

УДК 346.52

**О.Б. Олійник**  
*доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри державно-правових дисциплін,  
ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»*

**М.В.Собчук**  
*здобувачка вищої освіти ступеня «магістр»,  
ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»*

## **Удосконалення та розвиток державної політики у сфері управління земельними ресурсами**

*У статті розглянуто питання проблеми формування та розвитку державної політики у сфері управління земельними ресурсами, а також розроблено практичні рекомендації щодо її вдосконалення.*

**Ключові слова:** державна земельна політика, Держгеокадастр, Концепція державного управління земельними ресурсами України.

**О.Б. Олейник**  
*доктор юридических наук, профессор,  
професор кафедри державно-правових дисциплін,  
ВУЗ «Університет економіки та права «КРОК»*

**М.В. Собчук**  
*соискательница высшего образования степени «магистр»,  
ВУЗ «Університет економіки та права «КРОК»*

## **Совершенствование и развитие государственной политики в области управления земельными ресурсами**

*В статье рассмотрен вопрос проблемы формирования и развития государственной политики в сфере управления земельными ресурсами, а также разработаны практические рекомендации по ее совершенствованию.*

**Ключевые слова:** государственная земельная политика, Госгеокадастр, Концепция государственного управления земельными ресурсами Украины.

*O. Oliynyk  
Phd In Law, Professor,  
Professor of the Department of State and Legal Disciplines,  
“KROK” University*

*M. Sobchuk  
Graduate student,  
“KROK” University*

## Perfection and development of the state policy in the field of land management

*In the article investigated problems of formation and development of state policy in the field of land management, and practical recommendations for its improvement.*

**Keywords:** *state land policy, State Geocadaster; Concept of state management of land resources of Ukraine.*

### **Постановка проблеми**

Аналіз стану нормативно-правової основи регулювання державної політики країни свідчить, що головним важелем земельної політики будь-якої країни є система законодавчих та підзаконних актів, які забезпечують державне управління земельними ресурсами. В нашій країні така система включає Конституцію України, Закони України, підзаконні та відомчі нормативно-правові акти. Проте законодавча база сфери управління земельними ресурсами на сьогодні не є повноцінним правовим полем, яке б забезпечувало досконале функціонування системи державного управління земельними ресурсами, а відтак потребує подальшого вдосконалення.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Сучасні науковці розглядають державне управління як одну з форм державної діяльності державних органів – виконавчо-розпорядчу, організуючу. Також його трактують як управління державою, що здійснюється органами державної влади та управління. В. Афанасьєв поділяє управління на управління економікою, управління соціально-політичною сферою, управління духовно-політичною культурою [1, с. 38]. В. Авер'янов виділяє такі види управління, як технічне, біологічне, яке, у свою чергу, поділяється на громадське та державне.

Таку класифікацію управління підтримують Ю. Битяк [2, с.326] та Г. Атаманчук [3, с.51]. О. Бандурка зазначає, що в сфері соціального управління можна розглядати управління суспільством, державне управління, управління в громадських організаціях, управління виробництвом [4, с. 106].

### **Не вирішені раніше частини загальної проблеми**

Сучасна наука на сьогодні ще не сформувала єдиного усталеного й загальновизнаного поняття «державне управління земельними ресурсами». У доктрині земельного законодавства вживаються терміни «управління в галузі земельних відносин», «державне управління земельним фондом», «державне регулювання земельних відносин», які часто використовуються як синоніми.

### **Формулювання цілей статті**

Метою статті є наукове обґрунтування теоретико-методологічних засад формування і розвитку державної політики у сфері управління земельними ресурсами та розробка практичних рекомендацій щодо її вдосконалення.

### **Виклад основного матеріалу дослідження**

Сьогодні в Україні гостро відчувається необхідність у коректній, зваженій та науково обґрунтованій державній земельній

політиці. Проблемою, яка потребує нагального розв'язання, є формування механізму втілення в життя державно-політичних рішень. Основу державної політики, яка визначила б напрями розвитку держави, повинні складати розробка та впровадження стратегічних рішень, у тому числі щодо реалізації заходів використання й охорони земельного фонду країни.

Державна політика у будь-якій сфері є системою взаємопов'язаних та послідовних управлінських впливів, які об'єднані єдиною метою, об'єктом і принципами діяльності. Отже, державну політику в галузі управління земельними ресурсами можна визначити як вплив органів державної влади та місцевого самоврядування на землевласників і землекористувачів з метою забезпечення раціонального використання та охорони земель, а також створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності. Також вважаємо, що, крім впливу, державна земельна політика має передбачати розробку, законодавче закріплення й реалізацію цільових програм, які б забезпечили розв'язання нагальних проблем чи задоволення потреб суспільства.

Удосконалена державна політика у сфері управління земельними ресурсами повинна відповідати таким вимогам:

- земельне законодавство має бути системним і чітко пов'язаним із законодавчими актами в інших сферах життєдіяльності суспільства та держави;

- органи всіх рівнів повинні бути ефективною ланкою системи державної політики, забезпечувати її публічність через механізми консультацій з усіма зацікавленими сторонами;

- система формування та реалізації державної земельної політики повинна бути ефективно вбудованою в загальнодержавну систему державного управління, забезпечуючи її єдність і збалансованість за всіма напрямками;

- система державного управління земельними ресурсами та користування ними повинна бути технологічною, замкненою на рівні процедур як виконання рішень, так і горизонтальної взаємодії органів управління;

- система інформаційного забезпечення повинна бути повною, достатньо деталізованою, регулярною, доступною і зручною як для органів управління, так і для інших суб'єктів земельного права;

- органи управління земельними ресурсами повинні бути охоплені ефективними й прозорими системами контролю та аудиту;

- послуги органів управління повинні бути наближені до конкретного користувача і надаватися на недискримінаційних умовах.

В Україні загалом створені інституційні основи для забезпечення процесів формування та реалізації земельної політики. Однак, у цій сфері існує низка проблем, серед яких: відсутність стратегії розвитку земельних відносин, використання та охорона земель. Основна причина цього криється поза земельною політикою і полягає у відсутності в Україні системи державного стратегічного менеджменту у сфері управління земельними ресурсами.

Варто зазначити, що необхідними передумовами результативності заходів державної земельної політики є наявність сильної політичної волі, соціально-політичної стабільності, солідарності політичних сил суспільства, ефективної протидії корупції, радикальних змін у формах і якості державного управління з дотриманням демократичних норм і принципів ринкової економіки.

Здійснення комплексних реформ 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, необхідно запровадити у процеси формування та здійснення державної земельної політики методи стратегічного планування (рис. 1).

В умовах нормально функціонуючої економіки земельні ресурси традиційно розглядаються не тільки як засіб відтворення матеріальних благ, але й як основа оподаткування, інвестування та соціально-економічного розвитку території. Це дає змогу констатувати, що з погля-



Рис. 1. Формування та реалізація державної земельної політики

ду кількісних показників становлення інституту прав власності на землю як фундаментального базису еволюції ринкових процесів у сфері земельних відносин в Україні відбулося. Але поглиблений предметний аналіз стану земельного фонду країни, сформованої структури правовідносин на землю і динаміки їх трансформації, організації та принципів функціонування системи державного управління земельними ресурсами загострює низку глобальних проблем, які потребують нагального вирішення.

Розробку механізмів державного управління земельними ресурсами і комплексу заходів нормативно-правового, методичного та організаційного характеру в цій сфері необхідно здійснювати з урахуванням систематизації накопиченого управлінського досвіду на основі сучасних методів наукових досліджень. Найважливішого значення при цьому набуває створення обґрунтованої методологічної платформи для організації управлінського процесу – Концепції державного управління земельними ресурсами країни (надалі – Концепції).

Оскільки головне призначення Концепції – слугувати основою для прийняття довгострокових і поточних управлінських рішень, то можна стверджувати, що її не можна називати ані планом, ані програмою, ані прогнозом майбутньої діяльності та її наслідків. Одним із основних завдань Концепції є визначення тактичних і стратегічних підходів до вирішення нагальних та перспективних регіональних проблем. Виходячи з цього, Концепція державного управління земельними ресурсами дає змогу забезпечити єдність, комплексність і стратегічний характер ухвалення управлінських рішень, забезпечуючи ефективність роботи системи управління загалом. Коли проблеми, що стояли перед системою до ухвалення Концепції, вирішуються або змінюється їх характер, виникає потреба в підготовці нової Концепції.

Реалізація управлінських завдань, установлених Концепцією, припускає практичне впровадження сукупності різних методів забезпечення управління. Насамперед, слід зазначити, що формування самої її структури здійснене на основі методу розділення та систематизації зав-

дань управління з урахуванням їх цілей, економічного змісту, застосовуваних форм управління й регулювання, організації управлінського процесу. Крім того, класифікація завдань передбачає їх реалізацію в межах окремих цільових проблемно-орієнтованих програм і проектів (рис. 2).

Найважливішим принципом реалізації Концепції є використання механізмів державного управління земельними ресурсами та інструментів їх реалізації, сучасного математичного апарату, методів статистичного, соціологічного й економічного моделювання та аналізу, планування і прогнозування, інформатизації управління земельними ресурсами. Цілісність Концепції визначається тим, що вона являє собою системно-методологічну основу формування стратегії державного управління земельними ресурсами як окремої сфери регулювання економіки країни. Логічним наслідком цього є чіткий і прозорий її взаємозв'язок з тематичними державними та регіональними програмами і проектами.

Сформовані мета і завдання Концепції державного управління земельними ресурсами в Україні визначають її структу-

ру і дають змогу систематизувати основні розділи (рис. 3).

Наша країна володіє значним потенціалом земельних ресурсів. За питомою вагою сільськогосподарських угідь у загальній площі Україна значно переважає провідні країни Західної Європи. Неодмінною умовою ведення високопродуктивного конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва є ресурсозбереження і підвищення родючості ґрунтів, запобігання деградаційним процесам, що значною мірою визначається характером використання земель. Нераціональне використання земельних ресурсів в Україні завдає великої шкоди навколишньому природному середовищу.

Одним із напрямів у сфері управління земельними ресурсами у країнах ЄС є впровадження програми тимчасового виведення частини сільськогосподарських земель з виробництва. Законодавство ЄС чітко визначає розміри ділянок, що виводяться з аграрного виробництва, термін їх консервації, можливість їх використання в цей період, обсяги компенсацій. Остаточне рішення з цих питань залишається за кожною країною.

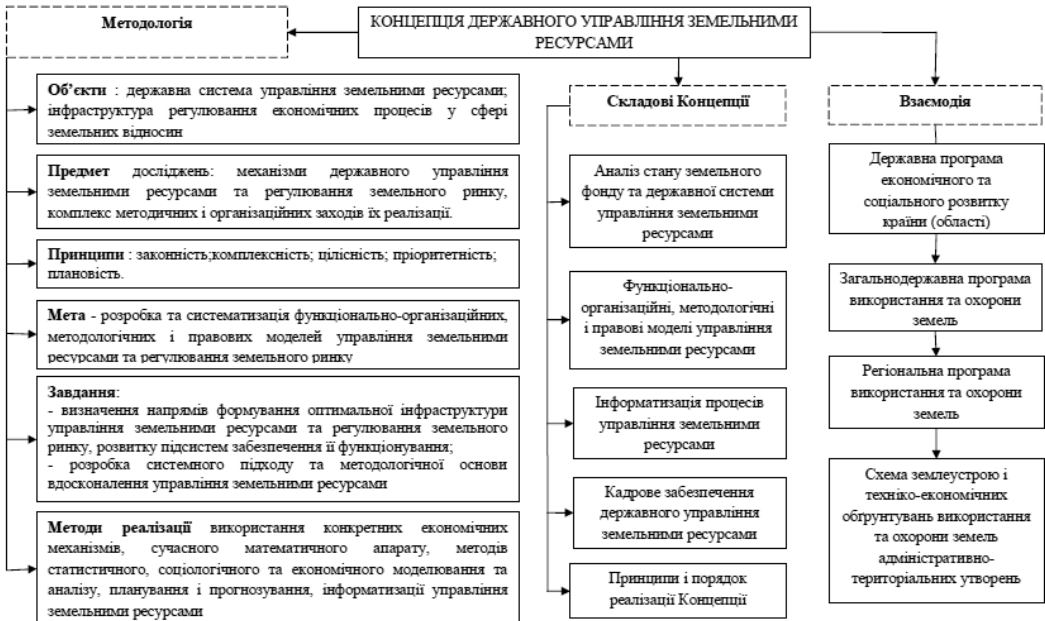


Рис. 2. Концепція державного управління земельними ресурсами

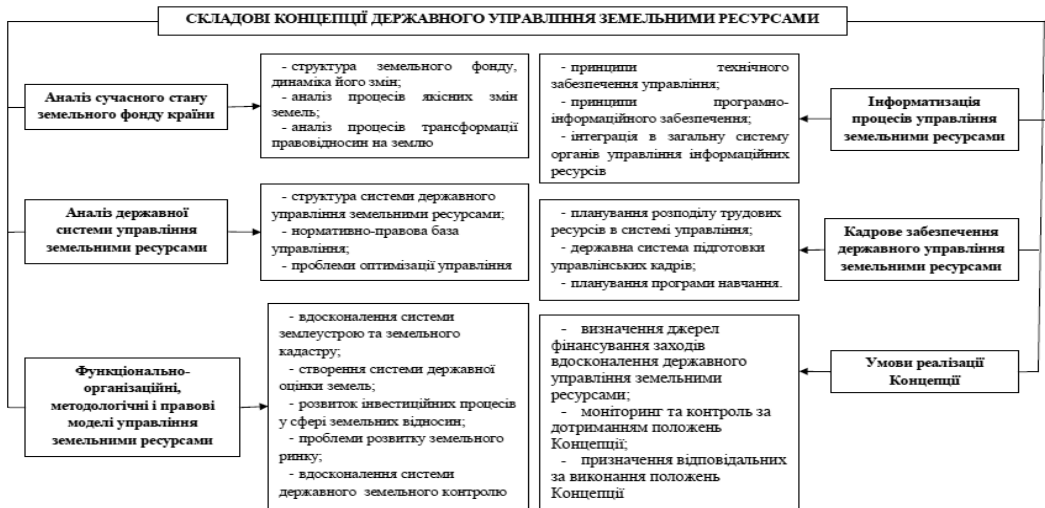


Рис. 3. Складові Концепції державного управління земельними ресурсами в Україні

У межах ЄС розроблені та впроваджуються програми підтримки неперспективних і проблемних районів, регіонів з несприятливою екологічною ситуацією. Земельні проблеми відображені й у комплексних програмах ЄС з розвитку окремих регіонів, природоохоронних та екологічних проєктах.

Вважаємо, що однією з країн Європейського Союзу, досвід якої Україна може використати з метою вдосконалення державної земельної політики, є Німеччина. Особливо цікавою є практика цієї країни стосовно планування використання земельних ресурсів. Зростаючий і конфліктний попит на використання земель у Німеччині призвів до широкомасштабного планування землекористування. Разом із Конституцією, основними документами, в яких встановлено систему планування (зонування) територіального розвитку та регулювання розвитку поселень, діють Цивільний кодекс, Будівельний кодекс, Федеральний закон про територіальне планування [7, с. 70].

### Висновки

Реалізація земельної політики вимагає міждисциплінарного підходу та ефективної законодавчої бази, в межах якої може функціонувати управління земельними ресурсами. Координація між усіма орга-

нізаціями та установами, залученими до земельної політики, є вирішальним фактором успіху. Крім того, важливим є запровадження у процеси формування та розвитку державної політики методів стратегічного планування з визначенням при цьому таких етапів, як: концептуальний, стратегічний, програмний, бюджетний і шляхи реалізації запланованих заходів.

Вважаємо за необхідне вдосконалити державну політику в сфері управління земельними ресурсами шляхом упровадження засад стратегічного менеджменту в цій сфері, а також за допомогою оптимізації використання фонду земельних ресурсів. Доцільно також створити Фонд державних земель, запровадити систему економічного стимулювання, що сприятиме збереженню та відтворенню екологічно сприятливого навколишнього середовища, вирішити питання щодо запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення.

Планування розвитку будь-якого сектору економіки країни передбачає першочергову розробку концепції, яка стане обґрунтованою методологічною платформою для організації управлінського процесу. Концепція державного управління земельними ресурсами створюється з метою аналізу стану земельних ресурсів у країні, державної системи управління та розроб-

ки і систематизації моделей управління земельними ресурсами, що забезпечить поступальний цілеспрямований розвиток земельних відносин у країні.

Під час формування Концепції визначено методологічну основу, її складові та взаємодію з іншими нормативно-правовими актами, що передбачають планування раціонального використання й охорони земельних ресурсів. Мета і завдання Концепції державного управління земельними ресурсами в Україні визначають її структуру і дають можливість систематизувати основні розділи: «Аналіз стану земельного фонду», «Аналіз державної системи управління земельними ресурсами», «Функціонально-організаційні, методологічні і правові моделі управління земельними ресурсами», «Інформатизація процесів управління земельними ресурсами», «Кадрове забезпечення державного управління земельними ресурсами», «Принципи і порядок реалізації Концепції».

Неодмінною умовою на шляху України до євроінтеграції є сприяння розвитку

земельної політики України, забезпечення підґрунтя для взаємовигідного економічного, соціального, фінансового, громадського, науково-технологічного та культурного співробітництва. При цьому законодавча та нормативна база повинні бути якомога більше наближені до відповідних директив ЄС, забезпечувати впровадження багатосторонніх екологічних угод (конвенцій, протоколів тощо), стороною яких є й Україна.

Крім того, для забезпечення сприятливого інвестиційного клімату необхідно запровадити ринок земель сільськогосподарського призначення та новітні форми господарювання, зокрема кластери. Доцільним в умовах фінансово-економічної дестабілізації більшості підприємств може стати механізм капіталізації земельних ділянок під приватизованими підприємствами. Отже, одним із перспективних та актуальних завдань державного управління земельними ресурсами є розробка та впровадження у практику системних заходів стимулювання інвестиційних процесів.

### **Література**

1. Афанасьев В. Г. Социальная информация и управление обществом [Текст] / В. Г. Афанасьев. – М. : КолосС, 1975. – 231 с.
2. Адміністративне право України [Текст] : за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
3. Атаманчук Г. В. Обеспечение государственного управления [Текст] / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1990. – 352 с.
4. Бандурка О. М. Адміністративний процес [Текст] / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
5. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 435–15 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 18. – Ст. 144.
6. Дорош О. С. Управління земельними ресурсами на регіональному рівні : монографія [Текст] / О. С. Дорош. – К. : ТОВ «ЦЗРУ», 2004. – 142 с.
7. Кривов В. М. Актуальні питання управління земельними ресурсами та їх охорони [Текст] / В. М. Кривов // Землепорядний вісник. – 2006. – № 1. – С. 70–72.
8. Конституція України : Закон Верховної Ради України від 28.06.1996 р. № 254-к/96-ВР [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1996 р. – № 30. – Ст. 141.
9. Концепція державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 743-р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-%D1%80>.
10. Нестеровский Е. А. Кадастр земель зарубежных стран / Е. А. Нестеровский. – Минск : ИВЦ Минфина, 2007. – 288с.