

УДК 351.82(477)

БАШТАННИК Віталій Володимирович,  
д-р держ. упр., проф., проф. каф. права  
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

ПРЕСІЧ Платон Юрійович,  
директор фірми «Еліта»

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИКОРИСТАННЯМ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Аналізується процес формування механізмів державного управління використанням земель сільськогосподарського призначення. Відповідно до методології наукового дослідження визначаються складники впливу макросередовища на засади земельних відносин в Україні. Визначається сутність трансформаційних процесів, що відбуваються у сфері державної політики України щодо формування досконалої моделі земельних відносин. Розглядаються засади теоретико-методологічного обґрунтування вирішення проблем формування механізмів державного управління використанням земель сільськогосподарського призначення, характеризуються основні засади раціоналізації державної політики землекористування в умовах запровадження земельної реформи.

Ключові слова: механізми державного управління, державне регулювання, європейський досвід, землекористування, земельні відносини,

### ***Bashtannyk V. V., Presich P. Yu. Mechanisms of public administration of agricultural land use in Ukraine***

The process of public administration mechanisms forming is analyzed on the base of the defined subject, aim and methods in the article. In accordance with the methodology of the scientific research the paper analyses and defines the effect components of macroenvironment on the land relations principles in Ukraine. The essence of those transformation processes that

are in public policy in Ukraine concerning the perfect model forming of land relations is determined. The experience of policy formation of land use in other states is investigated on the base of the corporative analysis. The comprehensive examination of theoretical and practical issues of forming public regulation mechanism by land relations as the elements of the public administration system is made; the main principles of public policy improvement by land use are described as a result of the made research.

Key words: mechanisms of public administration, state regulation, european experience, land use, land relations.

**Постановка проблеми.** Актуальність дослідження механізмів державного управління використанням земель сільськогосподарського призначення (ЗСГП) в Україні в контексті європейського досвіду зумовлена необхідністю формування раціональної державної політики використання земельних ресурсів. Сучасний етап розвитку українського суспільства характеризується загостренням правових, політичних, організаційних, економічних, екологічних та соціальних питань, пов'язаних з використанням земельних ресурсів. Розпорошеність законодавчих актів та їх невідповідність один одному, наявність різних, іноді протилежних, політичних інтересів, постійна зміна організаційних структур центральних органів виконавчої влади, збільшення кількості порушень земельного законодавства в системі управління ЗСГП, загострення екологічних проблем, соціальне незадоволення діями влади щодо вирішення земельних питань – це неповний перелік тих напрямів, які потребують негайного регулювання з боку держави. Зростає потреба у високопрофесійному, науково обґрунтованому, системному управлінні процесами використання земельних ресурсів на державному, регіональному та місцевому рівнях. Дотепер діючі форми, методи та моделі державного управління у сфері регулювання земельних відносин не задовольняють запити сьогодення, оскільки їх опрацювання виконувалося без деталізації та за відсутності чітких критеріїв правових механізмів регулювання у використанні й охороні земель. Незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль стосовно вивчення механізмів державного управління використанням ЗСГП, залишаються невирішеними окремі правові, організаційні, інституційні та структурні аспекти їх формування. Уточнення потребують сутнісні характеристики трансформації суспільних відносин у сфері використання ЗСГП. Малодослідженими є питання впровадження європейських стандартів у діяльність

місцевих органів державної виконавчої влади щодо оптимізації механізмів державного управління використанням ЗСПП. Актуальність дослідження визначається насамперед необхідністю створення концепції та стратегії їх реформування, хоча успіх очікуваних перетворень значною мірою залежить від чітко сформульованих цілей, принципів, застосування науково обґрунтованих підходів та моделей реалізації земельної реформи.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* У концептуальному плані принципове значення для розробки теми дослідження мають праці вітчизняних і зарубіжних науковців за напрямом формування механізмів державного управління, зокрема В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, М. Білинської, В. Боклаг, В. Борденюка, К. Ващенко, Р. Войтович, В. Голубь, В. Гошовської, О. Дадія, Г. Дзяної, В. Загорського, І. Колосовської, В. Князева, М. Кравченко, В. Лугового, А. Мерзляк, О. Мордвінова, З. Надюка, Н. Нижник, П. Петровського, Л. Приходченко, А. Семенченка, О. Сидорчук, О. Сушинського, В. Тертички, А. Халецької, І. Хожило, О. Федорчак, Н. Чалої та ін. У контексті визначення особливостей механізмів державного управління використанням ЗСПП важливе місце займають такі наукові напрями, як особливості державного управління (регулювання) за галузевим спрямуванням діяльності на регіональному рівні (З. Варналій, В. Куйбіда, Т. Маматова), специфіка територіального та локального управління (Т. Безверхнюк, В. Мамонова, Л. Приходченко, Ю. Шаров), упровадження зарубіжних (європейських) стандартів врядування на регіональному рівні (З. Надюк, С. Саханенко), сучасна теорія публічного управління, методологія та практика державного регулювання щодо розвитку господарської діяльності у сфері земельних відносин (В. Воротін, Н. Ільницька, В. Керецман, Н. Титова та ін.).

Зокрема, В. Боклаг ґрунтовно дослідила теоретичні та практичні аспекти державного управління земельними ресурсами як країни в цілому, так і муніципальних утворень [1]. М. Ковальський присвятив свої наукові роботи дослідженню й модернізації механізмів державного управління земельним фондом країни в цілому та земель залежно від категорії зокрема [3]. Наразі в наукових працях увагу приділяють впровадженню концепції стратегічного управління у процес формування та реалізації державної земельної політики. Так, Т. Титаренко зупиняється на питаннях формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні, зокрема розробці концептуально-аналітичної моделі стратегії формування та реалізації державної політики [9]. В. Стащенко приділяє увагу стратегічному управлінню

земельними ресурсами на регіональному рівні [8]. І. Кошкалда у своїх працях розглядає систему управління земельними ресурсами та роль держави в розвитку земельних відносин в Україні [6]. Вважається, що ефективна державна земельна політика є невід'ємною частиною державного управління соціально-економічним розвитком країни, вона забезпечує важливі умови розвитку інфраструктури економіки та життєдіяльності суспільства, відіграє важливу роль у наповненні державного та місцевого бюджетів.

**Мета статті** – обґрунтування структурно-функціональної моделі удосконалення механізму управління використанням ЗСГП та розробка на цій основі практичних рекомендацій, спрямованих на подальше вдосконалення такого механізму відповідно до потреб суспільства і держави, підвищення ефективності використання земельних ресурсів.

**Виклад основного матеріалу.** За сучасних умов системної трансформації суспільних відносин необхідність формування раціональних механізмів державного управління використанням ЗСГП зумовлена такими чинниками: по-перше, це стратегічні ресурси держави (ураховуючи загострення глобальних проблем продовольчої безпеки, якості харчування й стану розвитку сільського господарства); по-друге, земельні ресурси формують просторовий базис соціально-економічного розвитку, головний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві; по-третє, земельні ресурси являють собою природну скарбницю мінерально-сировинних ресурсів для розвитку національної промисловості та економіки; по-четверте, це середовище формування національних багатств України, що перебуває під особливою охороною держави. Означене підтверджує важливість та значення регулювання земельних відносин та використання земельних ресурсів, необхідність удосконалення теоретичних і методичних положень щодо управління земельними ресурсами.

У науковій літературі виділяють різні підходи до формування державної земельної політики та управління земельними відносинами, але, на нашу думку, вироблення дієвої державної політики в суспільстві майже неможливе без стратегічного планування, яке базується на реалізації положень програмно-цільового підходу до формування комплексу заходів та способів цільового впливу на визначену сферу управлінської діяльності.

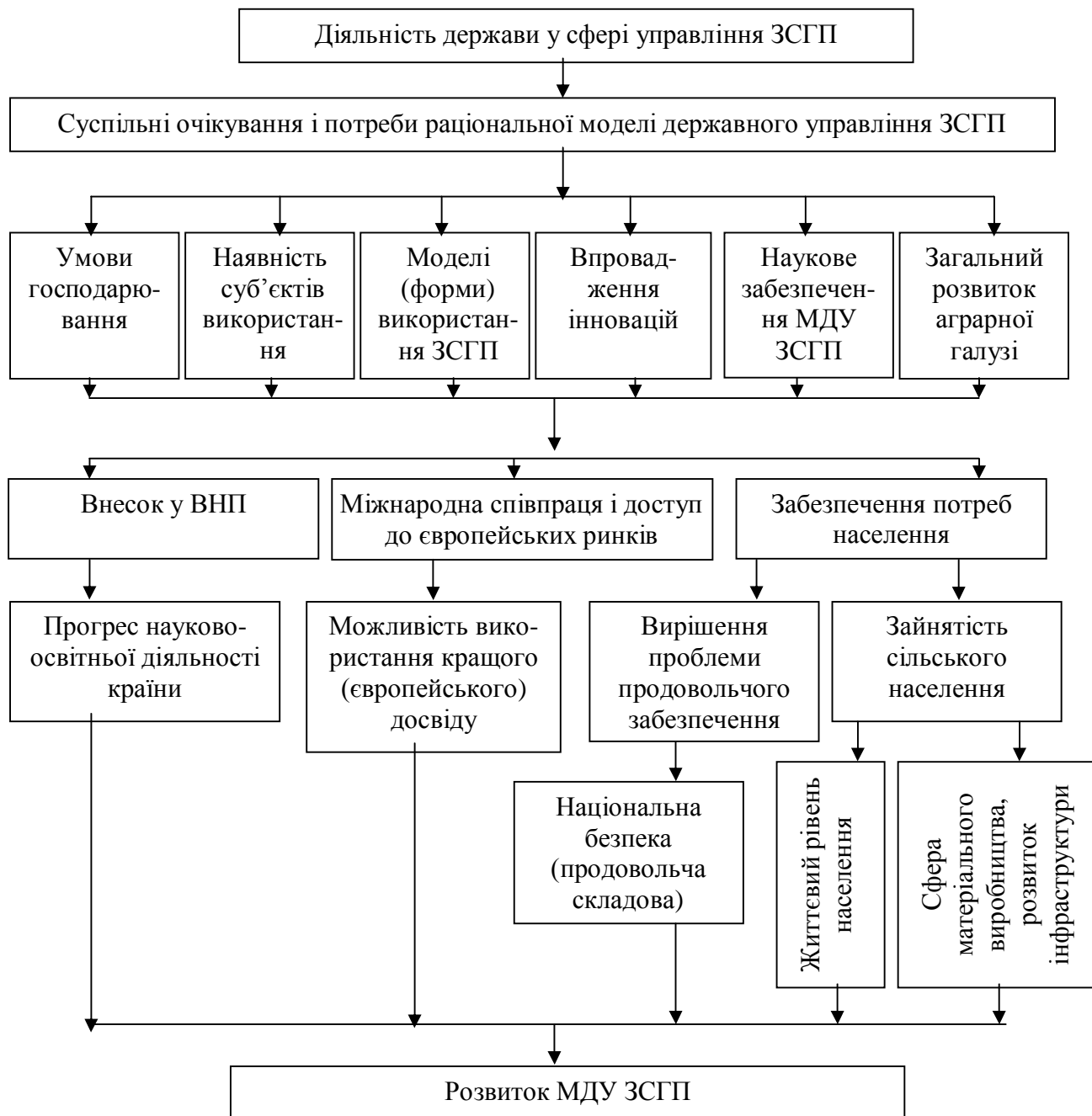
Необхідно зазначити, що галузь застосування програмно-цільового підходу в управлінні досить широка, що можна побачити на прикладі великої кількості цільових

програм, прийнятих Кабінетом Міністрів України. Щодо цільових програм, то вони стосуються підвищення ефективності управління земельними ресурсами, раціонального використання землі та її охорони, але на тепер такі програми на державному рівні в Україні не розроблені.

Деякі з науковців наголошують, що актуальність і нагальність використання методів стратегічного планування у сфері використання ЗСГП пояснюється додатково його раціональністю і глобальною світовою інтеграцією. Стратегічне планування може розглядатися в кількох можливих варіантах для запровадження в суспільну практику України [4]. Процес формування механізмів державного управління землями сільськогосподарського призначення (МДУ ЗСГП) як підсистема державного регулювання земельних відносин забезпечує можливість поєднати в собі декілька видів управлінської діяльності, а саме: 1) визначення правового режиму ЗСГП; 2) визначення цільового призначення механізму регулювання земельних відносин; 3) довгострокове прогнозування обсягів витрат і зміну якості ґрунтів; 4) комплексне оцінювання встановленого переліку ресурсів і резервів у сфері землекористування; 5) адаптація системи державного й регіонального управління у сфері землекористування до зовнішнього середовища; внутрішня координація, відображена в докладному комплексному плані, спрямованому на забезпечення досягнення поставлених цілей (рисунок).

Варто вказати на регламентування повноважень органів публічної влади у сфері державного управління ЗСГП. Найбільш комплексно такі органи узагальнені в Законі України «Про охорону земель», де врегульовано повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування галузі охорони земель. Зокрема, у ст. 5. «Органи, які здійснюють регулювання в галузі охорони земель» визначено, що регулювання в галузі охорони земель здійснюють Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, а також спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади в межах повноважень, установлених законом. Спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади в галузі охорони земель є: 1) центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів; 2) центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів; 3) центральний орган виконавчої влади

з питань аграрної політики [7]. З позицій аналізу нормативно-правової бази у сфері державного управління варто запропонувати концептуальний(проєвропейський) підхід до функціонування МДУ ЗСГП.



### Процес формування МДУ (ЗСГП)

Проголошене в перших законах незалежної України і закріплене в Конституції України право власності українського народу на землю не знайшло адекватного вираження в земельному законодавстві і подальшого розвитку в правовій системі

України. Чинний Земельний кодекс України не відтворює і не розвиває положень ст. 13 Конституції України щодо реалізації права власності на землю українського народу. Цей кодекс закріплює іншу юридичну модель реалізації права власності на землю порівняно з конституційними імперативами щодо права власності на землю українського народу. У ч. 1 ст. 13 Конституції України передбачено, що «Земля ... та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією» [5].

Водночас у ч. 2 ст. 14 Конституції України мова йде про набуття права власності на землю «громадянами, юридичними особами та державою», а у ч. 1 ст. 142 – про те, що «... земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» є «матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування». Проблематика використання категорії «земля» з позицій господарсько-правового підходу обумовлена сучасними об'єктивними і суб'єктивними соціальними, економічними, демографічними, екологічними, державно-правовими явищами в суспільному житті українського народу, організаційно-правовими проблемами реформування відносин власності на землю і утвердження нового земельного ладу, який би забезпечував для України прогресивний соціально-економічний розвиток, національну продовольчу й екологічну безпеку, законність і правопорядок у земельних відносинах на основі конституційних засад права власності на землю українського народу [5].

У чинному Земельному Кодексі України поняття «земля» як специфічна категорія не визначається. Тому в теорії земельного права, в національній доктрині екологічного й аграрного права це поняття визначається через різні ознаки. Земельні ресурси України є одним із найбільш вагомих економічних активів держави, унікальним за своїми властивостями. Вони забезпечують функціонування економіки та суспільства, є надійною основою соціально-економічного розвитку країни. Серед земель України найбільшу площу займають ЗСГП, які є найбільш цінним ресурсом держави і забезпечують найголовніші потреби суспільства. ЗСГП – це землі, надані для

виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури або призначені для цих цілей. До земель цієї категорії належать сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища, перелоги) та несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, які належать до земель лісогосподарського призначення, землі під господарськими будівлями і дворами, землі тимчасової консервації).

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності, встановлює їх рівність перед законом. У ст. 142 Конституції України визначено, що земля та інші природні ресурси можуть перебувати у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах. Проте слід звернути увагу на те, що земельне законодавство не закріплює окремої форми власності на землю, а саме права власності українського народу. Земля в Україні, згідно з ч. 3 ст. 78 Земельного кодексу України, може перебувати в приватній, комунальній і державній власності, а суб'єктами права власності на землю є: а) громадяни та юридичні особи; б) територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування; в) держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади [2]. У цивільному законодавстві також визначений суб'єктний склад землевласників.

На основі проведеного дослідження сучасних підходів вважаємо за доцільне в умовах формування концептуальних засад науки державного управління визначити поняття «земля» як *основний територіально-просторовий складник навколишнього природного середовища в межах національної держави, закріплений поняттям національного суверенітету та концептом національної безпеки; характеризується специфічними умовами формування, існування та використання природно сформованої структури (при цьому така структура детермінована якістю ґрунтів, географічним положенням, ресурсним наповненням тощо) та особливостями сприйняття і реагування на антропогенний вплив, є основою для систем розселення біологічних індивідів; формалізований на основі права загального землекористування, доповненого специфікою норм земельного права, які передбачають приватну, колективну та державну власність на землю, суб'єктність органів державного та самоврядного управління у сфері землекористування, способи правового забезпечення режиму,*



*землекористування; є основою матеріального виробництва в галузі сільського господарства та забезпечує існування живих організмів (у тому числі життєдіяльність людини).*

Людська діяльність у сфері матеріального та нематеріального виробництва пов'язана із землею, що забезпечує виконання окремих функцій. Для підприємств, відмінних від аграрної сфери, слугує просторовим операційним базисом, місцем для розміщення будівель, виробничих потужностей, шляхів сполучення. Земля є основою сільськогосподарського виробництва, матеріальною умовою та головним засобом виробництва. Унікальність земельних ресурсів галузі сільського господарства зумовлює необхідність виокремлення специфічного МДУ ЗСГП, який включає формування, систематизацію, оброблення та аналіз інформації про кількісні, якісні, майнові дані земельних ділянок для забезпечення раціонального землекористування, моніторингу якісних характеристик ґрунтів тощо.

*Отже, ЗСГП – це земля (землі), яка є засобом виробництва, виділена в межах загальнонаціонального ресурсу як пріоритетний ресурс відповідно до спеціального правового режиму землекористування та відповідно до принципу цільового використання земель (закріпленого нормативно-правовими актами в частині виключного поверхневого використання) та землеволодіння, для виробництва сільськогосподарської продукції, розміщення виробничої інфраструктури, забезпечення навчальної та науково-дослідної діяльності.*

**Висновки.** Раціоналізація діяльності в системі управління земельними ресурсами на центральному, регіональному та місцевому рівнях можлива за умов наявності економічних відносин, що базуються на сформованому комплексі державної та приватної власності на засоби виробництва та системі ринкових механізмів організації господарювання. Розподіл функцій між різними рівнями загальнонаціональної системи управління земельними ресурсами може бути визначений так: на органи державної влади має бути покладена функція забезпечення формування правової бази регламентування земельних відносин, визначення сутності, змісту та взаємодоповнення процедур і регламентів здійснення земельних правовідносин; встановлення гарантій всіх суб'єктів прав на земельні ділянки. В умовах адміністративної та фінансової децентралізації органи влади регіонального рівня забезпечують застосування адміністративних та економічних методів впливу на суб'єкти прав на земельні ділянки.

При цьому органи місцевого самоврядування забезпечують первинний рівень надання послуг у сфері землекористування й одночасно визначають і гарантують дотримання правил і процедур землекористування.

Реформування земельних відносин – процес складний. Він охоплює всі галузі економіки та сфери суспільства, тим самим визначаючи роль і місце земельної реформи в загальній системі соціально-економічних перетворень. Завдання врегулювання земельних відносин є одним із найважливіших завдань економічних реформ, що здійснюються в Україні. Саме від політики у сфері земельних відносин залежить і успіх соціально-економічних перетворень, стабільність та безпека держави. Сучасна земельна реформа в Україні покликана вирішити проблеми, пов'язані з державною та приватною власністю на землю, шляхом встановлення оптимального режиму приватизації, створення необхідних умов для розвитку ринку землі, раціонального й ефективного використання земельних ресурсів.

Таким чином, увагу слід приділити розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення нормативно-правової бази державного управління ЗСГП в умовах завершення земельної реформи та реалізації положень Угоди про Асоціацію з ЄС. У площині удосконалення законодавчого регулювання необхідно: ініціювати внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» стосовно реалізації інноваційної складової формування МДУ ЗСГП. В організаційно-методичному форматі слід при підготовці плану заходів щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку та інших актів формування регіональної політики використовувати підходи до гармонізації загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів у форматі удосконалення адміністративного регулювання господарських відносин у системі МДУ ЗСГП (взаємодія центрального, регіонального та локального рівнів).

Напрямом подальших розвідок у контексті дослідження формування механізмів державного управління у сфері землекористування буде аналіз стану інституціонального забезпечення і ефективності діючих МДУ ЗСГП для поглиблення розуміння сутності та вдосконалення їх правового супроводу, а також шляхи удосконалення правового МДУ ЗСГП в Україні в контексті європейського досвіду.

**Список використаних джерел**

1. **Боклаг В. А.** Формування та розвиток державної політики у сфері управління земельними ресурсами України : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Боклаг Валентина Андріївна. – Запоріжжя, 2015. – 423 с.
2. **Земельний кодекс** України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
3. **Ковальський М. Р.** Модернізація механізмів державного управління земельними ресурсами України / М. Р. Ковальський // Наук. розвідки з держ. та муніцип. упр. – 2013. – № 1. – С. 172 – 184.
4. **Козловський С. В.** Світовий досвід та перспективні напрями формування ринку землі в Україні / Козловський С. В., Махначова Н. М. // Зб. наук. пр. ВНАУ. – 2012. – № 1(56). – С. 23 – 29.
5. **Конституція** України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254-80>.
6. **Кошкалда І. В.** Роль гармонізації в системі управління земельними ресурсами / І. В. Кошкалда // Сталий розвиток країни в рамках Європейської інтеграції : тези Всеукр. наук.-практ. конф., 27 жовт. 2016 р. – Житомир : ЖДТУ, 2016. – С. 67 – 68.
7. **Про охорону** земель : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 962-IV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
8. **Стащенко В. Ю.** Стратегічне управління земельними ресурсами: методологічний аспект / В. Ю. Стащенко // Вісн. НАДУ. – Київ : НАДУ, 2014. – № 3. – С. 35 – 42.
9. **Титаренко Т. Г.** Стратегія формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні / Т. Г. Титаренко // Держава та регіони. Сер. «Державне управління». – Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2015. – № 2(50). – С. 40 – 45.

**List of references**

1. **Boklah V. A.** Formuvannia ta rozvytok derzhavnoi polityky u sferi upravlinnia zemelnymy resursamy Ukrainy : dys. ... d-ra nauk z derzh. upr. : 25.00.02 / Boklah Valentyna Andriivna. – Zaporizhzhia, 2015. – 423 s.

2. **Zemelnyi** kodeks Ukrainy vid 25 zhovt. 2001 r. № 2768-III. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

3. **Kovalskyi M. R.** Modernizatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia zemelnymy resursamy Ukrainy / M. R. Kovalskyi // Nauk. rozvidky z derzh. ta munitsyp. upr. – 2013. – № 1. – S. 172 – 184.

4. **Kozlovskiy S. V.** Svitovyi dosvid ta perspektyvni napriamy formuvannia rynku zemli v Ukraini / Kozlovskiy S. V., Makhnachova N. M. // Zb. nauk. pr. VNAU. – 2012. – № 1(56). – S. 23 – 29.

5. **Konstytutsiia** Ukrainy vid 28 cherv. 1996 r. № 254k/96-VR. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254-80>.

6. **Koshkalda I. V.** Rol harmonizatsii v systemi upravlinnia zemelnymy resursamy / I. V. Koshkalda // Stalyi rozvytok krainy v ramkakh Yevropeiskoi intehratsii : tezy Vseukr. nauk.-prakt. konf., 27 zhovt. 2016 r. – Zhytomyr : ZhDTU, 2016. – S. 67 – 68.

7. **Pro okhoronu** zemel : Zakon Ukrainy vid 19 cherv. 2003 r. № 962-IV. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.

8. **Stashenko V. Yu.** Stratehichne upravlinnia zemelnymy resursamy: metodolohichni aspekt / V. Yu. Stashenko // Visn. NADU. – Kyiv : NADU, 2014. – № 3. – S. 35 – 42.

9. **Tytarenko T. H.** Stratehiia formuvannia ta realizatsii derzhavnoi polityky rehuliuвання zemelnykh vidnosyn v Ukraini / T. H. Tytarenko // Derzhava ta rehiony. Ser. «Derzhavne upravlinnia». – Zaporizhzhia : Klasych. pryvat. un-t, 2015. – № 2(50). – S. 40 – 45.

*Надійшла до редколегії 13.06.17*