

УДК 351.82:332.3 (477)

**Медвецька Тетяна Вікторівна**

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування  
Львівського національного університету  
ветеринарної медицини та біотехнологій  
імені С.З. Гжицького

## **ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**

*Анотація.* Досліджено науково-теоретичні засади державного регулювання як системоутворювального процесу управління з обов'язковістю ознаки публічності. Вивчено феномен стратегії в організаційному та процедурному контексті з метою можливості застосування в державно-управлінських процесах. З'ясовано особливості формування земельних відносин в Україні відповідно до аналізу вітчизняних помилок та можливості імплементації закордонного досвіду. Обґрунтовано потребу формування комплексу дієвих механізмів соціально-економічного розвитку України в контексті раціонального використання земельних ресурсів.

**Ключові слова:** державне регулювання, соціально-економічний розвиток, комплексність, системність, механізми управління, земельні відносини, публічність, стратегія, земельні ресурси.

### **Медведцкая Т.В. Формирование стратегии государственного регулирования земельных отношений для обеспечения социально-экономического развития Украины**

*Аннотация.* Исследованы научно-теоретические основы государственного регулирования как системообразующего процесса управления с обязательностью признака публичности. Изучен феномен стратегии в организационном и процедурном контексте с целью возможности применения в государственно-управленческих процессах. Выяснено особенности формирования земельных отношений в Украине с точки зрения анализа отечественных ошибок и возможности имплементации зарубежного опыта. Обоснована необходимость формирования комплекса действенных механизмов социально-экономического развития Украины в контексте рационального использования земельных ресурсов.

**Ключевые слова:** государственное регулирование, социально-экономическое развитие, комплексность, системность, механизмы управления, земельные отношения, публичность, стратегия, земельные ресурсы.

### **Medvedskaya T.V. Formation of the state regulation of land relations for support of complexity of socio-economic development of Ukraine**

*Annotation.* The scientific-theoretical principles of state regulation as a system-forming process of management with the obligatory feature of publicity are researched. The phenomenon of strategy in the organizational and procedural context is studied for the purpose of application in state management processes. The peculiarities of formation of land relations in Ukraine from the point of view of analysis of domestic errors and possibilities of implementation of foreign experience have been clarified. The necessity of forming a complex of effective mechanisms of socio-economic development of Ukraine in the context of rational use of land resources is

*substantiated.*

**Key words:** *state regulation, socio-economic development, complexity, systemic, mechanisms of management, land relations, publicity, land resources.*

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Потреби гармонійного розвитку суспільства вимагають постійної корекції впливу держави на всі процеси використання земель. Повноваження органів державної влади у процесах використання земельних ресурсів полягають у забезпеченні дотримання охорони земельних ресурсів і контролю за їх станом, а також державного обліку [2, с. 87]. Визначення прав і обов'язків суб'єктів земельних відносин, включаючи органи державної влади та місцевого самоврядування, правовий статус земель і земельних ділянок, вирішення інших нормативно значущих питань здійснюються на основі норм, закріплених актами різного рівня.

Державне регулювання земельних відносин має базуватися на систематичному моніторингу ситуації у сфері земельних відносин. Це поняття має виходити з державної земельної політики, бути розрахованим на значний часовий період із зазначенням цілей та методів досягнення [5, с.11]. Земельні ресурси є об'єктом забезпечення численних, зокрема, таких, що конкурують між собою, соціально-економічних інтересів. Відсутність моніторингу перерозподілу земель з боку держави і регулювання сегментів вільного обігу земельних ресурсів можуть призвести до негативних наслідків.

З метою забезпечення сталого землекористування державний вплив на земельні відносини має опиратися на прогнозування наслідків використання земель, а також на обов'язкове планування не лише використання ресурсів, але й заходів з їх охорони [10]. Однак реалізація ідей державного регулювання в земельній сфері, розрахованого на довгострокову перспективу, потребує належного планування. Крім уже названих проблем недостатньої системності регуляторного процесу, існують проблеми

планування у використанні земель, вони мають бути відбиті в нормативно-правових актах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Усі етапи державного регулювання, уключаючи законотворчість і реалізацію нормативно-правових актів, мають опиратися на єдину концепцію державного впливу щодо земельної політики. Незважаючи на динамічний розвиток земельних відносин, багато питань концептуального характеру ще потребують управлінського аналізу і впливу. Періодично вживаються заходи щодо перегляду концепції та змісту земельних відносин, що впливає на якість і ефективність державного регулювання земельних відносин. Ситуація, яку можна назвати перманентним реформуванням земельних відносин, не сприяє формуванню соціальної стабільності в українському суспільстві, недостатня збалансованість державного регулювання в цій сфері позначається на земельних відносинах.

Часто при цьому можна помітити неузгодженість регуляторної діяльності органів державної влади. На найвищому державному рівні визнається, що органи виконавчої влади не завжди вчасно вносять зміни до нормативно-правової бази, що створює ще більші умови для дестабілізації в країні. Наслідком не цілком систематичного перегляду нормативно-правових актів державного регулювання земельних відносин є те, що органи державної влади обмежують свою діяльність лише оперативним управлінням земельними ресурсами [7]. Функції ж стратегічного державного регулювання, розрахованого на довгострокову перспективу, реалізуються абсолютно неефективно.

Слід стверджувати, що саме у сфері використання та охорони земельних ресурсів формування та реалізація стратегічного управління є найбільш істотними [13]. Труднощі формування стратегії державного регулювання земельних відносин криються не лише в частому перегляді нормативно-правових актів. Потребують удосконалення принципи

державного впливу на всі процеси землекористування в Україні. У зв'язку з цим і виникає потреба сформуванню стратегію державного регулювання земельних відносин.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Державне регулювання використання земельних ресурсів має становити значну частину діяльності публічних органів влади щодо впливу на процеси соціально-економічного розвитку суспільства.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є обґрунтувати актуальність формування стратегії державного регулювання земельних відносин в Україні через призму соціально-економічного розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Однією з ключових особливостей державного регулювання відносин у галузі використання й охорони земель є забезпечення земельними ресурсами соціально-економічного розвитку суспільства. Це завдання безпосередньо не зумовлене відповідними нормативно-правовими актами, але воно є визначальним щодо земельних відносин. Усі форми державно-управлінського впливу в сфері землекористування засновані на правових положеннях, згідно з якими земля та інші природні ресурси використовуються й охороняються як основа життя та діяльності суспільства. Важливими для формування й реалізації земельної політики є концептуальні позиції держави щодо раціонального використання земельних ресурсів та забезпечення сталого розвитку суспільства.

Державне регулювання земельних відносин має бути збалансованим і забезпечувати реалізацію всієї сукупності соціально-економічних інтересів, спрямованих на раціональне використання земель. Державне регулювання визначається часто як різновид соціального управління, під яким розуміється специфічний вид державної діяльності, відмінний від інших її проявів, а також від управлінської діяльності громадських об'єднань та інших недержавних формувань. При цьому під державним регулюванням саме у сфері земельних відносин розуміється діяльність органів державної влади,

орієнтована на довгострокову перспективу та спрямована на збалансоване забезпечення земельними ресурсами сталого соціально-економічного розвитку суспільства.

Використання земель та інших природних ресурсів має бути раціональним і в довгостроковому, і в короткостроковому періоді. Більш суттєвою перешкодою для формування державного регулювання земельними відносинами є те, що земля не розглядається як комплексний об'єкт регулювання з боку влади. Земельне законодавство на сьогодні концептуально зосереджено на врегулюванні використання та перерозподілу земельного фонду держави загалом [4]. Забезпечити ж баланс державного регулювання та комплексного стратегічного планування або реалізації загальнодержавної земельної політики звичайно складно.

Земельний фонд і його окремі сегменти поєднують в собі всі властивості природного ресурсу, просторового базису та об'єкта нерухомості. Має бути забезпечена збалансованість і комплексність державного регулювання в цій сфері, виходячи з уявлень про землю переважно як про об'єкт нерухомості при здійсненні кадастрового обліку та реєстрації земельних ділянок [12, с. 76]. Комплексний підхід як принцип має зберігатися при реалізації функцій розподілу земель на категорії та переведення земель з однієї категорії в іншу.

Функції державного регулювання земельних відносин, що сформовані лише щодо нерухомості, перешкоджають реалізації не лише стратегічних функцій державного регулювання в цій сфері, але й заважають сприяти ухваленню владних рішень та збалансованому регулюванню земельних відносин загалом. Недоліки формування доступної бази використання земель уже створюють суттєві проблеми й виявляються причиною серйозних соціальних конфліктів. При цьому проблеми виникають часто не через навмисне порушення встановлених правил, а через відсутність доступних відомостей про межі територій та режими використання.

Не лише ухвалення управлінського рішення, але й будь-яка господарська ініціатива, пов'язана з використанням земельних ділянок, починається з тривалого пошуку і збору достовірної інформації про об'єкт. У цьому сенсі видається важливим розроблення концепції комплексного інформаційного ресурсу, у якому на підставі новітніх технологій містилися б узгоджені відомості про земельні ресурси, що враховують властивості земель, фактичне і плановане їх використання. Функція землеустрою як сукупності заходів із вивчення стану земель, планування й організації раціонального використання земель та їх охорони сьогодні фактично не відіграє суттєвої ролі в перерозподілі земельних ресурсів [3, с. 227].

Неузгодженість інституцій, так само як і недостатня якість реалізації органами державної влади своїх функцій, не створює необхідних умов для спланованого, стабільного і довгострокового державного регулювання земельних відносин. У рамках розроблення стратегії земельної політики загалом доцільно було б звернутися і до формування концепції державного регулювання земельних відносин. У той же час реалізація цих планів вимагає комплексної модернізації державного регулювання з погляду публічності в цій сфері. Водночас, оскільки земля є одним з основних ресурсів соціально-економічного розвитку суспільства, методи державного регулювання та державного впливу на земельні відносини потребують масштабної корекції.

Інституційне оформлення державного регулювання проходить етап становлення, за якого активно має розвивається функція держави у сфері стратегічного планування [11, с. 56]. Це дозволяє вже зараз порівняти особливості державного регулювання і стратегічного планування із регулюванням реалізації тих функцій державного управління земельними ресурсами, які безпосередньо пов'язані з комплексним, спланованим використанням земель.

Як результат, питання забезпечення земельними ресурсами прийнятих і реалізованих концепцій стратегічного планування вирішується в кожному

випадку окремо, без заснованого на послідовності та системності державного регулювання [9]. При цьому стратегічне планування не формує державних механізмів залучення земельних ресурсів для реалізації стратегічних державних цілей. Наявні проблеми державного регулювання і стратегічного планування загалом пов'язані з тими чи іншими чинними формами використання земель.

Не цілком сприяє формуванню системного забезпечення земельними ресурсами процесів соціально-економічного розвитку держави досить жорсткий поділ стратегічного планування на галузевий і просторовий [6]. Для реалізації галузевого розвитку потрібне використання земельних ресурсів, і тому діяльність у сфері стратегічного планування має бути спрямована загалом на збалансований розвиток. Помічені проблеми пов'язані зокрема й з недостатнім розробленням нормативно-правових умов для збалансованого забезпечення державного регулювання земельними ресурсами. Удосконалення державного регулювання відносин у галузі земельних ресурсів як на найближчу, так і на довгострокову перспективу має враховувати концептуальні підходи до визначення основних функцій держави в соціально-економічних процесах.

Земельне законодавство має бути спрямоване не лише на забезпечення сталого раціонального використання земель, а й на створення чітких правових основ забезпечення земельними ресурсами діяльності державних органів щодо забезпечення соціально-економічного розвитку. У сучасних умовах сформувалася багатоукладна система, яка має створити й об'єднати ефективно господарюючих на землі всіх суб'єктів, починаючи від держави, підприємств і закінчуючи громадянами [1, с. 12]. Найважливішим результатом реформ має стати поява різноманіття форм власності на землю і платність за її використання, однак втілення в життя розпочатих реформ ще не відбулося. Багато з наявних проблем землекористування викликані тим, що, зруйнувавши стару систему органи виконавчої влади, не виробили нових

ефективних форм землекористування, що призвело до вкрай марнотратного ставлення до земельних ресурсів.

Фундаментальною основою державного регулювання використання земельних ресурсів є встановлення правовідносин на землю, хоча принципи і форми підходу до вирішення цієї проблеми істотно відрізняються. Механізми державного регулювання земельних ресурсів, засновані на процесах перерозподілу земель між приватними і публічними власниками, є досить проблематичні й неоднозначні. Вони найчастіше перебувають у постійному протистоянні щодо громадських і державних інтересів.

У сфері земельних відносин усе більше виникає потреба проведення реформ, що мають на меті перехід до орендних відносин при переданні землі в користування; легалізацію приватної власності на землю; розподіл державних земель у натурі між центром і місцевими органами влади; налагодження інформування громадськості про стан справ у земельному господарстві країни і вироблення процедури її участі у вирішенні суперечливих планів щодо використання землі [8]. Важливим також є посилення значення екологічних критеріїв, що обмежують безконтрольне створення шкідливих виробництв і застосування небезпечних технологій; підвищення ефективності державного земельного кадастру та контролю за правильним використанням.

Характерною рисою останніх років є зростання площ, переданих громадянам для ведення фермерських та особистих підсобних господарств, садівництва і городництва [14, с. 11]. Відзначаються масові порушення земельного законодавства, обмеження не лише інтересів громадян, а й суспільства загалом. Під час проведення земельної реформи слід забезпечити вільний вибір форм землекористування громадян. Не можна не помітити, що чергові потрясіння у сфері земельних перетворень викликали низку негативних наслідків.



**Висновки з даного дослідження.** У зв'язку з цим викристалізуються проблеми, що потребують невідкладного вирішення. Належить зміцнити державну політику щодо земельного фонду країни на основі земельного кадастру, державного земельного контролю, землеустрою та моніторингу земель як системи взаємопов'язаних між собою елементів для ухвалення управлінських рішень. Серйозними проблемами залишаються гармонійний розвиток різноманіття форм власності на землю; удосконалення земельних відносин через орендні інститути. Діяльність з вироблення та реалізації державної політики у сфері земельних відносин має бути відділена від іншої господарської діяльності.

Ситуація із земельними ресурсами вимагає комплексу невідкладних на державному рівні широкомасштабних природоохоронних заходів, без чого неможливо забезпечити національну безпеку країни. Підвищення ефективності землекористування має відбуватися за рахунок формування комплексу загальних питань – таких як розвиток різноманіття всіх форм власності на землю, удосконалення земельних відносин. Без залучення землі в ринкову сферу не можна сформувати повноцінного інституту приватної власності на землю, а без нього – розвинену систему ринкових відносин.

**Перспективи подальших розвідок.** Важливо невідкладно здійснити комплекс правових та організаційно-економічних заходів щодо забезпечення підвищення ефективності використання земель у довгостроковій перспективі. У нових економічних умовах слід побудувати ефективну систему державного регулювання земельних відносин. В Україні мають з'явитися нові механізми і принципи управління земельними ресурсами, які дозволили б розширити базу збору бюджетних доходів, створити ефективну систему забезпечення гарантій прав для суб'єктів земельних відносин, залучити інвестиції. Цим питанням присвятимо наші далі дослідження.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гладышев И. И. Совершенствование управления земельными ресурсами в условиях формирования рынка земель сельскохозяйственного назначения: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. эконом. наук: 08.00.05 / И.И. Гладышев; Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого. – Великий Новгород, 2007. – 24 с.
2. Горлачук В. В. Земельний менеджмент: навч. посіб. / В.В. Горлачук, І.М.Песчанська, В.А Скороходов. – К.: ВД „Професіонал”, 2006. – 192 с.
3. Дорош Й. М. Розвиток земельних відносин та системи землекористування в Україні: теорія, методологія і практика : [монографія] / Третяк А. М., Дорош Й. М., Дорош О. С., Стецюк М. П. ; за заг. ред. А. М. Третяка. – К.: ВПОЛ, 2012. – 252 с.
4. Зось-Кіор М. В. Управління трансформаційними процесами в землекористуванні під багаторічними насадженнями / Зось-Кіор М. В. // Економіка та управління АПК: Збірник наукових праць / Білоцерків. нац. аграр. ун-т. – Біла Церква, 2012. – Вип. 7 (93). – С. 136-140.
5. Кулинич П. Ф. Оцінка стану земельного законодавства України та перспективи його розвитку / Кулинич П. Ф. – К. : Аналітично-дорадчий центр, 2007. – 85 с.
6. Латинін М. Шляхи удосконалення системи державного управління земельними відносинами в Україні / М. Латинін, Г. Шарий // Публічне управління : теорія та практика. – 2010. – № 2. – С. 97-104.
7. Лупенко Ю. О. Інституції земельної реформи / Лупенко Ю. О. // Інституціональні засади трансформації в аграрній сфері: Збірник матеріалів Тринадцятих річних зборів Всеукраїнського конгр. вчен. економістів-аграрників, (Київ 20-21 черв. 2011 р.) / Редкол. : П. Т. Саблук та ін. – К. : ННЦ ІАЕ, 2011. – С. 114-119.
8. Мартин А. Земельна політика України : стратегія адаптації до вимог Європейського Союзу / Мартин А., Погурельський С. // Землевпорядний вісник. – 2006. – № 1. – С. 50-52.
9. Новаковський Л. Я. Шляхи удосконалення законодавчого забезпечення розвитку земельних відносин в Україні / Новаковський Л. Я. // Економіка АПК. – 2009. – № 3. – С. 21-23.
10. Парубчак І. О. Теоретико-методологічні підходи до формування державної антикорупційної політики в контексті національної безпеки України / Парубчак І. О. // Теорія та практика державного управління та місцевого самоврядування: електр. наук. фах. вид. Херсонського національного технічного університету. – 2017. – № 2. : [http://el-zbirn-du.at.ua/2017\\_2/34.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2017_2/34.pdf).
11. Саблук П. Т. Трансформація земельних відносин до ринкових умов / [Саблук П. Т., Федоров М. М., Месель-Веселяк В. Я. та ін.] : матеріали Одинадцятих річних зборів Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників (Київ, 26-27 лютого 2009 р.). – К. ННЦ ІАЕ, 2009. – С. 115.
12. Управление организационно-хозяйственным механизмом устойчивого развития предприятий в контексте глобализации : [монографія] / [А. М. Букреев, В. Н. Гончаров, Н. В. Зось-Киор и др.]. – Луганск: Изд-во “Ноулидж”, 2012. – 280 с.
13. Clapp J., Murphy S. The G20 and Food Security: a Mismatch in Global Governance? / J. Clapp , S. Murphy // Global Policy – Vol. 4, Issue 2, pages 129-138, May 2013. [Digital source]. – Access mode : <http://onlinelibrary.wiley.com>.
14. Economic Assessment of Land Retirement in a Transition Economy: a Study Case of Ukraine / Oleg Kucher, Alan R. Collins, Jerald J. Fletcher. – Southern Agricultural Economics Association Annual Meeting, Orlando, FL, February 6-9, 2010. – 27 p.

**Statement of the problem.** The problems of managing the property and land fund of Ukraine and its regions are being paid attention in recent years. After all, it is connected with the establishment and practical implementation of the order, principles and rules that ensure the legal, economic, ecological and social regimes of the organization. State administration of property and land resources is carried out through certain mechanisms, which consist of legal, economic and organizational parts.

**Urgency.** An important role in the management of these processes is played by the accounting system, which includes a set of interrelated technical and organizational and legal measures aimed at the organization of the use of property and land. The directing of the activity to the effective result of any system and state administration of property and land resources is impossible without modern, accurate information provision. Particular attention is paid to monitoring, which combines observation, evaluation and prediction of the state of a particular object or phenomenon, the main task of which is to determine the current state of the object or phenomenon, the laws of its formation and development.

**The purpose of the article** is to research the scientific-theoretical principles of state regulation as a system-forming process of management with the obligatory feature of publicity.

**Our task was to study** the phenomenon of strategy in the organizational and procedural context is studied for the purpose of application in state management processes.

**Summary.** The rational use of property and land resources is connected with the national revival of our country, which is determined by the optimal combination of the use and protection of national resources, the balance between solving socio-economic problems and the preservation of national resources. It obliges the state to sustainable development in this sphere at the highest modern level, using the achievements of world science and the latest technologies. State management of property and land resources is determined by a special

multifunctional role in the life of society, their natural limitations and irreplaceability in any sphere of entrepreneurial and other activities.

In place of the overwhelming use of national resources as the basis of production, new owners' interests came about, and the use of economic methods and instruments that were characteristic of a market economy became more acute. The development of public administration as a specific type of activity, the growth of its role, the continuous expansion of the network of governing bodies are a regular expression of socio-historical progress. Without it, not only the processes of production, but also the exchange, distribution, consumption, service, finances and all those communication channels through which these processes are carried out cannot exist.

New economic conditions have formed the appropriate system of public administration, the main characteristics of which are a sharp transition from the administrative-planning to the market-entrepreneurial model, the delineation of functions and subjects of state and non-state management, integration of Ukraine into the world information and technological process, the union of political and social and socio-economic processes. State management of property and land resources in market conditions embodies a system of interconnected economic, legal, organizational, political and other measures through which the state influences the interests of different participants in order to organize the rational use of national resources.

**Conclusions and outcomes.** The financial and economic essence of state management of property and land resources in market conditions is to substantiate the measures carried out with the implementation of state policy and aimed at increasing the efficiency of the use of property and land as an economic resource. The strategic goal of the state policy in the field of property and land resources management, reforming legal relations as an integral part of the state social and economic policy is to provide conditions for the effective use of property and land

as one of the key conditions for the sustainable economic development of the country and for the well-being of its citizens.