

Державний торговельно-економічний університет
Кафедра публічного управління та адміністрування

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ

Студента 2 курсу, 15 групи,
спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
освітньої програми «Публічне
управління та адміністрування»

(підпис
студента)

Кота
Романа
Володимировича

Науковий керівник
к.н.держ.упр.

(підпис
керівника)

Динник
Ірина
Петрівна

Гарант освітньої
програми
к.держ.упр.

(підпис
гаранта)

Мірко
Наталія
Вікторівна

Київ 2024

АНОТАЦІЯ

Кіт Р.В. Публічне управління у сфері контролю використання земель.

Кваліфікаційна робота на здобуття ступеня магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» освітньою програмою «Публічне управління та адміністрування». Державний торговельно-економічний університет, 2024.

У кваліфікаційній роботі проаналізовано стан сфери використання земель в Україні. Розглянуто сутність та принципи управління у сфері контролю використання земель. Узагальнено методичні підходи до оцінки ефективності управління у сфері контролю використання земель. Проаналізовано механізми управління у сфері контролю використання земель в умовах воєнного стану. Здійснено моніторинг ефективності управління у сфері контролю використання земель та розроблено пропозиції щодо підвищення ефективності публічного управління у сфері контролю використання земель.

Ключові слова: публічне управління та адміністрування, контроль використання земель, земельна політика держави, землекористування, ефективність, напрямки удосконалення.

ABSTRACTS

Kit R.V. Public administration in the field of land use control.

Qualification work for obtaining a master's degree in the specialty 281 "Public management and administration" in the educational program "Public management and administration". State University of Trade and Economics, 2024.

The qualification paper analyzed the state of land use in Ukraine. The essence and principles of management in the field of land use control are considered. Generalized methodical approaches to assessment of management efficiency in the field of land use control. Management mechanisms in the field of land use control under martial law are analyzed. The monitoring of the effectiveness of management in the field of land use control was carried out and proposals were developed to improve the efficiency of public management in the field of land use control.

Key words: public management and administration, land use control, state land policy, land use, efficiency, areas of improvement.

Державний торговельно-економічний університет

Факультет економіки, менеджменту та психології
Кафедра публічного управління та адміністрування
Освітній ступінь: магістр
Спеціальність: публічне управління та адміністрування
Освітня програма: публічне управління та адміністрування

Затверджую
Зав. кафедри _____
«10» січня 2024 р

Завдання на кваліфікаційну роботу студентів Коту Роману Володимировичу

1. Тема кваліфікаційної роботи : «Публічне управління у сфері контролю використання земель»

Затверджена наказом ректора від «28» грудня 2023 р. № 4654

2. Строк здачі студентом закінченої роботи : 16.11.2024

3. Цільова установка та вихідні дані до роботи

Мета роботи : є теоретичне обґрунтування й розробка пропозицій щодо підвищення ефективності публічного управління у сфері контролю використання земель.

Об'єкт дослідження: суспільні відносини, які виникають в процесі публічного управління у сфері контролю використання земель.

Предмет дослідження: теоретико-методичні та прикладні основи публічного управління у сфері контролю використання земель.

4. Зміст кваліфікаційної роботи (перелік питань за кожним розділом):

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ

1.1. Сутність та принципи управління у сфері контролю використання земель

1.2. Методичні підходи до оцінки ефективності управління у сфері контролю

використання земель

РОЗДІЛ 2. ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ

2.1. Механізми управління у сфері контролю використання земель в умовах воєнного стану

2.2. Моніторинг ефективності управління у сфері контролю використання земель

РОЗДІЛ 3. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ДОДАТКИ

5. Календарний план виконання роботи (проекту)

№ пор.	Назва етапів кваліфікаційної роботи (проекту)	Строк виконання етапів роботи	
		за планом	фактично
1	Визначення напрямку дослідження та затвердження теми КР	до 29.12.2023	до 29.12.2023
2	Затвердження плану КР науковим керівником	до 15.01.2024	до 09.02.2024
3	Подання науковому керівнику наукової статті	до 25.03.2024	до 01.04.2024
4	Подання науковому керівнику на рецензування 1-го розділу КР	до 10.06.2024	до 10.06.2024
5	Подання науковому керівнику на рецензування 2-го розділу КР	до 09.09.2024	до 09.09.2024
6	Подання науковому керівнику готової КР	до 14.10.2024	До 21.10.2024
7	Зовнішнє рецензування кваліфікаційної роботи	до 28.10.2024	до 28.10.2024
8	Попередній захист КР	04.11-11.11.2024	04.11-11.11.2024
9	Реєстрація КР на кафедрі	До 16.11.2024	До 16.11.2024
10	Вирішення питання про допуск КР до захисту	до 16.11.2024	16.11.2024
11	Захист КР	За графіком	За графіком

Дата видачі завдання «10» січня 2024 р.

Науковий керівник кваліфікаційної роботи: Ірина ДИННИК _____

Гарант освітньої програми: Наталія МІРКО _____

Завдання прийняв до виконання: Роман КІТ _____

Відгук наукового керівника кваліфікаційної роботи :

Кваліфікаційна робота написана на актуальну тему. Земля є безцінним скарбом, яким володіє в тому числі Український народ. Загальновідомо, що земля є територіальним базисом, природним ресурсом та засобом виробництва. Закономірно, що фізичні та юридичні особи мають зацікавленість в отриманні у власність або в користування земельних ділянок на території України. Однак використання земельного потенціалу нашої держави з метою збереження його якісного стану та отримання економічних благ має супроводжуватися ефективним управлінням у сфері землекористування.

У кваліфікаційній роботі студентом проаналізовано стан сфери використання земель в Україні. Розглянуто сутність та принципи управління у сфері контролю використання земель. Узагальнено методичні підходи до оцінки ефективності управління у сфері контролю використання земель. Проаналізовано механізми управління у сфері контролю використання земель в умовах воєнного стану. Здійснено моніторинг ефективності управління у сфері контролю використання земель та розроблено пропозиції щодо підвищення ефективності публічного управління у сфері контролю використання земель. Зміст кваліфікаційної роботи підпорядкований поставленій у роботі меті. Проведений аналіз дозволив визначити проблемні питання публічного управління у сфері контролю використання земель. Завдання поставлені в роботі виконані в повному обсязі, що підтверджено висновками. Кваліфікаційна робота має досить логічну структуру та відповідає вимогам оформлення. Слід зазначити і про певні недоліки роботи, а саме : досить мало графічного матеріалу, всього 7 рисунків та одна таблиця на всю кваліфікаційну роботу, також є пару джерел застарілої літератури (2016-2017, 2019 років) та збільшення кількості використаних джерел збагатило б роботу.

Робота є самостійним дослідженням студента, повністю розкриває обрану тему. Вважаю, що кваліфікаційна робота може бути допущена до захисту екзаменаційній комісії, а її автор, Кіт Роман Володимирович на отримання освітнього ступеня магістра зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування».

Науковий керівник кваліфікаційної роботи: Ірина ДИННИК _____
(підпис, дата)

Відмітка про попередній захист: Наталія МІРКО _____
(підпис, дата)

Висновок про кваліфікаційну роботу :

Кваліфікаційна робота студента Кота Р.В. може бути допущена до захисту екзаменаційній комісії.

Гарант освітньої програми: Наталія МІРКО _____
(підпис)

Завідувач кафедри: Вікторія ЗАЛІЗНЮК _____
(підпис)

«16» листопада 2024 р.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ	6
1.1. Сутність та принципи управління у сфері контролю використання земель.....	6
1.2. Методичні підходи до оцінки ефективності управління у сфері контролю використання земель.....	16
РОЗДІЛ 2. ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ	33
2.1. Механізми управління у сфері контролю використання земель в умовах воєнного стану.....	33
2.2. Моніторинг ефективності управління у сфері контролю використання земель.....	37
РОЗДІЛ 3. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ	42
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	47
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	49

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Управління земельними ресурсами завжди було актуальним питанням, враховуючи особливості нашої держави та діяльність на міжнародній арені як країни аграрного типу спеціалізації виробництва. В нашій країні земля була, є і буде основою будь-якого виробництва та діяльності на місцевому, регіональному та національному рівнях. У сільськогосподарському і лісовому виробництві вона виступає визначальним ресурсом. На сучасному етапі основні проблеми управління землею полягають у площині реформування державного управління, а саме — в процесах децентралізації, які ще не завершені та мають більше питань, ніж відповідей, оскільки стосуються передачі земель органам місцевого самоврядування, що по суті означає відносно нового суб'єкта управління земельними ресурсами та пов'язані із цим усі ризики та перспективи.

Тому вкрай актуальними є проблеми щодо управління земельними ресурсами, які постали перед територіальними громадами після передачі права розпоряджатися ними. А безконтрольне становлення може становити загрози в сфері регулювання земельних відносин, що пов'язано з небезпекою втрати земельних ресурсів з різних аспектів - політичних, екологічних, соціальних та інших.

В період дії воєнного стану законодавство змінювалося неодноразово. Деякі обмеження в земельних відносинах послаблялись, а для деяких земельних відносин, в які внесла корективи війна, передбачалось нове регулювання. Під час дії воєнного стану закладена регулятивна основа в земельні відносини, яка допомагає пришвидшувати ліквідацію наслідків війни.

Аналіз рівня розробленості теми. Питанням управління землеустрою присвячені роботи українських науковців, зокрема: Богіра М.С. [1 - 2], Будзяк В. М. [3], Бутенко Є.В. [4], Височанська М.Я. [5], В'юн В.Г. [6], Горлачук В.В. [6], Дорош О.С. [9], Сохнич А.Я. [6], Третяк А.М. [32 - 39], Якимовська Н.В. [4], Ярмолук В.І. [2] та інші, які сформуvalи зміст основних понять та категорій в

системі управління земельними ресурсами та основні характеристики публічного управління у сфері контролю використання земель.

Метою роботи є теоретичне обґрунтування й розробка пропозицій щодо підвищення ефективності публічного управління у сфері контролю використання земель.

Поставлена мета зумовила необхідність вирішення таких дослідницьких завдань:

- розглянути сутність та принципи управління у сфері контролю використання земель;
- узагальнити методичні підходи до оцінки ефективності управління у сфері контролю використання земель;
- проаналізувати механізми управління у сфері контролю використання земель в умовах воєнного стану;
- здійснити моніторинг ефективності управління у сфері контролю використання земель;
- розробити пропозиції щодо підвищення ефективності публічного управління у сфері контролю використання земель.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають в процесі публічного управління у сфері контролю використання земель.

Предметом дослідження є теоретико-методичні та прикладні основи публічного управління у сфері контролю використання земель.

Методи дослідження. В ході написання кваліфікаційної роботи були використані загальні та спеціальні наукові методи. Для узагальнення підходів до оцінювання ефективності публічного управління у сфері контролю використання земель застосовано правовий метод та монографічний. Для оцінки ефективності реалізації державної політики застосовано системно-аналітичний та економіко-статистичний методи, а також метод аналогій та порівнянь. В ході формулюванні пропозицій щодо визначення напрямів удосконалення публічного управління у сфері контролю використання земель використано метод синтезу

та програмно-цільовий метод, який відображає дорожню карту реалізації державної політики в сфері земельних відносин.

Інформаційною базою дослідження є законодавчі акти і нормативні документи у сфері земельних відносин та управління земельними ресурсами, офіційні матеріали Держгеокадастру та Мінагрополітики, публікації українських вчених, матеріали міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференцій, аналітичні огляди.

Апробація результатів дослідження. За результатами дослідження було підготовлено статтю на тему «Теоретичні та практичні аспекти публічного управління у сфері контролю використання земель», яку було опубліковано у Збірнику наукових статей магістрів Державного торговельно-економічного університету : Кіт Р. Теоретичні та практичні аспекти публічного управління у сфері контролю використання земель // Публічне управління та адміністрування в умовах суспільних трансформацій [Електронний ресурс] : зб. наук. ст. студентів ден. та заоч. форм навч. / відп. ред. Н. Л. Новікова. – Київ : Держ. торг.-екон. ун-т, 2024. – 379 с. С. 121-126.

Структура та обсяг випускної кваліфікаційної роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел з 43 найменувань. Матеріали роботи містять 7 рисунків та 1 таблицю. Загальний обсяг роботи складає 53 сторінки, основної частини 48 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ

1.1. Сутність та принципи управління у сфері контролю використання земель

Земля завжди була важливим ресурсом не тільки для сільського господарства, а й для будь-якої країни світу. Це ресурс, без якого країна не може існувати. Тому кожна держава має своє відношення до землі, розробляє свої закони державного управління. Основною метою державного управління земельними ресурсами у розвинених країнах є захист та забезпечення права власності на землю та підтримання її в належному стані для майбутніх поколінь. Для України земля є фактором економічного зростання та добробуту громадян [7]. Загальна площа земельного фонду України становить 60,4 млн га і складається із земель різного функціонального призначення, якості та правового статусу. За функціональним призначенням: сільськогосподарські землі - близько 68,8% (з них 57% - рілля); ліси та лісовкриті площі - близько 17%; забудовані землі - близько 4%; землі під поверхневими водами - близько 4%; інші землі - понад 2,1% (рис. 1.1).

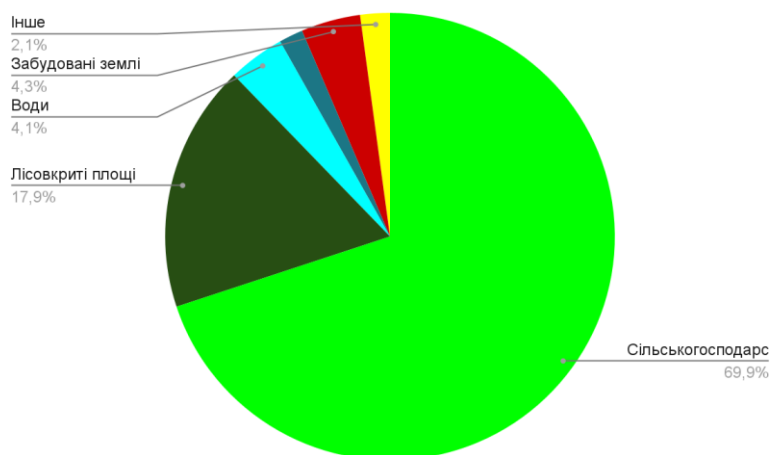


Рис. 1.1 Розподіл земель України за функціональним призначенням
Джерело: складено автором на основі [31].

Землекористувачами в країні є державні підприємства, колективні підприємства, установи, організації, кооперативи, акціонерні товариства та фермерські господарства [26]. Сільськогосподарське освоєння земельних ресурсів найактивніше відбувається в Запорізькій, Миколаївській, Кіровоградській, Одеській та Херсонській областях (понад 80%) [31].

Ґрунти є найважливішим природним ресурсом України. З іншого боку, нехтування господарським використанням ґрунтів має негативні наслідки: погіршується структура ґрунту та знижується його продуктивність [41].

В Україні земельні ресурси, що формують близько 95% обсягу продовольчого фонду та 2/3 фонду споживчих товарів, є основними факторами організації виробництва та економічного розвитку. Слід зазначити, що частка земельних ресурсів у продуктивних силах України становить понад 40%, а частка землі в ресурсному забезпеченні соціально-економічного розвитку України - майже 45% [13].

Земельні відносини особливо актуальні в контексті розвитку місцевого самоврядування в нашій країні, і з 2014 року вони отримали новий імпульс в рамках децентралізації, зміцнивши реальні можливості регіональних громад управляти своєю власністю і ресурсами в умовах ринкової економіки, де різні форми власності на землю і управління закріплені на законних підставах.

Мільйони гектарів землі були передані громадянам України для розширення приватних господарств, організації селянських (фермерських) господарств, житлового будівництва, садівництва, виробництва, городництва та інших важливих сфер. Збільшення кількості земельних володінь почало розширювати коло земельних учасників, реформи їх взаємовідносин та децентралізації фактично пов'язані з діяльністю ще одного важливого питання управління на регіональному рівні - об'єднаної територіальної спільноти [16].

Враховуючи, що земля є вичерпним ресурсом, а також зважаючи на інші сільськогосподарськими та несільськогосподарськими економічними ресурсами, які можуть бути використані для організації виробництва та оренди, для територіальних громад, як компонент навколишнього середовища та місця

проживання громадян, а також як економічний ресурс, досвід ефективного регулювання земельних відносин в більшості зарубіжних країн засновано на принципі раціонального та науково обґрунтованого використання землі з урахуванням належного збереження земельних ресурсів для майбутнього розвитку країни [33]. Розвиток теорії землеустрою пов'язаний із загальною теорією управління, і в історичні часи земельні питання були вбудовані в теорію державного управління.

На думку українських та зарубіжних експертів, у Німеччині створено одну з найдосконаліших у світі систем земельного права з пріоритетом публічних інтересів, де забезпечується злагоджене поєднання публічних і приватних інтересів, і особливо інтересів учасників земельних відносин: власники земельних ділянок; інвестори; кредитні установи; виборні органи влади, які захищають інтереси населення. Ця система дає змогу мінімізувати нечесність земельних угод, спекуляцію землею та водночас захистити суспільні інтереси [33].

Проаналізовані та узагальнені твердження українських науковців щодо мети управління земельними ресурсами, характеристики землі як ресурсу економіки, збалансованим землекористуванням дають уявлення про сутності управління у сфері контролю використання земель дають (табл. 1.1).

Таблиця 1.1.

Українські вчені про земельну політику

<i>Науковці</i>	<i>Твердження</i>
Будзяк В. М.[3]	Головною метою управління земельно-ресурсним потенціалом території має стати стабільність та ефективність системи землекористування, спрямована на забезпечення національної продовольчої безпеки та досягнення добробуту суспільства і територій. З огляду на досвід розвинених країн, науково обґрунтовану модель на національному рівні, систему норм і стандартів використання сільськогосподарських земель, лісів, водних ресурсів, надр, забудованих земель, рекреаційних зон тощо та забезпечення суворого дотримання цих норм і стандартів; комплексне землекористування на всій території України, орієнтоване переважно на сільську місцевість, повинно бути організоване комплексне управління земельними ресурсами на всій території України, здебільшого в сільській місцевості.

Бутенко Є.В.[4]	Для національної економіки земля як ресурс характеризується багатовимірністю і багатозначністю, оскільки функціонально бере участь у багатьох видах діяльності. При цьому зберігається її основна сільськогосподарська функція, що вимагає системної орієнтації на пріоритетне розв'язання проблем раціонального використання та охорони земельних ресурсів.
В'юн В.Г., Горлачук В.В., Сохнич А.Я.[6]	Збалансоване землекористування - це використання, яке відповідає поставленим цілям і забезпечує високу ефективність та збереження земель, запобігання необгрунтованому вилученню сільськогосподарських угідь, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності лісів, а також досягнення природоохоронних, оздоровчих, рекреаційних та історико-культурних цілей. Метою є забезпечення особливого режиму використання земель.
Мельник П.П. [15]	Збалансованими вважають такі види землекористування: охорона і відтворення продуктивних та інших корисних властивостей землі; адекватне врахування природних та економічних умов і особливостей конкретних земельних ділянок; висока ефективність виробничої та іншої діяльності; оптимальне поєднання суспільних, колективних та індивідуальних інтересів у землекористуванні.
Шпикуляк О. Г. [42]	Збалансоване використання та охорона земель - це два взаємопов'язані процеси, спрямовані на підвищення продуктивного потенціалу землі і включають: оптимальний розподіл земельного фонду між галузями народного господарства та найбільш ефективне його використання в кожній галузі; оптимізацію структури земельних угідь стосовно конкретних типів природно-економічних зон і регіонів; розробку і впровадження раціональних систем землеробства, що включають ґрунтозахисний обробіток, внесення добрив, вапнування кислих ґрунтів та гіпсування засоленіх і солонцюватих ґрунтів; осушення заболочених земель і зрошення посушливих земель; запобігання підтопленню, заболочуванню земель, погіршенню їх фізико-хімічних властивостей; розробка та запровадження раціональної системи розселення, забудови сільських і міських поселень, розміщення каналів для перекачування води з висоководних районів у маловодні, великих водосховищ, шляхів сполучення, ліній електропередач, нафто- і газопроводів; розроблення та запровадження еколого-економічної оцінки земель та їх використання для планування розміщення та спеціалізації сільськогосподарського виробництва, визначення обсягів державних закупівель продукції рослинництва та тваринництва, собівартості продукції та рентабельності сільськогосподарських підприємств, встановлення правильних, науково обґрунтованих цін .

Джерело: складено автором за даними [3; 4; 6; 15; 42]

Наприклад, Богіра М. С. та Ярмолюк В. І. аналізують збалансоване землекористування як раціональне використання, що ґрунтується на наукових даних з усіх позицій: цільового призначення, ефективності, охорони та поліпшення [2].

Науковці Дорош О. С. та Купріянич І. П. також аналізують збалансоване використання та охорону земельних ресурсів як два взаємопов'язані поняття.

Вони зазначають, що збалансоване використання та охорона земельних ресурсів - це багатоаспектне поняття, яке включає комплексну систему екологічних, економічних і соціальних заходів, спрямованих на оптимізацію організації землекористування та вирішення питань комплексної охорони і відтворення навколишнього природного середовища та родючості ґрунтів, що сприяють підвищенню економічної ефективності та екологічної безпеки землекористування.

У ньому зазначено, що метою є підвищення економічної ефективності та екологічної безпеки використання земель шляхом вирішення питань охорони навколишнього природного середовища та комплексної охорони і відтворення родючості ґрунтів [9].

Отже, після з'ясування наукових аспектів є підстави стверджувати, що збалансоване використання земель сільськогосподарського призначення - це продуктивне, екологічно безпечне та науково обґрунтоване використання земель сільськогосподарського призначення, що визначається дотриманням нормативно-правових засад щодо визначення пріоритетності земель сільськогосподарського призначення.

Кожна держава має право вживати заходів щодо розширення громадського контролю за використанням, володінням, розпорядженням і збереженням землі. Кожна держава має право планувати та регулювати використання землі як одного з найважливіших ресурсів та забезпечувати, щоб зростання міських та сільських поселень базувалося на комплексному плануванні землекористування.

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації української влади громада повинна вирішити, як розпоряджатися землею: здавати її в оренду, віддавати на приватизацію, видавати дозволи на будівництво підприємств (промислових, логістичних, рекреаційних) тощо [18].

Згідно з реформою, це повинно дозволити чітко зрозуміти, хто і в якій мірі є власником або орендарем, який платить податки, і створити умови для орендарів землі інвестувати не тільки в вирощування, але і в переробку

сільськогосподарських культур, поліпшення і відновлення ґрунту. Це також впливає на іншу складову - соціальну, яка дозволяє створювати сприятливі умови для працевлаштування та податки (прибутковий податок з фізичних осіб) до місцевого бюджету.

Основна мета реформи децентралізації - передати значну частину влади, ресурсів та обов'язків від адміністративних органів до місцевих органів влади, а з точки зору земельних ресурсів - посилити роль територіальних громад, які мають законне право розпоряджатися землею розташованою як всередині, так і за межами населеного пункту.

Позитивним аспектом реформи є те, що в цьому контексті регіональному співтовариству надається можливість приймати управлінські рішення з урахуванням конкретних деталей соціально-економічних відносин на регіональному рівні, а не на рівні штату.

Недоліком є те, що на поточному перехідному етапі слаборозвинене інституційне середовище та низький рівень професіоналізму органів місцевого самоврядування можуть мати негативний вплив на ефективне управління та державну політику в цілому.

Особливістю переходу від системи централізованого управління до ринкової економіки стало зростання незалежності державних інституцій, що призводить до необхідності регіональних і муніципальних структур обґрунтувати управлінські рішення, що приймаються з урахуванням ряду політичних, економічних, соціальних, культурних факторів, історичні та інші фактори.

Варто зазначити, що автономія - це тип управління, який слід розуміти як функцію високоорганізованої системи, яка повинна забезпечувати її структурну цілісність, підтримувати певний стиль діяльності та впроваджувати програми для досягнення цілей [5].

Як згадувалося раніше, особливість управління, особливо земельними ресурсами, полягає в тому, що всі відносини в цій області будуються навколо особливих природних ресурсів - дуже різноманітних і багатофункціональних земель. Рівень ефективності використання землі як природного ресурсу визначає

розвиток продуктивних сил, масштаби виробництва та матеріальний добробут людей. Це не тільки важливість ефективного управління природними ресурсами, такими як земля, але й важливість переосмислення теорії землекористування відповідно до чинних законів, норм, правил та міжнародних стандартів у відповідь на нову економічну ситуацію, а саме децентралізацію.

Розвиток теорії землеустрою тісно пов'язане з розвитком теорії управління в цілому, оскільки на різних етапах розвитку були поліпшені процеси соціальних, економічних і екологічних відносин, прийняті нові економічні закони і закономірності. Вони побудували нове бачення питань глобального значення, в першу чергу доступності ресурсів, раціоналізації, відтворюваності, збереження земель і навколишнього середовища [32].

Загальна теорія управління стверджує, що будь-який управлінський процес складається з трьох фаз: попереднього, оперативного та заключного управління, і кожна фаза має свою функцію з конкретним змістом [32].

Процес управління земельними ресурсами є безперервним і циклічним, оскільки він починається з поставлених цілей (завдань, завдань) і закінчується їх досягненням. У той же час його ефективність залежить від того, наскільки ефективно досягаються цілі кожної функції.

Мета (місія, мета) - це початковий етап процесу управління і факт управління земельними ресурсами і всіх інших функцій процесу землекористування на всіх рівнях (державному, регіональному, місцевому). Він складається з проблем, виявлених у функціонуванні конкретної системи.

Прогнозування - це набір конкретних варіантів, альтернативний метод і терміни досягнення цілей (завдань, цілей) для розробки майбутніх систем землеустрою та землеустрою.

План складається з опису відповідних інструментів і методів (завдань, завдань) для досягнення цілей, кошторисних витрат і результатів для досягнення цільової ситуації, планів управління, підходів, програм і т.д.

На етапі стратегічного планування враховуються необхідність і можливість зміни структури, особливості земельних ресурсів, землекористування.

Довгостроковий план складається з прийняття рішення про вибір траєкторії передачі систем землекористування та землекористування новій державі.

Оцінка ресурсів - це здатність знаходити основи, передумови та інші функції для координації управлінських рішень для досягнення поставлених цілей (місії, завдань).

Налагоджуючи формальні та неформальні механізми встановлення постійних і тимчасових зв'язків між усіма елементами системи, організація забезпечує ефективне досягнення поставлених цілей (місії, завдань) через управління земельними ресурсами та спільне використання компонентів і ресурсів цієї системи як по вертикалі, так і в часі та просторі, забезпечуючи узгодженість горизонтальної діяльності.

Мотивація - це процес, який активує елементи системи землеустрою, тобто вплив об'єкта на об'єкт, який забезпечить ефективне вирішення або досягнення поставлених цілей (завдань, завдань).

Цей контроль дозволяє керівництву та керівництву перевіряти, чи відповідають вони встановленим цілям, відповідно до нормативного акту, тобто виявляти відхилення, дефекти або порушення в системі землеустрою. На цьому етапі оцінюється ступінь відхилення поточної ситуації від запланованих цілей (місії, завдань).

Облік земельних ресурсів, земельні ділянки кількісного та якісного характеру, реєстрація земельних ділянок та їх правові системи і т.д. Це систематизація і зберігання достовірної та актуальної інформації про нього. Бухгалтерська функція виконується протягом усього процесу, але особливо важлива в кінці роботи.

У цьому аналізі стан системи землеустрою, причини відхилень, якщо це необхідно, і оперативне управління для досягнення поставлених цілей (завдань, завдань), якщо це необхідно. Ця функція також виконується протягом усього процесу, але особливо важлива в кінці роботи.

Земельні ресурси використовуються для регулювання земельних відносин та розвитку систем землекористування та землекористування, правоохоронних

органів, правоохоронних органів і т.д. він знаходиться у віданні законодавчої, виконавчої та місцевих органів самоврядування, які визначають загальну стратегію розвитку міста. Землевпорядна діяльність адміністративно-розпорядчих органів включає оперативну, адміністративну, регуляторну та наглядову діяльність, пов'язану з оцінкою та плануванням використання земельних ресурсів, землеволодінням, землекористуванням, розподілом і перерозподілом земель, а також використанням та охороною земель.

Таким чином, управління земельними ресурсами розуміється як безперервний процес прийняття рішень щодо земельних ресурсів на різних рівнях, що базується на раціональних принципах і враховує не тільки природні, а й соціально-культурні фактори людей, які володіють цим ресурсом [34].

Таким чином, теоретичне обґрунтування процесу управління земельними ресурсами в умовах децентралізації свідчить про те, що Україна перебуває на другому етапі реформи децентралізації.

Враховуючи зміни в адміністративній системі, запропоновано загальну структуру процесу управління земельними ресурсами, який має бути реалізований в умовах децентралізації і ефективність якого залежить від того, наскільки ефективно будуть досягнуті цілі кожної функції.

Так, делегування місцевим органам влади (територіальним громадам) повноважень щодо розпорядження земельними ресурсами через землекористування розширює їх право на контроль за використанням земель. Регіональні громади отримали потужний економічний ресурс для ефективного розвитку.

Воєнний час вимагає від держави надзвичайних і рішучих дій. В той час, як земельні відносини та аграрний сектор країни в цілому переживають важливі реформи, війна створює додатковий тиск на цей сектор і породжує все більше проблем, які загрожують його стабільності.

Тому, з метою забезпечення стабільного функціонування сектору землекористування, законодавчий орган прийняв низку нормативно-правових

актів, покликаних виступити додатковим важелем для стабілізації ситуації та усунення або мінімізації будь-яких деструктивних чинників.

Одним з основних нормативно-правових актів, який варто згадати, є Закон № 2698-ІХ від 19 жовтня 2022 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реструктуризації системи обігу земель сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства в сфері охорони земель» (далі - Закон № 2698-ІХ) [27].

Зокрема, Закон 2698-ІХ запровадив наступне:

- реорганізацію земельних аукціонів для передачі в користування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності;

- відновлення реєстрації прав оренди на сільськогосподарські землі в реєстрі прав власності;

- відновлення безоплатної приватизації земельних ділянок, на яких розташовані будівлі та споруди, що перебувають у приватній власності, а також земельних ділянок, переданих громадянам в умовах воєнного стану до набрання чинності Земельним кодексом України [10];

- організація внесення до Державного земельного кадастру відомостей про якісну характеристику земель, заходи з охорони земель та ґрунтів, обмеження у використанні земель;

- право створювати об'єкти з виробництва біометану у складі агропромислового комплексу на землях сільськогосподарського призначення без зміни цільового призначення;

- скасування необхідності відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва у разі зміни цільового призначення земельної ділянки;

- скасування необхідності отримання спеціальних дозволів на проведення топографо-геодезичних робіт для інженерів-землевпорядників та/або інженерів-геодезистів під час воєнного стану.

Також змінами, запропонованими у Законі № 2698-IX, передбачається:

- під час воєнного стану процедура оформлення права користування земельними ділянками сільськогосподарського призначення, передбачена статтею 27 Перехідних положень Земельного кодексу України, застосовується лише у разі, якщо Держземагентство не функціонує протягом 30 робочих днів.;

- вимог до землекористувачів, права користування земельними ділянками сільськогосподарського призначення яких зареєстровані у відповідних Книгах реєстрації обласними органами військового управління, внести інформацію про такі права до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.;

- громадяни та юридичні особи, які набули право постійного користування земельними ділянками державної та комунальної власності, але не можуть стати суб'єктами таких прав відповідно до Земельного кодексу України, можуть придбати такі земельні ділянки з розстрочкою платежу;

- зміни до законів України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» та «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо створення та функціонування Картографо-геодезичного фонду України.

Це пояснюється тим, що запровадження державного контролю за використанням та охороною земель виконавчими органами сільських, селищних та міських рад позитивно впливає на якість та ефективність здійснення такого контролю органами місцевого самоврядування. Це пов'язано з тим, що органи місцевого самоврядування краще обізнані зі станом земельних ресурсів, які перебувають у їхньому розпорядженні, і мають можливість підвищувати рівень благоустрою на своїх територіях шляхом сприяння усуненню порушень земельного законодавства.

1.2. Методичні підходи до оцінки ефективності управління у сфері контролю використання земель

Земельний кодекс України виділяє такі основні види контролю у галузі земельних відносин та використання і охорони земель як державний, самоврядний і громадський (рис. 1.2).



Рис. 1.2. Види контролю у галузі земельних відносин і охорони земель

Джерело: складено на основі [10].

Зазначаючи важливе значення самоврядного та громадського контролів, варто зупинитись передусім на державному контролі за використанням та охороною земель, адже його об'єктом є всі землі в межах території України.

Основними завданнями Державного управління з контролю за використанням та охороною земель є :

- забезпечення дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами територіального законодавства України;

- забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель;

- запобігання порушенням законодавства України у сфері землекористування та охорони природи, своєчасне виявлення таких порушень та вжиття відповідних заходів щодо їх усунення;

- запобігання забрудненню земель, зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів у сфері охорони та використання земель власниками землі та землекористувачами.

Державний контроль за використанням та охороною земель здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, а державний нагляд (контроль) у сфері дотримання вимог законодавства про охорону земель, охорони навколишнього природного

середовища, раціонального використання і відтворення та охорони природних ресурсів - центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань дотримання вимог земельного законодавства. Його здійснюють

Державний контроль за використанням та охороною земель здійснюють також виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у межах, визначених законом.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають повноваження, визначені законом, у разі прийняття відповідною радою рішення про здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. Це положення набуло чинності лише наприкінці травня 2022 року.

Відповідно до статті 189 Земельного кодексу України та статті 20 Закону України «Про охорону земель» самостійний контроль за використанням та охороною земель здійснюють сільські, селищні, міські, районні та обласні ради. Зокрема, стаття 12 Закону регулює адміністративні повноваження сільських, селищних та міських рад у галузі охорони земель на території сіл, селищ та міст, а саме:

- встановлення, тимчасова заборона (зупинення) або припинення обмеження (блокування) використання земельних ділянок громадянами та юридичними особами у разі порушення вимог закону в галузі охорони земель;;
- контроль за землекористуванням та збереженням спільної власності;
- економічне сприяння раціональному використанню та збереженню земель [26].

Порядок здійснення органами місцевого самоврядування адміністративних повноважень також визначено Законом України "Про місцеве самоврядування України". Зокрема, стаття 33 Закону. Стаття 1. Пункт "б" його пункту надає виконавчим органам Ради можливість контролювати дотримання земельного та екологічного законодавства, використання та охорону земель, важливих природних ресурсів штату і місцевих жителів, а також лісовідновлення; підготовка висновків про надання або вилучення земельних ділянок відповідно до встановлених законом процедур, здійснюваних органами виконавчої влади

міста, сільськими та селищними радами, органами адміністративного та місцевого самоврядування (пп. 8).

Він передбачений для контролю за виконанням заходів, описаних у документі із землеустрою (пп. 10). Крім того, відповідно до статті 48 цього Закону передбачена діяльність Комітету тимчасового управління відповідної ради [22].

Роль самоврядування обмежується управлінням землекористуванням на землях, що перебувають у комунальній власності.

До основних завдань самоврядного контролю віднесено:

1. Забезпечити здійснення повноважень місцевих рад у галузі збереження та раціонального використання землі в територіальних громадах.

2. Забезпечити дотримання фізичними, юридичними та індивідуальними підприємцями територіального законодавства України при використанні земельних ділянок.

3. Запобігати порушенням законодавства України у сфері землекористування та охорони природи і своєчасно вживати відповідних заходів щодо виявлення та усунення таких порушень

4. Відповідно до законодавства України та спільно з іншими компетентними органами вживати заходів щодо раціонального використання земель, розташованих на території населених пунктів, з метою забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення, водного фонду та лісового фонду.

5. Забезпечити відповідність фізичних, юридичних та індивідуальних підприємців умовам користування земельною ділянкою Львівської територіальної громади, як це визначено в документах, що підтверджують право власності на земельну ділянку.

6. Закон України та інші нормативно-правові акти у галузі здійснення землеустрою, здійснення планових заходів із землеустрою та розроблення документів, пов'язаних із землеустроєм.

Самоврядний контроль за виконанням вимог Земельного кодексу України про використання та охорону земель територіальної спільноти здійснюється шляхом

проведення обстеження на відповідність умовам та умовам користування земельними ділянками територіальної спільноти, виявлення незаконно зайнятих земель та отримання права власності на землю. інші заходи, які враховують скарги фізичних, юридичних осіб та індивідуальних підприємців.

Структурні підрозділи уповноваженого органу мають такі повноваження і забезпечують здійснення організованого та автономного контролю за дотриманням вимог закону України про раціональне використання та охорону земель :

1. Організація та здійснення автономного контролю за використанням та охороною земель:

- організація та здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель: підприємства, установи, організації всіх форм власності, громадяни України, іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи з дотриманням вимог Земельного кодексу України та спільних територіальних планів.

- виконання умов договору тимчасового користування земельною ділянкою, в тому числі своєчасна та повна сплата орендної плати (внесення плати за користування земельною ділянкою) та укладення договору оренди земельної ділянки;

- аналіз стану своєчасності та повноти сплати земельного податку за користування загальними земельними ділянками та подання пропозицій до відповідних органів дозволить збільшити надходження від сплати земельного податку до бюджету земельної громади.

- дотримання вимог до використання земельних ділянок за прямим призначенням;

- дотримання режиму землекористування земельних, водних і лісових ресурсів в екологічних, оздоровчих, рекреаційних, історичних і культурних цілях;

- контролювати виконання заходів, описаних в документі з управління земельними ресурсами;

- дотримання процедур, встановлених законодавством України щодо визначення та відшкодування збитків за користування загальними земельними ділянками за відсутності відповідного права власності на земельну ділянку.

- дотримання термінів своєчасного повернення земельної ділянки до муніципальної ради та подальшого використання за призначенням.

2. Участь у формуванні пропозицій щодо розміщення, проектування, будівництва та введення в експлуатацію об'єктів, які можуть негативно вплинути або вплинути на стан земельної ділянки у частковій власності.

3. Підготовка та подання пропозицій для розгляду органами, встановленими Законом України, Про тимчасову заборону (зупинення) користування землею громадянами, юридичними особами та індивідуальними підприємцями у встановленому Законом України порядку у разі порушення вимог Закону України. область землекористування та охорони природи.

4. Якщо факт користування земельною ділянкою земельної громади виникає за відсутності укладеного договору оренди земельної ділянки та наявна відповідна постанова Ради про оренду земельної ділянки, внесіть до міської ради пропозицію про перегляд прийнятого рішення про оренду земельної ділянки. Міська рада.

5. У порядку, встановленому Законом України, отримання документів від органів виконавчої влади та органів міської ради, органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій усіх форм власності, індивідуальних підприємців, громадян України, іноземців, осіб без громадянства, іноземних юридичних осіб, які володіють або користуються земельними матеріалами, та інформації, необхідної для виконання покладених на інші декомунізовані органи обов'язків.

6. Стежити за дотриманням обмежень, пов'язаних з використанням земельних ділянок.

7. Розгляд заяв, скарг та інших звернень юридичних, фізичних та індивідуальних підприємців, що стосуються використання та охорони земель, що перебувають у спільній власності.

8. Участь у зборі, складанні та аналізі інформації про стан, деградацію та забруднення земель, а також іншої інформації, необхідної для моніторингу використання та збереження земель.

9. Участь у розробці та реалізації програми, виконанні рішень місцевої ради із землекористування та охорони природи.

10. Участь у підготовці та розгляді питань, пов'язаних з використанням та збереженням земель, на пленарних засіданнях міської ради, засіданнях постійного комітету (комісії) ради.

11. Виявлення незаконно займаної землі.

12. Підготовка матеріалів для засідань уповноважених органів

13. Визначення шкоди, заподіяної землевласникам та землекористувачам.

14. Передача відповідно до процедур, належним чином встановлених законодавством України

15. Забезпечення взаємодію з територіальними органами Державного географічного управління з питань використання та охорони земель комунальної власності.

16. Залучення фахівців в наукові, освітні установи, установи, підприємства, організації всіх форм власності відповідно до встановленого порядку розгляду питань, пов'язаних з їх компетенцією.

17. Надавати методологічну підтримку та консультувати землевласників та землевласників щодо використання та збереження землі.

18. Організація семінарів та інших заходів, пов'язаних з використанням та збереженням земель, що перебувають у спільній власності.

19. Вирішення інших питань контролю самоврядування відповідно до законодавства України.

Майже ідентичні правові норми призвели до того, що у 2020 році у низці сіл та селищ об'єднаних територіальних громад були прийняті статути самоврядування.

Однак є прецеденти, зокрема у березні 2021 року Державна регуляторна служба України внесла подання до Чаплинської ОТГ Херсонської області на

«Автономне управління землекористуванням та охороною земель громад Чаплинського району», стверджуючи, що повноваження щодо затвердження на сесії сільської ради у січні 2021 року були надмірними.

У своєму зверненні Державна служба регулювання України зазначила:

1. Органи місцевого самоврядування уповноважені регулювати земельні відносини шляхом затвердження правил (процедур) здійснення автономного контролю за використанням і збереженням землі в територіальних громадах.

2. Місцеві ради не можуть здійснювати прямий контроль, але відповідно до законів, які дозволяють їм здійснювати цей контроль опосередковано на своїй території, вони мають право контролювати виконання договірних зобов'язань, в яких беруть участь сторони. Однак перевірки, інспекції і т.д. державними наглядовими (контрольними) органами. Вони не уповноважені це робити. Тому, якщо є порушення, необхідно звернутися до відповідних органів [16].

Таким чином, за даними Служби державного регулювання України, сьогодні існує проблема відсутності правових механізмів для вирішення питання про утримання та процедуру здійснення автономного контролю за використанням та охороною земель, що перебувають у спільній власності, з боку місцевої влади.

Нарешті, спроба вивести "автономне управління" з правового поля України була зроблена в кінці квітня 2021 року з прийняттям законопроекту про перегляд Земельного кодексу України та інших правових актів, що стосуються вдосконалення та дерегулювання системи управління у сфері земельних відносин. Із запізненням на один рік було скасовано дію статті 189 Земельного кодексу України про контроль самоврядування за використанням та охороною земель.

Таким чином, сьогодні, в умовах децентралізації управління землекористуванням та охороною земель, виникає риторичне питання про те, чи варто замінювати управління на основі автономії державним контролем та делегуванням повноважень щодо державного управління у цій сфері.

Часткову відповідь на це питання дає твердження С. Хомяченка про те, що «основна відмінність між державним і самоврядним управлінням полягає в

характері публічного інтересу, який реалізується через такий контроль за використанням та охороною земель».

Державний контроль за використанням та охороною земель виражає інтереси держави, тобто інтереси всього населення нашої країни, тоді як самоврядний контроль покликаний захищати інтереси окремих територіальних громад у сфері раціонального використання та охорони земель [40].

З іншого боку, громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, та громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування і діють на підставі положень, затверджених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формалізацію громадського контролю.

Державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється громадськими інспекторами, які діють на підставі положення, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування системи державного контролю.

Громадський контроль за використанням та охороною земель здійснюється громадськими інспекторами, призначеними відповідними центральними органами виконавчої влади, які не лише виконують власні функції, а й реалізують державну політику у сфері земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища.

Таким чином, усі органи управління з питань використання та охорони земель підпорядковані центральним органам державної влади і у своїй діяльності діють від їхнього імені. У зв'язку з цим постає питання, чи зможуть місцеві громади ефективно управляти комунальними землями та охороною земель. Хто, крім органів державної влади, буде керувати діяльністю державних інспекторів та підпорядкованих їм органів? На нашу думку, це і є основною проблемою неефективності управління землекористуванням в нашій країні.

Для вирішення цієї проблеми необхідно запровадити механізм взаємного контролю. Тобто, органи місцевого самоврядування мають контролювати виконання землевласниками та землекористувачами своїх зобов'язань щодо використання та охорони наданих їм земель, а громадськість (громадські інституції) через експертів має здійснювати нагляд за рішеннями адміністративних органів у земельній сфері.

Зрештою, громадський контроль за діяльністю адміністративних органів є складовою механізму демократичного управління державою і дає можливість громадським організаціям та народним радам оцінювати діяльність адміністративних органів, ефективність прийнятих ними рішень та практик, а також вирішувати суспільно важливі питання, які адміністративні органи повинні враховувати у своїй роботі. Передбачається підготовка пропозицій на їх розгляд [21].

З цією метою держава повинна активно залучати громадян до управління землекористуванням, забезпечувати ефективну співпрацю між інститутами громадянського суспільства та громадськими організаціями і спеціально уповноваженими суб'єктами владних повноважень, а також сприяти публічності, прозорості та інформуванню громадськості про результати їх діяльності.

Тому основним завданням державного управління з питань використання та охорони земель має бути перевірка дотримання органами державної влади та органами місцевого самоврядування вимог земельного законодавства при регулюванні земельних відносин, а не сприяння органам державного управління у забезпеченні дотримання вимог земельного та природоохоронного законодавства підприємствами, установами, організаціями та громадянами.

Громадські інспектори повинні призначатися не Головним державним інспектором, а органами місцевого самоврядування на підставі рекомендацій громадських організацій та за погодженням з відповідним адміністративним органом, що здійснює державний контроль за використанням та охороною земель.

Таким чином, як видно з вищевикладеного, державний, муніципальний та громадський контроль має бути дієвим засобом забезпечення виконання нормативно-правових актів держави та основним інструментом забезпечення ефективності закону та його виконання всіма суб'єктами земельних відносин.

Державний контроль - це вид державної діяльності, що передбачає здійснення певного контрольованого впливу на стан суспільних відносин за допомогою відповідних засобів і методів.

Метою контрольованого впливу держави є «відновлення», «формування» та «спрямування» суспільних процесів відповідно до легітимних критеріїв обґрунтованості державного управління і, зокрема, здійснення державної влади. Іншими словами, метою контролю є вирішення проблем як «ефективності», так і «легітимності» дій суб'єктів суспільних відносин [31].

Його значення полягає в тому, що він слугує засобом підвищення ефективності системи управління землекористуванням через економічне та правове регулювання, стимулювання та покарання землевласників і землекористувачів.

Однак функція регулювання системи управління землекористуванням має подвійну природу і потребує чіткого розмежування.

З одного боку, регулювання - це прямий вплив держави на різні аспекти соціально-економічного розвитку та діяльності землевласників і землекористувачів через нормативно-правові акти земельного, екологічного та іншого законодавства.

З іншого боку, функція регулювання системи управління землекористуванням має характер опосередкованого впливу, що полягає в контрольованому впливі держави на економічні інтереси суб'єктів земельних відносин через поєднання економічних стимулів і відповідальності у сфері використання та охорони земель (рис. 1.3) [31].



Рис. 1.3. Модель процесу контролю як регулюючої функції адміністрування землекористування

Джерело: складено на основі [31].

Отже, поняття “управління у сфері контролю використання земель” потрібно розглядати у трьох основних аспектах (рис. 1.4.)

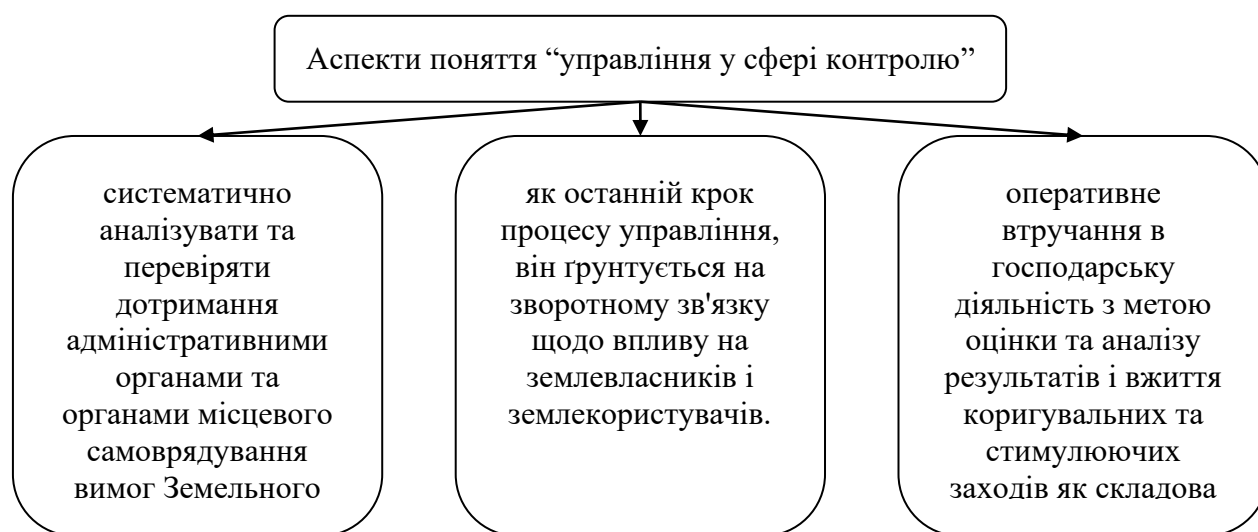


Рис.1.4. Аспекти поняття “управління у сфері контролю використання земель”.

Джерело: складено автором на основі власних висновків.

Контроль як невід'ємна складова системи адміністрування землекористування, є економічною категорією узгодження еколого-економічних інтересів держави та суспільства.

Як невід'ємна частина системи управління землекористуванням, контроль є економічною категорією, яка координує екологічні та економічні інтереси держави і суспільства.

Такий підхід, як зазначають О. І. Шапоренка та М. А. Щетина, чітко узгоджується із принципами його здійснення [41; 43]:

- забезпечити раціональне використання та охорону земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави;
- пріоритет екологічної безпеки над економічними інтересами при використанні земельних ресурсів
- повне відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю внаслідок порушення земельного законодавства України;
- уніфікація економічних стимулів та відповідальності у сфері використання та охорони земель.

Таким чином, матеріальні стимули землекористування потребують адміністрування, яке є важливим елементом стимулюючої ситуації. Адже стимулюючими є не самі податкові пільги, пільгові кредити чи цінові надбавки, а можливість їх отримання, яка визначається процесом адміністрування землекористування.

Водночас органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані створювати економічні та правові умови, які спонукають землевласників і землекористувачів брати безпосередню участь у здійсненні заходів щодо раціонального використання та охорони земель у ринкових умовах, на добровільних засадах, без застосування будь-яких засобів примусового впливу на їхню діяльність [32].

Відповідно до проекту Порядку економічного стимулювання використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, опублікованого наприкінці 2012

року та чинного на сьогодні, основними економічними стимулами для власників землі, землекористувачів та орендарів є:

- нормативна грошова оцінка землі
- здійснення ряду заходів по боротьбі з ерозією, передбачених для планування проектів землеустрою або заходів по збереженню ґрунтів;
- нагляд за організацією меліорації;
- дотримання проектів землеустрою, які забезпечують екологічне та економічне обґрунтування сівозміни та землеустрою, а також забезпечують заходи щодо збереження земель;
- збереження, оновлення та поліпшення родючості ґрунтів, що підтверджується результатами агрохімічної сертифікації сільськогосподарських угідь;
- захист сільськогосподарських угідь, деградованих через недбалість землевласників і землевласників, у тому числі орендарів;
- належний догляд за охороняємим лісовими ділянками, своєчасне відновлення споруд по боротьбі з ерозією, ведення лісозаготівель по догляду за лісовими ділянками;
- поліпшення культури технічних умов земельної ділянки;
- зменшення забруднення ґрунту пестицидами, промисловими відходами та радіоактивними матеріалами, що підтверджується результатами сертифікації сільськогосподарських угідь на пестициди [12].

Якщо узагальнити, то управління у сфері контролю використання земель передбачає практичне впровадження механізмів економічного стимулювання землекористування та охорони природи, а також моніторинг дій, пов'язаних із підвищенням родючості ґрунтів, визначенням показників якості ґрунтів, їх зміною залежно від господарської діяльності, вжиттям та дотриманням заходів, визначених у проектах землеустрою.

В результаті контроль як компонент адміністративної системи стає непрямим регулюючим методом впливу на землевласників і землевласників щодо

економічного стимулювання природоохоронної діяльності або грошового покарання за незаконну економічну діяльність на землі.

Крім того, за допомогою системи заходів, спрямованих на запобігання порушення вимог земельного та екологічного законодавства державними органами та місцевими органами влади, регулюючі впливання здійснюються посадовим особам, які є адміністраторами державної системи управління землекористуванням.

В реаліях політичного, соціального та економічного життя України більш ефективними є незалежні зовнішні оцінки, які проводяться державними органами зі спеціальними повноваженнями (наприклад, Рахунковою палатою при Верховній Раді України) та неурядовими організаціями, такими як Центр стратегічних досліджень ім. О. Разумкова.

Результати діяльності Рахункової палати свідчать, що вона здійснює необхідний контроль за використанням бюджетних коштів та досягненням результатів, передбачених Положенням. Зокрема, аудит використання бюджетних коштів, виділених на розробку земельного кадастру та прийняття земельних законів за рахунок позик Міжнародного банку реконструкції та розвитку, виявив, що у 2013-2019 роках використано лише 9,2% позик (близько 18 млн доларів США), з яких понад 400 тис. доларів США витрачено на інформування громадськості, понад 400 тис. доларів США - на інформування населення, а 4 млн питань земельного законодавства не завершено [18].

Для вимірювання ефективності управління в секторі управління землекористуванням слід використовувати дві загальні групи індикаторів - результативності та ефективності. Показники результативності не враховують витрати на діяльність і відображають лише зміст відповідних результатів. Показники результативності дають можливість порівняти цінність досягнутих результатів з обсягом коштів, витрачених на їх досягнення. Звичайно, ці показники мають визначатися окремо для різних регуляторних заходів та державних програм, спрямованих на досягнення різних результатів, а тому спроба створити універсальну систему, скоріш за все, буде марною, але було б

корисно розробити загальний підхід до відбору таких показників [18]. Оцінювання з використанням індикаторів результатів вимагає пошуку конкретних орієнтирів для порівняння, а без цієї процедури важко визначити рівень досягнення запланованих результатів. Наприклад, Програма хімічної меліорації кислих ґрунтів Іллінецького району Вінницької області на 2016-2021 роки розроблена відповідно до Земельного кодексу України та законів України «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель» та «Про оренду землі». Вона спрямована на вирішення проблеми збереження та відтворення родючості ґрунтів [18]. Очевидно, що метою програми є зменшення площі кислих ґрунтів. Проте, якщо скорочення площі кислих ґрунтів не призведе до збільшення врожайності, розробники цієї програми та сільгоспвиробники, яких вона підтримує, навряд чи будуть задоволені.

Іншими словами, результатом програми є збільшення сільськогосподарського виробництва за рахунок зменшення площі кислих ґрунтів і підвищення продуктивності. У цьому прикладі оцінки ефективності програми реабілітації кислих ґрунтів використовувалися показники, розраховані на основі порівняння з попереднім періодом (до впровадження програми). У деяких випадках в якості орієнтирів можуть використовуватися регіональні, галузеві або міжнародні показники діяльності аналогічних організацій. В інших випадках для порівняння можуть використовуватися стандарти, норми, орієнтири або очікування клієнтів.

Проте, якими б науково досконалішими не були методи та показники оцінки ефективності регуляторної діяльності держави, при оцінці ефективності державного управління у сфері регулювання землекористування слід підкреслити, що результати дії одних чинників неможливо відокремити від результатів дії інших чинників, а вираження результатів регуляторної політики завжди перебуває під ризиком погіршення через значний вплив природно-кліматичних умов, людського фактору тощо, які можуть нівелювати результати регуляторної політики.

Тому найбільш поширеними показниками для оцінки ефективності державного управління та контролю у сфері регулювання землекористування є результативність та ефективність. Той факт, що вимірювання ефективності регулювання землекористування є складним, не означає, що таке вимірювання не повинно проводитися. У кожному конкретному випадку необхідно розробити критерії, за якими можна відстежувати досягнення бажаних результатів.

Функцію контролю також виконує Міністерство Аграрної політики та продовольства України. Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики) є центральним органом виконавчої влади.

Міністерство забезпечує:

формування та реалізує державну аграрну політику, державну політику у сферах сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, тваринництва, рослинництва, розвитку сільських територій, садівництва, виноградарства, виноробства, хмелярства, харчової і переробної промисловості, технічну політику у сфері агропромислового комплексу та машинобудування для агропромислового комплексу, сільського розвитку, розвитку фермерства, сільськогосподарської кооперації, сільськогосподарської дорадчої діяльності, моніторингу та родючості ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, насінництва та розсадництва;

формування та реалізацію державної політики у сферах рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства, продовольчого забезпечення та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства, у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів;

РОЗДІЛ 2

ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ

2.1. Механізми управління у сфері контролю використання земель в умовах воєнного стану

Належна адаптація державного управління земельними ресурсами України до умов воєнного стану є життєво важливою не лише для самої України, а й для всього цивілізованого світу. Насамперед, йдеться про те, що у 2021 році Україна постачала продовольство на світовий ринок, яке годує понад 400 мільйонів людей. Внаслідок широкомасштабної військової окупації росією понад чверть територіальних ресурсів України пошкоджено та забруднено вибухонебезпечними предметами (боєприпасами, касетними боєприпасами, мінами тощо). Це призвело до виведення цих регіонів з економічної діяльності та порушення систем виробництва, переробки та постачання продовольства. Разом із закриттям морських шляхів та неможливістю експорту продукції ці явища створили серйозний ризик для торгівлі сільськогосподарською продукцією та глобальної продовольчої безпеки [20].

З початку російської окупації уряд і парламент виступали за повне закриття доступу до даних про власність, щоб запобігти неринковим операціям, спекуляціям і мародерству. Михайленко Д. та Сніцар А. пояснюють, що такі заходи були вжиті через необхідність мінімізації ризиків корупції та шахрайства в умовах відсутності належного адміністрування в умовах воєнного стану [17]. Водночас Уряд був змушений прийняти безпрецедентну низку рішень, щоб не допустити повного паралічу в земельній сфері в умовах воєнного стану. Оперативно після повномасштабного вторгнення у березні 2022 року було внесено низку змін до Земельного кодексу України. Зокрема, Закон визначає категорії державних та комунальних земель, які можуть бути продані без проведення аукціону, включаючи землі промисловості для переміщення підприємств, нежитлові землі для будівництва портів терміналів та інших

важливих для економіки об'єктів, а також землі енергетики для будівництва ліній електропередач та газопроводів.

Враховуючи необхідність спрощення передачі земельних ділянок, що використовуються для ведення сільськогосподарських робіт у воєнний час, було прийнято Закон України № 2145-ІХ від 24 березня 2022 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану» [25]. Визначено наступні особливості регулювання земельних відносин:

1) договори оренди, емфітевзису, суперфіцію та земельні сервітути на землі сільськогосподарського призначення, термін дії яких закінчився після оголошення воєнного стану, поновлюються на один рік;

2) для земель державної, комунальної та колективної власності, а також земель без права власності, термін оренди обмежується одним роком. Максимальний розмір орендної плати обмежений 8% від середньої грошової оцінки земельної ділянки;

3) суворі обмеження щодо цільового використання земель сільськогосподарського призначення орендарями, включаючи заборону на зміну структури земельної ділянки, суборенду, забудову, зміну цільового призначення тощо.

4) забезпечити максимально швидку передачу земель у користування шляхом укладання договорів оренди лише в електронній формі та передачі орендованих земель без проведення земельних торгів на умовах, передбачених законодавством;

5) у разі неможливості доступу до Державного земельного кадастру (ДЗК) та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно надавати дозвіл на передачу в оренду земельних ділянок відповідно до технічної документації із землеустрою, без внесення відомостей до реєстру та без присвоєння реєстраційного номера земельної ділянки. Військовій адміністрації дозволено реєструвати право оренди землі в Реєстрі прав власності на землю та

землекористування в умовах воєнного стану. Це також стосується передачі прав користування землею;

б) передбачає заборону у воєнний час безоплатної передачі земельних ділянок державної та комунальної власності у приватну власність, створення земельних ділянок сільськогосподарського призначення (крім тих, що передані в оренду для ведення товарного сільськогосподарського виробництва), а також проведення земельних торгів для набуття права оренди, права користування та права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності;

7) передбачає, що незавершені земельні торги з набуття права власності на земельні ділянки державної та комунальної власності сільськогосподарського призначення вважаються такими, що не відбулися; та

8) дозволяє сільськогосподарським землекористувачам тимчасово передавати свої права користування землею іншим сільськогосподарським виробникам, які мають необхідні ресурси, на строк до одного року [19].

28 квітня 2022 року набула чинності постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2022 року № 480 «Про внесення часткових змін до постанов Кабінету Міністрів України щодо діяльності нотаріусів в умовах воєнного стану та функціонування Єдиного реєстру та Державного реєстру, держателем якого є Міністерство юстиції» [33], яка передбачала відновлення можливості нотаріального посвідчення та реєстрації нерухомості з урахуванням певних обсягів та обмежень. Відповідно до пункту 1 статті 8 Постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року № 164 «Про деякі питання нотаріату та реєстрації прав на нерухоме майно» було відновлено можливість нотаріального посвідчення та реєстрації прав на нерухоме майно, з певними доповненнями та обмеженнями; відповідно до пункту 1 статті 8 Постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року № 164 «Про деякі питання нотаріату та реєстрації прав на нерухоме майно» [34], нотаріальне посвідчення договорів, пов'язаних з нерухомим майном, здійснюється лише нотаріусами, включеними до переліку нотаріусів, затвердженого Міністерством юстиції.

Таким чином, з травня 2022 року, з відновленням доступу до державного реєстру, ринок землі поступово почав відроджуватися.

Постанова Кабінету Міністрів України від 14 травня 2022 р. № 564 від 07 травня 2022 р. «Деякі питання ведення та функціонування Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану» [8]. Постанова визначає умови ведення ДЗК в Україні під час воєнного стану та протягом одного місяця з дня закінчення воєнного стану. Згідно з Постановою, доступ користувачів до ПС, розташованих у зоні бойових дій або тимчасово окупованих збройними силами російської федерації, призупиняється. В адміністративних районах, що не увійшли до цього переліку, робота ДЗК забезпечується за таких умов:

- Внесення/внесення змін до відомостей ДЗК здійснюється лише державними кадастровими реєстраторами Держгеокадастру та його територіальних органів, включених до переліку, затвердженого Держгеокадастром за погодженням з Мінагрополітики;

- надання прав доступу до ДЗК користувачам, які мали права доступу до ДЗК до 24 лютого 2022 року, здійснюється за рішенням Держгеокадастру;

- надання відомостей (витягів, довідок, виписок, копій) з ДЗК також може здійснюватися адміністраторами центрів надання адміністративних послуг або уповноваженими органами місцевого самоврядування; офіційна кадастрова карта не функціонує.

12 травня 2022 року було прийнято закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану» [28]. Положення Закону спростили земельні умови, пов'язані з розміщенням виробничих потужностей підприємств, евакуйованих із зони бойових дій, розміщенням об'єктів тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб, веденням сільськогосподарського виробництва та забезпеченням сталого функціонування об'єктів критичної інфраструктури. 19 листопада 2022 року набув чинності закон України № 2698-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо реорганізації системи обігу земель сільськогосподарського призначення та удосконалення

законодавства у сфері охорони земель» [27]. Цей закон дозволив, серед іншого, проведення земельних торгів на право користування земельними ділянками сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, державну реєстрацію договорів оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення, безоплатну приватизацію земельних ділянок, на яких розташовані будівлі та споруди, що перебувають у приватній власності, використання земельних ділянок, переданих у власність громадянам до набрання чинності Земельним кодексом України, а також передачу в оренду земельних ділянок сільськогосподарського призначення на строк, що перевищує один рік. Важливим фактором стала лібералізація сільськогосподарського сектору та аграрного сектору в цілому. Ця лібералізація дозволила швидко замінити втрачені виробничі потужності в аграрному та промисловому секторах.

Таким чином, концепція управління земельними ресурсами в умовах воєнного стану в Україні характеризується системним регулюванням земельних відносин. Одним із ключових напрямків адміністрування воєнного стану в Україні було внесення змін до Земельного кодексу, спрямованих на спрощення умов продажу земель сільськогосподарського, енергетичного та промислового призначення, які мали вирішальне значення для держави у воєнний час. Слід зазначити, що українська економіка зазнала значного спаду під час війни.

Розвиток дрібних фермерів на рівні громад та передача їм земельних ділянок залишається ключовим викликом для зміцнення продовольчої безпеки та економічної стійкості. Слід також наголосити на державній підтримці диверсифікації та поглиблення переробки сільськогосподарської продукції на місцевому рівні. У воєнний час такі підприємства є більш мобільними та стійкими до кризових ситуацій.

2.2. Моніторинг ефективності управління у сфері контролю використання земель

У світлі положень статей 13 та 14 Конституції України, які встановлюють особливий правовий статус землі як основного національного багатства,

встановлюється правова фікція, що лише законність є безумовним критерієм набуття та безперешкодного здійснення прав на землю. На цьому тлі, а також з огляду на те, що земля оголошена об'єктом посиленої державної охорони, потреба в державному управлінні земельними ресурсами видається об'єктивно встановленою. Таким чином, у світлі вищезазначених конституційних положень метою державного управління земельними ресурсами у сфері регулювання земельних відносин є забезпечення стабільного, безперервного та належного нагляду (моніторингу) за дотриманням суб'єктами земельних відносин принципу верховенства права шляхом реалізації заздалегідь визначеного законом регуляторного сценарію у сфері використання та охорони земель, а також забезпечення того, щоб підпорядковані суб'єкти управління діяли відповідно до принципу верховенства права. Оперативне реагування компетентних адміністративних органів на дії, що порушують стабільність системи.

Моніторити ефективність управління у сфері контролю використання земель на нашу думку доцільно виходячи з призначення державного земельного контролю, яке визначає його провідні цілі (рис. 2.5).



Рис. 2.1 Цілі державного земельного контролю.

Джерело: [28].

Цільова орієнтація - це цілеспрямований контроль за управлінням використання земельних ресурсів, яке безпосередньо визначає релевантність

рішень і дій органів управління, що приймаються для успішного досягнення поставлених цілей. Цільова орієнтація встановлює пріоритети, важливі для ефективності та результативності, відповідно до яких розробляються плани, напрями та підходи, розраховуються ресурси, окреслюються заходи і, зрештою, визначаються перспективні кінцеві результати державного управління земельними ресурсами.

Враховуючи задекларований законом виключний правовий статус землі, перспективним результатом державного контролю за використанням земельних ресурсів є створення еталонної ситуації для раціонального, економного та невиснажливого землекористування в інтересах добробуту суспільства та перспективи його продовження на благо майбутніх поколінь.

З точки зору кінцевого результату державного контролю за земельними ресурсами, вузлова роль у сфері регулювання земельних відносин помітно диференціюється. Під впливом низки детермінант складної багатофакторної природи контролю, інтерналізованих багатограними системними процесами регульованої підсистеми, панораму цієї ролі можна розглядати через наступний спектр концептуально взаємопов'язаних аспектів:

- *правоохоронний аспект*: у більш широкому розумінні важливість державного контролю за земельними ресурсами полягає не лише у запобіганні незаконній діяльності, а й у забезпеченні загальної стабільності земельних відносин, побудованих на принципах довіри, справедливості, безпеки, абсолютної законності, поваги та захисту прав добросовісних учасників земельних відносин і невідворотності справедливого покарання для порушників закону;

- *державно-управлінський аспект*: державний земельний контроль займає виняткове значення з позиції кумулятивної ефективності державно-управлінської діяльності, забезпечуючи стійкість поля взаємодії всіх елементів обох підсистем системи державного управління регулювання земельних відносин за допомогою каналів постійної передачі достовірної і репрезентативної управлінської інформації, необхідної для поєднання між

собою інших функцій державного управління в області регулювання земельних відносин.

Реалізується державно-управлінський аспект у державного контролі за земельними ресурсами згідно адресності та цілеспрямованість на трьох рівнях - цільовому, процесуальному та інституційному. Цільовий рівень - це створення умов, за яких функціонування системи державного управління в області регулювання земельних відносин буде відбуватися у точній відповідності з вимогами існуючого правопорядку.

Щодо процесуального рівня, то це контроль щодо функцій під час здійснення державно-управлінської діяльності виконує координуючу, коригувальну, оціночну, наглядову місію. Інституційний рівень включає в себе контроль разом з іншими функціями, під час здійснення державно-управлінської діяльності, реалізується уповноваженими адміністративними органами, в межах встановленої для них законодавством сфери компетенції, яка у рамках зафіксованого обсягу публічно-владних повноважень виразно розмежовує предмети їх відання та граничність допустимого регулятивного втручання у діяльність керованої підсистеми;

- *економічний аспект*: державний земельний контроль постає важливою складовою механізмів, за допомогою яких держава регулює економіку землекористування. Зокрема, з точки зору оптимізації використання земельних ресурсів, необхідно підтримувати економну та стійку ефективність використання природного потенціалу в умовах інтенсифікації матеріального виробництва (сільське господарство, промисловість, будівництво тощо);

- *екологічний аспект*: в умовах стрімкого виснаження земельних ресурсів внаслідок тривалого надмірного антропогенного навантаження та нерационального поводження [30] державний земельний контроль забезпечує стає землекористування для підтримання рівноваги природних екосистем та підвищення рівня екологічної безпеки господарської діяльності, пов'язаної з використанням та охороною земель, і є центральним інструментом реалізації національної екологічної політики: ліквідації незаконних матеріальних факторів

виробництва; підтримання рівноваги; підвищення рівня екологічної безпеки господарської діяльності, пов'язаної з використанням та охороною земель; підвищення рівня екологічної безпеки господарської діяльності, пов'язаної з використанням та охороною земель.

Тому ефективність управління у сфері контролю за землекористуванням значною мірою залежить від ролі, яку вони відіграють, а також від широти та якості публічних повноважень компетентних публічних органів, їх здатності активно, професійно та неупереджено служити суспільним інтересам, від сприйманого авторитету та репутації цих органів, їх функціональної ефективності у вирішенні проблем, а також від впливу громадської думки, яка є динамічною ключовою характеристикою.

РОЗДІЛ 3

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КОНТРОЛЮ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ

Зменшення ролі держави в управлінні земельними ресурсами призвело до втрати планування розвитку землекористування як ключової функції в системі управління земельними ресурсами та землекористуванням, а також до руйнування комплексності заходів земельної реформи. У процесі управління земельними ресурсами та планування використання земель, а також контролю за використанням земель встановлюються земельні відносини в результаті виконання чотирьох основних функцій (рис. 3.6) [23].

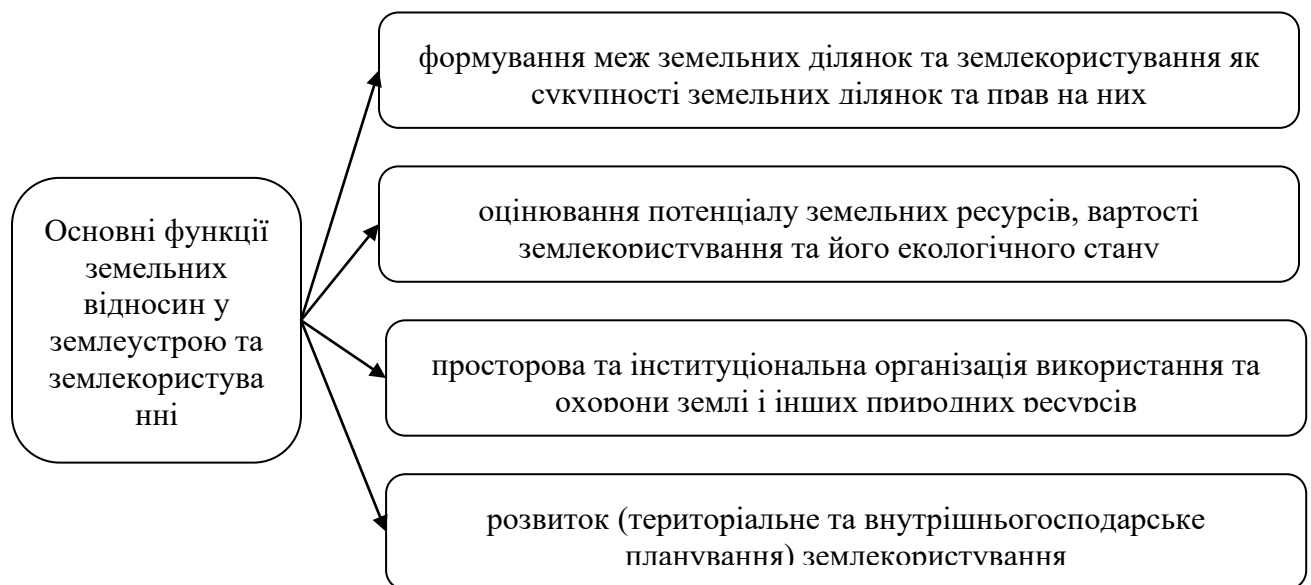


Рис. 3.6. Основні функції земельних відносин у землеустрою, землекористування та контролю за використанням земель

Джерело: складено на основі [23].

Сучасні функції земельних відносин у землеустрою та землекористуванні обумовлюють вироблення нового розуміння значення і ролі публічного управління у сфері контролю за використанням землі. В 2019 році указом Президента України були затверджені цілі сталого розвитку України на період

до 2030 року [24]. Серед основних цілей, які мають відношення до розвитку землеустрою та землевпорядкування, зазначена: ціль 2 – подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства; ціль 13 – вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками та ціль 15 – захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і повернення назад (розвертання) процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття.

Тому необхідно переглянути доктрину реалізації сталого розвитку в Україні, зокрема розвиток сталого (збалансованого) землекористування шляхом проведення землеустрою та землеоціночних робіт. Підставою для такого висновку є праці науковців [11; 35; 36; 37; 38], які попереджають про еколого-економічну кризу землекористування та неспроможність державних інституцій запобігти їй у подальшому, обмеженість систем землеустрою у задоволенні потреб суб'єктів економіки землекористування та земельної політики, неадекватність державної, регіональної та місцевої політики у сфері землекористування. Нехтування багатьма базовими знаннями, що створює локальні проблеми та багато іншого.

Модель майбутнього розвитку системи державного управління у сфері землеустрою, землевпорядкування та контролю за землекористуванням має бути пов'язана з прерогативами вимог національних, регіональних та місцевих інституцій щодо забезпечення реалізації сталого розвитку в Україні, зокрема сталого (збалансованого) землекористування. На нашу думку, саме вимоги сталого розвитку загалом і сталого (збалансованого) розвитку землекористування зокрема визначають нові і, головне, глобально і національно екологічно прийнятні, методологічні та організаційні засади створення і широкого впровадження систем землеустрою та землекористування. Це те, що визначає

Визнання ідей сталого розвитку в національному земельному середовищі є ефектом інституційної спадкоємності, одним з основних теоретичних наслідків інституційної теорії, і може слугувати неформальною інституційною основою для переходу до нового етапу розбудови національної системи управління земельними ресурсами та планування землекористування на основі новітніх інституційних та поведінкових теорій. Може. Зокрема, розвиток інституцій, заснованих на нових принципах, визначатиме створення національної інституційної основи розвитку землеустрою та землеустрою і розробку нової науково-теоретичної платформи в сучасних умовах. Така наукова платформа має базуватися на парадигмі землеустрою та землеустрою стосовно ринково орієнтованої моделі земельного устрою та економіки сталого розвитку землекористування в Україні та її регіонах.

Аналіз міжнародного досвіду, робіт зарубіжних дослідників та документів ООН показує, що більшість проблем, з якими сьогодні стикається Україна у сфері земельних відносин та загалом у сфері взаємодії природи і суспільства, не є унікальними для України. Ці проблеми визнаються, вивчаються та вирішуються в багатьох країнах світу. Хоча не існує єдиного рішення щодо управління земельними ресурсами, яке б підходило для всіх країн, важливо розуміти міжнародні тенденції. Адже розуміння міжнародних тенденцій дозволяє, серед іншого, забезпечити безпеку землеволодіння, розвиток ринків нерухомості, планування та управління землекористуванням, оподаткування землі та управління природними ресурсами. Оскільки основною метою систем управління земельними ресурсами є забезпечення безпечного землекористування, економічні вигоди від землекористування можна вважати синонімами належного управління земельними ресурсами та економічних вигод від землекористування. У цьому випадку управління земельними ресурсами розглядається як частина земельної політики держави.

Ефективність у сфері управління землекористуванням та контролю за використанням земель також може бути досягнута шляхом визнання того, що управління землекористуванням не є самоціллю, а створює необхідні умови для

реалізації політики землекористування на різних рівнях територіального управління. Важливість національної земельної політики визначається шістьма основними положеннями (рис. 3.7) [39].



Рис. 3.7. Основні положення актуалізації земельної політики держави.

Джерело: на основі [39].

З урахуванням принципів, рекомендованих ООН, основними напрямками стратегії розвитку земельної політики України на період до 2030 року, в тому числі щодо підвищення адміністративної ефективності у сфері управління земельними ресурсами та контролю використання земель, є наступні.

- зменшення процесів деградації земель;
- приведення системи землеволодіння у відповідність до конституційних вимог;
- перехід від класифікації земель за категоріями до зонування за типами (підтипами) землекористування;
- перехід до нової парадигми розвитку землеустрою та землекористування і реорганізація ролі держави в її реалізації;
- модернізація систем землеустрою та контролю землекористування.

Крім того, оскільки державна та комунальна власність на землю є менш ефективною, ніж приватна, пропонується узаконити право власності громадян України на землю як публічну власність на землі загального користування (під річками, дорогами, площами тощо) та перевести державну та комунальну власність на землю з права постійного користування у державну та комунальну власність з розширеними правами для державних та комунальних підприємств.

Також пропонується перейти від розподілу (перерозподілу) земель за категоріями до зонування за видами (підвидами) використання земель відповідно до придатності земель та цінності інших наявних ресурсів. Слід зазначити, що розвиток землеустрою та землекористування має ґрунтуватися на новій парадигмі відносин між сталим розвитком та сталим (збалансованим) землекористуванням, відповідно до принципів, рекомендованих ООН. Система землеустрою та землекористування має бути трансформована в багатофункціональну (багатоцільову) систему управління «зверху-вниз» та «знизу-вгору».

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

У кваліфікаційній роботі проаналізовано стан сфери використання земель в Україні. Розглянуто сутність та принципи управління у сфері контролю використання земель. Узагальнено методичні підходи до оцінки ефективності управління у сфері контролю використання земель. Проаналізовано механізми управління у сфері контролю використання земель в умовах воєнного стану. Здійснено моніторинг ефективності управління у сфері контролю використання земель.

Результати проведеного дослідження та розробка пропозицій щодо підвищення ефективності публічного управління у сфері контролю використання земель, дозволили відповідно до мети та завдань зробити такі висновки та узагальнення:

1. Земля є основним ресурсом, адже без неї життя на землі не може підтримуватися. Земля має багато функцій у суспільстві. З фізичної точки зору, це простір, в якому люди пересуваються, будують будинки, отримують їжу і воду. З екологічної точки зору, земля відіграє вирішальну роль у відтворенні та стратегії виживання багатьох видів. З економічної точки зору, це фундамент, на якому будується добробут. З юридичної точки зору, це сума нематеріальних прав власності; з соціальної та культурної точки зору, це найважливіший корінь, який живить людей духовно. Земля як ґрунти - є важливим ресурсом, без якого не може існувати жодна країна. Захист землі має важливе значення для нинішніх і майбутніх поколінь;

2. Врахування інтересів різних зацікавлених сторін в адміністративних процесах та процесах прийняття рішень є важливим першим кроком на шляху до більш ефективного управління земельними ресурсами та планування землекористування. Землею володіють і розпоряджаються держави, громади, підприємства та приватні особи, але здоров'я і добробут кожного з нас залежить від земельних ресурсів. Цей фундаментальний зв'язок не можна ігнорувати. Тому для забезпечення безпечного майбутнього необхідно дотримуватися обмежень у землекористуванні;

3. Концепція управління земельними ресурсами в умовах воєнного стану в Україні характеризується системним регулюванням земельних відносин.

4. Запропоновані бачення підвищення ефективності публічного управління у сфері контролю використання земель та запропоновані нові елементи системи: зокрема, у галузі земельних відносин щодо виділення права управління землекористуванням, як самостійного елементу. Також у галузі використання та охорони земель щодо територіально-просторового планування використання земель (розвитку землекористування) як самостійного елементу; у сфері регулювання земельних відносин та адміністрування використання і охорони земель – елементи - регулювання земельних відносин шляхом визначення земельного процесу та адміністрування використання та охорони земель шляхом визначення земельного процесу, встановлення норм та правил (землевпорядних та містобудівних регламентів);

5. Ефективність адміністрування у сфері контролю використання земель значною мірою залежить від ролі, яку воно відіграє, але також залежить від широти і характеру публічних повноважень компетентних адміністративних органів, їхньої здатності служити загальним інтересам активно, професійно і неупереджено, а також від сприйняття авторитету і репутації цих органів, визнання їхньої функціональної ефективності у вирішенні другорядних суспільних проблем або впливу громадської думки, що представляє собою критичне сприйняття динамічних ключових характеристик.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Богіра М.С. Землекористування в ринкових умовах: еколого-економічний аспект: монографія. Львів: Львів. нац. аграр. унт, 2019. С. 225.
2. Богіра М.С., Ярмолюк В.І. Землевпорядне проектування: теоретичні основи і територіальний землеустрій: навч. посіб;за ред. к.е.н. М.С. Богіри. Київ: Аграрна освіта, 2021. 416 с.
3. Будзьяк В. М. Інституціональне забезпечення повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення. *Агросвіт*. 2019. № 10. С. 3-10.
4. Бутенко Є.В., Якимовська Н.В. Моніторинг контурно-меліоративних заходів: сучасний стан та ефективність. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2019. № 1-3. С. 27 - 33.
5. Височанська М. Я. Зарубіжний досвід використання земельних ресурсів. *Агросвіт*. № 15. 2020. С. 67-72.
6. Управління земельними ресурсами: навчальний посібник / Г.І. Шарий, В.В. Тимошевський, Р.А. Міщенко, І.А. Юрко. Полтава: ПолтНТУ, 2019. 172 с.
7. Деякі питання нотаріату в умовах воєнного стану. постанова Кабінету міністрів України №164 від 28.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/164-2022-п#Text>
8. Деякі питання ведення та функціонування Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану. постанова Кабінету міністрів України №564 від 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2022-п#Text>
9. Дорош О. С., Купріянич І. П. Роль соціально-економічної й інституційної складових у формуванні й функціонуванні агрохолдингів в Україні. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2016. № 3. С. 12-19.
10. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України від 25.01.2002. № 3. Ст. 27.
11. Ковалишин О.Ф. Теоретико-методологічні засади економічних та екологічних відносин прав власності на землю. Львів: ВД «Панорама», 2019. 312 с.

12. Курильців Р.М. Інтегроване управління землекористуванням: теорія, методологія, практика: монографія. Львів: СПОЛОМ, 2021. 512 с.
13. Лазарева О. В., Вакар К. В. Теоретичні аспекти управління Земельними ресурсами в контексті інноваційного вектора розвитку. *Агросвіт*. 2017. №22. С. 34-38
14. Мартин А. Г., Кустовська О. В. Управління землями територіальних громад: монографія. К., 2019. 391 с.
15. Мельник П.П. Еколого-економічні основи управління природокористуванням в агроєкосистемах. Еколого-економічні основи управління природокористуванням в агроєкосистемах: монографія. Київ. 2019. 328 с.
16. Місцеві ради не мають повноважень для затвердження положень про самоврядний контроль за використанням та охороною земель громад. *Державна регуляторна служба України*. 2021. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/mistsevi-rady-ne-mayut-povnovazhen-dlya-zatverdzhennya-polozhen-pro-samovryadnyj-kontrol-za-vykorystannyam-ta-ohoronoyu-zemel-gromad/>.
17. Михайленко Д., Сницар А. Особливості регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану. 2023. URL: https://jurliga.ligazakon.net/analytics/211625_osoblivost-regulyuvannya-zemelnikh-vdnosin-v-umovakh-vonnogo-stanu
18. Наконечна К.В. Механізм державної підтримки підприємств: шляхи його вдосконалення / *Економіка АПК*. 2019. № 2. С. 58–60.
19. Офіційний вебсайт Комітету Верховної Ради України з питань аграрної та земельної політики. URL: https://komagropolit.rada.gov.ua/news/main_news/74353.html
20. Офіційний вебсайт Міністерства аграрної політики та продовольства України. URL: <https://minagro.gov.ua/>
21. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від

05 листопада 2008 року № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text>.

22. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

23. Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 року №858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>.

24. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 року №3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>.

25. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану. Закон України №2145-IX від 24.03.2022 р. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text>

26. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 року № 962-IV. URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15/print1476586411943513>.

27. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель: Закон України від 19 жовтня 2022 р. № 2698-IX// Офіційний вісник України від 25.11.2022 — 2022 р., № 91, стор. 9, ст.5641, код акта 114904/2022.

28. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану. Закон України № 2247-IX від 12.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2247-20#Text>

29. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо діяльності нотаріусів та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану. Постанова Кабінету міністрів України №480 від 19.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/480-2022-п#Text>

30. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року. Закон України №2697-VIII від 28.02.2019 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>

31. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти. Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2022. 468 с.

32. Третяк А.М., Дорош О.С. Управління земельними ресурсами: навч. посіб; за заг. ред. А.М. Третяка. Вінниця: Нова книга, 2019. 360 с

33. Третяк А.М. Третяк В.М. Теоретичні засади розвитку сучасної системи землекористування в Україні. *Агросвіт*. № 1-2. 2021. С. 3-11.

34. Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М., Скляр Ю.С., Капінос Н.О. Територіально-просторове планування використання земель в Україні: понятійний базис в контексті безпеки життєдіяльності людей. *Агросвіт*. №15. 2021. С. 3-13.

35. Третяк А.М. Екологія землекористування: теоретико-методологічні основи формування та адміністрування. Херсон: Грінь Д.С., 2019. 440 с.

36. Третяк А.М. Землеустрій в Україні: теорія, методологія. Херсон. Олді-плюс, 2019. 650 с.

37. Третяк А.М., Третяк В. М. Зонування земель: законодавчий колапс та наукові засади планування розвитку землекористування об'єднаних територіальних громад. *Агросвіт*. 2020. № 23. С. 3–9.

38. Третяк А.М., Третяк В.М., Скляр Ю.Л., Капінос Н.О., Третяк Н.А., Концепція державної програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2030 року. *Агросвіт*. № 19–20, 2020. с. 24–31.

39. Третяк В.М., Ляшинський В.Б. Поняття та сутність нетрадиційного сільськогосподарського землекористування та його екологізації і капіталізації. *Землеустрій, кадастр і моніторинг*. 2019. № 2. С. 78-85.

40. Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. К., 2019. 207 с.

41. Шапоренко О.І. Механізми державного управління земельними ресурсами (на прикладі деградованих і малопродуктивних земель): дис. ... доктора наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2019. 453 с

42. Шпикуляк О. Г. Інституції та механізми регулювання аграрного ринку: теоретико-практична оцінка функціонування. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2019. № 2. С. 46 - 59.

43. Щетина М.А. Розвиток земельних відносин в сільськогосподарському виробництві: монографія. Умань: 2019. 210 с.