

В. А. Малоокій,

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ,
м. Київ

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Розглянуто теоретичні аспекти дослідження механізмів управління земельними ресурсами. Обґрунтовано, що управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації влади сьогодні є важливою теоретико-методологічною проблемою на різних рівнях управління. Доведено, що розвиток теорії та практики державного управління у сфері землевпорядкування потребує поглиблених самостійних досліджень процесів, які відбуваються в Україні в контексті реформування.

Ключові слова: державне управління, земельні ресурси, управління земельними ресурсами, землекористування, територія, територіальні ресурси.

Постановка проблеми. Земля – це основний ресурс, без якого не може існувати жодна країна. Тому дбайливе ставлення до землі має суттєве значення для нинішніх та майбутніх поколінь. На жаль, в Україні земля як чинник добробуту і зростання, як природний ресурс досі залишається недооціненою. Особливо значущими постають питання землекористування в умовах децентралізації влади України. Це пов'язано з управлінням земельними ресурсами на сучасному етапі земельної реформи, яка відбувається країні при практично безконтрольному становленні ринкових відносин у земельній сфері, суперечливості земельного законодавства. Виникає небезпека втрати земельних територій як соціально-культурного, екологічного, економічного і політичного надбання. Саме це спонукало нас зробити аналіз дисертаційних досліджень та наукових праць українських вчених, які висвітлюють питання управління земельними ресурсами територіальних громад в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні та методичні аспекти, зміст поняття «державне управління земельними ресурсами» розглядали зарубіжні та вітчизняні науковці як Д. Бабміндра, В. В'юн, В. Горлачук, Д. Гнаткович, Д. Добряк, М. Лавейкін, Л. Новаковський, які проаналізували понятійний апарат системи державного управління земельними

ресурсами та змістовні характеристики процесів, що відбуваються в цій сфері діяльності.

Вагомий внесок у розробку окремих аспектів державного управління земельними ресурсами зробили В. Боколаг [2], О. Ботезат [3], В. Другак [6], М. Ковальський [7], Р. Курильцев [9], Ю. Литвин [10], О. Мордвінов, А. Мерзляк, О. Охрій [14], В. Пересоляк [15], О. Проніна [16], Г. Шарий, О. Чеботарьова [19], В. Чувпило [20], В. Циплухіна [18], А. Юрченко [21] та ін.

Теоретичні й прикладні засади управління земельними ресурсами розкрили у своїх працях такі економісти-землевпорядники, як І. Бистряков, В. Будзяк, Ю. Дехтяренко [4], Й. Дорош, О. Дорош, В. Горлачук, Л. Новаковський, А. Сохнич, А. Третяк [17], М. Федоров та ін.

Мета статті. Попри значну кількість публікацій з даної проблематики наразі недостатньо досліджено питання вдосконалення механізмів управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації в Україні. Тому метою статті є вивчення та узагальнення наукових доробок з даного питання у вітчизняній і зарубіжній науковій літературі.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Дослідженню теоретичних засад державного та муніципального управління землекористуванням, особливостям здійснення повноважень місцевих рад у період проведення земельної реформи в Україні присвячено праці вітчизняних учених в галузі державного управління. Так, у 2005–2015 рр. підготовлено й успішно захищено дисертаційні роботи, в яких досліджувались різні аспекти управління земельними ресурсами, зокрема:

- державне управління розвитком аграрного сектору;
- земельна політика в Україні;
- державне регулювання та державний контроль у сфері земельних ресурсів;
- економічні, організаційні та соціальні аспекти земельних ресурсів;
- інформаційне забезпечення земельних ресурсів;
- ціноутворення в процесі формування земельних ресурсів;
- екологічна, економічна та соціальна ефективність земельних ресурсів.

Проте лише окремі автори дисертаційних робіт досліджували управлінські аспекти земельних ресурсів територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні. Саме тому ми зупинимось на аналізі дисертацій, в яких розглядалися проблеми управління земельними ресурсами, в тому числі й на регіональному рівні, а також механізми їх вдосконалення (див. табл. 1)

Таблиця 1

Дисертаційні роботи, в яких розглядалися питання управління земельними ресурсами протягом 2005–2015 рр.

№	ПІБ	Тема дисертації	Рік захисту, назва спеціальності
<i>Докторські дисертації</i>			
1	Третяк Антон Миколайович	Проблеми реформування земельних відносин в Карпатському регіоні України	1995 08.08.01 – економіка природокористування і охорони навколишнього середовища
2	Корецький Микола Христофорович	Формування та розвиток системи державного регулювання аграрного сектора економіки	2003 25.00.02 – механізми державного управління
3	Шапоренко Ольга Іванівна	Механізми державного управління земельними ресурсами (на прикладі деградованих і малопродуктивних земель)	2005 25.00.02 – механізми державного управління
4	Мордвінов Олександр Григорович	Державне управління аграрним природокористуванням України в умовах ринкової трансформації	2005 25.00.02 – механізми державного управління
5	Бабміндра Дмитро Іванович	Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах	2005 08.08.01 – економіка природокористування і охорони навколишнього середовища
6	Ібатулін Шаміль Ільдусович	Теоретико-методологічні засади управління земельними ресурсами приміських зон великих міст	2008 08.00.06 – економіка природокористування і охорони навколишнього середовища
7	Добряк Дмитро Семенович	Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах	2009 08.00.06 – економіка природокористування і охорони навколишнього середовища
8	Другак Валентина Миколаївна	Економіка сільськогосподарського землекористування: теорія, методологія та практика	2010 08.00.06 – економіка природокористування і охорони навколишнього середовища
9	Пасемко Галина Павлівна	Державне регулювання аграрних відносин в умовах розвитку інституту власності на землю	2012 25.00.01 – теорія та історія державного управління
10	Дорош Ольга Степанівна	Територіальне планування землекористування в умовах нових земельних відносин: теорія, методологія	2013 08.00.06 – економіка природокористування і охорони навколишнього середовища

<i>Кандидатські дисертації</i>			
11	Сурай Інна Геннадіївна	Державне управління аграрним сектором економіки України: функціонально-структурний аспект	2005 25.00.02 – механізми державного управління
12	Охрій Олександр Павлович	Комплексна стратегія землекористування адміністративно-територіального утворення	2006 25.00.04 – місцеве самоврядування
13	Козак Іванна Ігорівна	Удосконалення організаційного механізму державного управління аграрним сектором (на прикладі Львівської області)	2006 25.00.02 – механізми державного управління
14	Пересоляк Владислав Юрійович	Формування механізму державного управління земельними ресурсами населених пунктів	2006 25.00.02 – механізми державного управління
15	Циплухіна Вікторія Сергіївна	Механізми взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами	2008 25.00.02 – механізми державного управління
16	Євграфов Олександр Євгенович	Державне регулювання раціонального використання земельних ресурсів України в умовах проведення земельної реформи	2009 25.00.02 – механізми державного управління
17	Боклаг Валентина Андріївна	Інформаційне забезпечення державного управління земельними ресурсами в Україні	2009 25.00.02 – механізми державного управління
18	Шарій Григорій Іванович	Державне регулювання земельних відносин в Україні	2010 25.00.02 – механізми державного управління
19	Чеботарьова Олена Костянтинівна	Механізми державного управління земельними ресурсами великого промислового міста	19.01.2011 25.00.02 – механізми державного управління
20	Ковальський Максим Романович	Удосконалення механізму державного управління ринком земельних ресурсів	2011 25.00.02 – механізми державного управління
21	Проніна Оксана Володимирівна	Державна політика охорони навколишнього середовища в Україні	2011 25.00.02 – механізми державного управління
22	Яцук Ігор Петрович	Формування ефективних механізмів державного управління земельно-майновим комплексом України	2012 25.00.02 – механізми державного управління
23	Третяк Наталія Антонівна	Управління земельними ресурсами та землекористуванням як економічна функція права власності на землю	2013 08.00.06 – економіка природокористування і охорони навколишнього середовища
23	Чувпило Вадим Вікторович	Механізми державного управління земельними ресурсами на місцевому рівні	2014 25.00.02 – механізми державного управління
24	Богатирчук-Кривко Світлана Кирилівна	Еколого-економічні засади розвитку системи управління земельними ресурсами в сільському господарстві	2015 08.00.06 – економіка природокористування і охорони навколишнього середовища

Так, у дисертації М. Р. Ковальського “Удосконалення механізму державного управління земельними ресурсами в Україні” проаналізовано стан розробленості проблеми функціонування механізму державного регулювання земельних відносин; розкрито теоретичні засади, визначено методологічне забезпечення, з’ясовано сутність поняття, принципи та функції державного регулювання земельних ресурсів. Наголошено, що в сучасних українських реаліях нормативно-правова база у сфері державного управління земельними ресурсами характеризується недосконалістю, розрізненістю у підходах і принципах основних положень, а також наявністю протиріч в актах законодавства [9].

Ми поділяємо думку автора про те, що в умовах децентралізації необхідно вдосконалювати механізми управління земельними ресурсами територіальних громад з метою підвищення ефективності їх використання.

У дослідженні О. П. Ботезат “Державного управління використанням земельних ресурсів України” визначено особливості контрольної діяльності органів влади у сфері землекористування, обґрунтовуються методичні підходи до планування в процесі використання земельних ресурсів в частині визначення суті та застосування комплексного підходу, запровадження програмно-цільового підходу як складової комплексного підходу в частині визначення вимог до рішень, що стосуються управління земельними ресурсами, оптимізації плати за використання земель, посилення відповідальності за їх псування та забруднення, інвентаризації земельних ресурсів на основі оновленої кадастрової інформації. Автором систематизовано напрями вдосконалення державного управління за використанням земельних ресурсів; розроблено організаційно-правовий механізм взаємодії органів влади на місцевому рівні за здійснення контролю за використанням земель [3].

У науковому доробку В. А. Боклаг «Формування та розвиток державної політики у сфері управління земельними ресурсами в Україні» розроблено Концепцію державного управління земельними ресурсами в Україні як системно-методологічну основу для формування стратегії державного

управління земельними ресурсами як самостійної сфери регулювання економіки країни, що має чіткий, прозорий взаємозв'язок з тематичними державними та регіональними програмами і проектами. Визначено механізм взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з органами виконавчої влади, які реалізують державну політику у сфері земельних відносин, запропоновано та обґрунтовано методичний підхід щодо встановлення мінімального терміну оренди земель сільськогосподарського призначення, що сприятиме підвищенню ефективності використання й охорони земель користувачами; подальшому розвитку системи земельно-орендних відносин з метою забезпечення соціального захисту та інституційних прав землевласників [2].

В. Ю. Пересоляк у своїй праці “Формування механізму державного управління земельними ресурсами населених пунктів” розкрив теоретичні засади раціонального використання земель населених пунктів та сутність категорії земель населених пунктів, а також нові тенденції у використанні забудованих земель і резервних територій, ринкові механізми продажу земельних ділянок [15].

У науковій праці Ю. Ф. Дехтяренка “Державне управління земельними ресурсами на регіональному рівні” проаналізовано передумови формування та розвитку системи управління земельними ресурсами, а також підвищення ефективності управління земельними ресурсами у столичному регіоні – м. Києві [4, с. 269–304].

О. П. Охрій у роботі “Комплексна стратегія землекористування адміністративно-територіального утворення” на засадах маркетингового аналізу та SWOT-аналізу запропонував системний підхід до формування зон економічних регіонів, обґрунтував забезпечення раціонального землекористування, пов'язаного з процедурами відчуження, передачі у власність, в оренду, встановлення і зміну границь між ділянками задля примноження економічної активності землі. При цьому методами і способами управління земельними ресурсами визначено спрямовані на підвищення цінності і вартості землі незалежно від форм власності на неї [14].

У дисертації В. С. Циплухіної “Механізми взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами” акцентовано увагу на теоретичному узагальненню комплексу актуальних питань функціонування механізмів взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами, визначено принципи, функції територіальних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також особливості їх взаємовідносин [18].

О. К. Чеботарьова у дослідженні “Механізми управління та раціонального використання земельних ресурсів великого промислового міста” пропонує цілісну модель державного управління земельними ресурсами великого промислового міста, яка базується на забезпеченні оптимального землекористування й раціонального управління земельними ресурсами з урахуванням вимог містобудівної і землевпорядної документації, застосуванні сучасних організаційно-правових, містобудівних та економічних механізмів і спрямована на реалізацію державної політики, регіональних та місцевих програм управління земельними ресурсами, створення еколого-соціальних, економічних та функціонально-просторових умов підтримання життєдіяльності населення міста. Автор обґрунтовує особливу значимість методичних підходів до розробки та ведення земельного кадастру як багатоцільової реєстраційної інформаційної системи зі збирання, обробки, систематизації, збереження, узагальнення, поновлення і надання відомостей та документів про правовий режим, природний і господарський стан земельних ділянок з розміщеними на них об’єктами нерухомості, а також про юридичних і фізичних осіб, їх права власності, права користування землею та договори на оренду землі [19].

У дисертації В. С. Циплухіної “Механізми взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами” акцентовано увагу на теоретичному узагальненню комплексу актуальних питань функціонування механізмів взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами, визначено принципи, функції територіальних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також особливості їх взаємовідносин [18].

Водночас у монографії Ю. О. Литвина «Механізми державного регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій України: теорія, методологія, практичні механізми реалізації» розроблено напрями вдосконалення механізмів державного регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій та запропоновано стратегічні механізми управління розвитком сільських територій на основі використання альтернативних моделей сталого розвитку сільських територій, в основу яких покладено концепцію переходу від галузевої до територіальної системи управління з використанням державних цільових програм стимулюючого характеру та спрямованими на реалізацію чинників сталого розвитку [10].

У дослідженні І. П. Яцука «Формування ефективних механізмів державного управління земельно-майновим комплексом України» сформульовано базові, положення теорії формування ефективних механізмів державного управління нерухомістю в умовах євроінтеграції. Автором було досліджено й рекомендовано методологічні положення щодо оцінки ефективності механізмів державного управління земельно-майновим комплексом, а також визначено основні напрями вдосконалення інструментарію інституційно-організаційного та економіко-правового механізмів державного управління земельно-майновим комплексом в умовах євроінтеграції.

В. В. Чувпила у дослідженні “Механізми державного управління земельними ресурсами на місцевому рівні” запропонував комплексний підхід до вдосконалення механізмів державного управління земельними ресурсами на місцевому рівні, обґрунтував концептуальні засади ефективного їх функціонування, що базуються на принципах розмежування повноважень між органами публічної влади на регіональному і місцевому рівнях, доступності, зручності, оперативності та прозорості в наданні адміністративних послуг у сфері земельних ресурсів. Викликає інтерес розроблений автором методичний підхід до розмежування земель державної та комунальної власності [20].

Здійснений нами аналіз наукових джерел свідчить, що в Україні останніми роками повноваження органів місцевого самоврядування у сфері управління земельними ресурсами постійно обговорюються і відображені у наукових працях. Ми поділяємо думку авторів про те, що вдосконалення механізмів управління земельними ресурсами забезпечить підвищення ефективності використання землі. Однак з огляду на те, що земля виконає низку важливих функцій у життєдіяльності суспільства, є її неоціненним багатством з екологічної, політичної, соціальної, культурної складових, пропонуємо розглянути розуміння ряду концепцій управління земельними ресурсами територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні, зокрема: юридичну, соціально-культурну, екологічну, політичну. Адже питання управління земельними ресурсами територіальних громад під час проведення реформ в органах представницької влади – це досить складний процес, який потребує детального вивчення політичних, соціально-культурних, економічних, екологічних та правових аспектів.

Висновок. Отже, проведений нами аналіз засвідчує, що в розглянутих наукових працях досліджувалися загальні економічні, екологічні та соціальні закони управління земельними ресурсами, властиві будь-якій соціально-економічній формації, а також закони природи. Також обґрунтовано, що реалізація соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних аспектів є внутрішніми чинниками змісту управління земельними ресурсами, а зовнішніми - є управління сукупністю організаційно-господарських, технічних і нормативно-правових заходів.

Таким чином, організаційно-правові, соціально-культурні, екологічні та економічні механізми управління земельними ресурсами, які були закладені в попередні роки, сьогодні перешкоджають у вирішенні першочергових проблем ефективного та раціонального використання земель територіальними громадами в умовах децентралізації в Україні. Тому вважаємо, що значна кількість наукових положень щодо управління земельними ресурсами територіальних громад потребують суттєвого коригування.

Список використаних джерел:

1. Алаев Э. Б. Социально–экономическая география: понятийно терминологический словарь / Э. Б. Алаев. – М. : Мысль, 1983. – 350 с.
2. Боклаг В. А. Напрями вдосконалення державної політики щодо розвитку земельного ринку в Україні / В. А. Боклаг // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2014. – № 3. – С. 3–7.
3. Ботезат О. П. Земельні ресурси як об'єкт державного управління / О. П. Ботезат // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2009. – № 4. – С. 20–23.
4. Дехтяренко Ю. Ф. Державне управління земельними ресурсами на регіональному рівні / Регіональне управління : підруч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2014. – 516 с.
5. Дехтяренко Ю. Регулювання земельних відносин у місті / Ю. Дехтяренко, О. Драпиковський, І. Іванова. – К. : Основи, 1997. – 139 с.
6. Другак В. Концепція земельної політики щодо еколого-економічного розвитку землекористування в Україні / В. Другак // Земельне право України. – 2010. – № 8. – С. 25–36.
7. Ковальський М. Р. Формування нової доктрини управління земельними ресурсами в умовах реформування економіки України [Електронний ресурс] / М. Р. Ковальський. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10kmrgreu.pdf>.
8. Конституція України [Електронний ресурс] : прийнята 28.06.1996 р. (редакція від 14.07.2014 р.). – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
9. Курильцев Р. М. Концептуальні засади розвитку в Україні сучасної системи управління земельними ресурсами / Р. М. Курильцев // Землевпорядний вісник. – 2013. – № 9. – С. 25–28.
10. Литвин Ю. О. Механізми державного регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій України: теорія, методологія, практичні механізми реалізації : монографія / Ю. О. Литвин. – Донецьк : Юго-Восток, 2012. – 387 с.
11. Ожегов С. И. Словарь русского языка : около 57000 слов / под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1986. – 797 с.
12. Оперативні дані Державного комітету України із земельних ресурсів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.komitet.ua/ru/node/295>.
13. Офіційний сайт Держземагентства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish>.
14. Охрій О. П. Земельний кадастр в управлінні земельними ресурсами / Р. Р. Ларіна, О. П. Охрій, В. Л. Пілюшенко // Державне регулювання галузей економіки : зб. наук. праць Донецького державного університету управління. – Т. 5, вип. 35, серія «Державне управління». – Донецьк, ДонДУУ, 2004. – С. 6–15.
15. Пересоляк В. Ю. Організаційно-правовий механізм управління земельними ресурсами населених пунктів / В. Ю. Пересоляк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. – № 3 (26). – С. 156–165.
16. Проніна О. В. Механізми взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами / О. В. Проніна // Вісник Академії митної служби України. – Днепропетровск, 2013. – № 2 (9). – С. 66–73.
17. Третяк А. М. Землеустрій в Україні: теорія, методологія : монографія / А. М. Третяк. – Херсон : Грінь Д.С., 2013. – 650 с.
18. Циплухіна В. С. Механізми взаємовідносин органів публічної влади в процесі управління земельними ресурсами : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / В. С. Циплухіна. – Одеса, 2008. – 20 с.
19. Чеботарьова О. К. Механізми державного управління земельними ресурсами великого промислового міста : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / О. К. Чеботарьова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2010. – 20 с.

20. Чувпило В. В. Земельні ресурси – джерело існування суспільства // Інноваційні підходи та механізми державного та муніципального управління : матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. (12 квітня 2013 р.) / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової. – К. : АМУ, 2013 : у 2 ч. – Ч. 2. – С. 252–254

21. Юрченко А. Д. Наукові підходи до формування нової земельної політики / А. Д. Юрченко // Землеустрій і кадастр. – 2010. – № 3. – С. 27–35.

Malookyi V. A. Theoretical Aspects of Studies of Land Management by Communities.

In the article the theoretical aspects of the study of mechanisms of land management. Proved that the land management of local communities in terms of decentralization of power today is an important theoretical and methodological problems at different levels of government .. The author proved that the development of the theory and practice of public administration in the field of land management requires in-depth independent research processes taking place in Ukraine in context reform.

Key words: governance, land resources, land management, land use, territory, territorial resources.

Малоокий В. А. Теоретические аспекты исследования управления земельными ресурсами территориальных общин.

Рассмотрены теоретические аспекты исследования механизмов управления земельными ресурсами. Обосновано, что управление земельными ресурсами территориальных общин в условиях децентрализации власти сегодня является важной теоретико-методологической проблемой на разных уровнях управления. Доказано, что развитие теории и практики государственного управления в сфере землеустройства требует углубленных самостоятельных исследований процессов, которые происходят в Украине в контексте реформирования.

Ключевые слова: государственное управление, земельные ресурсы, управление земельными ресурсами, землепользования, территория, территориальные ресурсы.

Надійшла до редколегії 02.07.2016 р.