

А. О. Бойко,
здобувач, Хмельницький університет управління та права

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.1.107

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ НАУКОВОГО ЗНАННЯ ЩОДО МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

А. Boyko,
candidate for a degree of Khmelnytskyi university of management and law

MODERN TRENDS FOR DEVELOPMENT OF SCIENTIFIC KNOWLEDGE OF MECHANISMS
OF FORMATION AND REALIZATION OF STATE POLICIES
IN THE LAND RELATIONS IN UKRAINE

У статті зазначено, що державну земельну політику можна вважати такою, що перебуває у стадії формування та не повною мірою відповідає європейським і світовим критеріям і вимогам щодо належного управління земельними ресурсами. На сьогодні в Україні немає затвердженої на законодавчому рівні загальної стратегії розвитку механізму державного управління земельних ресурсів і земельних відносин. Нині в Україні бракує цілісної системи земельного законодавства. Значна частина чинних земельних правових норм застаріла й вичерпала себе, багато з них суперечливі. Наголошено, що безпідставна імплементація закордонного досвіду з метою удосконалення нормативно-правової бази України в сфері земельних відносин досить часто не приносить очікуваних результатів, адже не враховує особливості суспільно-політичних, економічних процесів України, ментальності суспільства і зокрема окремих соціально-політичних груп. Установлено і теоретично обґрунтовано зміст критеріїв оцінки щодо визначення ефективності механізмів формування і реалізації державної політики в сфері земельних відносин України. Удосконалено сутність ключових понять теорії державного управління в сфері земельних відносин: "земельні відносини", "формування державної політики в сфері земельних відносин", "реалізація державної політики в сфері земельних відносин", "механізми формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин", "якість реалізації державної політики в сфері земельних відносин", "ефективність механізмів формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин", "правовий механізм взаємодії органів державної влади з громадськістю в процесах формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин України", "методичні основи формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин на регіональному рівні".

The article highlights the current trends in the development of scientific knowledge about the mechanisms of formation and implementation of state policy in the field of land relations. It is noted that today there is an urgent need to determine the effective mechanism of state administration in the field of use and protection of agricultural land of state ownership, prevention of abuse, and prevention of social tension in this area. It is stressed that unreasonable implementation of foreign

experience with the aim of improving the legal framework of Ukraine in the field of land relations often does not bring the expected results, because it does not take into account the peculiarities of socio-political, economic processes of Ukraine, the mentality of society and, in particular, of certain socio-political groups. The content of the evaluation criteria for determining the effectiveness of mechanisms for the formation and implementation of state policy in the field of land relations of Ukraine is substantiated and theoretically substantiated. The essence of key concepts of the state administration in the field of land relations: "land relations", "the formation of state policy in the field of land relations", "implementation of state policy in the field of land relations", "mechanisms for the formation and implementation of state policy in the field of land relations" "The quality of the implementation of state policy in the field of land relations", "the effectiveness of mechanisms for the formation and implementation of state policy in the field of land relations", "legal mechanism of interaction of state bodies in public relations in the processes of formation and implementation of state policy in the field of land relations of Ukraine", "methodical bases for the formation and implementation of state policy in the field of land relations at the regional level".

Ключові слова: земельна політика, формування і реалізації державної політики в сфері земельних відносин України, земельні відносини в Україні.

Key words: land policy, formation and implementation of state policy in the field of land relations of Ukraine, land relations in Ukraine.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сьогодні існує нагальна потреба у визначенні ефективного механізму державного управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності, запобігання зловживанням, недопущення соціального напруження у цій сфері. Україна має значний земельно-ресурсний потенціал. Так, станом на 1 січня 2017 рік земельний фонд України становить 60,3 млн гектарів, або близько 6 відсотків території Європи.

Складна ситуація, що склалася у сфері земельних відносин, спричинена насамперед відсутністю зваженої державної земельної політики та механізму її реалізації, ефективною системою фінансово-економічного і землепорядного механізму регулювання земельних відносин в Україні, і в першу чергу, відсутні науково обґрунтовані критерії формування і реалізації державної політики в сфері земельних відносин на основі яких можна було б визначати ефективність і якість цих процесів, відсутні дієві механізми забезпечення якості формування і реалізації державної політики в сфері земельних відносин України і зокрема якості функціонування системи державного управління на усіх рівнях державної влади. Наразі залишаються актуальними питання пов'язані із визначенням змісту стратегічних першочергових завдань які має вирішити держава в сфері земельних відносин для досягнення соціально-економічного зростання, підвищення якості життя населення, забезпечен-

ня конституційних прав громадян та суспільства щодо їх реалізації в сфері земельних відносин, подолання соціальної несправедливості, корупції, ефективної протидії кримінально-олігархічним провладним кланам щодо протиправного заволодіння землі через недосконалі ринкові механізми, порушення прав і законних інтересів місцевих територіальних громад і населення.

Усе вищезазначене актуалізує потребу запровадження комплексних підходів до визначення та узгодження цілей і пріоритетів під час реалізації державної політики України в сфері земельних відносин та побудови технологічного ланцюга здійснення взаємопов'язаних заходів для запровадження ефективних механізмів забезпечення якості в процесах формування та реалізації державної політики органами державної влади та місцевого самоврядування в зазначеній сфері.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У процесі дослідження використовувалися роботи українських та зарубіжних учених, у яких були визначені основоположні засади державного управління, зокрема: В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, В.Д. Бакуменка, І.Л. Гасюка, В.М. Гаращука, Н.І. Глазунової, Г.В. Дмитренко, І.В. Ілієва, В.К. Колпакова, Ю.В. Кочеткова, В.М. Манохіна, О.М. Музичука, І.І. Мусієнка, С.П. Мосова, В.А. Мандрагелі, Н.Р. Нижник, М.С. Осійчука, О.Ю. Оболенсь-

кого, В.М. Рижих, О.І. Сушинського, Ю.П. Сурміна, А.С. Сіцинського, М.В. Сіцинської, С.Г. Стеценко, М.Є. Черкеса, В.Є. Чиркіна, В.С. Шестака та ін.

Аналізу теоретичних і прикладних аспектів формування і реалізації державної політики в сфері земельних відносин України, управління земельними ресурсами та удосконалення механізмів державного управління зазначеною сферою присвячені дослідження В.І. Анреїцева, І.М. Базарко, Н.О. Байстрюченко, С.В. Бізікана, Л.М. Бойко, В.А. Боклаг, О.Д. Гнаткович, О.І. Гузій, О. Гулько, Г.М. Дудич, О.Є. Євграфов, Л. Заставнюк, В. Коваленко, М.Р. Ковальського, Д.М. Маліхіна, Л.В. Мілімко, К.О. Набока, І.О. Новаковської, В.В. Носіка, О.П. Охрія, В.Ю. Пересоляка, О.В. Петрука, А.Л. Помаза-Пономаренко, П. Пресіча, Т.Г. Прокопович, О.В. Скидан, В.Ю. Стащенко, О.В. Степенко, В.І. Строкань, В.П. Суворова, Т.Г. Титаренко, В.С. Циплухін, О.К. Чеботарьова, О.І. Шапоренко, Г.І. Шарого, К.Ю. Шерстюкова, О.В. Шкурпат, М.В. Шульга, М. Щурик.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті полягає в аналізі сучасних тенденцій розвитку наукового знання щодо механізмів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Стратегічні підходи до процесу реформування сфери земельних відносин та загальний вектор її розвитку визначені в Стратегії сталого розвитку "Україна-2020" [1], Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року [2], проекті закону України "Про обіг земель сільськогосподарського призначення" та низці інших нормативних актах, але водночас ці нормативні документи не визначають чіткого і прозорого механізму забезпечення якості і результативності державної політики в сфері земельних відносин, а деякі задекларовані стратегічні напрями реалізації державної політики в сфері земельних відносин залишаються науково та практично необґрунтованими, суперечливими з точки зору соціальної доцільності і нормативно-правової несуперечливості, зокрема це стосується в першу чергу формування ринку землі в Україні.

Зазначимо, що під час дослідження механізмів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні, уперше встановлено і теоретично обґрунтовано зміст критеріїв оцінки щодо визначення ефективності механізмів формування і реалізації державної політики в сфері земельних відносин України: критерії ефективності формування державної політики в сфері земельних відносин України — критерії технічної ефективності, критерії ефективності правового механізму, критерії ефективності фінансового механізму, критерії ефективності адміністративного механізму, критерії ефективності організаційного механізму, критерії ефективності інформаційного механізму, критерії ефективності системно-аналітичного механізму, критерії ефективності програмно-цільового механізму; критерії ефективної реалізації державної по-

літики в сфері земельних відносин України — критерії організаційної ефективності, критерії функціональної (цільової) ефективності, критерії економічної ефективності, критерії соціальної ефективності реалізації державної політики в сфері земельних відносин України.

Також удосконалено зміст принципів формування і реалізації державної політики в сфері земельних відносин, а саме принципів формування державної політики у сфері земельних відносин: цільової узгодженості та адекватності, соціальної спрямованості, критеріальності і прогнозованості; принципів реалізації державної політики: оптимальності у функціонально-ієрархічній взаємодії органів державної влади, інформатизації та технічної автоматизації управлінського процесу, громадського контролю за процесом реалізації державної політики в сфері земельних відносин; зміст управлінських функцій, які в залежності від управлінського рівня, сфери предметної діяльності органів законодавчої та виконавчої влади доцільно класифікувати та згрупувати за ознаками процесуальної спрямованості регулюючих впливів: законотворча, політико-формуюча, регулятивно-погоджувальна, реалізаційно-розпорядча, координаційна, організаційна, контролююча, інформаційна; класифікаційну схему механізмів формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин за структурними, функціональними, об'єктивними, процесуальними ознаками на основі якої визначено зміст та інструментальну складову правового, економічного, організаційного, інформаційного, фінансового, адміністративного, мотиваційного, психологічного, соціального, системно-аналітичного, програмно-цільового механізмів формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин України; впорядкування шляхів підвищення ефективності державного управління сферою земельних відносин за їх пріоритетністю і вагомістю: введення автоматизованих систем управління обробкою і надання даних з державного кадастру; введення чітких і зрозумілих критеріїв оцінки ефективності діяльності органів державної влади в сфері земельних відносин, нормативно-правове закріплення показників якості діяльності органів державної влади щодо надання адміністративних послуг, ведення державного земельного кадастру тощо; запровадження економічних стимулів охорони земель їх власниками, підвищення їх зацікавленості у захисті земель від негативних наслідків господарської діяльності; удосконалення порядку контролю за використанням та охороною земель, механізму моніторингу земель та землекористувань; більш чіткого розмежування повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

Аналіз змісту понятійно-категоріальної бази науки державного управління в сфері земельних відносин дозволив сформулювати зміст поняття "земельні відносини" через процеси які відбуваються під час взаємодії між суб'єктами земельних відносин в межах їх повноважень і функцій, а саме: земельні відносини — це правові, економічні, соціальні, управлінські процеси взаємодії між юридичними та фізичними особами, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, які спрямовані на впорядкування та регулювання їх діяльності під час набуття власності, користування та розпорядження земельними ресурсами.

Також, на нашу думку, доцільно виокремити поняття "формування державної політики в сфері земельних відносин" та "реалізації державної політики в сфері земельних відносин". Формування державної політики в сфері земельних відносин ми визначаємо як системний, впорядкований процес, що здійснюють вповноважені органи державної влади, щодо розробки та наукового обґрунтування стратегічної мети, напрямів, завдань, механізмів та термінів реалізації заходів щодо забезпечення розвитку та удосконалення земельних відносин в Україні.

Реалізація державної політики є похідним процесом від формування, хоча вони є взаємопов'язаними в частині забезпечення механізму зворотного зв'язку під час реалізації програмних заходів, і розуміється нами як програмно-цільова, системна, координована діяльність органів державної влади щодо досягнення мети державної політики земельних відносин шляхом вирішення завдань у відповідних напрямках із застосуванням механізмів державного управління.

Механізми формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин в нашому визначенні — це методологічно-інструментальна система, яка забезпечує формування мети, завдань, напрямів, способів та методів державної політики, їх реалізацію органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, з метою ефективного розвитку земельних відносин в Україні, регламентацію та оптимізацію правових, економічних, соціальних, управлінських процесів щодо набуття власності, користування та розпорядження земельними ресурсами.

Встановлено, що базис дефініційного конструкту сутнісного розуміння поняття "якість реалізації державної політики в сфері земельних відносин", має вмещувати дві родові ознаки — цільову та процесуальні компоненти з огляду на їх якісні характеристики: це максимально можливе досягнення прогнозованих цілей і реалізація завдань відповідно до напрямів державної політики в сфері земельних відносин шляхом забезпечення точності, часової узгодженості, етапності, логіки, цільової відповідності механізмів державного управління цілям і завданням процесної організації реалізації управлінських рішень відповідно до напрямів функціональної діяльності органів державної влади у сфері земельних відносин.

Визначено що під поняттям "ефективність механізмів формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин" доцільно розуміти здатність спеціально сформованої методологічно-інструментальної системи вирішувати завдання щодо формування мети, завдань, напрямів, способів та методів державної політики, з максимально точним відображенням реальної дійсності суспільних очікувань та інтересів, отримувати соціально-корисні види ефектів внаслідок її застосування із оптимально-достатнім використанням обмежених ресурсів, які спроможні повною мірою задовольняти суспільні потреби в сфері земельних відносин України, забезпечувати економічну, організаційну, соціальну інші види ефективності державницьке-управлінської діяльності спрямованої на розвиток земельних відносин в Україні.

Визначено зміст поняття "правовий механізм взаємодії органів державної влади з громадськістю в про-

цесах формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин України" і під яким розуміємо законодавчо закріплені норми які встановлюють зміст принципів, форм, методів, засобів, етапів та змісту комунікативних процесів взаємодії органів державної влади з громадськістю, які визначають обов'язки та повноваження, відповідальність, функції органів державної влади та громадських інституцій в процесах формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин України.

Сформульовано визначення поняття "методичні основи формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин на регіональному рівні", під яким доцільно розуміти вихідні, наріжні засади, передумови, вимоги до змісту та характеристик складових логічної та часової структури діяльності, технології виконання завдань і досягнення цілей в процесах формування і реалізації регіональної політики в сфері земельних відносин відповідних територіально-адміністративних одиниць.

Нами достовірно встановлено, що на думку експертів найбільш значущими є наступні причини, які обумовлюють виникнення проблем у сфері земельних відносин України, а саме: відсутність комплексного підходу до розвитку сільських територій, регулювання земельних відносин у містах та населених пунктах; порушення прав та законних інтересів учасників земельних відносин, недосконале земельне законодавство; відсутність чітко визначених цілей та механізмів їх досягнення в чинних програмах розвитку земельних відносин.

Визначено, що першим пріоритетним напрямом удосконалення розвитку земельних відносин в Україні є завдання щодо розмежування земель державної і комунальної власності, удосконалення порядку придбання земельних ділянок для державних потреб і потреб територіальних громад, другим є напрям удосконалення механізму визначення на місцевості меж земельних ділянок, посвідчення права приватної власності на землю, державної реєстрації земельних ділянок і прав на них, а третім пріоритетним напрямом є спрощення умов надання земельних ділянок громадянам для ведення особистого підсобного господарства, індивідуального житлового будівництва, випасання худоби тощо.

Сформульовано і науково обґрунтовано зміст методики загального алгоритму оцінки ефективності механізмів формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин України, яка в загальному складається з наступних етапів: підготовчого етапу; етапу збору та обробки інформації; етапу проведення оцінки ефективності; етапу документального оформлення результатів оцінки.

Розроблено і обґрунтовано зміст процесуальної моделі забезпечення якості реалізації державної політики в сфері земельних відносин, яка складається із процесно-реалізаційного, процесно-функціонального, процесно-забезпечувального, системно-процесного, контрольно-оціночного блоків.

Відповідно до моделі визначено, що система якості в сфері земельних відносин це сукупність чинних стандартів, норм, критеріїв і показників які визначають зміст організаційної структури управління, повноважень та

відповідальності, процедур та актів управлінської діяльності в сфері земельних відносин покликаних забезпечити ефективну і результативну реалізацію функцій органів державної влади, посадових осіб у сфері земельних відносин.

Зважаючи, що система управління якістю в сфері земельних відносин виступає як суб'єкт управління до системи якості у цій сфері ми визначили його зміст шляхом застосування процесуального підходу. Система управління якістю в сфері земельних відносин це впорядкована єдність взаємопов'язаних і взаємодіючих управлінських процесів спрямованих на розробку, впровадження, забезпечення удосконалення чинної системи якості формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин, контроль та моніторинг, організацію їх розгортання у відповідності до принципів та ключових закономірностей забезпечення якості, раціональне використання усіх видів забезпечення управлінської діяльності, нейтралізації викликів і загроз якісній реалізації органами державної влади, місцевого самоврядування своїх функцій і наданню державних (публічних) послуг у сфері земельних відносин.

Визначено зміст шляхів удосконалення організаційного механізму реалізації державної політики у сфері земельних відносин України, це впровадження в практику діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування визначених і обґрунтованих нами критеріїв та оцінки ефективності механізмів формування та реалізації державної політики земельних відносин; впровадження в практику діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування механізмів забезпечення якості реалізації державної політики у сфері земельних відносин України, які визначені в розробленій нами процесуальній моделі.

Визначено заходи щодо вдосконалення правового механізму взаємодії органів державної влади з громадськістю в процесах формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин України, які полягають в наступному: внесення відповідних доповнень в зміст Земельного Кодексу України, які повинні у повній мірі узгоджуватись і відповідати змісту Указу Президента України "Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" та Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади" з урахуванням напрямів формування і реалізації державної політики в сфері земельних відносин України; нормативного закріплення вимагає зміст щорічних перспективних напрямів дослідження громадської думки для визначення найбільш актуальних проблем у сфері земельних відносин та шляхів їх розв'язання, план проведення громадських експертиз ефективності формування і реалізації державної політики в сфері земельних відносин. Провідним регулюючим документом мають стати накази центрального органу виконавчої влади в сфері земельних відносин — Держгеокадастру.

Обґрунтовано і визначено зміст ризиків які необхідно враховувати під час формування і реалізації регіональної політики в сфері земельних відносин, а також

для більш ефективної організації вищезначених процесів на методологічних основах системної діяльності, які сформовано у наступні групи: організаційно-структурні ризики, ризики політичної і економічної нестабільності, професійно-внутрішньосистемні ризики та інформаційні ризики.

ВИСНОВКИ

Результати проведеного дослідження переконливо свідчать, що сфера земельних відносин є однією із визначальних у процесах соціально-економічного розвитку держави, а земля є тим "золотим запасом" держави, її стратегічним ресурсом, який здатний забезпечити стале економічне зростання та підвищити якість життя населення.

Для досягнення цих стратегічних цілей необхідно здійснити низку заходів спрямованих на удосконалення змісту, механізмів формування і реалізації державної політики в сфері земельних відносин України, провести концептуальну модернізацію функціонування системи державного управління сферою земельних відносин і в першу чергу за рахунок удосконалення системи оцінки ефективності діяльності органів державної влади в сфері земельних відносин, впровадження систем якості державного управління наданням адміністративних послуг, удосконалення організаційного механізму державного управління в сфері земельних відносин, широкого залучення громадськості до управління сферою земельних відносин, посилення громадського контролю за діяльністю органів державної влади, удосконалення механізмів проведення громадських експертиз рішень органів державної влади в сфері земельних відносин, посилення науково-методологічної складової формування і розробки регіональної політики в зазначеній галузі.

Перспективою подальших розвідок даної проблематики, є на наш погляд посилення науково-методологічної складової формування і розробки регіональної політики в зазначеній галузі.

Література:

1. Про Стратегію сталого розвитку "Україна — 2020": Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
2. Концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 743-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-p>

References:

1. President of Ukraine (2015), Decree "About the Ukraine-2020 Sustainable Development Strategy", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Accessed 10 Decembert 2018).
 2. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2009), "The Concept of the State Target Program for the Development of Land Relations in Ukraine for the period up to 2020", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-%D1%80> (Accessed 10 Decembert 2018).
- Стаття надійшла до редакції 14.12.2018 р.*