжрегіонального співробітництва загалом.	Авторська розробка і обґрунтування
	Деконцентрації – перерозподілу владних повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з метою недопущення їх надмірної зосередженості у одному органі державного управління, його монополізму при регулюванні земельних відносин.	Авторська розробка і обґрунтування
	Пріоритетності та поетапності - визначення пріоритетних цілей та етапів реалізації державної політики регулювання земельних відносин та концентрація необхідних ресурсів на певних етапах реалізації державної політики.	Авторська розробка і обґрунтування
	Спеціальні принципи державної політики регулювання земельних відносин	Джерело
Назва принципу та його зміст	Відкритості інформації про стан земельних ресурсів країни - кожна особа має можливість в передбаченому законом порядку отримати будь-яку інформацію про стан земельних ресурсів країни	Авторська розробка і обґрунтування
	Пріоритетності екологічної складової землекористування перед економічною складовою - визначальним є пріоритет інтересів охорони природи й екологічної безпеки над економічними інтересами землекористувачів і землевласників	Авторська розробка і обґрунтування
	Безконтактного надання державницьких послуг у сфері земельних відносин - адміністративні послуги в сфері земельних відносин надаються суб'єктами надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг	Авторська розробка і обґрунтування

Джерело: * Розроблено автором дисертації.

Продовження додатка Б

Таблиця Б.5

Особливості використання положень системного підходу щодо формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні на сучасному етапі її розвитку *

<i>Системний підхід</i> – напрям методології спеціального наукового пізнання та соціальної практики, в основу якого покладено дослідження об'єктів як систем.	
Домінанти підходу	<p>Вивчення взаємопов'язаних об'єктивних закономірностей, що визначають характер і засади планування.</p> <p>Визначення мети розвитку досліджуваної системи з позицій системи вищого рівня, частиною якої вона є.</p> <p>Розкриття характеру взаємозв'язків і призначення кожної підсистеми.</p> <p>Дослідження особливостей процесу політики й зворотних зв'язків.</p> <p>Визначення характеру й ступеня впливу на систему умов її функціонування (середовища політики).</p> <p>Вивчення процесів прийняття рішень у кожному елементі системи з урахуванням його взаємодії з іншими та його місця в системі в цілому.</p>
Принципи підходу	<p>Принцип цілісності, тобто неможливості звести властивості системи до суми властивостей елементів, які її складають, і неможливості відділити елементи від властивостей цілого; залежність кожного від його місця, функції всередині цілого. Зазначений принцип дає змогу розглядати систему одночасно і як ціле, і як підсистему вищих рівнів.</p> <p>Принцип структурності дає можливість аналізувати елементи системи та їхні взаємозв'язки в межах конкретної організаційної структури. Як правило, процес функціонування системи зумовлений не стільки властивостями її окремих елементів, скільки властивостями самої структури.</p> <p>Принцип взаємозалежності структури і зовнішнього середовища, за яким система формує і виявляє свої властивості в процесі взаємодії із зовнішнім середовищем та є при цьому провідним активним компонентом взаємодії.</p> <p>Принцип множинності опису кожної системи, за яким кожна система є складною, її адекватне пізнання потребує побудови множини різноманітних моделей, кожна з яких описує тільки певний аспект системи.</p> <p>Принцип ієрархічності, де кожний компонент системи, у свою чергу, розглядається як система, а досліджувана система в цьому разі є одним із компонентів більш широкої, глобальної системи.</p>

Джерело: * Систематизовано й узагальнено автором дисертації, що представлено за результатами опрацювання доробку, репрезентованого у наукових роботах [88; 177; 227, с. 60–61].

Таблиця Б.6

Положення ситуаційного підходу щодо формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні *

<i>Ситуаційний підхід</i> - вибір різних методів та засобів управління залежно від їх ефективності в конкретній ситуації	
Домінанти підходу	можливість застосування різних методів управління; є безпосередньою сполучною ланкою між сучасним станом науки управління та її майбутнім і значною мірою створює умови її розвитку.
Принципи підходу	володіння засобами професійного управління, що довели свою ефективність; передбачення ймовірних наслідків (як позитивних, так і негативних) застосування певних методик або концепцій; правильна інтерпретація ситуації; прив'язка конкретних прийомів до конкретних ситуацій, тим самим забезпечуючи досягнення цілей організації найбільш ефективним шляхом за існуючих умов.

Джерело * Узагальнено автором дисертації за даними наукових джерел [38, с. 240, 317, 392, 481, 520].

Продовження додатка Б

Елементи системного забезпечення формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні	
Правовий	<ul style="list-style-type: none"> - формування належного правового середовища необхідного для реалізації державної політики регулювання земельних відносин з урахуванням національного та міжнародного досвіду, міжнародних зобов'язань України, керівних документів Ради Європи і Європейської Комісії, а також особливої, координуючої ролі державної політики регулювання земельних відносин у забезпеченні сталого розвитку України та її регіонів, визначенні секторальних політик; - розробки та прийняття стратегії державної політики регулювання земельних відносин до 2025 року, а також середньострокових програм реформування та розвитку земельних відносин та цільових програми за окремими напрямками; - розробку та ухвалення нової редакції Земельного кодексу України - максимально кодифікованої та повної, узгодженої із зацікавленими сторонами, громадськістю, адаптовану до вимог та стандартів Європейського Союзу, а також прийняття нових законів, спрямованих на забезпечення формування та реалізації державної політики регулювання земельних, внесення відповідних змін до законодавств у земельній, бюджетній, податковій сферах, з питань діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, реформи адміністративно-територіального устрою; - аналіз та узгодження нормативно-методичного забезпечення прогнозування та планування соціально-економічного розвитку, просторового планування територій, землеустрою, інших інструментів реалізації державної політики регулювання земельних відносин для їх системного, інтегрованого використання; - розмежування повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин з визначенням ефективних правових механізмів реалізації повноважень головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики регулювання земельних відносин.
Інституційний	<ul style="list-style-type: none"> - створення єдиного державного органу з управління земельними відносинами як багатофункціональним і структурно складним об'єктом, зі складовими частинами з управління землями державної власності, землеустрою, геодезії та картографії, державного земельного кадастру; - створення єдиного державного органу з контролю за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності; - запровадження посади інженерів-землепорядників міських, сільських і селищних громад, утворення районних та обласних відділів (управлінь) земельних ресурсів виконавчих органів рад; - відновлення науково-дослідної спрямованості роботи інститутів землеустрою, формування на їх базі наукового центру для розроблення наукових основ державної політики регулювання земельних відносин, здійснення методологічного, аналітичного, правового, інформаційного забезпечення та моніторингу реалізації державної політики регулювання земельних відносин; - створення на засадах публічно-приватного партнерства агенцій перспективного розвитку земельних відносин в регіонах України.
Інформаційний	<ul style="list-style-type: none"> - удосконалення системи збору, систематизації, аналізу та поширення даних державної статистики та іншої інформації про стан земельних ресурсів України та її регіонів, тенденції розвитку земельних відносин в Україні, забезпечення повноти, об'єктивності, постійної актуалізації такої інформації, можливості її використання для обґрунтування управлінських рішень, безперешкодного доступу до неї заінтересованих осіб; - підготовка центральним органом виконавчої влади з питань державної політики регулювання земельних відносин кожні три роки Національної доповіді про стан земельних ресурсів України, як національного багатства держави; - створення у кожному регіоні інформаційно-комунікаційної інфраструктури системи електронного врядування в сфері земельних відносин; - забезпечення вільного доступу фізичних та юридичних осіб, органів державної влади та місцевого самоврядування до інформації державного земельного кадастру про землі в межах території держави; - розвиток механізмів забезпечення взаємодії інформаційних підрозділів центральних, регіональних та місцевих органів виконавчої влади із засобами масової інформації, встановлення відповідних взаємоприйнятних стандартів та етичних норм професійної поведінки учасників таких взаємовідносин.
Кадровий	<ul style="list-style-type: none"> - розробка заходів з якісного кадрового забезпечення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; розробка принципів оцінювання наявних необхідних професійних знань, інноваційного мислення і володіння адміністративно-управлінськими технологіями; - визначення критеріїв відбору кадрів, їх просування по службі, ротатії на посадах у різних регіонах, оцінки праці; - формування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, що готуються з урахуванням нових викликів; - створення кадрового резерву керівних працівників, здатних до прийняття і реалізації рішень суб'єктів управління у контексті забезпечення систематичної роботи з особами, включеними до такого резерву у тому числі проведення їх стажувань та навчань у різних регіонах України та за кордоном.
Фінансовий	<ul style="list-style-type: none"> - створення системи фондів для фінансування інструментів реалізації державної політики регулювання земельних відносин; - удосконалення податкової системи держави, для забезпечення прогнозованого та стабільного фінансування адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів адміністративно-територіального устрою.

Рис. Б.1. Елементи системного забезпечення формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні (авторська розробка)

Продовження додатка Б

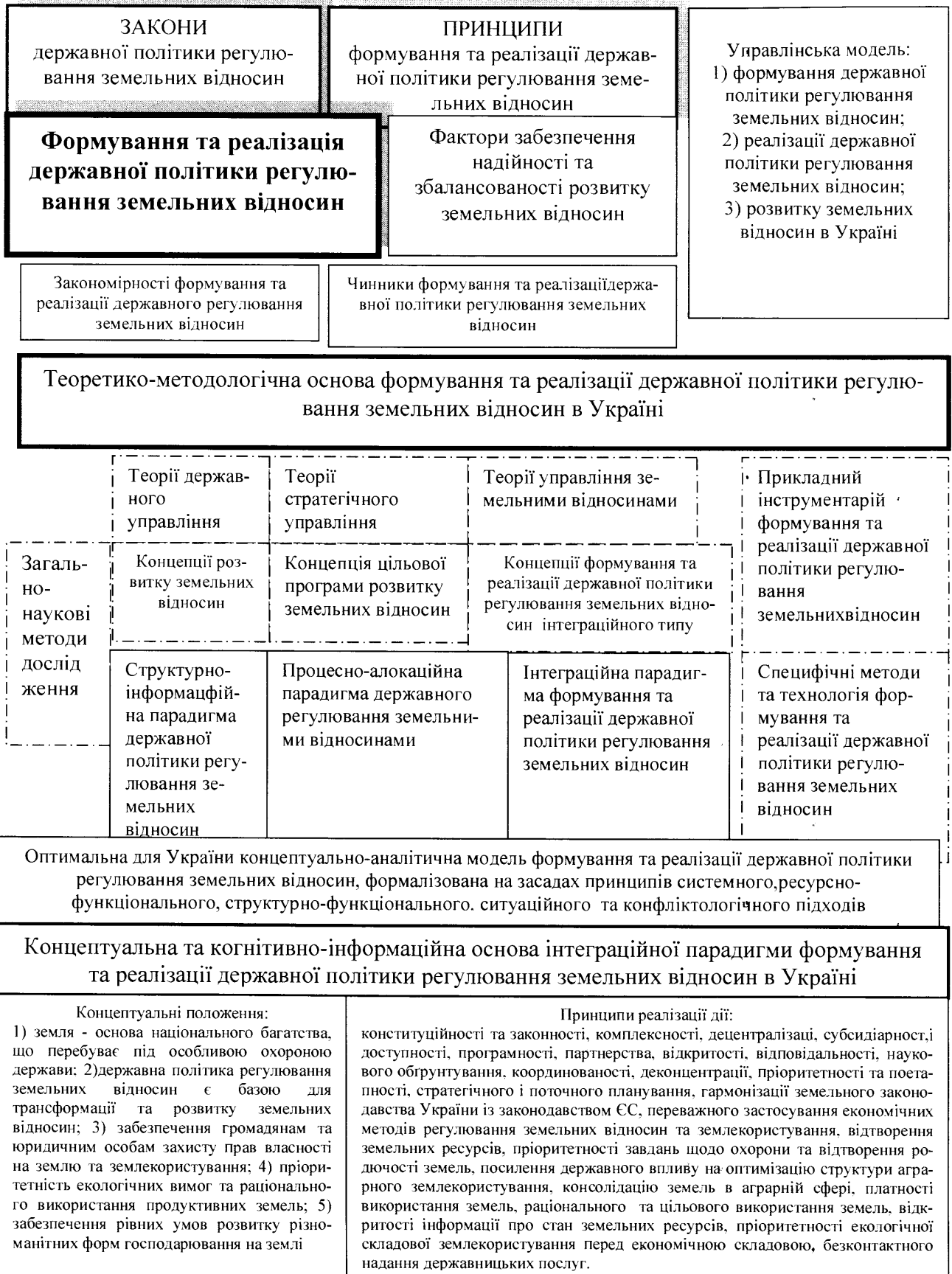


Рис. Б.2. Теоретико-концептуальна основа формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні

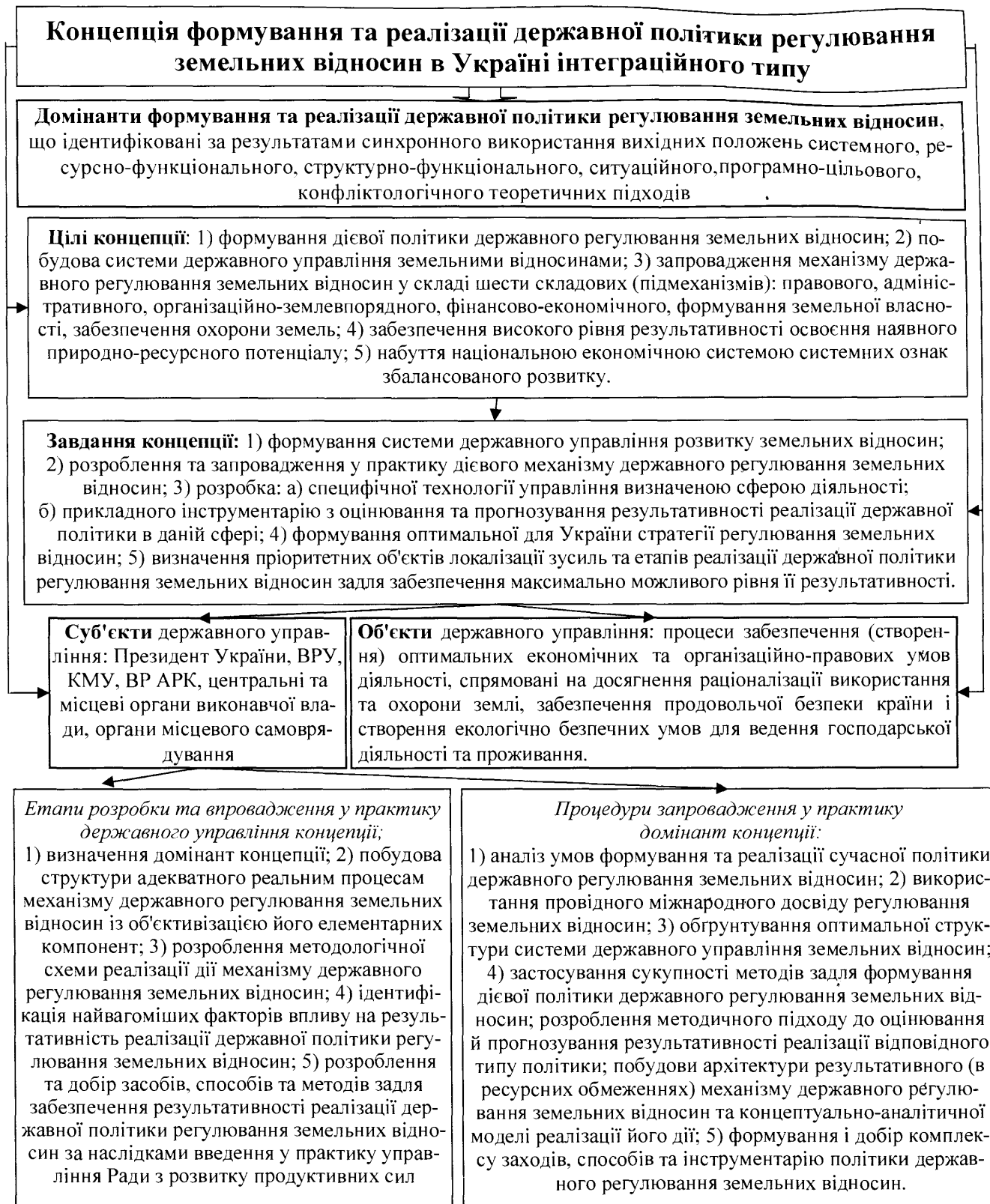
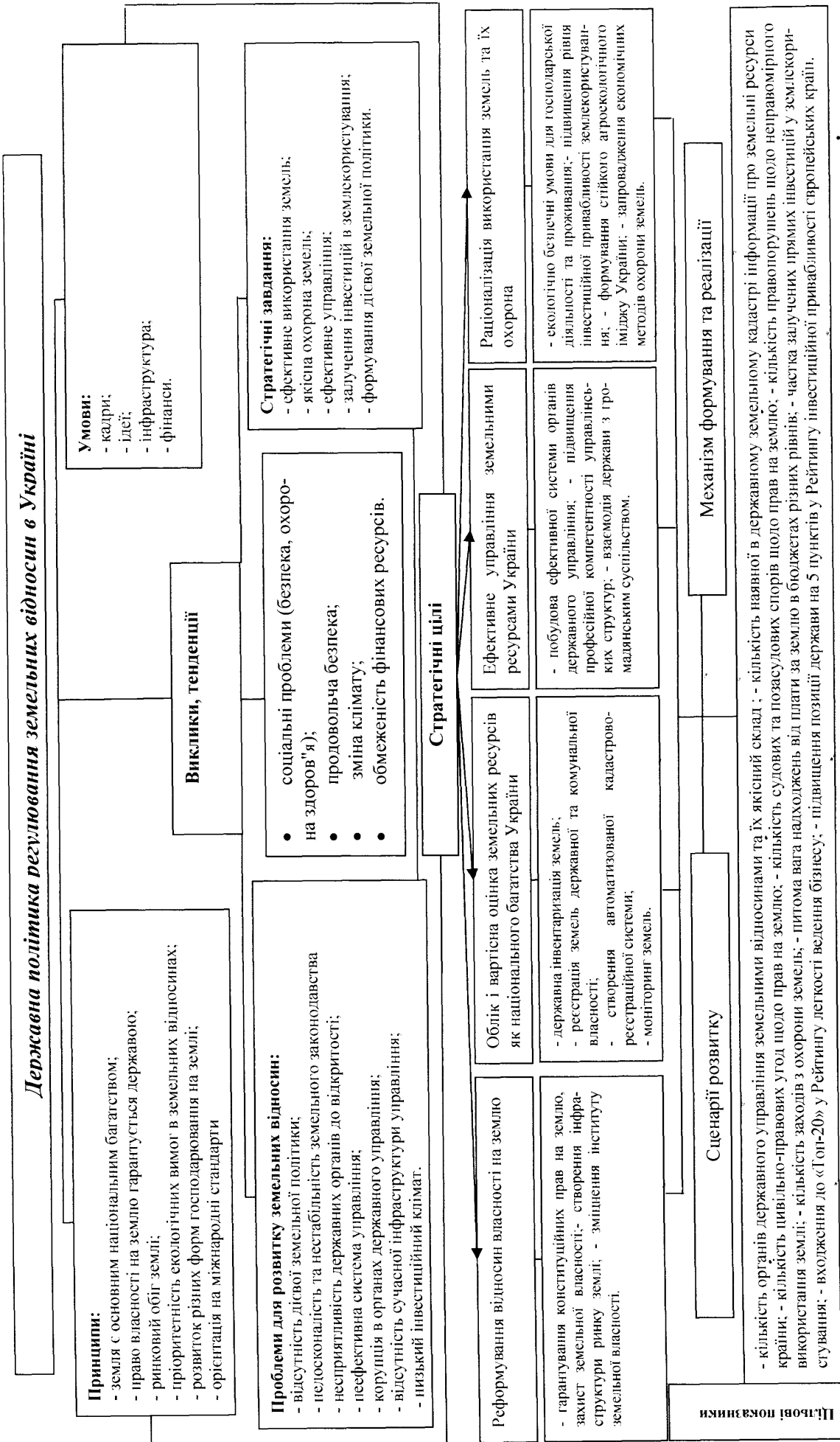


Рис. Б.3. Концепція формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні інтеграційного типу (авторська розробка)



Додаток В

Таблиця В.1

Групи органів управління в галузі земельних відносин *

Група	Склад групи
Органи законодавчої влади	Верховна Рада України
Органи місцевого самоврядування та представницькі органи АРК	Верховна Рада Автономної Республіки Крим
	Обласні ради
	Київська та Севастопольська міські ради
	Районні ради
	Районні у містах ради
Органи виконавчої влади	Сільські, селищні, міські ради
	Кабінет Міністрів України
	Рада міністрів Автономної Республіки Крим
	Місцеві державні адміністрації
	Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин
	Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин
	Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у галузі земельних відносин
	Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин
	Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин
Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, у сфері земельних відносин	
Державні органи приватизації у галузі земельних відносин	

Джерело * Узагальнено та систематизовано у табличному вигляді автором дисертації за свідченнями, приведеними у [55; 66; 78].

Продовження додатка В

Таблиця В.2

Повноваження центральних органів виконавчої влади різних рівнів у сфері земельних відносин*

Державний орган	Повноваження
1	2
Кабінет Міністрів України	<p>розпорядження землями державної власності в межах, визначених ЗКУ</p> <p>реалізація державної політики у галузі використання та охорони земель</p> <p>викуп земельних ділянок для суспільних потреб у порядку, визначеному законом</p> <p>координація проведення земельної реформи; розроблення і забезпечення виконання загальнодержавних програм використання та охорони земель</p> <p>організація ведення державного земельного кадастру, державного контролю за використанням і охороною земель та здійснення землеустрою</p> <p>встановлення порядку проведення моніторингу земель</p> <p>вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону</p>
Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин	<p>участь у розробленні загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель</p> <p>участь у формуванні державної політики в галузі охорони та раціонального використання земель</p> <p>організація моніторингу земель;</p> <p>вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону</p>
Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин	<p>участь у реалізації загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель</p> <p>участь у розробці проектів нормативно-правових актів у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів</p> <p>здійснення державної екологічної експертизи землекористування</p> <p>внесення пропозицій щодо формування державної політики в галузі охорони та раціонального використання земель</p> <p>здійснення міжнародного співробітництва з питань охорони земель</p> <p>вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону</p>
Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального	здійснення державного контролю за додержанням органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також іноземними юридичними особами вимог законодавства про використання та охорону земель щодо: консервації деградованих і малопродуктивних земель; збереження водно-болотних угідь; виконання екологічних вимог при наданні у власність і користування, в тому числі в оренду, земельних ділянок;

Продовження таблиці В.2

1	2
використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у галузі земельних відносин	здійснення заходів щодо запобігання забрудненню земель хімічними і радіоактивними речовинами, відходами, стічними водами, додержання режиму використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; додержання екологічних нормативів з питань використання та охорони земель; установлення та використання водоохоронних зон і прибережних захисних смуг, а також додержання режиму використання їх територій вирішення інших питань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України
Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин	забезпечення проведення земельної реформи здійснення нормативно-правового забезпечення у сфері земельних відносин розробка та забезпечення реалізації загальнодержавних, регіональних програм використання та охорони земель забезпечення здійснення землеустрою, моніторингу земель і державного контролю за використанням та охороною земель забезпечення проведення державної експертизи документації із землеустрою у випадках та порядку, визначених законом, ведення та адміністрування Державного земельного кадастру, охорони земель, реформування земельних відносин розроблення економічного механізму регулювання земельних відносин участь у розробленні заходів щодо розвитку ринку земель міжнародне співробітництво в галузі земельних відносин вирішення інших питань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України
Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин	внесення в установленому порядку пропозицій щодо розпорядження землями державної та комунальної власності, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, регулювання земельних відносин участь у розробленні та виконанні державних, галузевих, регіональних та місцевих програм з питань регулювання земельних відносин, раціонального використання земель, їх відтворення та охорони, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, у проведенні моніторингу земель, територіальному плануванні; організація проведення робіт, пов'язаних із реалізацією земельної реформи проведення відповідно до законодавства моніторингу земель та охорони земель; ведення та адміністрування Державного земельного кадастру; участь у державному регулюванні планування території проведення державної експертизи землевпорядної документації здійснення заходів щодо вдосконалення порядку ведення обліку і підготовки звітності з регулювання земельних відносин, використання та охорони земель, формування екомережі розпорядження землями державної власності в межах, визначених ЗКУ вирішення інших питань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України.

Закінчення таблиці В.2

1	2
<p>Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, у сфері земельних відносин</p>	<p>здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, у сфері земельних відносин, організація та здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності, у тому числі за:</p> <ul style="list-style-type: none"> веденням державного обліку і реєстрацією земель, достовірністю інформації про наявність та використання земель; виконанням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту під час проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних із порушенням ґрунтового покриву, своєчасним проведенням рекультивації порушених земель в обсягах, передбачених відповідним робочим проектом землеустрою; дотриманням вимог земельного законодавства при набутті права власності на земельні ділянки за договорами купівлі-продажу, міни, дарування, застави та іншими цивільно-правовими угодами; дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю; дотриманням правил, встановленого режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд, збереженням захисних насаджень і межових знаків; проведенням землеустрою, виконанням заходів, передбачених проектами землеустрою, зокрема за дотриманням власниками та користувачами земельних ділянок вимог, визначених у проектах землеустрою; розміщенням, проектуванням, будівництвом та введенням в експлуатацію об'єктів, що негативно впливають або можуть вплинути на стан земель; здійсненням заходів, передбачених відповідними робочими проектами землеустрою, стосовно захисту земель від водної і вітрової ерозії, селів, підтоплення, заболочення, засолення, солонцювання, висушування, ущільнення та інших процесів, що призводять до погіршення стану земель, а також щодо недопущення власниками та користувачами земельних ділянок псування земель шляхом їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами, заростання чагарниками, дрібноліссям та бур'янами; дотриманням строків своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та обов'язковим виконанням заходів щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; дотриманням порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва; використанням земельних ділянок відповідно до цільового призначення;
<p>Державний орган приватизації</p>	<p>дотримання вимог земельного законодавства органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань передачі земель у власність та надання у користування, у тому числі в оренду, зміни цільового призначення, вилучення, викупу, продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах вирішенням інших питань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України;</p> <p>продаж земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації</p>

Джерело * Узагальнено та систематизовано у табличному вигляді автором за свідченнями, приведеними у джерелах [55; 66; 78].

Продовження додатка В



Рис. В.1 Повноваження Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин

Продовження додатка В

Таблиця В.3

Динамічність реформування та оновлення функціоналів центрального органу виконавчої влади у галузі земельних відносин в Україні *

Нормативно-правовий акт, на підставі якого створено	Назва	Підпорядкування	Основні завдання
1	2	3	4
<i>1991 рік</i>			
Постанова ВРУ УРСР «Про земельну реформу» від 18.12.1990 № 563-ХІІ; Постанова КМУ від 14.02.1992 р. N 73 «Питання Державного комітету України по земельній реформі».	Державний комітет України по земельній реформі	Кабінету Міністрів України	Проводить у життя державну земельну політику на Україні щодо здійснення земельної реформи, раціонального використання та охорони земельних ресурсів.
<i>1992 рік</i>			
Постанова КМУ «Питання Державного комітету України по земельних ресурсах» від 22.06.1992 р. N 345; Укази Президента України: а) «Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів» від 06.01.1996 р. № 34/96; б) «Про затвердження Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах» від 13.05.1996 р. N 340/96.	Державний комітет України по земельних ресурсах	Кабінету Міністрів України	Комітет реалізує державну політику в галузі земельних відносин, сприяє структурній перебудові економіки, формує систему заходів щодо забезпечення економічної самостійності України. Реалізує державну політику в галузі земельних відносин, проводить земельну реформу.
<i>2007 рік</i>			
Постанови КМУ: а) «Про реорганізацію Державного комітету України» від 31.01.2007 р. N 69; б) «Про затвердження Положення про Державне агентство земельних ресурсів України» від 04.04.2007 р. N 614	Державне агентство земельних ресурсів України.	Міністерству охорони навколишнього природного середовища	Забезпечує: реалізацію державної політики і управління у сфері регулювання земельних відносин; використання, охорони і проведення моніторингу земель; ведення держ. земельного кадастру; міжгалузеву координацію та державне регулювання у сфері встановлення меж області, району, міста, району в місті, села, селища.
<i>2008 рік</i>			
Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів» від 19.03.2008 р. N 224.	Державний комітет України із земельних ресурсів	Кабінету Міністрів України.	Забезпечує: реалізацію державної політики і управління у сфері регулювання земельних відносин; використання, відтворення, охорони і здійснення моніторингу земель; ведення держ. земельного кадастру; провадження топографо-геодезичної та картографічної діяльності; міжгалузеву координацію і держ. регулювання у сфері встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища.

Закінчення таблиці В.3

Нормативно-правовий акт, на підставі якого створено	Назва	Підпорядкування	Основні завдання
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
2011 рік			
Укази Президента України: а) «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р. № 1085/2010; б) «Про Державне агентство земельних ресурсів України» від 08.04.2011 р. № 445/2011.	Державне агентство земельних ресурсів	Міністерству аграрної політики та продовольства України.	Основними завданнями є реалізація державної політики у сфері земельних відносин; внесення Міністрові пропозицій щодо формування державної політики у сфері земельних відносин.
2014 рік			
Постанови КМУ: а) «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 р. № 442; б) «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» від 14.01.2015 р. № 15	Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру	Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства	Реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності та земельних відносин, а також у сфері Державного земельного кадастру.

Джерело * Систематизовано автором дисертації у табличному вигляді за свідченнями, приведеними у джерелах [128; 139; 141; 142; 147; 148; 167; 169; 211; 213; 214; 216].

Продовження додатка В

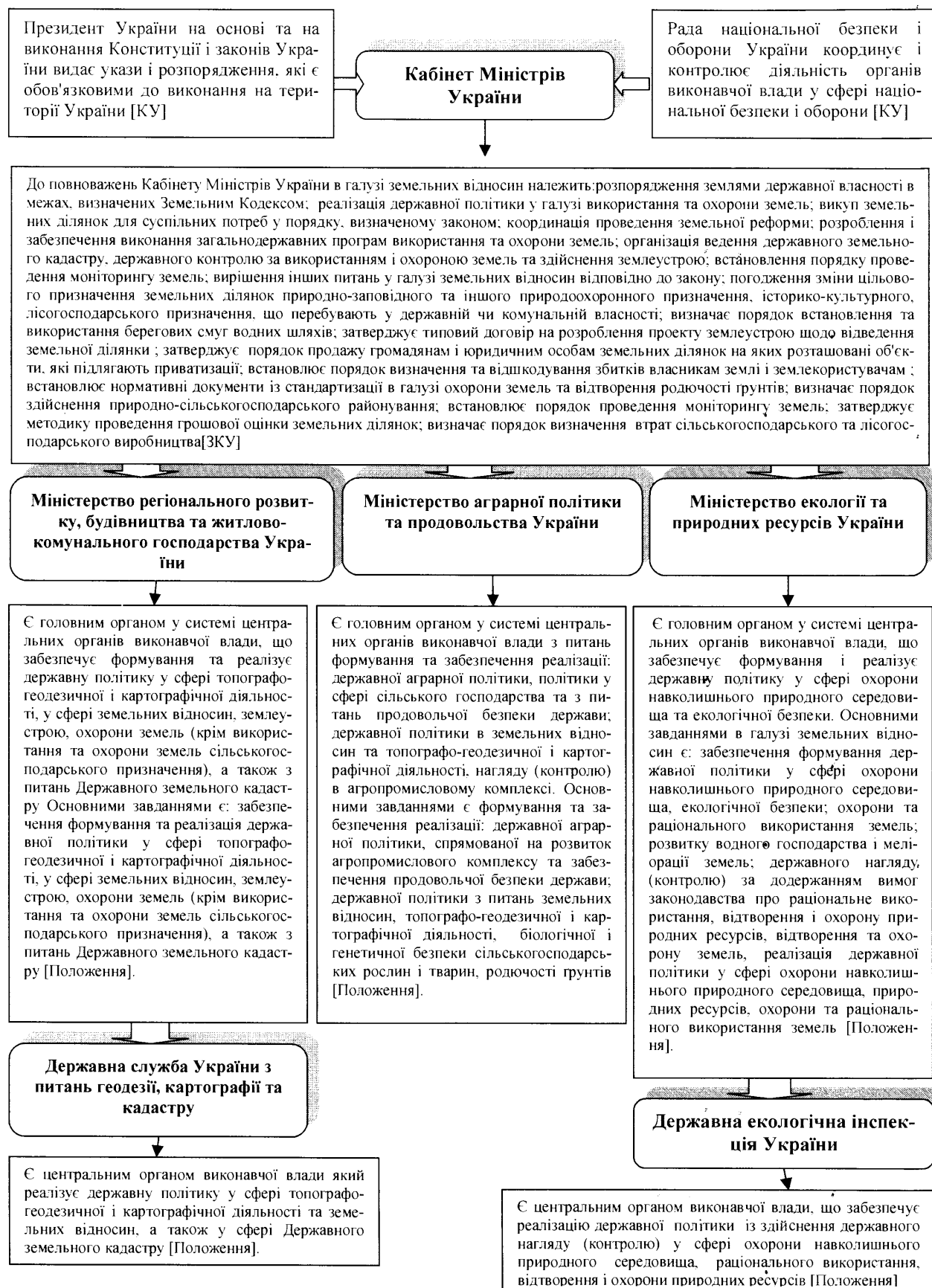


Рис. В.2. Повноваження та взаємодія центральних органів виконавчої влади у системі державного регулювання земельних відносин в Україні

Продовження додатка В

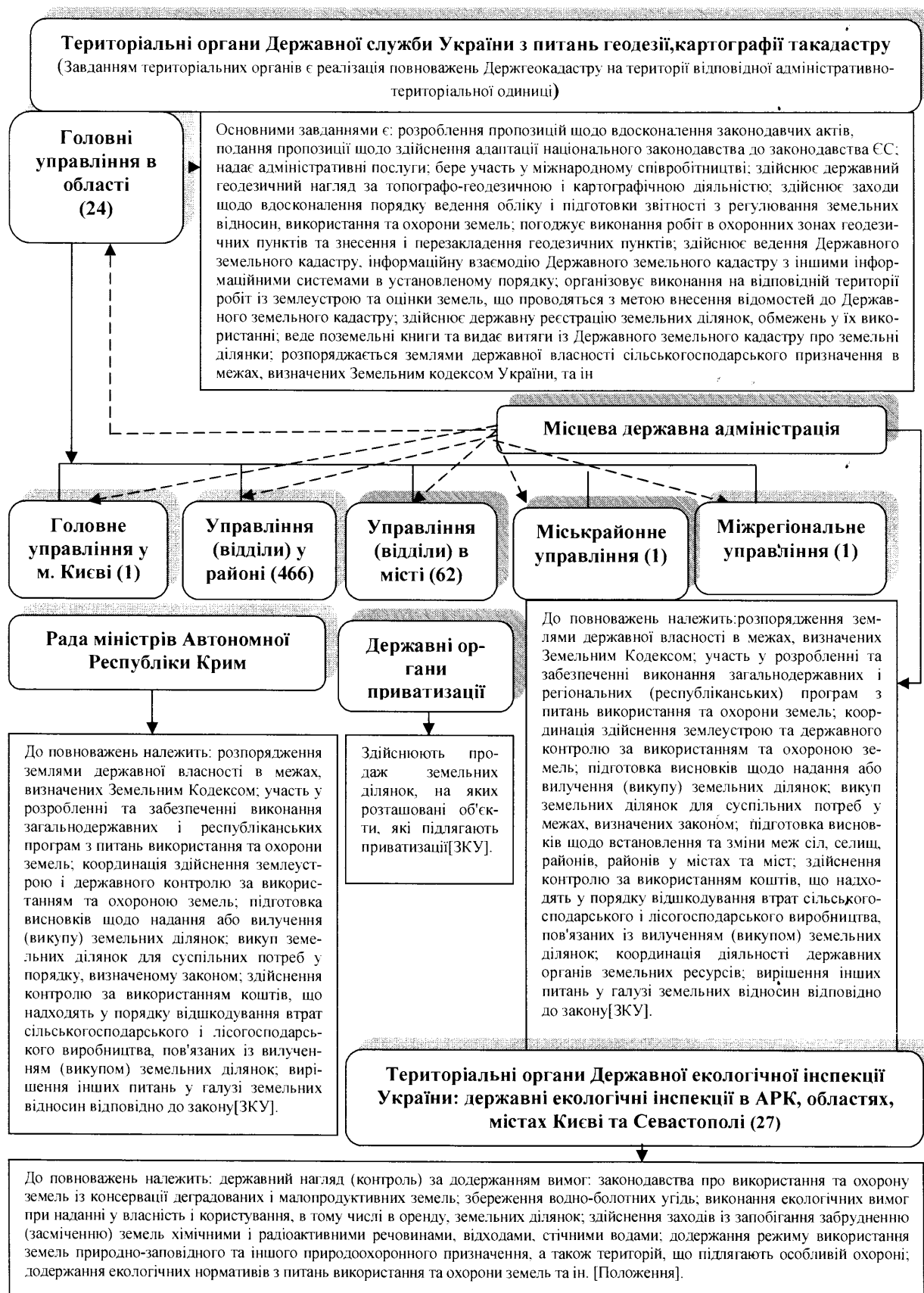


Рис. В.3. Повноваження місцевих органів виконавчої влади у системі державного регулювання земельних відносин в Україні

Продовження додатка В

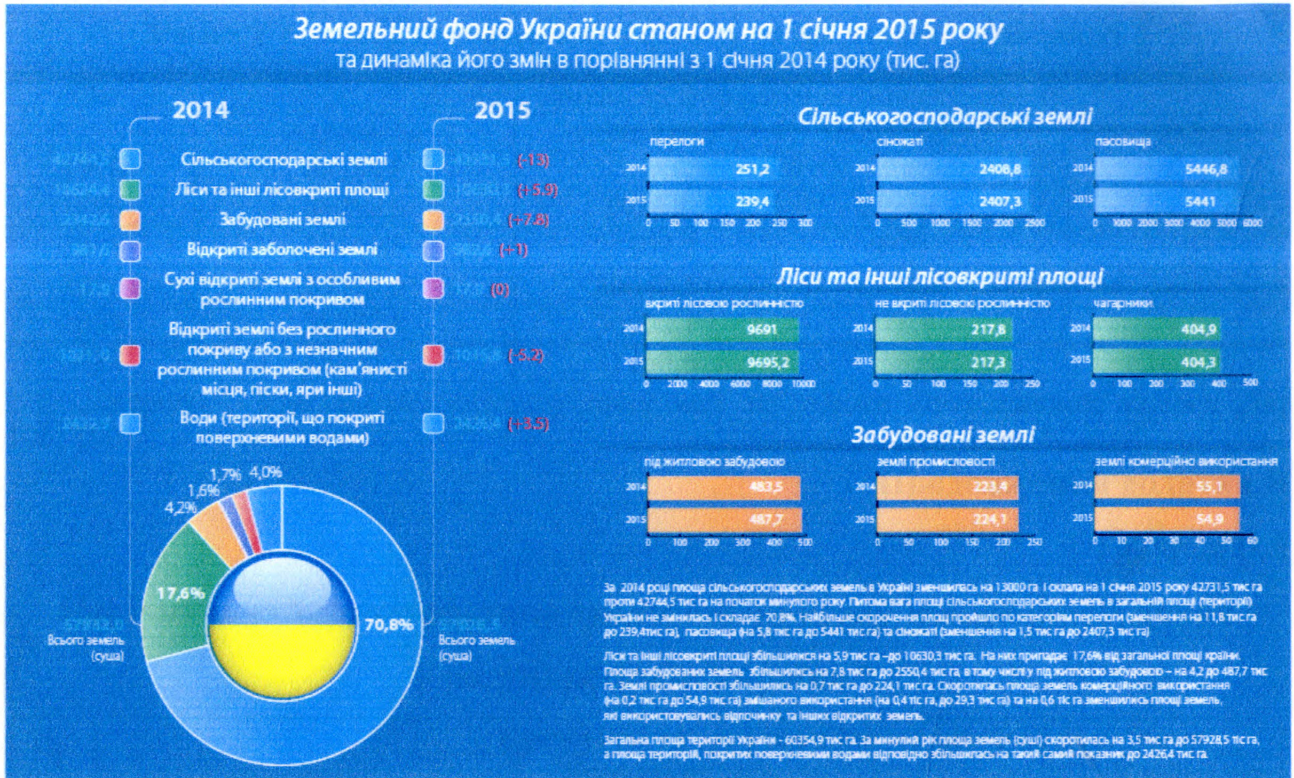


Рис. В.4. Земельний фонд України за станом на 1 січня 2015 року та динаміка його змін порівняно з 1 січнем 2014 року

Таблиця В.4

Динаміка трансформації та формування земельного фонду України*

Базові макропоказники, тис. га	Ретроспективний період, роки								Зміни структури 1994 р. до 2015р., +,-
	1994		2005		2008		2015		
	Площа, тис.га	%	Площа, тис.га	%	Площа, тис.га	%	Площа, тис.га	%	
Сільськогосподарські угіддя	41890,4	69,4	41763,8	69,2	41650,0	69,0	41511,7	68,8	-378,7
Лісовкриті площі	10331	17,1	10475,9	17,3	10556,3	17,5	10630,3	17,6	+299,3
Забудовані землі	2386,2	4,0	2458,3	4,1	2476,6	4,1	2550,4	4,2	+164,2
Відкриті заболочені землі	920,8	1,5	957,1	1,6	975,8	1,6	982,6	1,2	+61,8
Відкриті землі без рослин. покриву або з незначним рослин.покривом	1105,6	1,8	1039,0	1,7	1038,2	1,7	1015,8	1,7	-89,8
Інші землі(тис.га)	1301,2	2,2	1239,6	2,1	1236,3	2,1	1237,7	2,1	-63,5
Землі під водою(тис.га)	2419,6	4,0	2421,1	4,0	2421,3	4,0	2426,4	4,0	+6,8
Усього	60354,8	100,0	60354,9	100,0	60354,8	100,0	60354,9	100,0	+0,1

Джерело* Узагальнено та систематизовано автором за результатами опрацювання наукових джерел [36; 39; 190].

Таблиця В.5

Зміни у розподілі земельного фонду за формами власності *

Рік	Площа земель за формами власності, тис. га			
	державна	приватна	колективна	комунальна
1990	60354,8	-	-	-
1996	36310,5	1925,4	21118,9	-
2001	30166,5	29109,2	1079,1	-
2006	29595,6	30642,1	117,1	-
2009	29357,8	30920,1	76,9	-
2014	28877,3	31400,5	55,8	21,2

Джерело * Узагальнено автором дисертації за даними статистичних джерел [36; 105; 190].

Продовження додатка В

Таблиця В.6

Порівняльна характеристика екологічного стану землекористування
у розрізі регіонів України *

№ п/п	Регіон/ області України	Екологічні та організаційно-економічні показники			
		Розораність с.-г. угідь, %	Коефіцієнт екологічної стабільності землекористування	Рівень екологічної стабільності	Коефіцієнт антропогенно завантаженості
1	АР Крим	48,7	0,39	Стабільно нестійка	3,40
2	Вінницька	65,1	0,33	Стабільно нестійка	3,61
3	Волинська	33,4	0,59	Середньо стабільна	3,00
4	Дніпропетровська	66,6	0,28	Нестабільна	3,71
5	Донецька	62,3	0,29	Нестабільна	3,70
6	Житомирська	37,1	0,50	Середньо стабільна	3,03
7	Закарпатська	15,7	0,74	Стабільна	2,68
8	Запорізька	70,0	0,28	Нестабільна	3,71
9	Івано-Франківська	28,2	0,60	Середньо стабільна	2,91
10	Київська	48,2	0,47	Стабільно нестійка	3,33
11	Кіровоградська	71,7	0,29	Нестабільна	3,72
12	Луганська	48,0	0,36	Стабільно нестійка	3,40
13	Львівська	36,4	0,55	Середньо стабільна	3,15
14	Миколаївська	69,1	0,28	Нестабільна	3,70
15	Одеська	62,3	0,33	Нестабільна	3,60
16	Полтавська	61,6	0,35	Стабільно нестійка	3,56
17	Рівненська	32,8	0,59	Середньо стабільна	2,93
18	Сумська	51,5	0,40	Стабільно нестійка	3,40
19	Тернопільська	61,8	0,35	Стабільно нестійка	3,58
20	Харківська	61,4	0,34	Стабільно нестійка	3,57
21	Херсонська	62,4	0,34	Стабільно нестійка	3,48
22	Хмельницька	60,7	0,35	Стабільно нестійка	3,56
23	Черкаська	60,8	0,38	Стабільно нестійка	3,49
24	Чернівецька	40,9	0,54	Середньо стабільна	3,22
25	Чернігівська	44,3	0,47	Стабільно нестійка	3,24
	Україна, у цілому	53,9	0,41	Стабільно нестійка	3,42

Джерело * Узагальнено та систематизовано автором за результатами опрацювання даних із джерела [105].

Продовження додатка В

Таблиця В.7

Динаміка проведення вапнування та гіпсування ґрунтів*

	Проведено вапнування ґрунтів, тис.га	Внесено вапнякового борошна та інших вапнякових матеріалів, тис.т	Проведено гіпсування ґрунтів, тис.га	Внесено гіпсу та інших гіпсовмістних порід, тис.т
1990	1407,9	6930,7	285,4	1275,9
1995	286,6	1597,4	18,1	79,2
2000	23,9	169,7	5,1	27,0
2005	41,7	243,1	2,7	12,1
2010	73,2	340,8	4,4	23,4
2013	97,8	487,3	6,2	22,5

Джерело * Узагальнено та систематизовано автором за результатами опрацювання джерела [190].

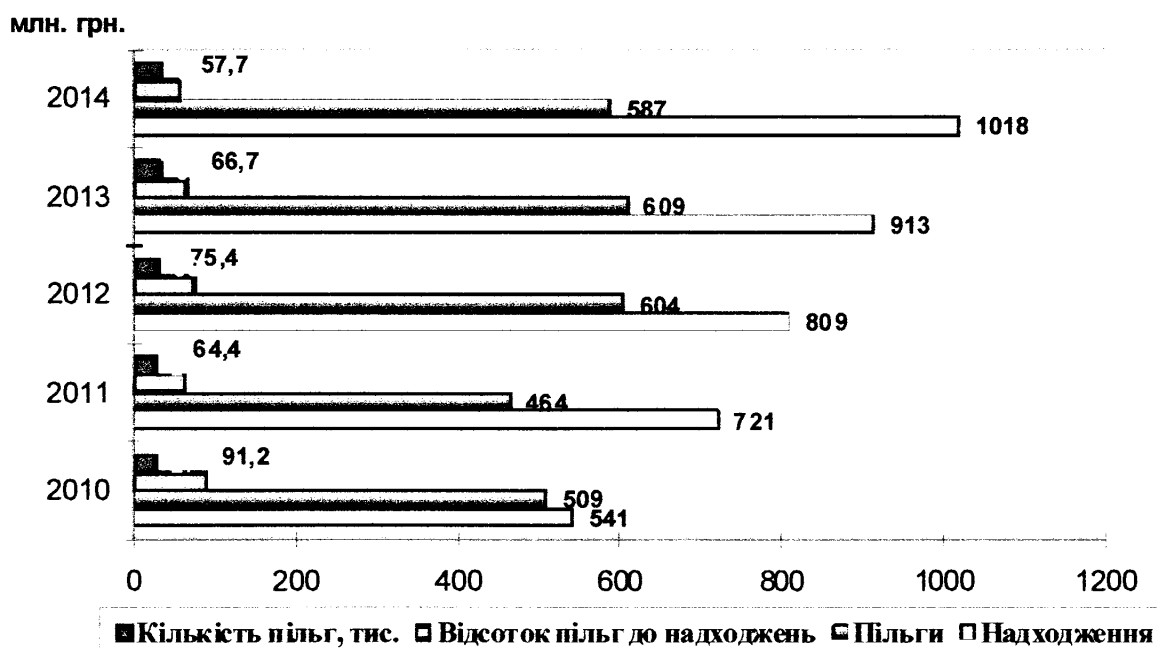


Рис. В.5. Ретроспективна оцінка обсягів оплати за землекористування, а також відсоток пільг при оплаті за землю в Україні у 2010 – 2014 рр.

Сучасні вимоги, що пред'являються до процесу вироблення та формування дієвої політики у сфері державного регулювання земельних відносин в Україні *

Вимоги	Сутність та зміст пріоритетних вимог до державної політики регулювання земельних відносин
Погляд вперед/ на упередження	Процес вироблення політики включає певні результати, які політика намагається досягти, і де це можливо, враховує майбутні ефекти.
Широкий світоглядний погляд	Процес вироблення політики приймає до уваги контекстуальні і впливові фактори, що знаходяться поза державною юрисдикцією і контролем.
Інновативність, гнучкість і креативність	Процес вироблення політики є інновативним і гнучким, коли в ньому ставляться під сумнів встановлені способи вирішення проблем і виробляються нові і креативні ідеї. Де це можливо, процес є відкритим для критики і пропозицій. Ризики визначаються і активно управляються.
Основи широкої інформатизації	Поради та рішення в процесі вироблення політики засновані на якісній та доступній інформації з різних джерел, і всі значущі люди залучені в даний процес на самій ранній стадії формулювання цілей.
Залученність до суспільно-політичних та загальноекономічних процесів	Процес вироблення політики приймає до уваги вплив і реагує на потреби всіх людей, які прямо чи опосередковано впливають на політику.
Об'єднання	Процес вироблення політики включає цілісний погляд, виходячи за інституційні рамки урядових стратегічних цілей, і ґрунтується на моральних, етичних і правових факторах політики. Спочатку враховуються взаємно пересічні цілі і організаційні структури, необхідні для гарантії їх здійснення.
Контролювання	Існуючі і вже вироблені політики так само, як і нові політичні ініціативи піддаються постійному контролю для того, щоб забезпечити реалізацію в них найбільш ефективного і мінливого.
Оцінювання	Систематичне оцінювання ефективності політики вбудовано в сам процес її вироблення
Врахування попереднього позитивного і негативного досвіду	Процес вироблення політики побудований на способах і процесах постійного вивчення впровадження політики і процесів її формулювання

Джерело * Визначено, обґрунтовано та систематизовано у табличному вигляді автором за свідченнями, приведеними у науковому джерелі [253, с.205-206]

Продовження додатка Г

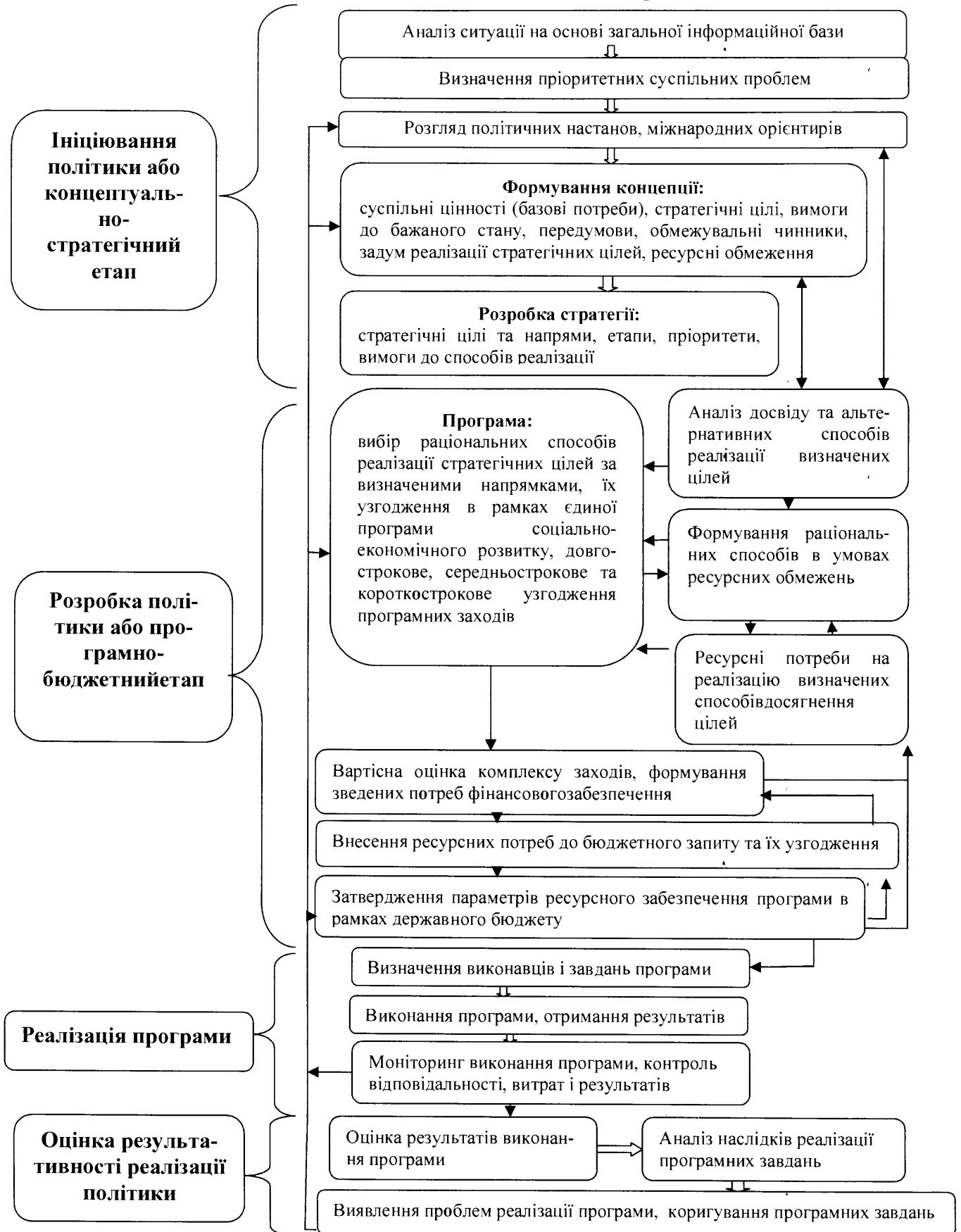


Рис. Г.1. Етапи формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин (обґрунтовано та візуалізовано автором)

Продовження додатка Г

Таблиця Г.2

Стратегічні та операційні цілі та завдання державної політики регулювання земельних відносин в Україні (авторська розробка)

Стратегічні цілі	Операційні цілі	Завдання
1	2	3
1. Реформування відносин власності на землю	1.1. Гарантування конституційних прав на землю, захист земельної власності	1.1.1 Створення системи гарантування конституційних прав на землю та захисту земельної власності. 1.1.2. Підвищення рівня дотримання принципів права під час формування та реалізації заходів державного регулювання. 1.1.3. Ефективна протидія порушенням земельного законодавства та недотриманню принципів раціонального землекористування. 1.1.4. Підвищення рівня захисту прав та законних інтересів учасників земельних правовідносин, захист порушених прав в судових та позасудових органах
	1.2. Створення інфраструктури ринку землі	1.2.1. Створення організаційно-правового середовища для забезпечення розгалуженої інфраструктури ринку земель. 1.2.2. Спрощення порядку проведення земельних аукціонів.
	1.3.Зміцнення інституту земельної власності	1.3.1. Подолання знеособлення земельної власності. 1.3.2. Усунення перешкод для здійснення прав власності на землю. 1.3.3. Припинення безоплатної передачі громадянам земельних ділянок державної та комунальної форми власності
	1.4. Підвищення рівня інвестиційної привабливості землекористування	1.4.1. Консолідація земель сільськогосподарського призначення. 1.4.2.Формування ефективних агроформувань ринкового типу. 1.4.3. Формування стійкого агроекологічного іміджу України
2. Облік і вартісна оцінка земельних ресурсів як національного багатства України.	2.1. Кількісний та якісний облік земельних ресурсів держави	2.1.1. Проведення державної інвентаризації земель. 2.1.2. Безперервне здійснення моніторингу земель. 2.1.3. Проведення розмежування земель державної та комунальної власності. 2.1.4. Проведення державної реєстрації прав державної та комунальної власності на земельні ділянки. 2.1.5. Формування державного земельного кадастру. 2.1.6. Завершення створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру. 2.1.7. Створення єдиної кадастрово-реєстраційної системи.
	2.2. Облік особливо	2.2.1. Створення реєстру особливо цінних земель у

Закінчення Таблиці Г.2

1	2	3
	<p>цінних земель</p> <p>2.3. Оцінка земельних ресурсів держави</p>	<p>складі державного земельного кадастру</p> <p>2.3.1. Оновлення нормативної грошової оцінки земель населених пунктів.</p> <p>2.3.2. Здійснення актуалізації економічної оцінки земель сільськогосподарського призначення.</p>
	<p>3.1. Формування ефективної системи управління земельними відносинами</p>	<p>3.1.1. Підвищення ефективності державного управління земельними відносинами та землекористуванням.</p> <p>3.1.2. Формування заходів спрямованих на створення мотивації для посадових, які беруть участь у державному регулюванні земельних відносин.</p> <p>3.1.3. Розробка пропозицій спрямованих на зниження рівня корупційних ризиків під час регулювання земельних відносин.</p> <p>3.1.4. Удосконалення рівня адміністрування державою послуг у сфері земельних відносин</p> <p>3.1.5. Поліпшення якості керівних кадрів та кадрової складової органів уповноважених на вироблення та реалізацію державної політики у сфері земельних відносин.</p>
<p>3. Організація ефективного управління земельними ресурсами України</p>	<p>3.2. Створення інтегрованої системи органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин</p> <p>3.3. Удосконалення нормативно-правової бази у галузі регулювання земельних відносин</p>	<p>3.2.1. Оптимізація інституцій, що здійснюють державну земельну політику.</p> <p>3.2.2. Спрямування діяльності органів виконавчої влади на проведення стратегічного аналізу, прогнозування, моніторингу та здійснення управлінських функцій.</p> <p>3.2.3. Удосконалення функціонування системи нормотворення та системи нормативно-правових актів</p> <p>3.2.4. Здійснення оптимального розподілу функцій в галузі регулювання земельних відносин між органами виконавчої влади, на які покладаються обов'язки регулювання земельних відносин, управління використанням і охороною земель.</p> <p>3.3.1. Завершення формування нормативно-правової бази у галузі регулювання земельних відносин</p> <p>3.3.2. Прийняття Стратегії державної політики регулювання земельних відносин до 2026 року.</p> <p>3.3.3. Приведення нормативно-правових актів у галузі регулювання земельних відносин до вимог держав ЄС</p>
<p>4. Раціоналізація землекористування та охорона земель</p>	<p>4.1. Раціоналізація використання земель</p> <p>4.2. Охорона земель</p>	<p>4.1.1. Здійснення землеустрою на загальнодержавному та регіональному рівнях.</p> <p>4.1.2. Розроблення загальнодержавних і регіональних програм розвитку земельних відносин та використання земель.</p> <p>4.1.3. Планування використання земель шляхом їх зонування. Запровадження економічних методів охорони земель.</p> <p>4.1.4. Запровадження економічних методів стимулювання до раціонального використання земель.</p> <p>4.2.1. Підвищення якості державного контролю у сфері земельних відносин.</p> <p>4.2.2. Запровадження дієвого державного, самоврядного та громадського контролю за раціональним використанням та охороною земель всіх форм власності.</p> <p>4.2.3. Запровадження економічних методів охорони земель.</p> <p>4.2.4. Виведення з господарського обігу земель, непридатних для використання</p>

Джерело: сформовано автором.

Продовження додатка Г

Таблиця Г.3

Напрями оцінювання наслідків реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні *

Пріоритетний напрям	Сутність та зміст оціночних процедур
Земельна реформа	<p>- оцінюючи наслідки провадження земельної реформи останніх двадцяти п'яти років треба зазначити, що вона не виконала основні завдання, що ставились перед нею. Це, насамперед, стосується гасла: "Землю - тим, хто її обробляє". Зокрема, із 6,8 млн. громадян України, які одержали сертифікати на земельний пай: а) майже дві третини – це особи пенсійного та передпенсійного віку; б) 51,0% власників цих паїв передали їх в оренду; в) тіньові оборудки із землею створюють сприятливий ґрунт для формування великої земельної власності і формування аграрного сектора латифундистського типу. Поряд із цим практично не реалізовані і такі важливі завдання, як раціональне використання та охорона земель в Україні</p>
Державна політика	<p>- визначаючи результати реалізації державної політики, слід передбачати, що процедури оцінювання виконання програм повинні використовувати поряд із усталеними і специфічні методи управління.</p> <p>Наприклад, необхідно впровадити у практику державного регулювання і такий специфічний інструментарій: алокаційного управління – задля раціоналізації поділу/перерозподілу ресурсів і резервів; об'єктно-цільового чи алармового управління – задля забезпечення термінової ідентифікації проблемних площин і об'єктів. Оскільки від ефективності використання комплексу управлінських методів і залежать здатності та можливості організаційних структур щодо вирішення поставлених завдань, мобілізувати ресурси і резерви, а також компетентність керівників і службовців</p>
Функції суб'єктів державного і регіонального управління	<p>- оцінюючи результати реалізації цільових функцій суб'єктами державного і регіонального управління, які опікуються проблемами землекористування, необхідно встановити - якою мірою були: а) виконані поставлені завдання; б) досягненні цілі; в) і чи вдалося повністю реалізувати заплановані заходи та досягнути визначених у стратегії та програмах цільових показників</p>
Цільові програми	<p>- визначаючи наслідки реалізації цільової програми, необхідно підтвердити, що ці процедури - є найбільш складним типом провадження оцінок, що зумовлено наступним: результати можна отримати і, відповідно, наслідки можуть проявитися не відразу, а через певний проміжок часу (іноді, досить тривалий). Часто не зовсім зрозумілі причини, що призводять до відповідних наслідків. Також досить складно виразити наслідки в кількісних показниках</p>
Ефективність провадження державних програм	<p>- для оцінювання рівня ефективності державних програм використовують два принципово різні підходи. Перший – полягає в оцінці відхилень фактичних даних за результатами реалізації програми від запланованих. При такому підході досягнення планових значень показників автоматично підтверджує її ефективність. Другий – передбачає оцінку динаміки певних показників, що характеризують рівень розвитку соціальної сфери, з формуванням на основі результатів такого аналізу висновків щодо ефективності програми. Важливим моментом є необхідність врахування зовнішнього ефекту. Тобто цей ефект не є результатом реалізації програми і він має бути виключений із розрахунку її ефективності.</p>

Джерело * Визначено, сформульовано та систематизовано у табличному вигляді автором дисертації, що репрезентовано у попередній науковій роботі [196].



Рис. Г.2. Концептуальна модель реалізації дії усталеного механізму розвитку земельних відносин в Україні (репрезентовано автором дисертації за даними, приведеними у джерелі [79, с. 11]).

Продовження додатка Г

Таблиця Г.4

**Короткостроковий план дій з реформування державного управління
земельними відносинами в Україні (авторська розробка)**

№ п/п	Захід	Опис	Строк виконання	Відповідальний	Результат
1	2	3	4	5	6
1.	Створення, формування та початок роботи Ради розвитку продуктивних сил (РРПС)	Міністри (аграрної політики та продовольства, екології та природних ресурсів, регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, економічного розвитку і торгівлі, фінансів, соціальної політики, інфраструктури, фінансів, юстиції), Адміністрація Президента України, голова Держгеокадастру, Українська асоціація районних та обласних рад, Асоціація міст України, Департамент з питань безпеки життєдіяльності, охорони навколишнього природного середовища та агропромислового комплексу Секретаріату КМУ, Департамент з питань ефективного управління державною власністю Секретаріату КМУ, Національний інститут стратегічних досліджень, 2 неурядові організації, експерти	Місяць 1, рік 1	Адміністрація Президента України, КМУ	Створення постійнодіючої дорадчої інституції РРПС
2.	Розроблення концепції системи державного управління земельними відносинами	Розроблення концепції системи планування та управління земельними відносинами (Стратегія державної політики регулювання земельних відносин, середньострокова загальнодержавна програма реформування та розвитку земельних відносин до 2026 року, загальнодержавна програма використання та охорони земель, Національна програма охорони родючості ґрунтів, регіональні стратегії, плани реалізації регіональних стратегій, Комплексний національний план реалізації регіональних стратегій розвитку земельних відносин), фінансування розвитку земельних відносин всіх рівнів (механізм фінансування), впровадження - фінансування регіональних проектів, координація секторів та ресурсів, моніторинг і оцінка (обов'язки, звітність, порівняльний аналіз ефективності), визначення в структурі ЦОВВ осіб, відповідальних за врахування положень державної політики регулювання земельних відносин у діяльності ЦОВВ на рівні заступника керівника органу)	Місяць 1-2, рік 1	РРПС	Концепція державного управління земельними відносинами, погоджена основними суб'єктами, що приймають рішення

Продовження таблиці Г.4

1	2	3	4	5	6
3.	Перегляд Земельного кодексу України та провідних нормативно-правових актів земельного законодавства	Перегляд ЗКУ та провідних нормативно-правових актів земельного законодавства, їх узгодження між собою та адаптація до вимог та стандартів ЄС.	Місяць 2-3, рік 1	РРПС	ЗКУ та провідні нормативно-правові акти земельного законодавства переглянуто, їхній текст оновлено. Розроблено, обговорено та затверджено проект нової редакції Земельного кодексу України.
4.	Вивчення питання проведення державної інвентаризації земель та підготовка пропозицій щодо інструментів її проведення	Аналіз наявної та достовірної інформації про земельні ресурси (регіонів, районів, окремих громад), підготовка пропозицій щодо можливих інструментів проведення державної інвентаризації земель, фінансування заходів з проведення державної інвентаризації земель.	Місяць 3, рік 1	Держгеокадастр	Звіт. Розроблено пропозиції щодо різних інструментів проведення державної інвентаризації земель
5.	Розроблення пакету законів щодо розвитку земельних відносин: «Про обіг земель сільськогосподарського призначення», «Про державну інвентаризацію земель», «Про консолідацію земель», «Про земельний (іпотечний) банк»	Засідання робочої групи. Аналіз та оцінка сучасного стану ринку земель в Україні, прогнозування соціально-економічних наслідків запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення.	Місяць 2-4, рік 1	РРПС	Проект Законів «Про обіг земель сільськогосподарського призначення», «Про державну інвентаризацію земель», «Про зонування земель», «Про консолідацію земель», «Про земельний (іпотечний) банк»
6.	Процес консультацій щодо проектів ЗКУ, пакету законів щодо розвитку земельних відносин.	Регулярні консультації, аналіз зауважень	Місяць 4, рік 1	РРПС	Схвалення зацікавленими сторонами
7.	Затвердження нової редакції ЗКУ, пакету законів щодо розвитку земельних відносин.	Засідання КМУ, представлення ЗКУ та пакету законів головою Робочої групи	Місяць 4, рік 1	КМУ, РРПС	Затверджений проект ЗКУ, пакет законів щодо розвитку земельних відносин.
8.	Представлення нової редакції ЗКУ, пакету законів щодо розвитку земельних відносин.	Представлення профільним комітетам	Місяць 4-5, рік 1	РРПС	Проекти ЗКУ, пакет законів щодо розвитку земельних відносин відкореговано
9.	Прийняття нової редакції ЗКУ, пакету законів щодо розвитку земельних відносин парламентом	Розгляд та прийняття Верховною Радою України	Місяць 4-7, рік 1	РРПС	Нова редакція ЗКУ та пакет законів щодо розвитку земельних відносин прийнято
10.	Затвердження нормативних актів КМУ	Представлення Кабінету Міністрів України	Місяць 8, рік 1	РРПС	Нормативні акти прийнято
11.	Розроблення національної та регіональної системи моніторингу	Система і обов'язки з моніторингу, оцінки (за фактом), звітності і порівняння ефективності (від проекту до планових цілей національного рівня)	Місяць 8-9, рік 1	РРПС	Розроблено систему показників результативності та впливу для всіх елементів планування та реалізації

Закінчення таблиці Г.4

1	2	3	4	5	6
12	Розроблення і затвердження процедур моніторингу і оцінки	Процедури, шаблони та перелік типових показників результативності та впливу	Місяць 8-9, рік 1	РРПС, КМУ	Розроблено процедури
13.	Створення Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель, розроблення організації схеми Державної інспекції	Створення Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель. Функція Державної інспекції визначена у ЗКУ та відповідних нормативних актах, тому загальна роль завдання вже відомі у процесі консумляції.	Місяць 4-7, рік 1	КМУ, Міністерство аграрної політики та продовольства України	Функціонує Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель
14.	Підготовка методичного посібника з розроблення регіональних стратегій розвитку земельних відносин	Підготовка методичного посібника	Місяць 7-10 рік 1	РРПС	Розроблено та опубліковано практичні рекомендації щодо розроблення регіональних стратегій розвитку земельних відносин
15.	Розроблення нових (перегляд) стратегій та програм розвитку земельних відносин на регіональному та місцевому рівнях	Аналіз стану земельних ресурсів, SWOT-аналіз, розробка нових напрямків і заходів	Місяць 10-12, рік 1	Обласні адміністрації та ради	Розроблено нові стратегії розвитку земельних відносин
16.	Розроблення планів нових стратегій розвитку земельних відносин	Програмування реалізації стратегій, розроблення простих резюме проектів, розроблення плану реалізації	Місяць 1-6, рік 2	Обласні адміністрації та ради	Плани реалізації стратегій розвитку земельних відносин затверджені обласними адміністраціями
17.	Вивчення питання спрощення адміністративних та погоджувальних процедур в галузі земельних відносин.	Розроблення та оцінка ефективності запровадження нових форм надання суб'єктам земельних відносин адміністративних послуг в галузі земельних відносин.	Місяць 6, рік 1	Держгеокадастр, РРПС	Запроваджено нові форми надання суб'єктам земельних відносин адміністративних послуг (через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг, запровадження електронного врядування).
18.	Розроблення і затвердження Комплексного оперативного плану реалізації стратегії розвитку земельних відносин	Розроблення Комплексного оперативного плану	Місяць 6-8, рік 2	РРПС	Розроблено Комплексний оперативний план реалізації стратегії розвитку земельних відносин, затверджений КМУ
19.	Розроблення і затвердження регіональних планів реалізації розвитку земельних відносин	Розроблення регіональних планів реалізації розвитку земельних відносин	Місяць 9-11, рік 2	Обласні адміністрації та ради	Регіональні плани реалізації розвитку земельних відносин

Джерело: сформовано автором.

Продовження додатка Г

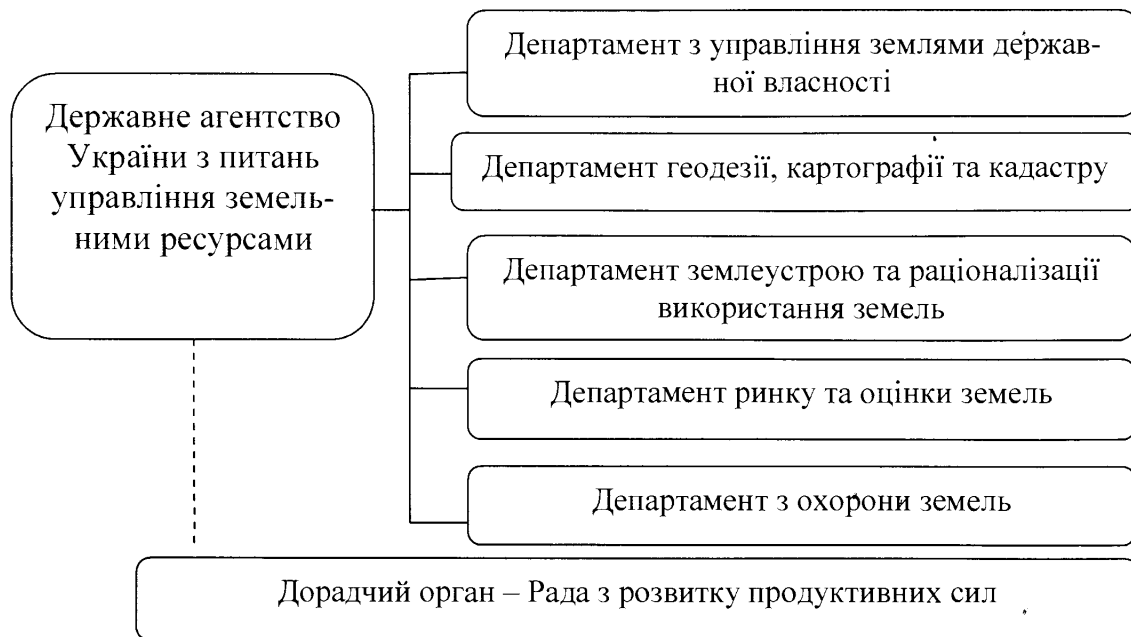


Рис. Г.3. Структура Державного агентства України з питань управління земельними ресурсами



Рис. Г.4. Концепція системи державного управління земельними відносинами в Україні

