

*А. Л. Помаза-Пономаренко,*  
аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ,  
м. Харків

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНО-ОРЕНДНИХ ВІДНОСИН**

*Розглянуто результати дослідження наявної вітчизняної організаційно-функціональної структури системи державного регулювання земельно-орендних відносин. Визначено шляхи вдосконалення системи та функцій органів публічної влади у сфері вказаних відносин.*

**Ключові слова:** *система державного регулювання; організаційно-функціональна структура; органи публічної влади; земельно-орендні відносини.*

Система державного регулювання земельно-орендних відносин має організаційну та функціональну основи, що зумовлено її соціально-функціональною роллю. Призначенням цієї системи є об'єднання та ієрархізація державних організацій (інституцій), персонал яких виконує обсяги робіт щодо реалізації функцій планування, організації, мотивації, контролю з використанням ресурсів, що виділяються й витрачаються на підтримання їх (організацій) життєздатності. З огляду на це, на нашу думку, така організаційно-функціональна структура системи державного регулювання потребує комплексного аналізу й виявлення можливих шляхів її впорядкування.

Організаційно-функціональна структура системи державного регулювання соціально-економічних відносин, у тому числі й земельних, є об'єктом уваги багатьох науковців (В. Бакуменко, Л. Бойко, В. Боклага, О. Ботезат, А. Дегтяр, О. Євграфов, Д. Карамішев, Т. Кравцов, М. Латинін, А. Мерзляк, О. Мордвінов, О. Охрій, В. Пересоляк, Н. Статівка, М. Хвесик, Г. Шарий, Ю. Шаров та ін.). Водночас низка проблем, пов'язаних з установленням відповідності організаційно-функціональної структури системи

державного регулювання саме земельно-орендних відносин концептуальним вимогам, залишилась поза увагою вчених.

Отже, *мета* нашої розвідки – охарактеризувати систему державного регулювання земельно-орендних відносин з позиції відповідності її організаційно-функціональної структури концептуальним положенням науки державного управління, а також теоретично обґрунтувати шляхи впорядкування такої системи.

Результати дослідження показали, що сучасна організаційна система державного управління в земельній сфері сформована підзаконними актами (указами Глави держави), які в межах адміністративної реформи визначили й перерозподілили повноваження між різними центральними органами виконавчої влади нещодавно. Зокрема, це такі документи: Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»; Положення про Державну інспекцію сільського господарства України, затверджене Указом Президента України; Положення про Державне агентство земельних ресурсів України тощо [5–8]. Прийняття цих нормативно-правових актів стало підставою для здійснення подальших подекуди некоректних організаційних змін. Йдеться про те, що в підпорядкуванні Мінагрополітики України знаходяться Держземагентство України, Державне агентство лісових ресурсів України, Держсільгоспінспекція України та ін. Дивним однак є те, що Державне агентство водних ресурсів України входить до складу іншого центрального органу виконавчої влади – Міністерства екології та природних ресурсів України. Крім того, наділення Держсільгоспінспекції України повноваженнями контролю порушує підхід до системного управління використанням та охороною земель, через її некомпетентність. Підтвердженням зробленого висновку може служити норма, відповідно до якої Держсільгоспінспекція України організовує та здійснює державний нагляд (контроль) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності [7, пп. а п. 1 ч. 4]. Отже, не можемо однозначно погодитися з деякими науковцями (В. Курило, М. Кравчук,

О. Піддубним та ін.), що зазначене агентство є провідною інституцією в земельній політиці [3, с. 197].

Варто відзначити й те, що згідно з останніми нововведеннями розпоряджатися сільгоспземлями мають право не місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, а Держземагентство України та його обласні, районні управління. Замість того, щоб реалізовувати контроль за діяльністю обласних і районних державних адміністрацій, виконавчі органи спеціальної компетенції сприяють загостренню наявних та появі нових суперечностей у сфері земельно-орендних відносин (далі – ЗОВ). Характерно, що повноваження Держземагентства України та його територіальних органів з цього питання залишаються законодавчо не розмежованими. Це створює сприятливі умови для вияву архетипу «тінь», тобто вчинення в означеній сфері корупційних правопорушень. Така передача повноважень з нижнього рівня на вищий свідчить також про те, що наразі все робиться для того, щоб відтягти в часі зміщення центру регулювання досліджуваними відносинами на місцевий рівень. Отже, необхідним є здійснення більш детального розгляду стану виконання управлінських функцій (планування, організації, мотивації та контролю) цими та ін. органами публічної влади.

Як відомо, планування є визначальною функцією, але у сфері тимчасового використання земель воно не має відповідного рекомендаційного характеру. Недостатньо врегульованими є аспекти, пов'язані із зобов'язанням учасників ЗОВ планувати їх виникнення, а також переліком планових документів, що мають складатися майбутніми учасниками цих відносин. Найбільшої, проте, критики заслуговують засоби планування – програми, адже вони зовсім не створюють умови для розвитку ЗОВ. Зумовлено це тим, що відсутня загальнодержавна стратегічна програма у формі закону; крім того, не затверджений порядок підготовки місцевих програм використання й охорони земель. Не можна погодитися, що ЗОВ мають приватний характер, тому реалізація функції планування по відношенню до них є недоречною. Зауважимо, що ці відносини забезпечують використання потенціалу землі,

збереження традицій землеробства, розвиток місцевої інфраструктури, доступ до праці, соціально-економічний розвиток окремих громадян та країни в цілому, зниження або збільшення кризової атмосфери в суспільстві, довіру міжнародної спільноти тощо. Отже, планування використання, в тому числі тимчасового, державних і комунальних земель – одне з пріоритетних завдань органів влади.

Стосовно організаційного регулювання відносин щодо використання (тимчасового та постійного) й охорони земель, то його здійснюють майже всі суб'єкти регулювання, які не в повній мірі відповідають об'єкту впливу, тому що повноцінно не ідентифікують та не ураховують його інтереси. Виключення становить окрема підфункція координація, адже саме її регламентуванню надав перевагу законодавець. Підфункція же регулювання визначається в загальному вигляді, а її виконання зводиться до забезпечення справляння до бюджетів запланованих коштів від плати за землю.

Важливу роль у державному управлінні ЗОВ відіграє також мотивація. Її розгляд дав підстави наполягати на тому, що вона здійснюється не системно, адже законодавча регламентація засобів мотивації є недосконалою й неповною. Проте найбільш слабкою ланкою мотивації залишаються відповідні матеріальні та моральні стимули. Так, регламентовані заходи економічного стимулювання раціонального використання й охорони земель у формі завдань, але їх виконання методично не підкріплюється. Крім того, Держземагентство України практично не здійснює державне регулювання у сфері оцінки земель та не приймає участі в підготовці й здійсненні заходів щодо системи оподаткування земель.

Незважаючи на виключне значення контролю (державного, самоврядного й громадського) у державному регулюванні ЗОВ, на практиці він є недосконалим. Останнє зумовлено великою кількістю уповноважених контролюючих суб'єктів, неякісністю правового забезпечення та розпорошеністю повноважень між суб'єктами контрольно-владного впливу.

Аналізуючи наявне правове поле ми зробили висновок, що законодавець

до складу державних контролюючих органів відніс ті, для яких здійснення контролю є одним з основних завдань (Мінприроди України, Мінагрополітики України, Держсільгоспінспекції України, Держекоінспекції України тощо). Уточнимо, що Держземагентство України наділено лише частиною контрольних повноважень; вони стосуються проведення моніторингу родючості ґрунтів. Контролювати дотримання вимог вітчизняного законодавства про охорону земель усіх категорій та форм власності – обов'язок Держсільгоспінспекції та Держекоінспекції України (див. ст. 8 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [6]). Це суперечить вимозі про взаємозумовленість і послідовність реалізації функцій. До речі, у більшості держав світу функціонують різні організаційні структури в земельній сфері, для яких важливо здійснювати інтегроване управління, що передбачає планування, контроль тощо. Наприклад, у Франції, як слушно зауважує О. Польшинська, – це така спеціально створена організація, як Асоціація з розвитку земель та регіонального розвитку [4, с. 13]. Автор підкреслює, що в Латвії управління землями є прерогативою Міністерства захисту навколишнього середовища та регіонального розвитку [там само, с. 14]. У Королівстві Нідерландів регулювання ЗОВ здійснює тільки Агентство з управління земельними та водними ресурсами. За твердженням Н. Третьак, єдиним органом управління земельними ресурсами в Китаї виступає Міністерство земельних і природних ресурсів [10, с. 40].

Уточнимо, що контроль за використанням та охороною землі може бути самоврядним. Розгляд чинної правової бази засвідчив, що суб'єкти, які його здійснюють, з одного боку, є контролюючими, а з іншого – підконтрольними. Слід підкреслити, однак, що засади самоврядного контролю визначаються законодавцем у загальному вигляді (у такому разі деталізація відбувається безпосередньо в підзаконних актах, що приймають органи місцевого самоврядування) і подекуди не підкріплені каральним механізмом. Наприклад, за невиконання землекористувачем вимоги щодо надання інформації про стан використання ним земельної ділянки не передбачено жодного виду покарання,

санкції. Безперечно, усе це є причиною для незадовільного виконання органами місцевого самоврядування функції контролю за використанням і охороною землі.

Стосовно громадського контролю, то його повинні проводити відповідні інспектори. Дослідженням було встановлено, що їх призначення в певних випадках є централізованим та одноосібним (див. правовий припис, за яким виключним правом призначати громадських інспекторів наділені центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері здійснення державного контролю в АПК (Держсільгоспінспекція України) чи у сфері охорони навколишнього природного середовища (Держекоінспекція України) [2, ст. 190]). Крім того, наявні зауваження щодо компетентності Держсільгоспінспекції України в означеному питанні та сфері її діяльності взагалі. До недоліків варто віднести й те, що у своїй діяльності вказані інспектори мають керуватися положенням, яке й досі не затверджене ні урядом, ні Мінагрополітики України, що, звісно, унеможлиблює роботу інспекторів. Наразі вихід з цієї ситуації останні знаходять у здійсненні контролю за використанням і охороною землі в межах громадського контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища. Такі висновки зроблені з огляду на положення п а ч. 2 ст. 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [9]. Це означає, з одного боку, те, що діяльність громадських інспекторів у сфері використання й охорони землі організовується та координується Мінприроди ресурсів України, Держекоінспекцією України й територіальними природоохоронними органами. А з іншого боку, такі інспектори перевіряють дотримання земельного законодавства разом з працівниками вказаних органів, що нівелює принцип об'єктивності та незалежності контролю. Крім того, не сприяє розбудові громадянського суспільства той факт, що правом складати протоколи про вчинення адміністративних правопорушень наділені не інспектори, а вищезазначені органи влади.

Дотримуючись плану дослідження, відзначимо, що формування й

упорядкування організаційно-функціональної структури системи державного управління будь-якими соціально-економічними відносинами має відбуватися на лінійній, функціональній, програмно-цільовій, дивізійній, матричній та інших засадах. Детальніше про це йдеться в працях В. Бакуменка [1, с. 333]. Ураховуючи викладене, зазначимо, що у сфері ЗОВ повинен бути застосований комбінований матричний підхід, на основі якого чітко визначена трирівнева структура системи органів публічної влади (державних, самоврядних і громадських). Крім того, управлінські перетворення доречно починати втілювати з центрального рівня, адже вони є прерогативою вищих органів влади. Так, принципового вирішення потребують питання, пов'язані зі сферами діяльності Держсільгоспінспекції України, Держекоінспекції України, місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції. Саме Держземагентство України має стати провідною та координаційною (особливо по відношенню до місцевих державних адміністрацій) інституцією шляхом наділення її повноваженнями щодо здійснення державного регулювання у сфері раціонального використання та охорони земель. Це, у свою чергу, передбачає дійсну реалізацію не тільки функцій планування та організації, а й мотивації та контролю.

Варто зауважити, що перерозподіл функцій та завдань між керуючими суб'єктами в аналізованій сфері відносин може здійснюватися на тій основі, що вже наявна або на запропонованій дослідником У. Шухартом [11]. Згідно з першою основою у сфері використання й охорони земельних ресурсів функції керуючих суб'єктів можуть упорядковуватися в таких напрямках: 1) формування, корегування державного управління (політики); 2) реалізація державного управління (політики); 3) планування державного управління (заходів політики); 4) нормативно-правове й методичне забезпечення державного управління; 5) координація діяльності органів публічної влади; 6) кадрове, фінансове, інформаційне забезпечення державного управління (політики); 7) контроль за здійсненням державного управління (політики) і за використанням учасниками ЗОВ землі; 8) взаємодія з відповідними органами

іноземних держав і міжнародних організацій; 9) організація наукової, науково-технічної, інвестиційної, мотиваційної, видавничої діяльності. Стосовно моделі безперервного поліпшення процесів управління У. Шухарта («plan–do–check–act») [11], то вона потребує доповнення й конкретизації. Зокрема, управлінський процес повинен мати дещо інший вигляд, сегменти якого такі: гарантуючо-планувальний, регулюючо-дієвий, стимулюючо-мотиваційний, перевіряючо-коригуючий. Останні мають реалізовуватися через певний комплекс функцій органів публічної влади, розподілений по вертикалі та горизонталі. До цих функцій, на нашу бумку, потрібно віднести визначення мети та принципів державного регулювання ЗОВ, розробку й затвердження правових документів, координацію реалізації інтересів, мотивацію соціальних суб'єктів шляхом використання позитивних і негативних стимулів, а також контроль, що вимагає проведення оцінки результатів та корегування дій.

Отже, пропоновані управлінські перетворення слід почати втілювати з центрального рівня в напрямку затвердження відповідної концепції, загальна стратегія якої передбачає впорядкування системи та функцій органів публічної влади у сфері ЗОВ. Такі перетворення дозволять мінімізувати зарегульованість різноманітних земельних відносин, кількість виявів корупції, чисельність посадових осіб на вказаному рівні та витрати на їх утримання. Крім того, перерозподіл сприятиме зміщенню центру регулювання на місцевий рівень. Це означатиме те, що кадрова, організаційна, правова, фінансова, комунікативна та ін. складові функціонування державних і самоврядних органів формуватимуться з урахуванням принципу раціонального природокористування. Проте проведення таких змін у земельній сфері потребує наукового обґрунтування пропозицій з покращення наявного правового поля.

#### **Список використаних джерел:**

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.
2. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III // ВВР України. – 2002. – № 3–4. – С. 27.



3. *Курило В. І.* Адміністративна юрисдикція в АПК України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В. І. Курило, О. Ю. Піддубний, М. Ю. Кравчук ; Кабінет Міністрів України, Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України, Навч.-наук. ін-т земел. ресурсів та правознавства, юрид. ф-т. – К. : Ірідіум, 2012. – 247 с.
4. *Польшинська О.* Земельні банки і фонди – інструменти для розвитку сільських територій / О. Польшинська // Землевпорядний вісник. – 2012. – № 3. – С. 11–15.
5. Про Державне агентство земельних ресурсів України : Указ Президента України від 08.04.2011 р. № 445/2011 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/445/2011>.
6. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV // ВВР України. – 2003 – № 39. – С. 350.
7. Про Державну інспекцію сільського господарства України : Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 459/2011 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/459/2011>.
8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.
9. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII // ВВР України. – 1991. – № 41. – С. 546.
10. *Третяк Н.* Система управління земельними ресурсами в Китаї: досвід для України / Н. Третяк // Землевпорядний вісник. – 2012. – № 4. – С. 38–41.
11. PDCA // Free encyclopedia [Electronic resource]. – Available at: <http://en.wikipedia.org/wiki/PDCA>.

***Помаза-Пономаренко А. Л.* Концептуальные подходы к совершенствованию организационно-функциональной структуры системы государственного регулирования земельно-арендных отношений.**

Рассмотрены результаты исследования имеющейся отечественной организационно-функциональной структуры системы государственного регулирования земельно-арендных отношений. Определены пути совершенствования системы и функций органов публичной власти в сфере указанных отношений.

**Ключевые слова:** система государственного регулирования; организационно-функциональная структура; органы публичной власти; земельно-арендные отношения.

***Pomaza-Ponomarenko A. L.* Conceptual approaches to improving organizational and functional structure of system of public regulation of land lease relations.**

The results of the existing organizational and functional structure of system of public regulation of land lease relations are given. The ways to improvement the system and functions of public authorities in the specified relationship are grounded.

**Key words:** system of public regulation; organizational and functional structure; public authorities; land lease relations.