



**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**Кваліфікаційна робота  
магістра**

**ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В  
СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

Виконав: магістрантка 2-го курсу, групи 8.2819-з  
спеціальності 281 «Публічне управління та  
адміністрування»  
освітньо-професійної програми ««Публічне  
управління та адміністрування»  
А.О.Печуріна

Керівник: доцент кафедри соціальної філософії та  
управління, доцент,  
к.держ.упр., Заїка О.В.

Рецензент: професор кафедри соціальної  
філософії та управління, доцент  
д.філос.н. Глазунов В.В.

Запоріжжя – 2020

## РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 91 сторінок, 97 позиції у списку літератури

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, ЗЕМЕЛЬНІ ВІДНОСИНИ, ОБ'ЄДНАНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА

*Мета дослідження:* полягає в обґрунтуванні та визначенні стратегічних напрямків державного регулювання земельних відносин.

*Об'єкт дослідження:* земельні відносини.

*Предмет дослідження:* державне регулювання земельних відносин.

*Методи дослідження:* історичний, діалектичний, структурний, абстрактно-логічний, статистичний, порівняльно-правовий, графічний.

*Висновки:* 1. Необхідно вирішити питання поліпшення управління земельними ресурсами на місцевому рівні, для цього необхідно: створювати можливості вибору інвесторами земельних ділянок для підприємницької діяльності; здійснювати прозору і прогнозовану земельну та інфраструктурну політику; забезпечувати стабільність законодавства у сфері земельних відносин та платежів за землю; передбачити можливості зміни цілей використання земельних ділянок у разі неефективного використання розміщених на них об'єктів; створювати спільні з інвесторами підприємства за участю місцевих органів влади.

2. Розбудова земельних відносин має розпочинатися з включення земельних активів до статутних фондів сільськогосподарських підприємств, що дасть змогу здійснювати екологічний контроль над процесом землекористування на підставі обов'язкової екологічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення.

## SUMMARY

Qualification work consists of 90 pages, 97 literature sources.

### PUBLIC ADMINISTRATION, LAND RELATIONS, UNITED TERRITORIAL COMMUNITY

*The purpose of the study:* is to substantiate and determine the strategic directions of state regulation of land relations.

*Object of research:* land relations.

*Subject of research:* state regulation of land relations.

*Research methods:* historical, dialectical, structural, abstract-logical, statistical, comparative-legal, graphic.

*Conclusions:* 1. It is necessary to address the issue of improving land management at the local level, it is necessary to: create opportunities for investors to choose land for business activities; implement a transparent and predictable land and infrastructure policy; to ensure the stability of legislation in the field of land relations and land payments; to provide for the possibility of changing the purposes of land use in case of inefficient use of the objects located on them; create joint ventures with investors with the participation of local authorities.

2. The development of land relations should begin with the inclusion of land assets in the statutory funds of agricultural enterprises, which will allow for environmental control over the land use process on the basis of mandatory environmental certification of agricultural land.

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Факультет соціології та управління

Кафедра соціальної філософії та управління

Рівень вищої освіти магістр

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри соціальної філософії та управління

\_\_\_\_\_ Т.І.Бутчен

ко

«    » \_\_\_\_\_ 2020

року

**З А В Д А Н Н Я**  
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТЦІ

\_\_\_\_\_ Печуриній Аллі

\_\_\_\_\_ Олександрівні

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Формування системи публічного управління в сфері земельних відносин в Україні

керівник роботи Заїка Олена Вікторівна, к.держ.упр., доцент,

(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «25» травня 2020 року № 606-с

2. Строк подання студентом роботи 4 грудня 2020 року

3. Вихідні дані до роботи Бесєдін В.Ф. Прогнозування і розробка програм : метод. навч. пос. Київ : Науковий світ, 2000. 468с.; Письмений І.В. Вплив публічного управління на сучасні процеси суспільного розвитку. Теорія та історія державного управління : навч. пос. Київ. 2015. 59 с.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. узагальнити теоретичні засади державної політики та регулювання земельних відносин в Україні; 2. дослідити нормативно-правове забезпечення державного регулювання земельних відносин в Україні; 3. здійснити аналіз світових тенденцій у контексті удосконалення земельних відносин; 4. дослідити розбудову земельних відносин в контексті сталого розвитку; 5. розглянути інструменти регулювання земельних відносин на засадах

сталості; 6. розкрити об'єднані територіальні громади в реформуванні земельних відносин; 7. обґрунтувати шляхи вдосконалення державного регулювання земельних відносин; 8. виокремити пріоритети організаційно-економічного механізму на розвиток земельних відносин; 9. аргументувати необхідність удосконалення механізмів державного регулювання земельних відносин у контексті забезпечення національної безпеки.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

---



---



---

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Заїка О.В., доцент кафедри соціальної філософії та управління	25.05.2020	25.05.2020
Розділ 2	Заїка О.В., доцент кафедри соціальної філософії та управління	26.06.2020	26.06.2020
Розділ 3	Заїка О.В., доцент кафедри соціальної філософії та управління	03.10.2020	03.10.2020

7. Дата видачі завдання 25 травня 2020 року

### КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень –квітень 2020	виконано
2.	Бібліографічний пошук	Травень 2020	виконано
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2020	виконано
4.	I розділ	Червень 2020	виконано
5.	II розділ	Липень – серпень 2020	виконано
6.	III розділ	Жовтень – листопад 2020	виконано
7.	Систематизація висновків	Листопад 2020	виконано
8.	Нормоконтроль	Листопад – грудень 2020	виконано

Студент \_\_\_\_\_ А.А.Печуріна  
(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи \_\_\_\_\_ О.В.Заїка  
(підпис) (ініціали та прізвище)

**Нормоконтроль пройдено**

Нормоконтролер \_\_\_\_\_ О.В. Заїка  
(підпис) (ініціали та прізвище)

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН .....	10
1.1. Теоретичні засади державної політики та регулювання земельних відносин в Україні .....	10
1.2. Нормативно-правове забезпечення державного регулювання земельних відносин в Україні .....	17
1.3. Аналіз світових тенденцій у контексті удосконалення земельних відносин ...	25
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ.....	34
2.1. Розбудова земельних відносин в контексті сталого розвитку .....	34
2.2. Інструменти регулювання земельних відносин на засадах сталості .....	41
2.3. Об'єднані територіальні громади в реформуванні земельних відносин.....	41
РОЗДІЛ 3. СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМКИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ .....	57
3.1. Шляхи вдосконалення державного регулювання земельних відносин .....	57
3.2. Пріоритети організаційно-економічного механізму на розвиток земельних відносин.....	63
3.3. Удосконалення механізмів державного регулювання земельних відносин у контексті забезпечення національної безпеки.....	71
ВИСНОВКИ.....	77
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	84

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Земля є унікальним ключовим ресурсом, який забезпечує суспільно- політичну та економічну діяльність. Цей ресурс виступає особливим фактором виробництва, причому земля становить критеріальний базис, що визначає особливості розвитку тієї чи іншої держави. На вітчизняних теренах і досі триває земельна реформа, яка останнім часом набула нових рис і покликана гарантувати безпечний еколого-економічний розвиток земельних відносин. Усе це визначає необхідність ґрунтовного дослідження особливостей функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин в Україні.

Земельні відносини посідають провідне місце на всіх етапах суспільного розвитку. У постіндустріальних економіках земельні відносини набувають особливого значення у зв'язку із актуалізацією на теоретичному рівні та у практичній площині концепції багатofункціональності сільського господарства. Розвиток земельних відносин в Україні, які відповідають постіндустріальному типу економічної системи, стримується низкою факторів об'єктивного та суб'єктивного характеру, що порушує системність перетворень та не забезпечує досягнення цілей сталого розвитку. Досвід провідних країн переконує, що держава має у своєму розпорядженні важелі, які можуть впливати на земельні відносини та надати їм бажаний вектор розвитку.

Ефективне та раціональне використання земельних ресурсів наразі посідає визначне місце у діяльності нашої держави. І саме від ефективності державної політики регулювання земельних відносин залежить як розвиток економічних параметрів усередині держави, так і її позиція на світовій арені. Варто підкреслити, що діяльність держави може бути ефективною лише у тому разі, коли всі суб'єкти земельних відносин, як з боку органів державної влади, так і з боку юридичних та фізичних осіб, вкладають єдиний зміст у терміни щодо визначення кроків, які здійснює держава. На даному етапі розвитку в Україні не сформовано остаточного визначення поняття державної політики регулювання земельних відносин, яке б було зафіксовано у законодавчій базі й однозначно



сприймалися як єдино правильне науковими колами, водночас йде мова про державну земельну політику. В результаті поняття «державна політика регулювання земельних відносин» і «державна земельна політика» часто вживаються як синоніми, що призводить до неоднакового їх розуміння та плутанини як при теоретичній науковій дискусії, так і при практичному втіленні заходів земельної політики держави загалом.

Питання діяльності органів публічного управління у регулювання земельних відносин завжди привертало увагу багатьох вітчизняних дослідників. свої погляди на діяльність органів публічної влади в межах даної тематики виклали Г. Атаманчук, Б. Гурне, О. Машков, Н. Нижник, А. Рябчиков, В. Цветков, В. Шевчук, а також відомі вчені-правознавці в галузі екологічного права: В. Андрейцев, А. Гетьман, С. Кравченко, В. Мунтян, Ю. Шемшученко, С. Боголюбов, О. Оскірко, І. Пілявська К. Яремчук, І. Мачуська та ін. Проблеми публічного адміністрування та місцевого самоврядування розглядали в наукових працях такі вчені, як Ю. Битяк, В. Загорський, В. Коваленко, П. Пилипенко, В. Копейчиков, Ю. Шаров та ін. У своїх роботах вони висвітлювали окремі аспекти оптимізації органів державної виконавчої влади, пошуку ефективної системи публічного управління охороною довкілля та раціонального використання природних ресурсів і побудови її організаційної структури. Проте багато питань щодо вироблення дієвих механізмів формування та реалізації екологічної та земельної політики органами публічної влади залишилися й досі невирішеними.

**Мета роботи** полягає в обґрунтуванні та визначенні стратегічних напрямків державного регулювання земельних відносин.

Досягнення поставленої мети реалізовується шляхом вирішення таких **завдань**:

- узагальнити теоретичні засади державної політики та регулювання земельних відносин в Україні;
- дослідити нормативно-правове забезпечення державного регулювання земельних відносин в Україні;
- здійснити аналіз світових тенденцій у контексті удосконалення

земельних відносин;

- дослідити розбудову земельних відносин в контексті сталого розвитку;
- розглянути інструменти регулювання земельних відносин на засадах сталості;
- розкрити об'єднані територіальні громади в реформуванні земельних відносин;
- обґрунтувати шляхи вдосконалення державного регулювання земельних відносин;
- виокремити пріоритети організаційно-економічного механізму на розвиток земельних відносин;
- аргументувати необхідність удосконалення механізмів державного регулювання земельних відносин у контексті забезпечення національної безпеки.

**Об'єкт дослідження** – земельні відносини.

**Предмет дослідження** – державне регулювання земельних відносин.

**Методи дослідження.** Методологічною основою стали загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. Зокрема використані емпіричні методи – порівняння (проаналізовано планування в системі функцій державного регулювання земельних відносин в Україні), спостереження (досліджено територіальні громади в системі регулювання земельних відносин); теоретичні методи – системний підхід (аналіз і місце кадрової політики регулювання земельних відносин в Україні); історичний метод (проаналізовано формування стратегії державного регулювання земельних відносин); універсальні методи дослідження – аналіз та синтез (на основі аналізу та синтезу понять стратегічні пріоритети комплексного економіко-екологічного регулювання земельних відносин) тощо.

**Практичне значення** одержаних результатів полягає в можливості застосування наукових положень, обґрунтувань та висновків у практичній діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування при розробленні стратегічних напрямків державного регулювання земельних

відносин.

**Структура роботи.** Магістерська робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

### **1.1. Теоретичні засади державної політики та регулювання земельних відносин в Україні**

Ефективне та раціональне використання земельних ресурсів наразі посідає визначне місце у діяльності нашої держави. І саме від ефективності державної політики регулювання земельних відносин залежить як розвиток економічних параметрів усередині держави, так і її позиція на світовій арені. Варто підкреслити, що діяльність держави може бути ефективною лише у тому разі, коли всі суб'єкти земельних відносин, як з боку органів державної влади, так і з боку юридичних та фізичних осіб, вкладають єдиний зміст у терміни щодо визначення кроків, які здійснює держава. Признаємо, що на даному етапі розвитку в Україні не сформовано остаточного визначення поняття державної політики регулювання земельних відносин, яке б було зафіксовано у законодавчій базі й однозначно сприймалися як єдино правильне науковими колами, водночас йде мова про державну земельну політику. В результаті поняття «державна політика регулювання земельних відносин» і «державна земельна політика» часто вживаються як синоніми, що призводить до неоднакового їх розуміння та плутанини як при теоретичній науковій дискусії, так і при практичному втіленні заходів земельної політики держави загалом.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Об'єктивним є визнання, що у науковій літературі поняття державної політики регулювання земельних відносин досліджується фрагментарно. Надзвичайно мало дослідників як в Україні, так і закордоном займаються комплексним вивченням поняття державної політики регулювання земельних відносин в контексті трансформації земельних відносин загалом та в Україні зокрема. Тому першочерговим завданням науковця має бути саме надання своєї оцінки та пропозицій із

остаточного створення понятійно-категоріального апарату, на основі якого має бути розроблена система конкретних заходів державної політики регулювання земельних відносин, що включає як напрям регулювання, так і управління земельними відносинами в Україні.

Найчастіше поняття державної політики регулювання земельних відносин використовується поряд з поняттям державної земельної політики як синоніми. Відмінності між ними або не визначаються вченими, або розкривається залежно від позицій дослідників щодо загальних уявлень про форми та методи діяльності держави.

Задля розв'язання науково-прикладного завдання необхідно було б передбачити детальний опис такого поняття як «політика» - мистецтво управління державою. Існує думка, що цей термін поширився під впливом роботи Арістотеля «Політика», яка при перекладі називається як «те, що відноситься до держави». зауважимо, що ще на початку ХХ століття М. Вебер визначив сутність політики як сферу відносин і діяльності по керівництву (управлінню) суспільством [18, с. 65]. Політика - явище багатогранне.

Це і публічний процес, і мистецтво державного управління, це компроміс і консенсус, конфлікти і боротьба, врядування і управління. Слід вказати, що тлумачний словник української мови дає наступні визначення терміну «політика» [69]:

- 1) цілі й завдання, що їх ставлять суспільні класи в боротьбі за свої інтереси; методи і засоби досягнення цих цілей і завдань;
- 2) загальний напрямок, характер діяльності держави, певного класу або політичної партії;
- 3) напрямок діяльності держави або політичної партії у тій чи іншій галузі у певний період;
- 4) події та питання, що репрезентують трансформації внутрішньодержавного і міжнародного суспільного життя.

Як визнає і доводить у дослідженнях О. Валевський, «у вузькому розумінні політика - це дії щодо створення умов, які сприяють оптимальній реалізації

інтересів суб'єктів політичної дії - особистості, об'єднань громадян (соціальних, професійних, етнічних тощо), держави» [11, с. 8]. А, наприклад, В. Тертичка, визначає сутність і зміст політики як сукупність специфічних, неординарних дій, заходів та інститутів, за допомогою яких відбувається задоволення різноманітних інтересів диференційованого суспільства та їх узгодження з метою встановлення та збереження політичного і громадського порядку, досягнення злагоди і політичної інтегрованості суспільства [19].

Політологічний енциклопедичний словник за редакцією Ю. С. Шемшученка та В. Д. Бабкіної дає наступне визначення змістовного наповнення поняття «політики» - як організаційна, регулятивна і контрольна сфера суспільства, у межах якої здійснюється соціальна діяльність, спрямована головним чином на досягнення, утримання й реалізацію влади індивідами й соціальними групами задля здійснення власних запитів і потреб [55]. При цьому, дослідниками визнано, що елементами політики - є її суб'єкти, які впливають на владу або які її використовують з метою забезпечення своїх потреб та інтересів. А, із політико-соціологічної точки зору «політика» - це владний спосіб організації суспільства, політичний процес досягнення і підтримання його цілісності на основі узгодження різних інтересів, управління суспільством із боку політичної еліти на основі реалізації дії сучасної інституційної матриці в державі. Політика має управлінське призначення, яке в перш за все проявляється в політико-управлінській діяльності держави, тобто в державній політиці [4, с. 12; 10].

Таким чином, узагальнюючи наведені погляди науковців на поняття «політика» змістовність цього поняття можна сформулювати як - цілеспрямована суспільна діяльність людей, груп людей, що спрямована на досягнення, утримання й реалізацію влади, насамперед державної. У відповідності з вказаним вище, признаємо про те, що державна політика - є непростим процесом, який складається з багатьох рішень, які приймаються багатьма суб'єктами та інститутами. Попри велику кількість визначень терміна «політика» загальноприйнятого визначення державної політики не існує. Так,

наприклад, Томас Дай пропонує коротке, але, на твердження дисертанта, точне визначення державної політики як «будь-чого, що влада вибирає, робити це чи не робити» [85]. Запропоноване до використання дефініційне визначення Томаса Дая чітко вказує на те, що носієм здійснення державної політики є влада. Це означає, що будь-які інші рішення приватних юридичних чи фізичних осіб чи інших суспільних груп не є державною політикою. Тобто, коли ми говоримо про державну політику, ми говоримо про дії влади. Відтак, признаємо, що державна політика - це заходи, вжиті виключно інститутами влади. Державна політика включає фундаментальний вибір з боку влади - робити чи не робити дещо. Державна політика, в найпростішому сенсі, є вибором влади вживати певний тип дії. А, Вільям Дженкінс визначає державну політику як «набір взаємозв'язаних рішень, прийнятих суб'єктом політики чи їх групою для вибору цілей та засобів їх досягнення в рамках специфічної ситуації, в якій ці рішення мають, в принципі, бути в межах повноважень цих суб'єктів» [86]. На відміну від трактувань Томаса Дая, який визначає державну політику як вибір (який передбачає існування процесу, проте не стверджує цього в явній формі), В. Дженкінс розглядає державну політику з точки зору можливості реалізації процесного типу управління. В. Дженкінс також беззаперечно визнає, що державна політика є «набором взаємозв'язаних рішень».

Звідси, підтвердимо і те, що на визначення Дж. Андерсона, державну політику можна визначити як «цілеспрямований курс дій, що виконується суб'єктом чи їх групою, що займаються проблемою чи питанням», а також має базуватись на законодавчій базі та бути авторитетною. Тобто, він визнає таке: політичні рішення часто приймаються групою суб'єктів у рамках влади, а не окремим суб'єктом. Це визначення висвітлює зв'язок між дією уряду та сприйняттям, реальним чи ні, існування проблеми чи питання, що вимагають дій [83]. Канадський дослідник Л. Пал характеризує змістовність державної політики як напрям дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем. Тобто не завжди політика включає в себе позитивні дії з точки зору розв'язання якоїсь

проблеми [69].

Одним із авангардних ґрунтовних досліджень сучасної системи формування і реалізації державної політики в Україні - є монографія О. Валевського «Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження» [11]. У своїй монографії дослідник дає наступне дефініційне визначення державної політики: «державна політика - це такі дії органів державної влади з вирішення проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства».

О. Валевський пропонує під «державною політикою розуміти діяльність, націлену на вирішення проблем суспільного розвитку» [11, с. 21]. Однак, на думку автора, хоча, суспільний розвиток і є ключовим фактором вироблення державної політики, однак, він не вичерпує всіх можливих визначень терміну державна політика.

Тому, вважаємо за доцільне звернути увагу на доробок В. Ребкало і В. Тертичка, які дають таке визначення державної політики, як «відносно стабільної, організованої й цілеспрямованої діяльності/ бездіяльності державних інституцій, здійснюваної ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства» [19, с. 6].

Досліджуючи сутність державної політики Л. В. Сморгунов дає зазначеній категорії наступне дефініційне визначення - це політичний процес управлінського впливу головним чином інститутів виконавчої влади на основні сфери суспільства, який спирається на безпосереднє застосування державних владних повноважень як при розробці, так і при здійсненні стратегії і тактики регулюючого і організуючого впливу на всі компоненти і аспекти функціонування і розвитку економіки, соціальної сфери та інших підсистем суспільства за допомогою розміщення ресурсів, розподілу і перерозподілу загальних благ та інших заходів [18, с. 67].

Як зазначають автори Енциклопедичного словника з державного управління [23], державна політика (англ. Public Policy, State Policy) розглядається як дії системи органів державної влади згідно з визначеними



цілями, напрямками, принципами для розв'язування сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності.

На думку автора, у контексті політичного процесу потрібно:

- а) чітко сформулювати державне бачення майбутнього (ідеал, ідея, ідеологія);
- б) формалізувати дієві механізми реалізації;
- в) визначити цілі (довгострокові, середньострокові, короткострокові);
- г) здійснити стратегічне планування;
- д) розробити різні варіанти політики;
- ж) прийняти політичне рішення; провести кампанію на підтримку політики;
- з) реалізувати політику відповідно до зазначених термінів;
- и) оцінити вплив певної природи політики на загальноекономічне відродження різних видів економічної діяльності та суспільної практики в державі.

Таким чином, вироблення державної політики є послідовним процесом викреслення складових гуманітарної, соціальної, економічної мозаїки, які логічно поєднуються і доповнюють одна одну. Отже, ефективність державної політики, як і державного управління, полягає в поліпшенні якості життя громадян, у гарантуванні соціальної стабільності, забезпеченні національної безпеки країни. [23, с. 144]. Поряд із цим, засвідчимо, що державна політика являє собою пропонований урядом курс діяльності для використання можливостей та задоволення потреб. При цьому, признаємо, що очікувані результати такої діяльності мають бути чітко сформульовані, а також визначений їх вплив на існуючий стан справ і конкретне розв'язання проблем.

У роботі [73] автором детально досліджено етимологію понять «земельні відносини» та «державне регулювання земельних відносин» та викладено авторське трактування змісту зазначених понять. Так, земельні відносини - це суспільні відносини між юридичними та фізичними особами, органами державної влади, органами місцевого самоврядування з приводу володіння,

користування, розпорядження та управління землями, земельними ділянками, а також з приводу охорони та відтворення земель.

Державне регулювання земельних відносин - діяльність державних органів спрямована на створення сприятливих умов для розвитку земельних відносин у пріоритетному для держави напрямку за допомогою економічних, організаційних та правових заходів, що направлені на оточуюче середовище суб'єктів земельних відносин з метою впорядкування, систематизації їх діяльності та забезпечення реалізації інтересів і прав як громадян, так і держави [73]. Звідси, розроблення та сформулювання земельної політики, яке приводиться в Енциклопедичному словнику з державного управління: земельна політика - це система державних заходів, спрямованих на розвиток, удосконалення або докорінну зміну суспільних відносин щодо володіння, користування і розпорядження землею (земельних відносин) [23, с. 144, 535].

Однак запропоноване визначення земельної політики - є, певним чином, обмеженим та потребує розширення, оскільки, державна земельна політика не може обмежуватись лише відносинами власності на землю. У контексті системного визначення сутності та змістовності поняття державної політики, що наведене в зазначеному вище Енциклопедичному словнику з державного управління, земельну політику можна охарактеризувати як дії системи органів державної влади у сфері земельних відносин, спрямовані на раціональне використання та охорону землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян. Про стан використання земельних ресурсів (відсутня єдина база власників та користувачів землі) ; відсутність прозорого механізму проведення моніторингу стану (законності) фактичного використання землі та доступу до даних щодо фактичних користувачів земельних ресурсів, які повинні бути відкритими назагал.

Узагальнюючи наведені визначення державної політики, земельної політики та земельних відносин, державного регулювання земельних відносин, вважаємо за доцільне запропонувати наступне формулювання дефініції

державної політики регулювання земельних відносин. А, саме: державна політика регулювання земельних відносин - це багатовимірна система економічних, організаційних та правових заходів, спрямованих на розвиток, удосконалення або докорінну зміну земельних відносин у пріоритетному для державі напрямі, що здійснюються державними органами з метою раціоналізації використання та охорони землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для ведення господарської діяльності та проживання громадян.

У відповідності із зазначеним, мета державної політики регулювання земельних відносин закладена у самому її дефініційному визначенні - тобто, це досягнення раціонального використання та охорони землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян.

Відтак, спрямованість державної політики регулювання земельних відносин в Україні повинна бути пов'язана з процесом забезпечення суспільної стабільності та задоволення суспільних інтересів як при вступі у земельні відносини, так і за межами цих відносин, які визначаються системою прав і свобод громадян держави, котрі не лише формально фіксуються у положеннях Конституції України, а й мають реально забезпечуватись нею як правовим актом найвищої юридичної сили, якому властива ознака прямої імперативної дії.

## **1.2. Нормативно-правове забезпечення державного регулювання земельних відносин в Україні**

Сучасне землекористування в Україні носить відбиток колишніх радянських екстенсивних методів господарювання, а аграрна сфера все ще залишається «заповідником» неринкових методів управління, законодавчих обмежень права приватної власності тощо. В Україні на сучасному етапі управління і регулювання земельних відносин здійснюється у рамках норм Конституції України, Земельного кодексу України, а також, окрім них, чинними

галузевими нормативно-правовими актами та локальними нормами. Згідно цих нормативних актів, органи місцевого самоврядування виступають основним суб'єктом процесу регулювання земельних відносин на рівні територіальних утворень.

Сучасні вимоги життя до законодавчого забезпечення земельних відносин обумовлюють необхідність модернізації відповідного законодавства. Аналіз практики нормотворчої діяльності свідчить про наявність у ній значних вад: прийняття нормативно-правових актів, що не є першочерговими, їх неякісність, недостатня ефективність, нерідко, соціальна несправедливість, а також техніко-юридичні недоліки.

При формуванні періодизації нормативно-правової бази регулювання земельних відносин, можна окреслити три етапи формування та становлення правового поля, в межах якого сформувалися основи регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування: перший - реформаційний (1990 - 1995 рр.), який пов'язаний із започаткуванням земельної реформи, прийняттям низки нормативних актів, що ліквідували виключну державну власність на землю та закріпили різноманітність форм власності на цей об'єкт природи; другий - інституційний (1995 - 2005 рр.), який характеризується прийняттям нормативних актів, що вводять нову понятійну та процедурну систему виникнення та здійснення права управління місцевими радами земельними відносинами. Норми цих актів, в основному, спрямовані на розвиток та доповнення положень нормативних актів реформаційного періоду [16, с. 315]. Нарешті третій етап, який розпочався у 2006 р. і триває досі, можна вважати модернізаційним, адже відбувається радикальне оновлення земельного законодавства.

У сучасних умовах розвитку, можливо сформувати певні передумови формування права комунальної власності на землю, а саме: занепад адміністративно-командної системи організації суспільства; перехід до ринкових відносин; забезпечення публічних інтересів на місцевому рівні; формування інституту місцевого самоврядування, виділення матеріально-

фінансової основи цього інституту, в якій важливе місце посідають природні ресурси, зокрема земля.

На сьогодні місцевого самоврядування характеризується в першу чергу матеріальними і фінансовими ресурсами, якими розпоряджається територіальна громада та які в сукупності становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Конституція України (ст. 142) до матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування відносить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [33].

Загалом, оцінюючи фактичний стан інституту місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що в умовах адміністративно-територіальної реформи, яка розпочата в Україні, не можна вважати, що процес формування інституту місцевого самоврядування відбувся, а форми і засоби захисту прав і гарантій мешканців вичерпано. Тому пошук оптимізації системи місцевого самоврядування є дуже важливим.

Така ситуація ускладнюється тим, що в Україні активізувалась і земельна реформа, яка до цього часу була досить повільно і фрагментарно, що не сприяє ефективному використанню земель, гарантуванню прав на землю, в тому числі введення земельного ринку та підвищенню інвестиційної привабливості національного землекористування.

Реформування земельних відносин в Україні почалося в 1991 р. і однією з цілей було запровадження приватної власності на землі сільськогосподарського призначення [53, с. 2].

Проблеми й конфлікти, які виникли у зв'язку з реформою місцевого самоврядування, розмежуванням державної власності на землю, формуванням нових адміністративно-територіальних одиниць в значній мірі пов'язані з переглядом концепції розмежування повноважень в українському законодавстві. Зокрема, зі спробою забезпечити збалансований, системний підхід до

встановлення повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин.

Для прискорення земельної реформи Верховна Рада України 13.03.1992 р. видала постанову «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі» №2200-ХІІ. Кабінетом Міністрів України були прийняті декрети «Про приватизацію земельних ділянок» від 26.12.1992 р. № 15 та «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» в травні 1993 р. № 51. Провідні положення другого декрету є підґрунтям Закону України «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» від 10.07.1996 р. № 290. У 1992 - 1994 рр. колгоспи було реорганізовано в колективні сільськогосподарські підприємства (КСП), визначено частки майна кожного з членів КСП, започатковано земельну реформу шляхом паювання земель, переданих до колективної власності господарств з видачею власникам сертифікатів на право на земельну частку (пай), яка тривала упродовж 1995 - 1997 рр. У результаті було безкоштовно передано в користування громадянам близько 3 млн. гектарів землі.

З початку 1992 р. реформа починає своє існування, але, вона має суперечливий характер. Деякі заходи дозволили поліпшити механізм розширення прав і можливостей органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин. Тим не менше, до цих пір основні конституційні та правові засади повноважень органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин не стали обов'язковим елементом тематичних законів. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, установлених в Земельному кодексі й галузевих законах, часто не відповідає предмету регулювання відповідних законів, що призводить до змішання принципів установлення власних і делегованих повноважень. Закони у визначені повноважень органів місцевого самоврядування є порушенням принципів самостійного прийняття рішень населенням щодо питань місцевого значення.

У 1994 - 1999 рр. Президентом України було видано низку указів щодо земельної реформи і майнових відносин. Для визначення шляхів реалізації

земельної реформи з урахуванням регіональних особливостей, історичних традицій, психології селян, їхньої готовності до подальших аграрних реформ, у лютому 1994 р. постановою Верховної Ради України № 3924-12 затверджено Концепцію Національної програми відродження села на 1995 - 2005 рр. Цей документ був ідентифікований як стратегічна мета аграрної реформи, яка повинна була забезпечити повне і надійне продовольче постачання населення, високий експортний потенціал галузі на основі відродження селянина як господаря землі, створення універсального конкурентоспроможного аграрного сектора економіки, технічного і технологічного його переоснащення, впровадження енергозощаджувальних технологій [25, с. 3]. У цих правилах питання функціональних характеристик органів місцевого самоврядування щодо регулювання земельних відносин було одним із ключових значень.

При цьому регулювання земельних відносин на місцевому рівні, в тому числі публічно-правові, адміністративні, цивільно-правові й інші елементи, продовжує здійснюватися без належної координації чинної нормативно-правової бази, що приводить до значного числа правових конфліктів.

Поштовхом для змін був Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 3 грудня 1999 р., який значно прискорив темпи трансформації відносин власності в сільському господарстві шляхом реорганізації колективних сільськогосподарських підприємств на засадах приватного господарювання. На цьому етапі реформа земельних відносин охопила всі основні складові розвитку аграрного сектора економіки: відносини власності на землю та майно; кредитування сільськогосподарського виробництва; інфраструктуру аграрного ринку; державне регулювання; податкову політику.

Указом Президента України «Про заходи щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектора економіки» від 29.01.2001 р. № 62 були врегульовані питання щодо майнових паїв та розпорядження ними.

Розглянемо деякі питання комунальної власності, які пов'язані із землею

та майном, яким вважається окрема річ, сукупність речей, майнові права та обов'язки (згідно Цивільного Кодексу України [82, ст. 190]). Кожна територіальна громада має знати, своє володіння, вміти контролювати і управляти цією власністю.

Згідно з Цивільним кодексом України [82 ст. 327] у комунальній власності знаходиться майно, грошові кошти, які належать територіальній громаді. Законом України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» визначаються землі комунальної власності, до яких відносяться: всі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної власності та земель, віднесених до державної власності; земельні ділянки за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти комунальної власності; землі запасу, які раніше були передані територіальним громадам сіл, селищ, міст відповідно до законодавства України; земельні ділянки, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, що є спільною власністю територіальної громади та держави.

Законом України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» та Законом України «Про місцеве самоврядування» суб'єктами права власності на землі комунальної власності визначаються територіальні громади, а «право комунальної власності - право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування».

Для ефективного управління власністю територіальної громади місцеві органи влади потребують постійного запису і відстеження нерухомості, яка досягається за рахунок кадастрового і технічного обліку (інвентаризації) [15, с. 370]. Згідно із Законом України «Про землеустрій», «інвентаризація земель проводиться з метою встановлення місця розташування об'єктів землеустрою, їх меж, розмірів, правового статусу, виявлення земель, що не використовуються, використовуються нераціонально або не за цільовим призначенням, виявлення і консервації деградованих сільськогосподарських угідь і забруднених земель, встановлення кількісних та якісних характеристик земель, необхідних для



ведення державного земельного кадастру, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель і прийняття на їх основі відповідних рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування».

У загальному контексті регулювання земельних відносин здійснюється нині на основі законодавчих та підзаконних актів, при чому, при наявності чинного Земельного кодексу України стає необхідністю ширша кодифікація законів про землю, оскільки багато законодавчих нововведень у цій сфері не включено до Земельного кодексу. З іншого боку, дедалі більше позначається розпорошеність повноважень і не завжди обґрунтованих щодо управління земельними ресурсами, контролю за раціональним використанням й охороною земель. Відомчі підходи, так звані «перетягування каната» за системою земельної реєстрації, оцінки земель і, зокрема гроші, участі в організації та функціонуванні ринку землі, введення обмежень на платежі за користування землею, контроль щодо захисту землі призводить до дестабілізації екологічної ситуації, та не сприятиме соціальній стабільності. Визначено чіткі повноваженнями з цих питань для Міністерства юстиції України, Державного агентства України з земельних ресурсів, Державного комітету у справах містобудування та архітектури, і, зокрема, Фонд державного майна та інші центральних органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Основою є статті 13 і 14 Конституції України та норми Земельного кодексу України [33].

Земельним Кодексом України, який прийнятий Верховною Радою України у жовтні 2001 р. визначаються компетентні основи місцевих рад щодо впливу на земельні відносини. Відповідно ст. 12 Земельного кодексу України до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належить: розпорядження землями територіальних громад; передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього Кодексу; надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу; вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності відповідно до

цього Кодексу; викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст; організація землеустрою; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства; обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення ними вимог земельного законодавства; підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок відповідно до цього Кодексу; встановлення та зміна меж районів у містах з районним поділом; інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок; внесення пропозицій до районної ради щодо встановлення і зміни меж сіл, селищ, міст; вирішення земельних спорів; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону [26].

На сьогодні існує Концепція удосконалення земельних відносин у сільськогосподарському секторі економіки в Україні на 2015 - 2020 рр., який має на меті вдосконалення земельних відносин та створення сприятливих умов для комплексно-ресурсного і еколого-ландшафтного розвитку землекористування сільських територій. Дана концепція повинна регулювати всі земельні відносини між всіма суб'єктами земельних правовідносин.

Однак, незважаючи на значну кількість прийнятих законів і нормативних актів у галузі земельної реформи, органи місцевого самоврядування, які уповноважені виконувати земельну реформу, стикаються з низкою проблем: ряд законів і нормативних актів є суперечливими, що робить їх реалізацію складною, а, отже, і проведення земельної реформи; перерозподіл землі, надання та закріплення її у власність та використання потребуватиме значного обсягу робіт із землеустрою та технічної сфери консолідації та оформлення прав власності на землю і в значній мірі залежать від фінансування [5, с. 17].

При певних кроках, необхідно вирішити питання поліпшення управління земельними ресурсами на місцевому рівні, для цього необхідно: створювати можливості вибору інвесторами земельних ділянок для підприємницької

діяльності; здійснювати прозору і прогнозовану земельну та інфраструктурну політику; забезпечувати стабільність законодавства у сфері земельних відносин та платежів за землю; передбачити можливості зміни цілей використання земельних ділянок у разі неефективного використання розміщених на них об'єктів; створювати спільні з інвесторами підприємства за участю місцевих органів влади (з внесенням до статутних фондів земельних ділянок, права на їх оренду чи заставу).

13 листопада Верховна Рада проголосувала в першому читанні за законопроект 2178-10, який скасовує заборону на продаж земель сільськогосподарського призначення. Законопроект передбачає: з 1 жовтня 2020 року скасовується заборона на продаж земель сільськогосподарського призначення ( право продавати земельні паї отримують всі їхні власники); купувати землю зможуть українські фізособи, компанії, територіальні громади та держава; юридичні особи, кінцевими власниками яких є іноземці і які орендують землю в Україні більше трьох років, також зможуть її придбати з 1 жовтня 2020 року; землі державної та комунальної власності будуть реалізовуватися на торгах. Стартова ціна продажу – нормативна грошова оцінка.

Отже, суб'єктом права власності на землю в Україні визнано територіальну громаду, суб'єктність якої характеризується специфічними рисами. Її слід розглядати як особливий самостійний суб'єкт, що повинен мати відповідну організаційно-правову форму (наприклад, як юридична особа публічного права), що, з одного боку, дає їй можливість безпосередньо реалізовувати право власності на землю, а з другого - виступає передумовою набуття специфічних ознак, які притаманні саме суб'єкту земельних правовідносин.

### **1.3. Аналіз світових тенденцій у контексті удосконалення земельних відносин**

Історія аграрних відносин України, аналіз діючих стратегічних планів і цільових державних програм та нормативно-правових актів щодо їх реалізації

свідчить, що сталий розвиток сільських територій ототожнюється з розвитком базової галузі економіки - сільським господарством. Логіка така: чим вищі темпи його розвитку, тим більше коштів можна спрямувати на потреби села. На практиці такі очікування не підтвердилися. Через недооцінювання сільських територій як стратегічного об'єкта управління, невизнання їх багатофункціональної ролі щодо забезпечення належного життєвого простору порушуються засади сталого розвитку. За останнє десятиліття зниження рівня та якості життя на селі, руйнування соціальної й виробничої інфраструктури, депопуляція сільських територій, високий рівень безробіття, погіршення навколишнього середовища пояснюються, зокрема, недосконалістю земельних відносин, експансією агрохолдингів аграрного сектору економіки, зосередженням ними земель сільськогосподарського призначення, монополізацією інфраструктури ринків збуту аграрної продукції, недобросовісною конкуренцією щодо малих і середніх підприємств на селі.

У подальшому сталий розвиток сільських територій залежатиме від двох основних чинників: запровадження ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення та поглиблення євроінтеграційних процесів у цій сфері. Отже, для України надзвичайно корисним і повчальним є досвід країн Євросоюзу щодо законодавчого регулювання форм, методів та механізмів підтримання сталого розвитку сільських територій.

Термін «сільська територія» (місцевість) в європейських країнах - територія, розташована на значній відстані від центрів ділової активності, тобто поза межами міст. Через це сільське населення відчуває певні труднощі з отриманням комплексу базових соціальних, медичних, освітніх, культурних, інформаційних та інших послуг. Як правило, сюди належать території, розвиток яких залежить від результатів діяльності домінуючої галузі - сільського господарства. На таких територіях обмежені можливості щодо зайнятості населення, створення нових робочих місць, отримання доходів домогосподарствами і, як наслідок, - не забезпечуються загальноприйняті стандарти життя.

В основу політики розвитку сільських територій закладено цілі, пов'язані зі створенням міських соціальних стандартів життя, збільшенням їх внеску в економіку країн, відновленням виробничої і соціальної інфраструктури, охороною природних ресурсів, примноженням історично-культурної спадщини тощо [75].

Різноманітний спектр економічних, соціальних та екологічних проблем потребував постійної модернізації політики ЄС через розроблення нормативно-правових актів та створення інститутів наддержавного і національного регулювання сталого сільського розвитку, а також низки неурядових самоврядних організацій.

Європейська політика розвитку сільських територій фінансується за рахунок Європейського аграрного фонду їх розвитку (the European Agricultural Fund for Rural Development — EAFRD), бюджетом якого передбачено 99,6 млрд євро на 2014-2020 рр. На цей період розроблено 118 різних програм розвитку сільських територій в усіх країнах ЄС, серед них 20 представили по одній, а решта країн - по дві і більше програм [13, с. 111].

У першу десятку рейтингу (в діапазоні від 11385 до 3431 млн євро), за обсягами фінансування програм розвитку сільських територій, потрапили сім країн так званих «старожилів» ЄС (Німеччина, Італія, Франція - засновники ЄС та Іспанія, Великобританія, Греція, Португалія) і дві країни (Польща, Угорщина), які приєдналися до цього інтеграційного об'єднання у 2004 році та Румунія - у 2007 році (табл. 1.1).

Топ-10 заплановано скерувати 73,8 млн євро, або 74,1% від загальної суми, передбаченої БАРКО для всіх 28 країн - членів ЄС. Проте кошти з Європейського аграрного фонду розвитку сільських районів не виділяються в автоматичному режимі, чи за принципом «кому скільки потрібно». Кожна держава має розробити інклюзивні програми і пройти певні процедури щодо ухвалення їх в структурах євро- комісії. В окремих країнах цим займаються спеціально підготовлені фахівці консалтингових (дорадчих) служб.

Таблиця 1.1.

Фінансування програм розвитку сільських територій (EAFRD) на період  
2014-2020 рр., млн євро

Країна	Сума	Рей- тинг	Країна	Сума	Рей- тинг	Країна	Сума	Рей- тинг
Бельгія	648	24	Хорватія	2026	15	Польща	8598	4
Болгарія	2367	12	Італія	10444	2	Португалія	4058	8
Чехія	2306	13	Кіпр	132	25	Румунія	8128	6
Данія	919	20	Латвія	1076	19	Словенія	838	21
Німеччина	9446	3	Литва	1613	17	Словаччина	1560	18
Естонія	823	22	Люксембург	101	26	Фінляндія	2380	11
Ірландія	2191	14	Угорщина	3431	10	Швеція	1764	16
Греція	4718	8	Мальта	97	27	В. Британія	5200	7
Іспанія	8297	5	Нідерланди	765	23	---		
Франція	11385	1	Австрія	3938	9	---		

Джерело: Побудовано за [43, с. 9].

На програми сільського розвитку Франції, Німеччини та Польщі припадає 29,428 млрд євро, або майже 40%, що заплановано для перших десяти країн у рейтингу.

Аналіз стратегічних цілей, спільних завдань і основних заходів щодо сільських територій трьох найбільших країн ЄС дає підстави стверджувати про спрямування коштів винятково на сталий (збалансований) їх розвиток.

Економічна компонента включає: запровадження інновацій в сільському, лісовому і рибному господарствах та на сільських територіях; фінансова підтримка виробників у районах із несприятливими природно- кліматичними умовами; розвиток у сільській місцевості несільськогосподарських видів діяльності; створення сприятливих умов для підвищення конкурентоспроможності малих ферм, їх кооперативів та молодих фермерів; відшкодування збитків, завданих стихійними лихами; надання податкових преференцій фермерам, які беруть участь у розвитку сільських територій за місцем їх реєстрації.

Соціальне спрямування забезпечується: інвестиціями в інфраструктуру сільських територій; інформуванням про фінансові можливості програм розвитку сільських громад; розвиток сфери різноманітних послуг; підтримання і примноження культурної спадщини; розвиток інфраструктури зеленого та

аграрного туризму; інвестиції в освіту, консультаційні послуги і дорадництво тощо.

Екологічна складова передбачає ресурсну можливість, спрямовану на такі напрями: збереження і відтворення родючості ґрунтів та раціонального використання інших природних ресурсів; започаткування і ведення органічного сільськогосподарського виробництва; заохочення фермерів до екологізації їх діяльності та дотримання принципів сільськогосподарських доброчесних практик; управління модернізацією сільських ландшафтів; збереження біорізноманіття.

Серед пріоритетних напрямів сталого розвитку сільських територій в ЄС особливе значення приділяється доброчесним сільськогосподарським практикам.

Адже сучасне сільське господарство в гонитві за конкурентною врожайністю культур і продуктивністю тварин інтенсивно експлуатує природні ресурси, невпинно нарощує техногенне навантаження на довкілля, надмірно використовуючи синтетичні добрива, агрохімікати, біологічно активні добавки, в тому числі стимулятори росту, заборонені лікарські препарати тощо. Бізнесові технології в аграрному виробництві, як правило, виправдовуються необхідністю розв'язання продовольчої проблеми, але водночас загострюють іншу, не менш важливу для всього людства - глобальну екологічну проблему.

Вимоги щодо належних аграрних практик з метою збереження і відтворення родючості ґрунтів, раціонального використання водних, лісових ресурсів, охорони навколишнього середовища та збереження біорізноманіття містяться в нормативно-правових актах ЄС, які подано в додатку XXXVIII до глави 17 «Сільське господарство та розвиток сільських територій» Угоди про Асоціацію України з ЄС.

Акти ЄС формують систему так званих правил «взаємної згоди» виробників, споживачів продовольства і місцевих громад. Лише при їх дотриманні фермери можуть брати участь у програмах розвитку сільського господарства. І навпаки - у разі порушення екологічних вимог застосовуються

санкції, розмір яких залежить від завданої шкоди докільню на конкретних сільських територіях. Використовуються також додаткові податкові механізми для тих господарюючих суб'єктів, які в значних обсягах застосовують мінеральні добрива, засоби захисту рослин, стимулятори росту, інші препарати, що потенційно несуть загрозу здоров'ю та життю людей і тварин [9, с. 87].

Наразі європейські фермери застосовують органічне виробництво, що є складовою земельних відносин, має одночасно економічний, соціальний і екологічний ефект та визнано необхідною передумовою сталого (збалансованого) розвитку сільських територій європейського континенту.

Запровадження органічного виробництва в Європі за період 1999-2009 рр. привело до зростання площ у 2,5 раза - від 3,7 до 9,3 млн га (рисунок).

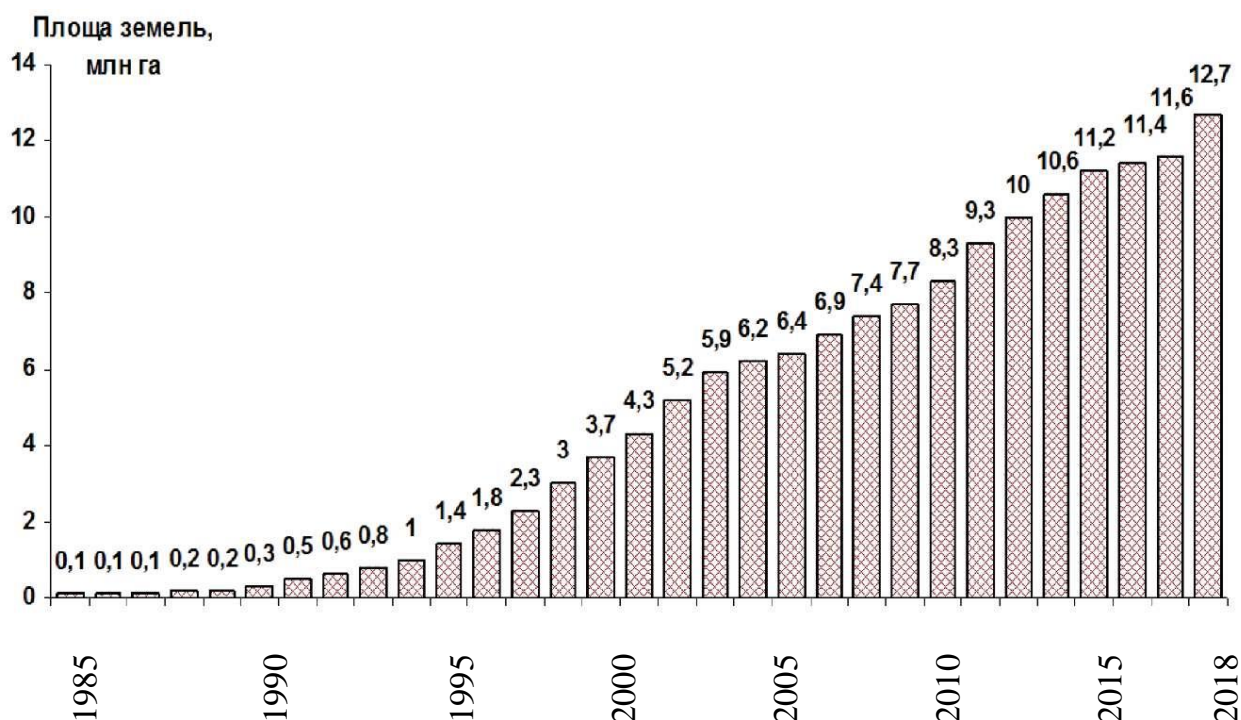


Рис. 1.1. Площа сільськогосподарських угідь, зайнятих під органічним виробництвом у Європі, 1985-201 рр.

Джерело: Побудовано за даними [13; 43].

Останні роки темпи дещо уповільнилися, хоча попит на світовому ринку органічної продукції набагато перевищує її пропозицію й має тенденцію до зростання. Зокрема, у 1999 р. він оцінювався в 15 млрд дол. США на рік, у 2006 р. становив близько 30 млрд дол., а в 2015 р. сягнув 81,6 млрд дол. США. Темпи



збільшення становлять 10-15% щороку. Левова частка органічної продукції реалізується у розвинутих країнах світу. Зокрема, близько 90% загального її споживання припадає на країни

Західної Європи та Північної Америки [43]. З урахуванням дедалі зростаючих вимог споживачів до якості й безпечності продовольства та збільшенням попиту населення країн, які демонструють наздоганяючу динаміку росту своїх економік порівняно з 31 світовими лідерами, ЄС запровадив низку програм підтримки органічного виробництва та низку актів щодо його регулювання.

Таблиця 1.2

Прямі виплати для започаткування і ведення сільського господарства за органічними технологіями в окремих державах-членах ЄС, євро/га (2018 р.)\*

Призначення сільськогосподарських угідь		Німеччина	Франція	Польща
Луки, пасовища	Перехідний період	220	85	100
	Сертифіковане органічне виробництво	190	66	80-151
Орні землі	Перехідний період	220	215	200
	Сертифіковане органічне виробництво	180	202	100-151
Овочівництво	Перехідний період	575	397	350-900
	Сертифіковане органічне виробництво	350	333	150-160
Садівництво та ягідництво	Перехідний період	950	461	100-900
	Сертифіковане органічне виробництво	750	395	590-900

Джерело: [43, с. 10].

Дані табл. 1.2 свідчать про значну фінансову підтримку європейським фермерам, які переорієнтовують своє виробництво на органічні стандарти. Причому в усіх наведених країнах субсидії на перехідний період від традиційних технологій ведення господарства до органічного виробництва значно більші, хоча й неоднакові за розмірами. Це пов'язано з тим, що в перехідний період товаровиробники інвестують значні кошти, але реалізують продукцію за цінами, нижчими ніж на органічну. Отримуючи менші прибутки вони несуть додаткові витрати на засоби виробництва, навчання працівників, набуття ними необхідних компетентностей з органічного виробництва. Розмір виплат також суттєво залежить від призначення сільськогосподарських угідь. На садівництво та ягідництво в Німеччині у розрахунку на 1 га фермерам спрямовується 950 євро

на перехідний період і 750 євро на сертифіковане виробництво, у Франції — 461 і 395 євро відповідно.

Експерти відмічають, що масштабне розширення Євросоюзу у 2004 р. дало новий поштовх для науково-прикладних розвідок таких організаційно-виробничих структур та технологій ведення сільського господарства, котрі сприятимуть стабілізації кількості зайнятих. Актуальною є ця проблема для країн із значним аграрним потенціалом та порівняно великою часткою працівників, зайнятих у галузі сільського господарства. Небезпідставно вважається, що в умовах жорсткої конкуренції на регіональних і глобальних агропродовольчих ринках модернізувати західноєвропейську модель господарства, зберігши при цьому робочі місця в малих організаційно-правових формах аграрного виробництва (особливо сімейного типу), можна за умов повернення до екстенсивних технологій та освоєння методів органічного сільського господарства.

Додатковим засобом впливу на мотивацію фермерів щодо збільшення виробництва органічної продукції і відповідного створення нових робочих місць стало делегування країнам - членам ЄС права самим визначати розміри прямих субсидій національним товаровиробникам, залежно від дотримання ними певних екологічних нормативних вимог і стандартів, а також спрямування до 20% загальних обсягів фінансування на сталий розвиток сільських територій.

Практика європейських держав показала: незважаючи на високі затрати при виробництві органічної продукції, ефективніше працюють саме малі (сімейні) та середні фермерські господарства площею сільськогосподарських угідь 30-35 га. І лише у Великобританії вони у 4-5 разів вищі. При цьому зберігаються існуючі та створюються нові робочі місця, є потужний імпульс для розвитку соціальної інфраструктури сільської місцевості, відновлюються агроландшафти, а відтак - дотримуються вимоги щодо сталого розвитку аграрної економіки. Це важливо в умовах загострення конкурентної боротьби на регіональних і глобальному агропродовольчих ринках.

Підсумовуючи, наголосимо, що: 1) Соціально-економічне відставання

сільських територій від міст зумовлено комплексом як об'єктивних, так і суб'єктивних історичних причин. Деструктивні тенденції у вимірі сталого сільського розвитку характерні для всього світу. Не вдалося уникнути цього явища і країнам- членам ЄС. Особливо загострилися проблеми нерівності у зв'язку з останньою хвилею розширення за рахунок держав Центральної і Східної Європи. Адже їх економіки не повною мірою відповідали Копенгагенським критеріям членства. Проте спрямування значних ресурсів, інноваційний регіональний менеджмент, удосконалення земельних відносин, підтримка розвитку ферм сімейного типу та екологізація виробництва відкрили нову перспективу для сталого розвитку депресивних сільських територій. 2) Зближення політик і законодавства України та ЄС у земельних відносинах, децентралізація влади, проведення реформ в освіті, медицині, культурі, соціальному страхуванні, житловому будівництві, комунальному господарстві та інших життєво важливих сферах для сільського населення відкриває для України реальний шанс здійснити перехід на інноваційну модель інклюзивного сталого розвитку сільських територій з урахуванням особливостей кожного регіону.

## РОЗДІЛ 2

### СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

#### 2.1. Розбудова земельних відносин в контексті сталого розвитку

Сучасний етап розвитку України характеризується потребою переходу економічної системи на засади сталості. У цьому контексті актуалізується необхідність розроблення цілісної програми соціо-еколого-економічного розвитку земельних відносин, потребує завершення земельна реформа, необхідності набуває вдосконалення механізмів функціонування кредитно-фінансової системи для реалізації завдань земельної політики. Окрім того, потребує зусиль створення соціальних умов для можливостей володіння та розпорядження земельними ресурсами, формування у суспільстві екологічної політики у напрямі охорони та відтворення земель. Вирішення цих важливих проблем потребує, передусім, нової системи мислення та сприйняття системності економічного зростання у вигляді поєднання природокористування, економічної ефективності, соціального ефекту та національної безпеки на засадах сталого розвитку. Для визначення умов переходу функціонування економічної системи України на засади сталого розвитку варто звернути увагу на вагомні здобутки науковців у частині теорії економічного зростання, що дає змогу визначити їх ідеологічне, інституційне та економічне підґрунтя.

Д. Норт започаткував основи інституційного підходу до вирішення проблем економічного зростання, визначивши головну роль організаційних чинників [53, с. 108]. У межах дослідження вибраної тематики слід звернути увагу на роботи С. Кузнеця, яким економічне зростання сприймалося як «довгострокове збільшення можливостей господарства забезпечувати різноманітні потреби населення за допомогою більш ефективних технологій і відповідних їм інституційних та ідеологічних змін» [89, с. 220].

Особливо привертають увагу виокремлені дослідником шість основних характеристик економічного зростання, які властиві майже всім розвинутим

країнам (рис. 2.1): 1) зростання доходу на одну особу; 2) значний приріст продуктивності використаних у процесі виробництва чинників (продуктивність праці); 3) прискорений темп структурної трансформації економіки; 4) ефективна соціальна та ідеологічна перебудова суспільства; 5) спроможність розвинутих країн розширювати міжнародні зв'язки і знаходити нові джерела сировинних ресурсів; 6) впливовість результатів економічного зростання на одну третину населення світу. Визначені С. Кузнецом характеристики економічного зростання відображають кількісні показники розвитку господарства країни; третя та четверта - характеризують якісний бік загального розвитку та виражаються процесом структурної трансформації; п'ята та шоста - визначають міжнародні масштаби самого зростання. Аналізуючи здобутки С. Кузнеця, можна зробити висновок, що економічний розвиток можна представити у вигляді процесу економічного зростання, що здійснюється за рахунок структурних зрушень в економіці, результатом яких є поліпшення умов і якості життя населення та позиціонування країни на міжнародній арені.



Рис. 2.1. Характеристики економічного зростання (за С. Кузнецом)

Таким чином, економіка розвитку передбачає ефективне використання дефіцитних виробничих ресурсів, забезпечення їхнього сталого розвитку та вдосконалення економічних, соціальних, політичних та інституціональних механізмів, необхідних для забезпечення в історично обґрунтовані строки суттєвого поліпшення умов життя населення слаборозвинутих країн світу [77, с. 201]. Економіка розвитку більшою мірою, ніж традиційна, неокласична та політична економіка, вивчає економічні, культурні та політичні умови, які необхідні для здійснення соціально- економічної трансформації (рис. 2.2).

У цьому контексті вирішального значення набуває вибір траєкторії соціально-економічного розвитку та визначення моделі дієвої економічної системи, що має здійснюватися на засадах нової ідеологічної доктрини сталого розвитку, яка була затверджена в 1992 р. на Всесвітній конференції ООН у Ріо-де-Жанейро (Бразилія). Визначена світовою спільнотою мета сталого розвитку передбачає «задоволення потреб сьогодення без загрози інтересам майбутніх поколінь», що свідчить про появу нової парадигми суспільного розвитку - розвитку людини [35, с. 72].

Відповідно до цілей сталого розвитку, задекларованих Генеральною Асамблеєю ООН на Саміті з прийняття Цілей сталого розвитку 25 вересня 2015 р., визначено стратегічні імперативи регулювання земельних відносин із метою забезпечення їх збалансованості, що необхідно спрямувати на упередження негативних наслідків антропогенного впливу діяльності людей на земельні ресурси шляхом удосконалення механізмів регулювання земельних відносин.

Одержаний результат свідчить, що збільшення залученої праці у сільське господарство на 1% призведе до зростання обсягу валового випуску продукції на 0,11%, а залучення 1% капітальних вкладень здатне збільшити обсяги виробництва на 1,77%. Варто зазначити, що розширення земельної площі для використання у сільськогосподарському господарстві негативно впливає на обсяги виробництва, зокрема використання додаткового 1% землі зменшить обсяги виробництва на 0,89% з одиниці площі. Отримані результати свідчать, що підвищення рівня ефективності виробництва можливе за умови автоматизації і

механізації праці за одночасного скорочення площі землекористування. Для аналізу галузі сільського господарства використано виробничу функцію Кобба-Дугласа:

$$\frac{Y}{L} = c_0 \cdot \left(\frac{Z}{L}\right)^{c_1} \cdot \left(\frac{K}{L}\right)^{c_2} \quad (1)$$

Результати обчислень параметрів свідчать про такий результат:

$$\ln \frac{Y}{L} = 3,71 - 0,85 \cdot \ln \left(\frac{Z}{L}\right) + 1,74 \cdot \ln \left(\frac{K}{L}\right) \quad (2)$$

З рівняння (2) слідує, що:

- збільшення на 1% земельної площі на працівника зумовлює спад продуктивності в середньому на 0,85%;
- зростання на 1% фондоозброєності сприяє збільшенню продуктивності в середньому на 1,74%.

Виробнича функція сільського господарства має спадний ефект масштабу:  $\tau = -0,85 + 1,74 = 0,89 < 1$ , тобто за умови подальшого пропорційного збільшення земельної площі і капіталу на одного працівника валовий випуск зростатиме, але у меншій пропорції. Гранична продуктивність земельної площі на працівника - від'ємна, а тому потребує скорочення, тоді як гранична продуктивність фондоозброєності в сільському господарстві - додатна, а тому потребує збільшення обсягів капіталовкладень.

Визначені результати віддзеркалюють екстенсивний тип розвитку сільського господарства як основної частини аграрного сектору економіки України, що призводить не лише до зниження рівня економічного ефекту, а й до погіршення екологічного стану земельних ресурсів [15, с. 201].

Щорічно ґрунти втрачають 400-500 кг органіки з гектара, які практично не відновлюються. В Україні використовують переважно мінеральні добрива. Якщо раніше тваринництво давало їх 270 млн. т щорічно, то сьогодні - тільки 20 млн. За останні 100 років уміст гумусу в чорноземах зменшився з 13-14% до 3-5%, а за останні 20 років у середньому по Україні зменшився на 0,22% в абсолютних величинах, із 3,36 до 3,14%. Це значне відхилення, оскільки для його збільшення в ґрунті на 0,1% у природних умовах необхідно 25-30 років.

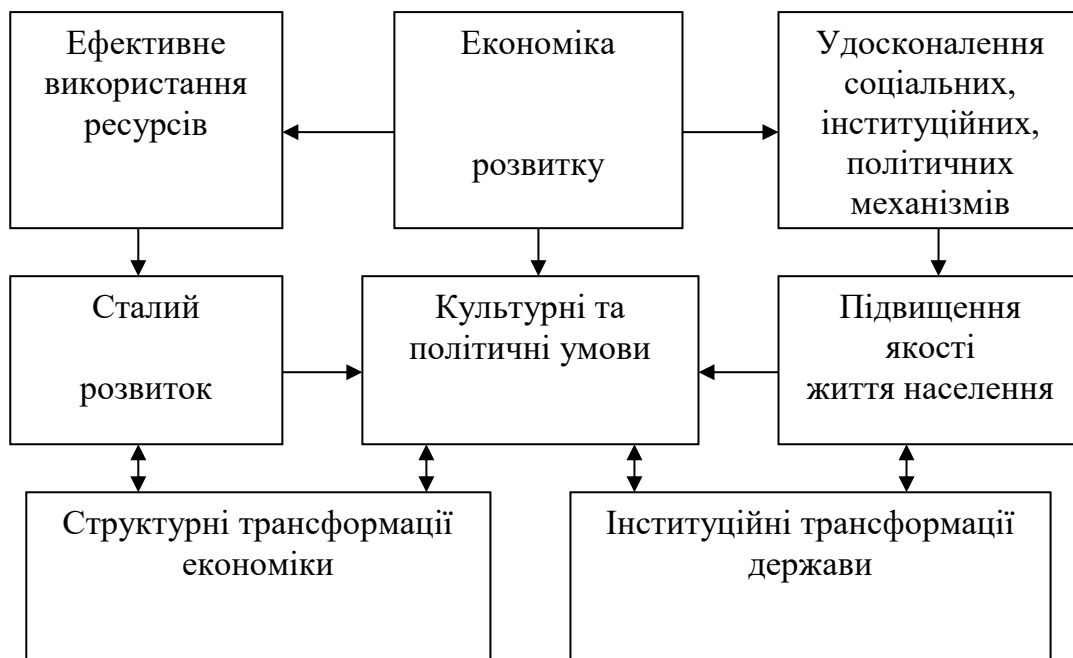


Рис. 2.2. Механізм функціонування економіки розвитку

В ґрунтах сухостепової зони під час використання існуючих агротехнологій прогнозується процес поступової дегуміфікації, зокрема на богарних землях - на 0,01 %/рік, на зрошуваних - на 0,03 %/рік, та скорочення площ земель, що характеризуються середнім і підвищеним умістом гумусу. Таким чином, підтверджується актуальність проблеми збереження і підвищення вмісту гумусу в ґрунтах. Варто зазначити, що баланс гумусу суттєво залежить від структури посівних площ, оскільки різні види рослин неоднаково впливають на поповнення запасів гумусу. У польових сівозмінах коефіцієнт гуміфікації органічних решток коливається в межах від 0,10-0,13 (цукрові буряки, соняшник) до 0,23-0,25 (горох, вика, соя, люцерна, еспарцет). Отже, мінімальні показники мають рослинні рештки просапних культур, максимальні - зернобобових культур і багаторічних трав. Зернові культури займають проміжне положення (0,13-0,20) [42, с. 116].

У цьому контексті актуалізується питання розроблення системи критеріїв раціонального використання земель та методики їх визначення. Початок дослідження цієї проблеми потребує першочерговості розгляду юридичних неузгоджень, зокрема відповідно до Земельного кодексу України (ст. ст. 91, 96)



[26] та Закону України «Про оренду землі» (ст. 22) [65], до обов'язків власників земельних ділянок, землекористувачів та орендарів не включено обов'язковості раціонального використання земельних ділянок, а лише зазначено про необхідність їх цільового використання. Але поняття раціонального використання є ширшим, оскільки у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 12) до обов'язків громадян віднесено раціональне використання природних ресурсів.

Вирішення проблем раціонального землекористування потребує зосередження зусиль на сприйнятті земельних ресурсів як складової частини екосистеми, яка являє собою природний комплекс живих організмів та середовища їх існування, пов'язаних між собою обміном речовин і енергією. За такого підходу актуальності набуває концепція сталого землекористування, яка передбачає формування системи відносин шляхом оптимізації економічного зростання, якості земельних ресурсів та матеріальних і духовних потреб населення.

Стале землекористування має ґрунтуватися на системному підході з позиції сприйняття єдності соціальних, економічних та екологічних принципів. У цьому контексті ефективність використання землі має визначатися комплексом показників у відповідності до принципів, наприклад: економічні показники - землевіддача; соціальні - кількість працівників на 1 000 га; екологічні - вміст гумусу в орному шарі ґрунту. Такий підхід формує тривимірну систему землекористування, але вибір сталого землекористування, орієнтованого на баланс охорони, збереження і розвитку землекористування за принципом сталості розвитку суспільства, потребує використання синергетичної парадигми у її формуванні.

Таким чином, проведені дослідження доводять необхідність синергетичної моделі землекористування на засадах сталого розвитку, яка в умовах посилення впливу зовнішніх та внутрішніх чинників на аграрний сектор має базуватися на принципах самоорганізації та компліментарності, що має на меті збереження земельних ресурсів для майбутніх поколінь. Базові положення синергетичного

підходу надають можливості встановлення впливу непередбачуваних або невизначених чинників на ефективність землекористування, а використання методології синергетичного підходу в частині теорії динамічної нерівноваги, теорії катастроф та детермінованого хаосу, що особливо важливо в умовах нестійкості економічного середовища, дає змогу побудувати сталу модель землекористування.

Слід зазначити, що нестійкість економічного середовища підтверджується зміною структури земельного фонду за його цільовим призначенням і за видами власності (збільшилася площа земель приватної форми). Але процес перебудови земельних відносин характеризується гальмуванням ефективності землекористування та відсутністю інституційного забезпечення, частковістю науково обґрунтованих норм господарювання. Головною небезпекою є посилення екологічної незбалансованості земельного фонду, що спричинено низькою культурою землекористування. Однією з причин даної ситуації є відсутність екологічного контролю над станом земельних ресурсів, який можливий за умов формування приватної власності на них. Практичний досвід передових країн світу свідчить про першочергову необхідність запровадження механізму реалізації орендних відносин з оптимальним урахуванням інтересів власників та орендарів, місцевих громад.

Відсутність рівних умов землекористування для різних організаційно-правових форм господарювання створює напругу у ринковому середовищі, що формує нові умови конкурентної боротьби між нерівними за умовами та можливостями формами підприємств. Малі форми підприємництва та потужні аграрні підприємства не можуть уважатися конкурентами, але недосконалість інституційного середовища сприяє саме таким проявам відносин, які суперечать природі ринкової економіки. За таких умов в обох груп підприємств відсутні стимули для раціонального землекористування, сільськогосподарські землі сприймаються лише як фактор отримання максимального прибутку, а сприйняття їх як складника довкілля та умови життєдіяльності - відсутнє.

Розбудова земельних відносин має розпочинатися з включення земельних активів до статутних фондів сільськогосподарських підприємств, що дасть змогу здійснювати екологічний контроль над процесом землекористування на підставі обов'язкової екологічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення. У цьому контексті першочерговим завданням є впровадження екологічного моніторингу та контролю, спрямованих на використання орендарями екологобезпечних агротехнологій із необхідністю відтворення родючості ґрунтів.

Отже, необхідно створити сучасний комплекс правових, організаційних, управлінських, науково-технічних заходів для забезпечення сталого землекористування, що дасть змогу не тільки ефективно використовувати земельні ресурси, а й забезпечити збереження їхніх якісних характеристик в умовах збільшення антропогенного впливу. Практичні пропозиції екологізації землекористування потребують спрямування на активізацію внутрішніх відновлювальних ресурсів землі. Потребує розроблення модель сталого землекористування синергетичного типу, яка має базуватися на системі земельних відносин, які сформувалися в умовах посиленних трансформаційних перетворень аграрного сектору економіки.

## **2.2. Інструменти регулювання земельних відносин на засадах сталості**

Для переходу на новий рівень розвитку економічної системи необхідна імплементація екологічного інструментарію у сферу природокористування, адже покращення рівня якості довкілля є вимогою сучасності. Проблематика стрімкого розвитку екологічних проблем, що спостерігається сьогодні, потребує негайного вирішення. Зважаючи на недосконалість екологічного і земельного нормативно-правового регулювання та нестабільність політичної ситуації у державі особливо актуальною стає проблема раціонального використання, збереження, охорони та відтворення земель різного цільового призначення в Україні. Але попри те, що окремі методи та інструменти механізмів управління земельними відносинами впроваджені у практику господарювання у багатьох

галузях національної економіки, на різних управлінських рівнях, на сьогодні відсутнє системне розуміння структури механізмів регулювання і розвитку земельних відносин. Від наявності, якості і застосування набору інструментів в екологічні проекти залежать стан соціально-економічного розвитку країни, рівень життя населення, можливість збереження та розвитку природного середовища та біосфери в цілому. Отже, особливої актуальності набувають дослідження у напрямі формування та реалізації механізмів регулювання земельних відносин.

Для забезпечення регуляторної політики щодо використання, володіння та розпорядження, охорони та відтворення земельних ресурсів, покращення ефективності системи земельних відносин в умовах сталості актуальним питанням буде застосування спектру існуючих та впровадження нових екологічних інструментів. Ці інструменти повинні в першу чергу відображати дотримання принципу екологічної обережності для передбачення в господарській діяльності застережень можливих несприятливих екологічних наслідків (принцип включений в численні міжнародні документи такі, як Брегенська європейська декларація (1990 р.), Декларація Ріо (принцип 15), Рамкова конвенція зі зміни клімату (1992 р.) та багато документів Організації економічного співробітництва і розвитку); а також принципів ощадливості; ресурсозбереження; відтворення; екосистемності; оптимальності. Завдяки екологічним інструментам регулювання земельних відносин приймаються економічно ефективні заходи, які повинні використовуватись для того, щоб запобігти екологічній деградації земельних ресурсів в інтересах теперішніх і майбутніх поколінь.

Основні недоліки вітчизняного механізму екологічного регулювання земельних відносин полягають у тому, що він:

по-перше, не в змозі зацікавити землекористувачів у проведенні природоохоронних заходів за рахунок власних коштів;

по-друге, не кореспондується з економічними та соціально-інституційними показниками і важелями господарської діяльності;

по-третє, недостатньо оперативно й ефективно реагує на динаміку економічних, соціальних і екологічних процесів у державі.

Екологічне регулювання, у відповідності до нормативних актів, - це система активних законодавчих, адміністративних, економічних заходів і важелів впливу, які використовують державні органи різного рівня для примушування забруднювачів навколишнього природного середовища обмежити викиди шкідливих речовин у природне середовище, а також для матеріального стимулювання сумлінних природокористувачів.

Виходячи з базових міжнародних природоохоронних конвенцій та пріоритетів екологізації використання, володіння та розпорядження, охорони та відтворення земельних ресурсів формування спектра екологічних інструментів регулювання земельних відносин має включати сукупність важелів та підойм соціальної, психологічної, організаційної, технологічної, нормативної, правової та економічної спрямованості (рис. 2.3), які генерують заходи з поліпшення природокористування та зменшення негативного впливу на навколишнє середовище.

Отримання синергетичного ефекту в напрямі відтворення земельно-ресурсного потенціалу стане можливим за умови поєднання різноманітних регуляторних інструментів екологічного спрямування, щоб важелі стимулювання доповнювалися інструментами примусу. Виснажливий тип землекористування, який сформувався в період адміністративно-командної економіки і поглибився в перехідний період, призвів до перегинів у структурі земельного фонду. В багатьох регіонах була втрачена традиційна сільськогосподарська спеціалізація, що привела до надмірного виснаження найбільш родючих земель та посилення природоруйнівних процесів.

З огляду на сказане, першочергового значення набуває використання інструментів стимулювання для здійснення інтерактивної інвентаризації екологонебезпечних об'єктів, рекультивації земель, проведення сівозмін, розширення ареалу проведення агролісомеліоративних заходів, консервації та консолідації земель, культуртехнічних робіт, попередження збитків та

відшкодування втрат внаслідок виснаження ґрунтів, створення природоохоронних зон та екомереж. Паралельно мають інституціоналізуватися додаткові податкові інструменти у формі платежів за трансакції із земельними ресурсами, штрафів за втрати сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, субсидій за впровадження сучасних ґрунтозахисних систем землеробства, дотацій на розширення потужностей органічного землеробства, пільгових позик для відновлення традиційної для конкретного типу ґрунтів сільськогосподарської спеціалізації, грантів на здійснення комплексу гідромеліоративних, агротехнічних та агроекологічних поліпшень. Одним з основних недоліків існуючої системи регулювання земельних відносин є надмірна уніфікація земельного законодавства, що не дає можливості прискорити процеси впровадження сучасних форм раціонального та збалансованого використання різних категорій земельних ресурсів. Також не сформовано критичного рівня підзаконних актів, які фактично формують методологічний інструментарій оцінки, оподаткування та перерозподілу земельних активів.

У латентному стані перебуває система формування екологічного світогляду землекористувачів у зв'язку з відсутністю повноцінного інституту сільськогосподарського дорадництва, який покликаний форсувати процеси екологічного виховання та просвітництва з метою формування нового типу землекористування на принципах сталості. Це має стати базовою інституціональною передумовою зміцнення екологічної етики, культури та свідомості, що сприятиме формуванню неформальних інститутів невиснажливого та збалансованого використання земельно-ресурсного потенціалу.

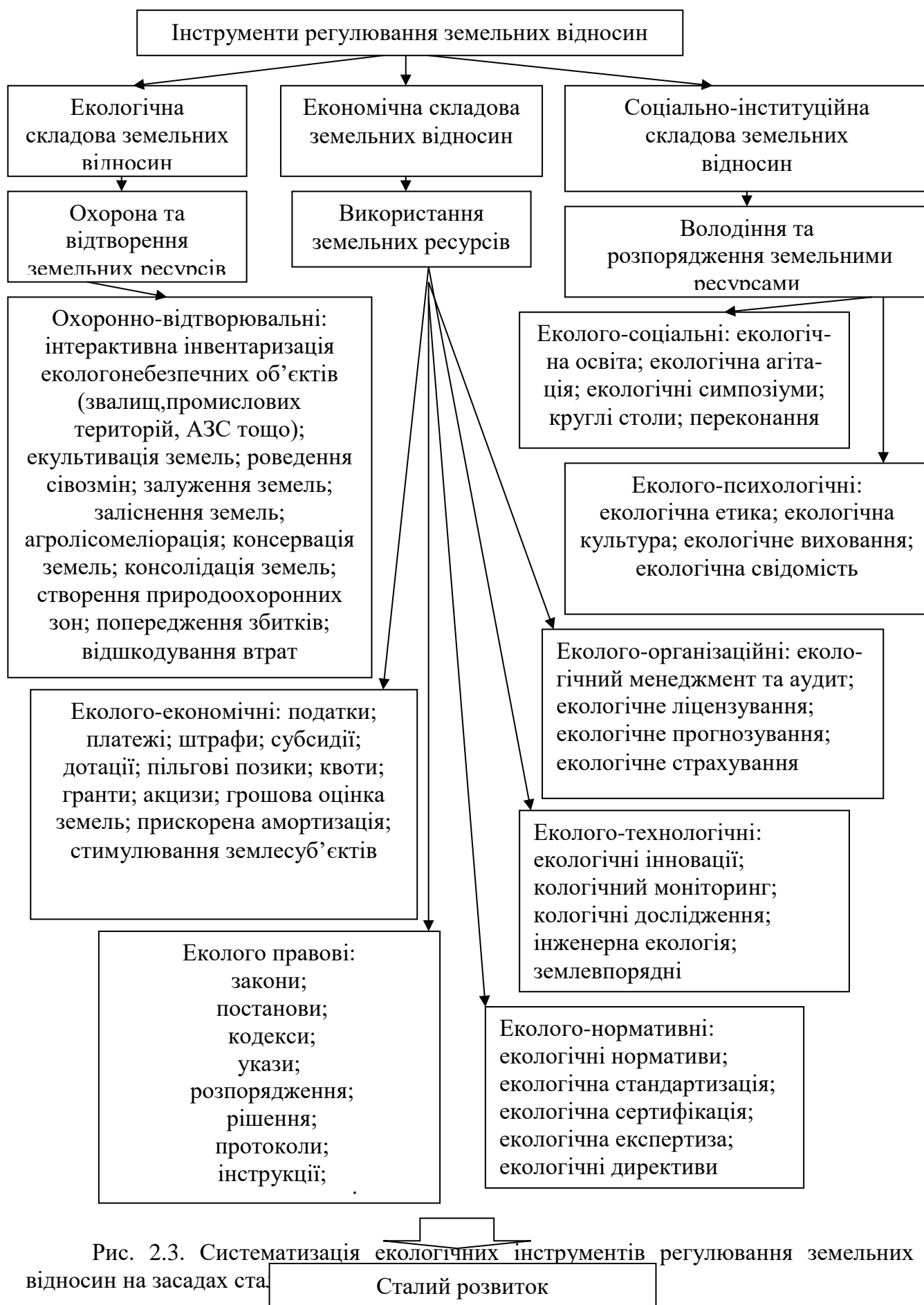


Рис. 2.3. Систематизація екологічних інструментів регулювання земельних відносин на засадах ста. Сталий розвиток

Принципового значення особливо на корпоративному рівні набуває впровадження інструментів екологічного менеджменту, що дасть можливість закласти у виробничо-господарську діяльність екологічні імперативи як щодо використання, так і відтворення земельних ресурсів. Це має кореспондуватися і формуванням інституціонального підґрунтя впровадження інституту екологічного аудиту, що забезпечуватиме відповідність між реальним дотриманням нормативів та норм природоохоронного законодавства та правовими положеннями.

Необхідно удосконалити нормативно-правову базу екологічного ліцензування, щоб унеможливити прецеденти екологодеструктивної та природоруйнівної діяльності ще на початкових етапах. Дієвим стимулом для накопичення інвестицій в природоохоронні проекти стане повноцінний запуск інструментів екологічного страхування як у сфері сільськогосподарського землекористування, так і у сфері використання земель як територіального базису розвитку продуктивних сил.

Ряд пріоритетів раціонального землекористування не були реалізовані та не мали необхідного супроводження через фізичну спрямованість виробничо-технічної бази обробітку ґрунтів, що вимагає формування системи продукування екологічних інновацій, в тому числі й через використання сучасної техніки та технологій. В останні роки була фактично зруйнована система екологічного моніторингу, що не дає можливості оперативно реагувати на прояви виснажливого та екологодеструктивного землекористування і впроваджувати методи раціонального землекористування.

Об'єднання еколого-економічних, еколого-правових, еколого-нормативних, еколого-організаційних і еколого-технологічних інструментів у один блок регулюють здебільшого підвищення ефективності еколого-безпечного використання земельних ресурсів. Їх застосування спрямоване на збільшення надходжень до державного бюджету при одночасному поліпшенні якості довкілля.

Комплекс охоронно-відтворювальних інструментів має на меті



дотримання екологічної безпеки земельних ресурсів при забезпеченні їх охорони та відтворення.

На практиці одночасно задіяти усі інструменти регулювання досить складно, бо деякі забезпечують виконання протилежних функцій, а в інших випадках зустрічається дублювання функцій. Ще одним негативним чинником є низька екологічна свідомість землекористувачів, які надають перевагу економічним інструментам регулювання. Вибір перспективного екологічного інструментарію регулювання залежить від гостроти екологічного стану, масштабів антропогенного та техногенного навантаження, рівня розвитку території, завдань соціально-економічного розвитку та екологічної політики. Тому набір екологічних інструментів і засобів визначається з врахуванням цільових орієнтирів екологічної політики та поточного стану економіки країни.

При цьому необхідно враховувати таксономічний рівень регулювання: національний, регіональний та локальний. Також важливе значення має приналежність земельного та земельно-господарського активу, тобто державна, корпоративна, комунальна, приватна приналежність.

Особливістю є те, що, як правило, спрямованість інструментів регулювання, які використовуються на загальнонаціональному рівні, не завжди кореспондується з інтересами територіальних громад, корпоративних структур та сектору домашніх господарств. Узаконені в базових нормативно-правових документах інструменти екологічного регулювання так і не отримали імплементації для їх використання на регіональному та локальному рівнях. В умовах децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування посилюється роль регіонального рівня, оскільки від цього значною мірою залежать надходження земельного податку та плати за земельні трансакції до місцевих бюджетів і відповідно перспективи нарощення інвестиційного потенціалу реалізації проектів соціально-економічного розвитку, зокрема модернізації інфраструктурних об'єктів.

Поглиблення реформи місцевого самоврядування, яка має супроводжуватися передачею територіальним громадам земельних ресурсів на

прилеглих до населених пунктів територіях з метою розширення територіального базису соціально-економічного розвитку та бази стягнення податків і зборів, які спрямовуються до місцевих бюджетів. Також потребує удосконалення інституціональне середовище перерозподілу земельних ресурсів через механізм іпотечно-заставних операцій, що дасть можливість забезпечити емісію облігацій місцевої позики екологічного спрямування під заставу земель комунальної власності. Таким чином, збільшаться можливості формування фінансових фондів відтворення земельно-ресурсного потенціалу та охорони найбільш цінних земель.

Надзвичайно складним є питання екологізації земельних відносин на корпоративному рівні, оскільки отримання максимального прибутку, що є основною метою функціонування суб'єктів аграрного підприємництва, не завжди корелює з пріоритетами екологічно безпечного та раціонального землекористування. Тим більше посилення сировинної спрямованості сільськогосподарського виробництва, проявом чого є збільшення посівних площ сільськогосподарських культур енергетичної спрямованості та експортноорієнтованих культур, призводить до втрати гумусу. А таких умов у стратегію діяльності корпоративних структур мають умонтовуватися відповідні стимули, які спонукатимуть до використання методів та форм ґрунтозахисного землеробства, що упередить процеси виснаження земельно-ресурсного потенціалу.

Необхідність вдосконалення інструментарію регулювання земельних відносин зумовлена також тим, щоб вмонтувати в стратегію господарської діяльності землевласників та землекористувачів екологічний імператив на основі використання директив Євросоюзу.

Більше того, укладання економічної частини Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС вимагає швидкої імплементації природних та природоохоронних директив, у тому числі і в частині використання земельно-ресурсного потенціалу. З огляду на сказане, до спектра інструментів екологічного регулювання земельних відносин мають увійти важелі, які

сприятимуть конвергенції вітчизняного регуляторного механізму землекористування та аналогічних механізмів високорозвинених країн.

Однією з найважливіших складових частин природоохоронного законодавства виступає система екологічних стандартів. Саме на ці стандарти у відповідності до директив Євросоюзу повинні орієнтуватися підприємства-забруднювачі у своїй природоохоронній діяльності. Недотримання стандартів повинне призводити до юридичної відповідальності.

У світовій практиці екологічну сертифікацію почали запроваджувати з 1992 р. на основі Директиви 92/880/ЕС «Про екологічні знаки», британського стандарту BS 7750 «Система екологічного управління», міжнародних стандартів ISO/TC207 «Управління навколишнім середовищем» тощо. Поступ України до єдиного ринку стає додатковим чинником у формуванні тенденцій щодо вимог стосовно якості, конкурентоспроможності та безпеки пропонованих продукції, послуг та діяльності об'єктів регулювання державної системи екологічного управління (ДСЕУ).

В умовах послідовної екологізації всіх ланок економіки України та формування ринку екотехнологій та екопослуг відбувається вплив європейських орієнтирів на процес формування екологічної сертифікації. Сучасний напрям створення і розвитку системи екологічної сертифікації України визначений у ст. 48 «Співпраця в галузі оцінювання стандартів та оцінювання відповідності» Угоди про партнерство та співпрацю між Європейським союзом і Україною. У цій Угоді сторони, зокрема, намагаються сприяти застосуванню технічних правил Співтовариства та європейських стандартів і процедур оцінювання відповідності. На порядку денному стоїть питання про створення системи екологічної сертифікації України. Завдання цієї системи, її функції та організаційні засади розглядаються крізь призму Концепції сталого розвитку України, вищенаведеної Угоди та з позицій забезпечення екологічної безпеки.

Директивою ЄС 1836/93 у 1993 році були затверджені Правила екологічного керування й аудиту. Поряд із Правилами екологічного керування й аудиту, затвердженими директивою ЄС 1836/93, у Великобританії розроблений

і впроваджений Стандарт для системи екологічного керування BS 7750. Міжнародна організація по стандартизації закінчила розробку міжнародних норм екологічного керування підприємством ISO 14000.

Імплементация директиви Ради 92/43/ЄЕС від 21 травня 1992 р. про збереження природного середовища існування, дикої флори та фауни, із змінами і доповненнями, внесеними Директивами 97/62/ ЄС, 2006/105/ ЄС та Регламентом (ЄС) 2003/1882 передбачає здійснення організаційно-правових заходів, спрямованих на впровадження стандартів ЄС щодо збереження природного середовища існування і видів природної флори та фауни, які мають важливе значення для суспільства на території держав-членів Європейського Союзу, що регулюватиме питання створення та функціонування екологічної мережі.

У рамках реалізації директиви 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики» від 23 жовтня 2000 року важливим інструментом є: встановлення (відновлення) прибережних смуг, водоохоронних зон.

Зокрема імплементация директиви ЄС 91/ 676/ЄЕС «Захист водних об'єктів від забруднення нітратами із сільськогосподарських джерел» дозволить вирішити наступні питання у сфері земельних відносин:

- проведення агролісомеліорації, здійснення культуртехнічних робіт;
- зменшення парцеляції земель (проведення консолідації);
- уникнення нерегульованого використання азотних добрив та гною;
- відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва (підпали торфовищ, несанкціонований вивіз чорнозему тощо);
- нерегульована ренатуралізація внаслідок безгосподарського використання, бо «де-юре» - землі сільськогосподарського призначення, а «де-факто» - це вже землі лісового фонду.

Тому для запровадження екологічних імперативів у сферу регулювання земельних відносин необхідно привести у відповідність нормативно-правову базу України до європейських стандартів, забезпечити міжвідомчу взаємодію та координацію діяльності з імплементации директив, здійснювати організацію

спільних нарад, круглих столів із представниками ділових кіл та/ або громадськістю, з урахуванням напрямів діяльності провідних неурядових організації євроінтеграційного та природоохоронного спрямування з окремих аспектів імплементації даних директив, розробити детальні плани з імплементації директив у відповідності із викликами сучасності.

Отже, існуюча необхідність вдосконалення регулювання земельних відносин є передумовою сталого розвитку земельно-ресурсної сфери. Синергетичний ефект механізму регулювання земельних відносин буде отриманий завдяки взаємопов'язаній системі екологічних інструментів, ціллю застосування яких є раціональне використання, інституціоналізована система володіння та розпорядження, що збалансовуються охороною та відтворенням земельних ресурсів. Подальші дослідження у даному напрямі будуть пов'язані з визначенням інструментарію на кожному з таксономічних рівнів регулювання: національному, регіональному та локальному. А також систематизації спектра економічних та соціальних інструментів регулювання земельних відносин.

### **2.3. Об'єднані територіальні громади в реформуванні земельних відносин**

Основним завданням політики децентралізації влади в Україні є підвищення рівня економічної спроможності територіальних громад з метою передання значної частини повноважень від держави органам місцевого самоврядування. Особливістю економічного розвитку більшості утворених об'єднаних територіальних громад в Херсонській області та інших південних областях України є те, що доходи місцевих бюджетів цих громад наповнюються переважно за рахунок рентних платежів.

Різкі зміни політики в сфері земельних відносин призводять до значних витрат місцевих бюджетів без можливості для громад впливати на економічний результат.

Спільною економічною особливістю є переважання сільськогосподарського виробництва, вирощування сільськогосподарських культур.

Переважна кількість земель - це землі пайщиків, членів територіальних громад, які укладають договори оренди на використання цих земель і таким чином формують свій пасивний дохід. Відповідно від оцінки залежить розмір орендної плати, яку може отримати власник земельного паю.

Також у власності безпосередньо сільських, селищних рад об'єднаних територіальних громад перебуває значний обсяг земель, що передаються в оренду користувачам. Цей дохід зараховується до загального фонду місцевих бюджетів. Відповідно до Бюджетного кодексу України станом на 1 січня 2020 року джерелами надходжень до місцевих бюджетів визначено в табл. 2.1.

Порівняльний аналіз доходів територіальних громад підтверджує, що для більшості з них поки що основним джерелом доходів залишаються рентні платежі, зокрема плата за землю.

Своєрідний наступ на джерела доходів об'єднаних територіальних громад розпочався 2017 року, коли вже після затвердження органами місцевого самоврядування в липні 2017 року відсоткових ставок плати за землю на 2018 рік відповідно до податкового кодексу України Міністерство агрополітики змінило правила гри, впровадивши нову нормативно-грошову оцінку земель неюстованим наказом від 23 травня 2017 року № 262, не повідомивши про це органи місцевого самоврядування. У результаті більшості громад завдано значних втрат - до 30% бюджетних надходжень від плати за землю. Єдиним порятунком для частити громад була можливість, передбачена в Податковому кодексі України (Прикінцеві положення), вносити зміни до вже ухвалених рішень. Таким чином, фактично в «ручному» режимі доходи місцевих бюджетів було відрегульовано.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 07 лютого 2018 року №105 2018 року було проведено загальнонаціональне (всеукраїнське) нормативне грошове оцінювання земель сільськогосподарського призначення за

межами населених пунктів, що знову відбулося вже після того, як місцеві ради, виконуючи положення Податкового кодексу, установили відсоткові ставки плати за землю, зокрема орендну плату. Національна нормативно- грошова оцінка земель впроваджена наказом Міністерства агрополітики від 16 листопада 2018 року № 552 з 1 січня 2019 року.

Таблиця 2.1.

## Джерела надходжень до місцевих бюджетів

Податки	Збори та інші платежі	Інші доходи
1) 60% податку на доходи фізичних осіб	1) туристичний збір	1) різноманітні трансфери
2) 25% екологічного податку	2) збір за місця для паркування транспортних засобів	2) власні надходження бюджетних установ
3) 5%-й акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизними товарами	3) плата за ліцензії та сертифікати на певні види господарської діяльності	3) цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища
4) 100% єдиного податку	4) державне мито	4) місцеві запозичення
5) 100% податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності	5) 50% рентної плати за користування надрами, за спеціальне використання води та водних об'єктів, лісових ресурсів	5) надходження в межах програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та Європейського Союзу
6) 100% податку на майно (податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, плата за землю, транспортний податок)	6) орендна плата за водні об'єкти, їх частини, що надаються в користування на умовах оренди	6) кошти від реалізації безхазяйного майна, знахідок, спадкового майна
	7) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності	7) повернення кредитів, наданих із місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам, молодим сім'ям та одиноким молодим

Як показує попередній аналіз, розмір нормативної грошової оцінки землі значно зменшився, через що місцеві бюджети області понесуть втрати надходжень, насамперед зі сплати єдиного податку IV групи платників. Також це вплине на зменшення надходжень земельного податку, орендної плати за

землю та податку на доходи фізичних осіб з доходів за здавання в оренду земельних ділянок, земельних часток (паїв).

Місцеві бюджети на 2020 рік формувалися і затверджувалися без урахування результатів нового нормативного грошового оцінювання земель, застосування якого призведе до їх розбалансування.

Ураховуючи наведене, з метою врегулювання питання на державному рівні про відтермінування введення в дію загальнонаціональної нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, Асоціація міст України просить проаналізувати стан впливу загальнонаціонального (всеукраїнського) нормативного грошового оцінювання земель сільськогосподарського призначення на надходження до місцевих бюджетів:

- з метою приведення відповідно до норм Бюджетного кодексу України (ст. 59, 60, 80) доповнити Податковий кодекс України окремою нормою щодо подання органами Державної фіскальної служби органам місцевого самоврядування інформації про суми нарахованих і сплачених податків, суми податкового боргу та надмірно сплачених до місцевих бюджетів податків і зборів на відповідних територіях; суми списаного податкового боргу; розстрочені й відстрочені суми податкового боргу та грошових зобов'язань платників податків; суми наданих податкових пільг. Зазначена інформація подається по платниках податків;

- надати органам місцевого самоврядування право доступу до баз даних Державної фіскальної служби України в частині податків та зборів, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування, з метою здійснення дієвого контролю відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету;

- забезпечити індексацію нормативної грошової оцінки землі та майна відповідно до індексу споживчих цін за 2018 рік та не допустити встановлення Перехідними положеннями Податкового кодексу індексу споживчих цін за



попередній рік, що використовується для визначення коефіцієнта індексації нормативної грошової оцінки земель, із значенням 100 відсотків;

- продовжити дію норми щодо незастосування вимог підпункту 4.1.9 пункту 4.1 та пункту 4.5 статті 4, підпункту 12.3.4 пункту 12.3, підпункту 12.4.3 пункту 12.4 та пункту 12.5 статті 12 Податкового кодексу України та Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» до рішень про встановлення місцевих податків і зборів, ухвалених органами місцевого самоврядування, зокрема радами об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом і перспективним планом формування територій громад після 15 липня 2018 року та 2019 року;

- урегулювати законодавчо питання щодо передання до комунальної власності об'єднаних територіальних громад водних об'єктів, що перебувають за межами населених пунктів.

Для підвищення ефективності означеного важелю державного впливу необхідно законодавче врегулювання процедури обороту земель сільгосппризначення. Розроблення та прийняття означених формальних правил є компетенцією законодавчої гілки державної влади, участь стейкхолдерів у процесі доцільно забезпечити проведенням консультацій, із законодавчим закріпленням цієї процедури за аналогією із «Загальними принципами і мінімальним вимогами до консультацій із зацікавленими сторонами» прийнятими у країнах-членах ЄС.

Усунення неузгодженості, й в такий спосіб підвищення ефективності механізму регуляторної політики, можливо й на рівні органів місцевого самоврядування, у тому числі ОТГ, враховуючи повноваження, що надані їм Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 року № 60-р: до кінця 2018 р ОТГ отримують від Держгеокадастру землі державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність. Але надання таких повноважень набуває реального змісту при узгодженості регуляторних інструментів та процедур. Доцільним є уточнення процедури розроблення документації із землеустрою та проведення землеоціночних робіт через

оформлення прав на земельні ділянки, що перебувають у користуванні громадян та запровадження моніторингу використання земель для забезпечення отримання плати за землю із подальшою реєстрацією земельних ділянок, що перебувають у користуванні громадян, у Держгеокадастру (в результаті ділянки стають об'єктами оподаткування та місцеві бюджети отримують податкові надходження). Наразі земельні ділянки поза межами населених пунктів, право власності на які не оформлено, районні державні адміністрації можуть надавати в оренду, але такі ділянки не є об'єктом оподаткування (ст. 287 Податковий кодекс України). Існуючий механізм регуляторної політики не містить інструментів стимулювання або застосування санкцій, які спонукають громадян до оформлення їх права на землю чи внесення інформації про вже оформлені земельні ділянки у Держгеокадастр.

Деталізацією процедури щодо проведення землепорядних робіт може стати виконання робіт по створенню схеми використання земель самостійно представниками ОТГ чи замовлення таких робіт іншому суб'єкту господарювання. Масове оформлення документації із землеустрою зменшить вартість землепорядних послуг для мешканців громади, що створить стимул оформити своє право на земельну ділянку для мешканців громади.

Інструментом, який можуть застосувати органи місцевого самоврядування, ОТГ у напрямі вирішення проблеми забруднення земель, є створення схеми охорони земель, на якій будуть відображені екологічно небезпечні об'єкти. В свою чергу така схема створить інформаційне підґрунтя для розроблення плану санітарної очистки території.

## РОЗДІЛ 3

### СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМКИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

#### **3.1. Шляхи вдосконалення державного регулювання земельних відносин**

Соціально-економічний розвиток країни або регіону обов'язково супроводжується зростанням антропогенного впливу на навколишнє природне середовище, що, своєю чергою, порушує його здатність до самовідтворення. Наслідками цього є деградація довкілля, збідніння генетичного фонду, виснаження природно-ресурсного потенціалу і в кінцевому підсумку - погіршення якості життя.

Нажаль, здебільшого така ситуація зумовлена не лише недосконалістю законодавчих актів з охорони довкілля, положення яких інколи суперечать один одному, а й суттєвими недоліками в державному управлінні екологічною сферою як на державному, так і на регіональному рівні. Як свідчить досвід багатьох держав світу, подолання екологічних проблем неможливе без запровадження нових підходів до еколого- економічних і соціальних відносин, що визначилися в українському суспільстві, підвищення соціальної свідомості громадян та зростання рівня їх контактування з органами місцевого самоврядування у сфері екологічного врядування та регулювання земельних відносин, вдосконалення системи екологічного управління. Це, своєю чергою, зумовлює переорієнтування управлінської діяльності органів публічного управління на вироблення дієвих механізмів управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання земельних відносин, що й робить питання діяльності органів публічного управління у цій сфері актуальною науковою проблемою.

На сучасному етапі розвитку України одним із найважливіших завдань держави та суспільства є забезпечення сталого природокористування та охорони

довкілля. Перехід до сталого розвитку - це процес зміни ціннісних орієнтацій багатьох людей щодо політики, економіки, культури, моралі, у тому числі щодо захисту довкілля та регулювання земельних відносин. Сталий розвиток орієнтований насамперед на людину та поліпшення якості її життя у сприятливому соціально-економічному середовищі й екологічно чистому, здоровому, різноманітному природному довкіллі. Такий розвиток передбачає: створення екологічно безпечнішого природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем; забезпечення сталого розвитку країни, проведення структурних реформ, забезпечення економічного зростання екологічно невиснажливим способом, створення сприятливих умов для ведення господарської діяльності; підтримання довкілля в належному стані, який забезпечуватиме якісне життя та благополуччя теперішнього і майбутніх поколінь; децентралізацію та впровадження регіональної політики, яка передбачає гармонійне поєднання загальнонаціональних і регіональних інтересів; припинення деградації природних екосистем шляхом упровадження нової моделі економічного зростання, що базується на засадах сталого розвитку [11, с. 106].

Упровадження вищезазначених чинників вимагає від держави високого рівня відповідальності й цілеспрямованої концентрації фінансових, економічних, технологічних та людських ресурсів. Це неможливо також без підвищення ефективності публічного управління у сфері охорони довкілля, оскільки екологічна ситуація, яка склалася в державі, потребує зважених та дієвих рішень щодо вирішення екологічних питань, які мають першочергове значення для суспільства. До цього часу залишаються нерозв'язаними проблеми, пов'язані зі: значним забрудненням атмосферного повітря та водних об'єктів України; погіршенням якості питної води; небезпечними геологічними процесами, пов'язаними із видобутком і переробкою мінерально-сировинних ресурсів; посиленням темпів деградації ґрунтів; збезлісенням Карпат; загостренням екологічних проблем, пов'язаних із руйнуванням промислових

об'єктів та комунальної інфраструктури на Сході України внаслідок агресії Російської Федерації, та ін. Зазначені негативні явища зумовлені не лише прорахунками та недоліками в екологічній політиці часів незалежності України, а й недоліками в системі публічного управління як на державному, так і регіональному рівні, які підсилюються умовами соціально-економічної трансформації українського суспільства. Серед недоліків публічного управління у сфері охорони довкілля та регулювання земельних відносин, на нашу думку, є: інституційна слабкість Міністерства енергетики та захисту довкілля висока політизація діяльності органів публічної влади; неврахування в діяльності державних установ імперативів сталого розвитку; низький рівень внутрішньовідомчої та міжвідомчої координації; неефективність роботи дорадчих та консультативних органів; малорозвиненість екологічного судочинства; відсутність реального впливу громадянського суспільства на прийняття екологічно значущих рішень, що призводить до екологічного правового нігілізму, а також дискредитації та фактичного руйнування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання земельних відносин лобістами великого промислового й аграрного бізнесу; недосконалість системи організації нагляду (контролю) над додержанням вимог природоохоронного законодавства; відсутність системи відповідальності суб'єктів господарювання за порушення вимог природоохоронного законодавства; низький кваліфікаційний рівень державних інспекторів з охорони навколишнього природного середовища та низька ефективність, недієздатність держкоінспекції; дублювання наглядових (контрольних) функцій центральними органами виконавчої влади, відсутність єдиного підходу до виконання своїх функцій (повноваження щодо нагляду (контролю) нині здійснюють такі центральні органи виконавчої влади, як держкоінспекція, держгеонадра, держлісагентство, держгеокадастр, держрибагентство, держпродспоживслужба, Укртрансбезпека); низький рівень забезпечення з боку державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища повноцінного доступу громадян України до інформації

про стан навколишнього природного середовища та існуючі екологічні ризики для безпечної життєдіяльності; відсутність прозорого механізму проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища та доступу до великої кількості екологічних даних, що повинні бути відкритими, тощо [34].

Вирішення таких проблем неможливе без консолідації зусиль усіх без винятку органів публічної влади та громадськості. Сучасне публічне управління більшість науковців узагальнено визначає як практику розумного застосування засобів для досягнення визначених цілей і орієнтоване на забезпечення ефективності, прозорості, етики та справедливості вчинків. Таким чином, у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання земельних відносин система публічного управління повинна базуватися на максимальній відкритості всієї інформації, що використовується для прийняття управлінських рішень, а також публічності самих рішень.

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» відповідальність за стан навколишнього природного середовища на своїй території покладена на місцеві ради, у цьому зв'язку й коло повноважень, які вони мають, досить велике.

Основними питаннями, що входять до компетенції місцевих рад, є: реалізація екологічної політики України, екологічних прав громадян; видання дозволів на розміщення на своїй території підприємств, установ, організацій; затвердження з урахуванням екологічних вимог проектів планування і забудови населених пунктів, їх генеральних планів; затвердження місцевих екологічних програм, організація дослідження навколишнього природного середовища; видання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; контроль над виконанням природоохоронного законодавства; припинення господарської діяльності підприємств, установ та організацій місцевого підпорядкування у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища та ін.

До компетенції виконавчих і розпорядчих органів місцевих рад належать: реалізація рішень місцевих рад; координація діяльності місцевих органів управління, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності та підпорядкування; розроблення місцевих екологічних програм; формування й використання коштів місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища; прийняття рішень про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення тощо.

Уся підготовча робота до розгляду на пленарних засіданнях відповідних рад питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища та регулювання земельних відносин, покладається законом на їх виконавчі органи. Останні, зокрема, мають забезпечувати: попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території; пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності; підготовку і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, проектів місцевих програм охорони довкілля.

Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад забезпечують також підготовку висновків щодо надання або вилучення земельних ділянок, що проводиться органами місцевого самоврядування, рішень відповідних рад про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та мають повноваження щодо оперативного вирішення питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища.

До їх відання, зокрема, відносять розгляд і узгодження планів підприємств, установ, організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може мати негативні екологічні та інші наслідки, підготовку до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів. Виконавчим органам відповідних рад надані також повноваження щодо залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, розміщених на певній території, та коштів

населення, а також бюджетних коштів на заходи з охорони навколишнього природного середовища. На них, окрім того, покладено реєстрацію об'єктів права власності на землю, реєстрацію права користування землею і договорів на оренду землі, організацію і ведення земельно-кадастрової документації, вирішення земельних спорів у порядку, визначеному законодавством.

Проте, як свідчать проведені дослідження, за 28 років незалежності вищезазначені повноваження жодним чином не вирішували наші проблеми у сфері охорони, використання та відтворення природних ресурсів. А зараз завдяки децентралізації об'єднані територіальні громади стають суб'єктами на ринку й можуть активно долучатися до ефективного вирішення найгостріших питань з охорони власного довкілля та регулювання земельних відносин. Але бачимо, що люди, на жаль, не використовують належним чином ці можливості, тому місцевим органам влади необхідно вибирати більш ефективні методи, інструменти реалізації вищезазначених повноважень, застосування яких у певних умовах дає змогу вирішити практично значимі завдання з охорони довкілля та регулювання земельних відносин.

Для цього, на нашу думку, необхідно вдосконалити комунікацію між органами виконавчої влади та громадянами. Це дасть змогу підвищити ефективність публічного управління, результативність прийнятих управлінських рішень та їх прозорість, а також авторитет виконавчої влади серед громадян.

Серед нових форм комунікації між органами виконавчої влади та громадянами органи місцевого самоврядування в останні роки запроваджують створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) як постійно діючих робочих органів при місцевих органах управління, де надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг. Перелік послуг, що надаються через ЦНАП, визначається органом, який прийняв рішення про утворення такого центру, і залежить від інституційної спроможності громади.



Отже, створення ЦНАПів дало змогу поліпшити якість надання адміністративних послуг органами місцевої влади, зокрема й у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання земельних відносин, зекономити час на оформленні вхідних/вихідних пакетів документів, підвищити дієвість та результативність органів місцевого самоврядування, впорядкувати систему документообігу та зосередити увагу на поліпшенні якості обслуговування громадян. Проте, враховуючи сучасні реалії децентралізації влади в Україні та передачі значної частини функцій та повноважень у сфері реалізації державної екологічної політики, буде збільшуватися й обсяг адмінпослуг.

Для впорядкування вищезазначених процесів необхідно акцентувати увагу на ключових послугах, яких потребують громадяни у сфері охорони навколишнього середовища та регулювання земельних відносин. Прерогативою публічного управління має стати вдосконалення процедур надання та оцінювання якості наданих адміністративних послуг.

### **3.2. Пріоритети організаційно-економічного механізму на розвиток земельних відносин**

Земельні відносини посідають провідне місце на всіх етапах суспільного розвитку. У постіндустріальних економіках земельні відносини набувають особливого значення у зв'язку із актуалізацією на теоретичному рівні та у практичній площині концепції багатofункціональності сільського господарства. Розвиток земельних відносин в Україні, які відповідають постіндустріальному типу економічної системи, стримується низкою факторів об'єктивного та суб'єктивного характеру, що порушує системність перетворень та не забезпечує досягнення цілей сталого розвитку. Досвід провідних країн переконує, що держава має у своєму розпорядженні важелі, які можуть впливати на земельні відносини та надати їм бажаний вектор розвитку.

Наголошена мета реформування земельних відносин в Україні, яке було розпочато у 1990 р. - передача землі ефективному власнику та запровадження

еколого-економічної моделі господарювання, як необхідна передумова раціонального використання та охорони землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для провадження господарської діяльності та проживання громадян. У процесі реформування були створені елементи системи організаційно-економічного механізму регуляторної політики, які визначають сучасний стан регулювання земельних відносин. Правове підґрунтя регулювання земельних відносин в Україні формують Конституція України, Земельний кодекс України, понад 70 законів і 900 підзаконних актів, що призводить до часткового дублювання формальних правил та водночас створює суперечності та не усуває інституційні розбіжності у регуляторному середовищі.

Запровадження мораторію у січні 2001 р. на ринковий обіг земельних часток (паїв), а з 1 січня 2002 р. - земельних ділянок для товарного сільськогосподарського виробництва пояснювалося відсутністю нормативної бази, яка захищала б селянина-землевласника від несправедливого обезземелення. Введений як тимчасовий захід у 2001 р., мораторій продовжувався кілька разів (2004, 2006, 2008, 2010, 2011, 2012, 2015, 2016, 2017 рр.) і відповідно до Закону України «Про внесення зміни до розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України буде продовжений до врегулювання на законодавчому рівні процедури обороту земель сільгосппризначення і розробки необхідних нормативно-правових актів.

Слушними є твердження вітчизняних науковців про те, що нерегульований ринок земель сільськогосподарського призначення також не забезпечує ефективне використання земельних ресурсів (зокрема він може призвести до надмірної парцеляції земель) [70]. Поділяємо думку науковців, які вважають, що для недопущення обезземелення селян та запобігання спекуляції можливо використати альтернативні механізми: державне регулювання купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення, досвід якого існує в країнах зі змішаною економікою ринкового типу.

О. Ходаківська та О. Могильний узагальнили наявні моделі обігу земель,

які найбільш активно обговорюються вітчизняними політиками, науковцями й експертами [77].

З чотирьох виокремлених науковцями моделей, наразі в Україні реалізується модель, за якої зберігається мораторій на купівлю-продаж земель с/г призначення, що створює можливість доопрацювати нормативно-правові акти для запровадження ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, але з іншого боку, в таких умовах розповсюджуються тіньові схеми щодо відчуження земель сільськогосподарського призначення.

В умовах пролонгованої дії мораторію, в Україні сформовано такі інструменти регулювання земельних відносин:

- нормативна грошова оцінка земель;
- викуп або вилучення земельних ділянок;
- штрафи та екологічні податки;
- пільги (податкові та кредитні);
- державні фіксовані ціни (тарифи);
- земельні аукціони;
- бюджетні програми;
- моніторинг у сфері землекористування.

Формальними процедурами, які забезпечують застосування означених інструментів, є:

1. Платежі фіскального характеру (плата за землю, єдиний податок, орендна плата за земельні ділянки інших обов'язкових платежів, базою для справляння яких є НГОЗ).

2. Економічна відповідальність при використанні земель (відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам при вилученні (викупі) земельних ділянок закріплена ст. 156, 157 Земельного Кодексу України.

3. Адміністративна відповідальність при використанні земель (відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву без спеціального дозволу; відшкодування збитків, завданих

унаслідок непроведення робіт з рекультивації земель; відшкодування шкоди, зумовленої забрудненням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства; покарання за порушення земельного законодавства відповідно до ст. 211 Земельного кодексу України.

4. Економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель (податкові і кредитні пільги суб'єктам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені державними та регіональними програмами використання і охорони земель; звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їхнього стану згідно з державними та регіональними програмами ст. 205-206 Земельного Кодексу України, Закон України «Про охорону земель».

5. Розроблення документації із землеустрою та проведення землеоціночних робіт; справляння державного мита за посвідчення договорів відчуження земельних ділянок.

6. Порядок проведення земельних торгів, який забезпечує продаж прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності за ціною, яка перевищує НГОЗ.

7. Бюджетне програмування, зокрема «Проведення земельної реформи» (Закон України «Про Державний Бюджет 2017»), «Збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів» (Закон України «Про Державний Бюджет 2018»).

8. Моніторинг показників у сфері землекористування, ухвалений Постановою Кабінету Міністрів України № 639 від 23 серпня 2017 р. «Про реалізацію пілотного проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України».

Суб'єктами регулювання земельних відносин є Верховна Рада, Кабінет Міністрів України, Держгеокадастр, обласні, районні, міські, селищні і сільські ради та створені у процесі децентралізації ОТГ.

Повноваження Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру визначені Постановами Кабінету Міністрів від 14 січня 2015 р. № 15,

від 22.07.2016 № 482. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 910-р. повноваження розширено у частині здійснення державного нагляду за дотриманням земельного законодавства.

Повноваження органів місцевого самоврядування визначені ст. 23 Закону України «Про оцінку земель», зокрема це затвердження технічної документації з бонітування ґрунтів, економічна оцінка земель та нормативна грошова оцінка земельних ділянок, розташованих за межами населених пунктів. На практиці НГОЗ, яка виступає базою для сплати податків, значною мірою залежить від діяльності районних та селищних рад. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 831 «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення».

Основні складові організаційно-економічному механізму регуляторної політики, що впливають на земельні відносини формально запроваджені, але горизонтальна та вертикальна неузгодженість формальних правил, не сприяє ефективній дії означеного механізму. Так, мораторій є допоміжним інструментом у короткостроковому періоді, але у довгостроковому періоді використання такого інструменту сприяє інституалізації умов невизначеності. Стейкхолдери позбавлені сигналів щодо перспектив розвитку ринку сільськогосподарських земель, це впливає на формування їх економічних очікувань за адаптивним типом.

За існуючого механізму регуляторної політики в Україні основним інструментом сільськогосподарського землекористування є оренда. Станом на 01.01.2020 р. в Україні укладено 4,9 млн. договорів оренди земельної частки, з них із фермерськими господарствами - 0,75 млн договорів. Більшість договорів (2,3 млн.) укладено терміном на 8-10 років. Питання, пов'язані з оптимізацією землекористування не можна ефективно вирішити виключно за допомогою оренди, оренда не сприяє консолідації, оскільки не передбачає передачі права розпорядження земельною ділянкою [70].

Така ситуація відповідає інтересам орендарів, визначаючи умови та занижену вартість орендної плати (табл. 3.1).

Табл. 3.1.

Оперативна інформація щодо середнього розміру орендної плати в  
Україні

Роки	Укладено договорів оренди земельної частки	Площа земель, переданих в оренду за	Плата за оренду земельних часток (паїв) в грошовому	Плата за 1 га на рік, грн.	Нормативна грошова оцінка (рілля і перелоги),
2018	4,8	17,168	12491,4	727,6	25 773,14
2019	4,8	16,475	18013,8	1093,4	30 927,77
2020	4,7	16,900	23136,1	1369	30 937,85

Оренда є поширеною формою землекористування й у країнах ЄС. Сільськогосподарські підприємства Словаччини та Чехії здійснюють господарську діяльність переважно на орендованих землях, частка яких у загальному розмірі землекористування становить понад 90 % [12].

Але орендна плата за землі сільськогосподарського призначення у розвинутих країнах є високою, зокрема у Німеччині, Нідерландах, Данії вона перевищує 200 євро за 1 га рілля, у США - до 10 % ринкової вартості, або 350-400 доларів США за 1 га; у Канаді на оплату оренди витрачається 40-45 % вартості вирощеного врожаю, у Франції - до 1/3.

Оренда на існуючих умовах не сприяє ресурсоощадливому ставленню до землі. Так, соняшник у деяких областях займає площу понад 30 % орних земель, при цьому в більшості випадків культура повертається на попереднє поле через три роки. Під час передачі земельних ділянок в оренду на довгостроковий період зменшуються можливості здійснення контролю, так як чинні формальні правила не містять відповідних інструментів та процедур.

Інший інструмент землекористування, що існує в Україні емфітевзис, в умовах дії мораторію не є ефективним: ціни на сільськогосподарські земельні ділянки є заниженими, тому продаж емфітевзису забезпечить дохід менший, ніж дохід від продажу земельної ділянки [36].

Табл. 3.2.

Порівняльна характеристика стану землекористування в європейських країнах та Україні

Найменування показника	Україна	Країни Європи	Країни ЄС
Площа земель, млн. га	60,4	1015,6	437,4
Площа чорноземів, млн. га	28	84	18
Площа сільськогосподарських земель млн. га	42,7	474,8	177,7
Площа орних земель, млн. гектарів	32,5	277,8	115,7
Частка орендованих сільськогосподарських угідь, %	97	62	53
Площа сільськогосподарських земель, сертифікованих як органічні, млн. гектарів	0,3	11,6	5,3
Площа зрошуваних земель, млн. га	0,5	20,8	11,1
Ціна інвестицій, тис. доларів США за 1 гектара	1	4	5,5
Експорт зернових, млн. тонн	34,8	130	38,5
Площа сільськогосподарських земель на одного жителя, гектарів на одну особу	0,7	0,6	0,4
Ціна за 1 гектар земель сільськогосподарського призначення, тис. дол. США		3,7	7,2

Джерело: [10]

Інструментом, який дозволив підвищити орендну плату за земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності став аукціон, а процедурою, яка забезпечила впровадження аукціону, стало визначення порядку проведення земельних торгів. Означені важелі вплинули на підвищення середньої орендної плати за передані на земельних аукціонах ділянки земель сільськогосподарського призначення державної власності до 14,74 % у 2017 р. (середній розмір орендної плати станом на 01.01.2019 р. склав 2793,2 грн./га, тоді як на 01.01.2018 2249,8 грн./га).

Ці заходи забезпечили узгодженість інструмента та процедур з його використання: унеможливлення безаукціонної передачі землі, набуття процедурою земельних торгів реального змісту.

У наукових колах також висловлюється думка щодо необхідності реформування державних інститутів, утворивши на їх базі нову земельну установу із власним бюджетом та рентний банк, який виконуватиме функції й завдання, не притаманні Національному банку України, Державному бюджету

України та комерційним банкам. Вважаємо, що створення такого інституту не підвищить ефективність дії механізму, так як в Україні вже функціонують інститути, на які чинне законодавство покладає виконання пропонованих функцій.

Підтримуємо позицію І. Кошкалди [34], щодо активної ролі держави на ринку, захисту прав не тільки власників, але й користувачів земельних ділянок, необхідності врахування думок селян, але наша позиція полягає в необхідності запровадженні системи інформаційних заходів, які спрямовані на роз'яснення переваг та недоліків запровадження ринку землі та політики держави у цьому напрям, усуненні існуючої вертикальної та горизонтальної неузгодженості, яка формує умови перманентної невизначеності.

Досягнення наголошеної мети земельної реформи з необхідністю зумовлює визначення та закріплення на законодавчому рівні обмежень і зобов'язань, які впливають із прав на землю, формування системи формальних правил, які ґрунтуються на принципах прозорості, послідовності, передбачуваності. Мораторій, як адаптаційний інструмент короткострокової дії, надає час для удосконалення формальних норм, необхідних для функціонування ринку землі, але у вітчизняній практиці під час дії мораторію, незважаючи на прийняття близько 1000 офіційних актів, не було усунуто в такий спосіб інституційних лакун, що ускладнює запровадження ринку земель, водночас пролонгований мораторій сприяє інституалізації неформальних норм, які відображають негативне ставлення суб'єктів до законодавчого закріплення обігу земель. Використання мораторію, як інструменту організаційно-економічного механізму регуляторної політики держави у сфері земельних відносин, у довгостроковому періоді блокує дію інших інструментів, що викривлює вплив означеного механізму на аграрну сферу в цілому.

Основним регуляторним інструментом, що визначає платежі фіскального характеру та рентні відносини, наразі є нормативна грошова оцінка землі, але процедура її визначення не забезпечує формування ринкової вартості землі, це може зробити ринковий механізм.



Отже, вирішення проблеми стабілізації агроландшафтів, є комплексним з точки зору інституційної ієрархії, якщо на національному рівні цьому буде сприяти запровадження крос-відповідності (пряма державна підтримка виплачується фермерам за умови, дотримання ними стандартів, що стосуються навколишнього середовища, безпеки харчових продуктів, здоров'я рослин і тварин), то на рівні територіальних громад, враховуючи позитивний досвід використання цього інструменту у країнах-членах ЄС, де він застосовується в середньому до 68 % ріллі, може стати EFA (зона екологічного фокусу - визначення території у відсотках до загальної площі угідь, на якій здійснюється сільськогосподарська практика, сприятлива для клімату та навколишнього середовища). Стимулом до запровадження таких зон для стейкхолдерів будуть пільги по сплаті місцевих податків.

Організаційно-економічний механізм регуляторної політики має визначати загальні умови землекористування, що надасть змогу розвиватися як орендним відносинам, так і купівлі-продажу землі. За таких умов ефективну структуру форм землекористування визначить ринковий механізм. Це також створить можливості для наповнення реальним змістом процесів децентралізації в аспекті набуття прав розпорядження землями.

### **3.3. Удосконалення механізмів державного регулювання земельних відносин у контексті забезпечення національної безпеки**

Земля є унікальним ключовим ресурсом, який забезпечує суспільно-політичну та економічну діяльність. Цей ресурс виступає особливим фактором виробництва, причому земля становить критеріальний базис, що визначає особливості розвитку тієї чи іншої держави. На вітчизняних теренах і досі триває земельна реформа, яка останнім часом набула нових рис і покликана гарантувати безпечний еколого-економічний розвиток земельних відносин. Усе це визначає необхідність ґрунтового дослідження особливостей функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин в Україні.

Метою земельної політики є підвищення ефективності використання землі, створення умов для збільшення соціального, інвестиційного і виробничого потенціалу землі, перетворення це в потужний самостійний фактор економічного зростання. На нашу думку, таке розуміння земельної політики відповідає закордонному аналогу терміна «land administration». Не варто зводити земельну політику тільки до діяльності органів державної влади; необхідно враховувати інтереси і громадянського суспільства, і бізнесу. Якщо послуговуватися закордонним формулюванням земельної політики, то на вітчизняних теренах під терміном «земельне адміністрування», очевидно, слід розуміти діяльність державних інституцій щодо розпорядження й оперативного управління землею для оптимізації її використання відповідно до різної економічної, містобудівної, сільськогосподарської та іншої цінності землі для досягнення умов комфортного проживання, виробничої діяльності та соціокультурного розвитку з метою повноцінного задоволення потреб суспільства.

Отже, основна мета земельного адміністрування - це створення і функціонування системи земельних відносин і землекористування, що дає змогу за підтримки високого рівня екологічних і соціальних умов життя для сучасного і майбутнього поколінь отримати не тільки максимальну економічну вигоду, але й забезпечити стійкий соціально-економічний розвиток держави, її регіонів і суспільства, яке проживає в них. Така триєдність категорій і понять у межах досліджуваної теми дає змогу стверджувати про необхідність аналізу взаємозв'язку земельного адміністрування і проблем сталого розвитку та національної безпеки. Оскільки саме остання згідно із законодавчим визначенням є втіленням збалансованого поєднання інтересів держави, суспільства й окремо взятої особистості.

Земля стає все більш і більш цінним ресурсом для більшості народів на нашій планеті. Розвинені країни намагаються досягти не тільки показників економічного зростання, але й екологічної та соціальної безпеки, що, у свою чергу, пов'язана з раціональним та ефективним використанням земельних ресурсів. Непоодинокими є випадки, коли таке використання пов'язане з

рейдерським захопленням сільськогосподарських земель. Спірні земельні питання можуть, за словами Жака Діюффа (директора продовольчої і сільськогосподарської організації ООН [93]), створити форму «колоніалізму», за якої бідні держави постачають продукти харчування, не піклуючись про власну продовольчу, економічну й соціальну безпеку. Це може, звичайно, сприяти вирішенню конкретних державно-політичних завдань. Проте таке зростання економічного складника сталого розвитку через применшення значення соціального складника означатиме втрату соціальної рівності в правах на землю.

Сталий розвиток - це розвиток, який задовольняє потреби сучасних поколінь, не ставлячи під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби. При цьому можна виділити два ключових поняття: 1) «потреби», зокрема нагальні потреби населення, які є першорядними та пріоритетними; 2) «ідея обмежень», які передбачають таку соціальну організацію та стан застосування технології, за якого забезпечується здатність одного покоління завдяки іншому, тобто потреби майбутнього покоління завдяки їх обмеженню в сучасного покоління. Останнім часом термін «сталий розвиток» розширив свої кордони. Він передбачає досягнення балансу між інтересами найзаможніших і найбільш бідніших категорій населення, між сьогоденням і майбутнім, між людиною і природою, не ставлячи під загрозу культурне, соціальне і біологічне різноманіття. Досягнення такого балансу в розвитку включає безперервний і тісний зв'язок між економічною, соціальною та екологічною сферами - трьома наріжними каменями сталого розвитку.

Взаємозв'язок «людина - земля» охоплює взаємодію економічної, політичної й екологічної сфер життєдіяльності. Налагодження діалогу між ними нерідко є ускладненим і вимагає формування науково обґрунтованої й ефективної системи земельного адміністрування, здатної підтримувати постійно змінювані взаємні зв'язки між людиною і землею, для спрощення складного процесу прийняття рішень із земельних питань і для забезпечення їх дієвої реалізації.

Уважаємо, що виважене земельне адміністрування має особливе значення для сталого розвитку. В останні десятиліття світові «драйвери» сталого розвитку, глобалізації, урбанізації, економічних реформ і технологій впливають на розроблення різноманітних методів і моделей земельного адміністрування, що використовуються державними інституціями. Подальший розвиток цих моделей, на нашу думку, має відбуватися тільки з чітким розумінням нагальних питань земельного адміністрування відповідно до сучасних і потенційних тенденцій у цій сфері, з яких можна виділити такі:

- змінювані взаємини в системі «людина- земля»;
- права на приватну і державну власність;
- питання землеволодіння, користування та розпорядження;
- інституційні та адміністративні питання (зв'язок інфраструктури та бізнес-структур, які функціонують на певній території);
- роль інфраструктури просторових даних;
- технічні питання, такі як з'єднання в обчислювальні мережі і централізована обробка даних тощо.

Тренди земельного адміністрування співіснують із наміченими змінами в суспільстві, з їх усе більш ускладнюючими відносинами із землею, зокрема в напрямі охорони земель і їх підвищення родючості, раціонального витрачання дефінітного ресурсу, забезпечення екологічного виживання і стійкого розвитку тощо.

На переконання міжнародних експертів, зі стійким розвитком слід бути обережним, тому що кількісно цей зв'язок не дає змоги виміряти земельні ресурси, а також визначити ефективність управління земельними ресурсами під час реалізації права користування ними як державною власністю. У дискусії Світового банку, яка має назву «Назустріч екологічній стратегії», дуже коротко згадується про роль землі і прав на власність, водночас визнається, що земля посідає центральне місце в реалізації будь-якої стратегії з управління навколишнім середовищем, але не визначається роль земельного адміністрування в таких стратегіях [22, с. 99]. З основних тез цієї дискусії, певною мірою

пов'язаних із використанням й управлінням земельними ресурсами, можна виділити такі:

- питання щодо складників права власності;
- питання управління земельними ресурсами та заохочення до раціонального їх використання;
- управління навколишнім середовищем.

Отже, подальший розвиток земельного права

вимагає обґрунтування напрямів його вдосконалення, а саме:

- підвищення рівня незалежності та відповідальності органів публічної влади та корпоратизація здійснення державного управління в земельній сфері;
- залучення інвестицій у цю сферу та використання новітніх технологій у ній із метою збереження земельних ресурсів для наступних поколінь, покращення суспільної інфраструктури, покращення добробуту громадян, які проживають у сільській місцевості, тощо;
- оцінювання екосистемних послуг у межах здійснення громадської екологічної експертизи, актуалізація проведення інших видів контролю;
- упорядкування діяльності чинних органів (агенцій, інспекцій тощо) у сфері землекористування з метою створення сприятливих умов для більш тісного співробітництва з громадськістю; зважаючи на це, важливим є створення рамкових програм і спільних інституцій щодо управління в зазначеній сфері відносин та інше.

Відповідно до загального концепту публічного та державного управління серед них варто виокремлювати, насамперед, правовий, організаційно-інституційний і економічний. Ці механізми підпорядковуються специфіці предмета державного регулювання (земельних відносин) і вирізняються легітимністю (суспільним визнанням і підтримкою). Акцентуючи увагу на цій специфіці, може бути аргументовано, що головна мета діяльності всіх інститутів у сфері земельних відносин - це забезпечення сталого розвитку та захист інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх викликів і загроз.

З'ясовано, що в Україні основним недоліком чинної організаційної системи все ж залишається нерозвиненість її основних організаційно-інституційних та економічних елементів. При цьому поки що відсутня реалізація ключової функції управління - моніторингу, що охоплює здійснення аналізу й оцінки реальних і потенційних загроз у сфері земельних відносин у контексті національної безпеки, а також визначення ступеня адекватності їм вжитих заходів захисту і введення державою для цих цілей правових обмежень і заборон. У цьому контексті важливим є уточнення організаційно-інституційного сектору земельного адміністрування України та його економічних інструментів. На цій підставі запропоновано доповнити суб'єктний склад організаційно-інституційного механізму державного регулювання земельних відносин України, а також інструментальний склад економічного земельного адміністрування.

Отже, потрібний характер стійкості розвитку (економічний, екологічний і соціальний) останнім часом розширюється в напрямі включення стандартів менеджменту (самоврядності) у земельній сфері для забезпечення інституційної та корпоративної ефективності в довгостроковій перспективі. Власне, сталий розвиток вимагає здійснення інтегрованого управління спільною діяльністю, що забезпечується державними структурами, приватним сектором і громадськістю для повноцінного та збалансованого задоволення їхніх інтересів. Установлено, що виважене земельне адміністрування земельною діяльністю як у приватних, так і в публічних інтересах передбачає реалізацію та вдосконалення правового й організаційно-інституційного механізмів державного регулювання земельних відносин. Метою функціонування цих механізмів є здійснення державою ефективною соціально орієнтованою (стабільною, безпековою) діяльністю у сфері земельних відносин у різних умовах і з урахуванням національних інтересів. Серед них у сфері земельних відносин виокремлено інтереси держави, суспільства й окремо взятої особистості.

## ВИСНОВКИ

У сукупності одержані результати дослідження дали змогу вирішити завдання щодо обґрунтування теоретичних основ та визначення напрямів державного регулювання земельних відносин в Україні. Узагальнивши результати дослідження, можна сформулювати низку висновків і рекомендацій, що мають теоретичне і практичне значення.

1. Узагальнено теоретичні засади державної політики та регулювання земельних відносин в Україні. Мета державної політики регулювання земельних відносин закладена у самому її визначенні, тобто це досягнення раціонального використання та охорони землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян. Відтак, спрямованість державної політики регулювання земельних відносин в Україні повинна бути пов'язана з процесом забезпечення суспільної стабільності та задоволення суспільних інтересів як при вступі у земельні відносини, так і за межами цих відносин, які визначаються системою прав і свобод громадян держави, котрі не лише формально фіксуються у положеннях Конституції України, а й мають реально забезпечуватись нею як правовим актом найвищої юридичної сили, якому властива ознака прямої імперативної дії.

2. Досліджено нормативно-правове забезпечення державного регулювання земельних відносин в Україні. При певних кроках, необхідно вирішити питання поліпшення управління земельними ресурсами на місцевому рівні, для цього необхідно: створювати можливості вибору інвесторами земельних ділянок для підприємницької діяльності; здійснювати прозору і прогнозовану земельну та інфраструктурну політику; забезпечувати стабільність законодавства у сфері земельних відносин та платежів за землю; передбачити можливості зміни цілей використання земельних ділянок у разі неефективного використання розміщених на них об'єктів; створювати спільні з інвесторами підприємства за участю місцевих органів влади. Отже, суб'єктом права власності на землю в Україні визнано територіальну громаду, суб'єктність якої характеризується

специфічними рисами. Її слід розглядати як особливий самостійний суб'єкт, що повинен мати відповідну організаційно-правову форму (наприклад, як юридична особа публічного права), що, з одного боку, дає їй можливість безпосередньо реалізовувати право власності на землю, а з другого - виступає передумовою набуття специфічних ознак, які притаманні саме суб'єкту земельних правовідносин.

3. Здійснено аналіз світових тенденцій у контексті удосконалення земельних відносин, а саме: 1) Соціально-економічне відставання сільських територій від міст зумовлено комплексом як об'єктивних, так і суб'єктивних історичних причин. Деструктивні тенденції у вимірі сталого сільського розвитку характерні для всього світу. Не вдалося уникнути цього явища і країнам- членам ЄС. Особливо загострилися проблеми нерівності у зв'язку з останньою хвилею розширення за рахунок держав Центральної і Східної Європи. Адже їх економіки не повною мірою відповідали Копенгагенським критеріям членства. Проте спрямування значних ресурсів, інноваційний регіональний менеджмент, удосконалення земельних відносин, підтримка розвитку ферм сімейного типу та екологізація виробництва відкрили нову перспективу для сталого розвитку депресивних сільських територій. 2) Зближення політик і законодавства України та ЄС у земельних відносинах, децентралізація влади, проведення реформ в освіті, медицині, культурі, соціальному страхуванні, житловому будівництві, комунальному господарстві та інших життєво важливих сферах для сільського населення відкриває для України реальний шанс здійснити перехід на інноваційну модель інклюзивного сталого розвитку сільських територій з урахуванням особливостей кожного регіону.

4. Досліджено розбудову земельних відносин в контексті сталого розвитку. Розбудова земельних відносин має розпочинатися з включення земельних активів до статутних фондів сільськогосподарських підприємств, що дасть змогу здійснювати екологічний контроль над процесом землекористування на підставі обов'язкової екологічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення. У цьому контексті першочерговим завданням є впровадження



екологічного моніторингу та контролю, спрямованих на використання орендарями екологічнобезпечних агротехнологій із необхідністю відтворення родючості ґрунтів. Отже, необхідно створити сучасний комплекс правових, організаційних, управлінських, науково-технічних заходів для забезпечення сталого землекористування, що дасть змогу не тільки ефективно використовувати земельні ресурси, а й забезпечити збереження їхніх якісних характеристик в умовах збільшення антропогенного впливу. Практичні пропозиції екологізації землекористування потребують спрямування на активізацію внутрішніх відновлювальних ресурсів землі. Потребує розроблення модель сталого землекористування синергетичного типу, яка має базуватися на системі земельних відносин, які сформувалися в умовах посиленних трансформаційних перетворень аграрного сектору економіки.

5. Розглянуто інструменти регулювання земельних відносин на засадах сталості. Для запровадження екологічних імперативів у сферу регулювання земельних відносин необхідно привести у відповідність нормативно-правову базу України до європейських стандартів, забезпечити міжвідомчу взаємодію та координацію діяльності з імплементації директив, здійснювати організацію спільних нарад, круглих столів із представниками ділових кіл та/ або громадськістю, з урахуванням напрямів діяльності провідних неурядових організації євроінтеграційного та природоохоронного спрямування з окремих аспектів імплементації даних директив, розробити детальні плани з імплементації директив у відповідності із викликами сучасності. Отже, існуюча необхідність вдосконалення регулювання земельних відносин є передумовою сталого розвитку земельно-ресурсної сфери. Синергетичний ефект механізму регулювання земельних відносин буде отриманий завдяки взаємопов'язаній системі екологічних інструментів, ціллю застосування яких є раціональне використання, інституціоналізована система володіння та розпорядження, що збалансовуються охороною та відтворенням земельних ресурсів. Подальші дослідження у даному напрямі будуть пов'язані з визначенням інструментарію на кожному з таксономічних рівнів регулювання: національному, регіональному

та локальному. А також систематизації спектра економічних та соціальних інструментів регулювання земельних відносин.

6. Розкрито об'єднані територіальні громади в реформуванні земельних відносин. З метою врегулювання питання на державному рівні про відтермінування введення в дію загальнонаціональної нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів року, Асоціація міст України просить проаналізувати стан впливу загальнонаціонального (всеукраїнського) нормативного грошового оцінювання земель сільськогосподарського призначення на надходження до місцевих бюджетів: з метою приведення відповідно до норм Бюджетного кодексу України (ст. 59, 60, 80) доповнити Податковий кодекс України окремою нормою щодо подання органами Державної фіскальної служби органам місцевого самоврядування інформації про суми нарахованих і сплачених податків, суми податкового боргу та надмірно сплачених до місцевих бюджетів податків і зборів на відповідних територіях; суми списаного податкового боргу; розстрочені й відстрочені суми податкового боргу та грошових зобов'язань платників податків; суми наданих податкових пільг. Зазначена інформація подається по платниках податків; надати органам місцевого самоврядування право доступу до баз даних Державної фіскальної служби України в частині податків та зборів, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування, з метою здійснення дієвого контролю відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету; забезпечити індексацію нормативної грошової оцінки землі та майна відповідно до індексу споживчих цін за 2020 рік та не допустити встановлення.

7. Обґрунтовано шляхи вдосконалення державного регулювання земельних відносин. Серед нових форм комунікації між органами виконавчої влади та громадянами органи місцевого самоврядування в останні роки запроваджують створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) як постійно діючих робочих органів при місцевих органах управління, де надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії із

суб'єктами надання адміністративних послуг. Перелік послуг, що надаються через ЦНАП, визначається органом, який прийняв рішення про утворення такого центру, і залежить від інституційної спроможності громади. Отже, створення ЦНАПів дало змогу поліпшити якість надання адміністративних послуг органами місцевої влади, зокрема й у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання земельних відносин, зекономити час на оформленні вхідних/вихідних пакетів документів, підвищити дієвість та результативність органів місцевого самоврядування, впорядкувати систему документообігу та зосередити увагу на поліпшенні якості обслуговування громадян. Проте, враховуючи сучасні реалії децентралізації влади в Україні та передачі значної частини функцій та повноважень у сфері реалізації державної екологічної політики, буде збільшуватися й обсяг адмінпослуг. Для впорядкування вищезазначених процесів необхідно акцентувати увагу на ключових послугах, яких потребують громадяни у сфері охорони навколишнього середовища та регулювання земельних відносин. Прерогативою публічного управління має стати вдосконалення процедур надання та оцінювання якості наданих адміністративних послуг.

8. Виокремлено пріоритети організаційно-економічного механізму на розвиток земельних відносин. Інструментом, який можуть застосувати органи місцевого самоврядування, ОТГ у напрямі вирішення проблеми забруднення земель, є створення схеми охорони земель, на якій будуть відображені екологічно небезпечні об'єкти. В свою чергу така схема створить інформаційне підґрунтя для розроблення плану санітарної очистки території. Вирішення проблеми стабілізації агроландшафтів, є комплексним з точки зору інституційної ієрархії, якщо на національному рівні цьому буде сприяти запровадження крос-відповідності (пряма державна підтримка виплачується фермерам за умови, дотримання ними стандартів, що стосуються навколишнього середовища, безпеки харчових продуктів, здоров'я рослин і тварин), то на рівні територіальних громад, враховуючи позитивний досвід використання цього інструменту у країнах-членах ЄС, де він застосовується в середньому до 68 %

ріллі, може стати ЕФА (зона екологічного фокусу - визначення території у відсотках до загальної площі угідь, на якій здійснюється сільськогосподарська практика, сприятлива для клімату та навколишнього середовища). Стимулом до запровадження таких зон для стейкхолдерів будуть пільги по сплаті місцевих податків. Організаційно-економічний механізм регуляторної політики має визначати загальні умови землекористування, що надасть змогу розвиватися як орендним відносинам, так і купівлі-продажу землі. За таких умов ефективну структуру форм землекористування визначить ринковий механізм. Це також створить можливості для наповнення реальним змістом процесів децентралізації в аспекті набуття прав розпорядження землями.

9. Аргументовано необхідність удосконалення механізмів державного регулювання земельних відносин у контексті забезпечення національної безпеки. В Україні основним недоліком чинної організаційної системи все ж залишається нерозвиненість її основних організаційно-інституційних та економічних елементів. При цьому поки що відсутня реалізація ключової функції управління - моніторингу, що охоплює здійснення аналізу й оцінки реальних і потенційних загроз у сфері земельних відносин у контексті національної безпеки, а також визначення ступеня адекватності їм вжитих заходів захисту і введення державою для цих цілей правових обмежень і заборон. У цьому контексті важливим є уточнення організаційно-інституційного сектору земельного адміністрування України та його економічних інструментів. На цій підставі запропоновано доповнити суб'єктний склад організаційно-інституційного механізму державного регулювання земельних відносин України, а також інструментальний склад економічного земельного адміністрування. Отже, потрійний характер стійкості розвитку (економічний, екологічний і соціальний) останнім часом розширюється в напрямі включення стандартів менеджменту (самоврядності) у земельній сфері для забезпечення інституційної та корпоративної ефективності в довгостроковій перспективі. Власне, сталий розвиток вимагає здійснення інтегрованого управління спільною діяльністю, що забезпечується державними структурами, приватним сектором і

громадськістю для повноцінного та збалансованого задоволення їхніх інтересів. Установлено, що виважене земельне адміністрування земельною діяльністю як у приватних, так і в публічних інтересах передбачає реалізацію та вдосконалення правового й організаційно-інституційного механізмів державного регулювання земельних відносин. Метою функціонування цих механізмів є здійснення державою ефективної соціально орієнтованої (стабільної, безпекової) діяльності у сфері земельних відносин у різних умовах і з урахуванням національних інтересів. Серед них у сфері земельних відносин виокремлено інтереси держави, суспільства й окремо взятої особистості.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Андрейцев В. І. Правовий режим землі як основного національного багатства [Текст] : коментар до ч. 1 ст. 1 Земельного кодексу України / В. І. Андрейцев // *Законодавство України: Науково-практичні коментарі*. Київ.: Укр.інф.-прав. центр, 2016. № 4. С. 15-27.
2. Андрєєва Н. М. Визначення впливу організаційно-економічних механізмів та трансформаційних зршень на забезпечення сталого розвитку України. Сталий розвиток ХХІ століття: управління, технології, моделі [Текст] : колективна монографія / Н. М. Андрєєва, О. М. Мартинюк, М. Д. Балджи, О. О. Веклич. Черкаси, 2014. — С. 77-86.
3. Бабміндра Д. Визначення економічної оцінки шкоди (збитків) від деградації земель [Текст] / Д. Бабміндра. — *Землевпорядний вісник*, 2018. — № 2. — С. 40-44.
4. Белов Г. А. Политология [Текст] : курс лекцій / Г. А. Белов. — М., 2016. — 160 с.
5. Бистряков І. К. Становлення зеленої економіки в Україні [Текст] : методологічні аспекти / І. К. Бистряков // *Механізм регулювання економіки*. — 2018. — № 6. — Ст. 50—57.
6. Букреев А. М. Управление организационно-хозяйственным механизмом устойчивого развития предприятий в контексте глобализации [Текст] : монографія / А. М. Букреев, В. Н. Гончаров, Н. В. Зось-Киор. — Луганск: Изд-во «Ноулидж», 2012. — 280 с.
7. Буркинський Б. «Зелена» стратегія регіону [Текст] : монографія / Б. Буркинський, Т. Галушкіна, В. Реутов. — Саки, 2017. — 448 с.
8. Буркинський Б. В. Економічний вектор стратегії сталого розвитку України [Текст] / Б. В. Буркинський, Л. Є. Купінець, С. К. Харічков. — *Екологія і природокористування*. 2012. — Вип.15. — С. 163-174.
9. Бусуйок Д. В. Управлінські та сервісні правовідносини в земельному праві України [Текст] : монографія / Д. В. Бусуйок // Київ: Ніка-Центр, 2017. — 352 с.

10. Валевський О. І. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні [Текст] : навчальний посібник / О. І. Валевський, В. А. Ребкало, М. М. Логунова // заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. — Київ: Вид-во УАДУ, 2018. — 232 с.
11. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження [Текст] : монографія / О. Л. Валевський. — Київ: НІСД. — 242 с.
12. Гадзало Я. М. Земельна реформа: проблеми і перспективи розвитку аграрної економіки [Текст] / Я. М. Гадзало, Ю. Я. Лузан // Економіка АПК. — 2017. — № 1 — С. 5-17.
13. Газуда М. Удосконалення державних механізмів регулювання процесами використання земельних ресурсів у сільському господарстві [Текст] : збірник матеріалів 16 конгресу вчених економістів-аграрників та Міжнар. наук.-практичної конференції / М. Газуда, Л. Газуда // Сучасні проблеми та перспективі сталого розвитку сільських територій . — Київ: ННЦ ІАЕ, 2017. — 386 с.
14. Гайдучий П. І. Аграрна реформа Л. Д. Кучми в Україні: історико-економічні аспекти [Текст] / П. І. Гайдучий // Економіка АПК. — 2015. — № 1. — С. 5-13.
15. Герасимчук З. В. Регіональна політика сталого розвитку: теорія, методологія, практика [Текст] : монографія / З. В. Герасимчук. — Луцьк, 2018. — 528 с.
16. Гладышев И. И. Совершенствование управления земельными ресурсами в условиях формирования рынка земель сельскохозяйственного назначения [Текст] : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. эконом. наук: 08.00.05 / И. И. Гладышев // Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого. — Великий Новгород, 2017. — 24 с.
17. Горлачук В. В. Земельний менеджмент [Текст] : навч. посіб. / В. В. Горлачук, І. М. Песчанська, А. Скороходов. — К.: ВД „Професіонал», 2016. — 192 с.
18. Государственная политика и управлениеу [Текст] : учебник в 2 ч.

Часть 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред Л. В. Сморгунова. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЕН), 2015. — 384 с.

19. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні [Текст] : конспект лекцій до навчального модуля / укл. В. А. Ребкало, В. В. Тертичка. — К. : Вид-во УАДУ, 2017. — 80 с.

20. Децентралізація влади як чинник розвитку аграрного, екологічного, земельного та інших природоресурсних галузей права [Текст] : матеріали Всеукр. круглого столу (Київ, 22 вересня 2017 р.). Київ: Прінт Сервіс, 2017. — 200 с.

21. Добряк Д. С. Напрями вдосконалення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин [Текст] / Д. С. Добряк, А. Г. Мартин / / Землеустрій і кадастр, 2014. — № 4. — С. 5-10.

22. Дорош Й. М. Розвиток земельних відносин та системи землекористування в Україні: теорія, методологія і практика [Текст] : монографія / А. М. Третяк, Й. М. Дорош, О. Дорош, М. П. Стецюк // за заг. ред. А. М. Третяка. — К.: ВІПОЛ, 2012. — 252 с.

23. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — 820 с.

24. Єрмоленко В. М. Проблемні питання цільового призначення земель [Текст] / В. М. Єрмоленко // Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів : матеріали міжнарод. Наук.-.-практ. конференції, 9 -10 жовтня 2009 року // за заг. ред.. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. — Харків : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2009. — С. 27-29.

25. Земельне право України [Текст] : підручник / за ред. О. О. Погрібного, І. І. Каракаша. — Вид 2, перероб. і дон. — К.: Істина, 2018. — 600 с.

26. Земельний кодекс України (із змінами та доповненнями) [Текст] // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27.



27. Зось-Кіор М. В. Управління трансформаційними процесами в землекористуванні під багаторічними насадженнями [Текст] : збірник наукових праць / М. В. Зось-Кіор // Економіка та управління АПК // Білоцерків. нац. аграр. ун-т. — Біла Церква, 2012. — Вип. 7 (93). — С. 136-140.

28. Ібатулін Ш. І. Механізм управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку [Текст] / Ш. І. Ібатулін, О.В. Степанко, О.В. Сакаль. — К.: Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку національної академії наук України», 2012. — 52 с.

29. Ігнатенко І. В. Правове забезпечення зонування земель у межах населених пунктів [Текст] : монографія / І. В. Ігнатенко; під заг. ред.. проф.. М. В. Шульги. — Харків: Видавництво «Фінарт», 2014. — С. 231.

30. Їжак О. Принцип субсидіарності в ЄС і межі його застосування в Україні [Електронний ресурс]. / О. Їжак. — Режим доступу : <http://www.db.niss.gov.ua/docs/polmil/185.htm>

31. Коваленко Т. О. Колізія компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин [Текст] / Т. О. Коваленко // Часопис Київського університету права. 2018. — № 4. — С. 246-249.

32. Ковтун О. М. Зонування земель як форма планування їх використання та охорони: сучасний стан та перспективи розвитку [Текст] / О. М. Ковтун // Вісник Академії адвокатури України. — Том 13. — № 2 (36). — 2016. — С. 34 - 40.

33. Конституція України [Текст] : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. — К. : Просвіта, 1996. — 80 с.

34. Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища : Розпорядження КМУ від 31 травня 2017 р. № 616-р. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/250269536> (дата звернення: 19.05.2020).

35. Кубах С. М. Організація територіального планування на сучасному

етані розвитку земельних відносин [Текст] / С. М. Кубах // Землевпорядний вісник. — 2016. — № 4. — С. 70-73.

36. Кулинич П. Емфітевзис як пастка для сільського землевласника або чому селянам не варто укласти договори про його встановлення? [Текст] / П. Кулинич // Юридичний вісник України. — 2017. — № 35. — С. 14.

37. Кулинич П. Ф. Децентралізація земельних повноважень органів влади: у пошуках оптимальної моделі [Текст] / П. Ф. Кулинич // Вісник Укрдержреєстру. 2014. — № 4. — С. 4-9.

38. Кулинич П. Ф. Оцінка стану земельного законодавства України та перспективи його розвитку [Текст] / П. Ф. Кулинич. — К. : Аналітично-дорадчий центр, 2017. — 85 с.

39. Куц Ю. О. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість [Текст] : монографія / Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян / За заг. ред. Ю. О. Куца. - Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. — 340 с.

40. Лазор О. Я. Місцеве самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід [Текст] / О. Я. Лазор, О. Д. Лазор // Львів : Ліга-Прес, 2015. — 464 с.

41. Латинін М. Шляхи удосконалення системи державного управління земельними відносинами в Україні / М. Латинін, Г. Шарий // Публічне управління : теорія та практика. — 2016. — № 2. — С. 97-104.

42. Лупенко Ю. О. Інституції земельної реформи [Текст] / Ю. О. Лупенко // 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. — К. : ННЦ ІАЕ, 2016. — С. 114-119.

43. Лупенко Ю. О. Наукові засади запровадження ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення [Текст] / Ю. О. Лупенко, О. В. Ходаківська // Економіка АПК. — 2019. — № 12. — С. 5-15.

44. Максименко Я. А. Собственность как экономическая категория [Текст] / Я. А. Максименко // Бизнес Информ. — 2017. — № 12 (208). — С. 18-23.

45. Мартин А. Земельна політика України : стратегія адаптації до вимог Європейського Союзу [Текст] / А. Мартин, С. Погурельський // Землевпорядний вісник. — 2016. — № 1. — С. 50-52.

46. Марусенко Р. І. Деякі аспекти принципу використання земель за цільовим призначенням [Текст] / Р. І. Марусенко // Земельне право України: теорія і практика. — 2017. — № 1. — С. 37-46;

47. Михайловский А. Г. Реформа городского самоуправления в России [Текст] / А. Г. Михайловский. — М., 2015. — 287 с.

48. Мірошніченко А. М. Проблемні питання правового забезпечення управління у галузі земельних відносин [Текст] / А. М. Мірошніченко // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2015. — № 7 (45). — С. 42-66.

49. Настечко О. Д. Механізми залучення територіальної громади до вирішення екологічних проблем [Електронний ресурс] / О. Д. Настечко // Державне будівництво. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2018-1/doc/4/04.pdf>

50. Новаковський Л. Я. Шляхи удосконалення законодавчого забезпечення розвитку земельних відносин в Україні [Текст] / Л. Я. Новаковський // Економіка АПК. — 2014. — № 3. — С. 21-23.

51. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу [Текст] : монографія / В. В. Носік. — К.: Юрінком Інтер, 2016. — С. 349-357.

52. Онегіна В. М. Інституціональні засади формування ринку землі [Текст] / В. М. Онегіна // Трансформація земельних відносин до ринкових умов господарювання: матеріали 2-х річн. зборів Північно-східного відділення Всеукр. Конгресу вчених економістів — аграрників, Харків, 5 лют. 2014. — Харків: ХНТУСГ, 2009. — С. 38-42.

53. Норт Дуглас. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Нестеренко. Москва, 1997. С. 107-112.

54. Парубчак І. О. Теоретико-методологічні підходи до формування державної антикорупційної політики в контексті національної безпеки України

[Текст] / Парубчак І. О. // Теорія та практика державного управління та місцевого самоврядування: електр. наук. фах. вид. Херсонського національного технічного університету. — 2017. — № 2.

55. Пилипів В. В. Інституціональні засади збалансованого природокористування в контексті екологічної та природно-техногенної безпеки [Текст] / В. В. Пилипів, Г. О. Обиход, І. О. Ілляшенко // Англійською мовою // Економічний часопис-XXI. — 2015. — № 9-10. — С. 98-102.

56. Політологічний енциклопедичний словник [Текст] / Упорядник В. П. Горбатенко.; за ред. Ю. С.Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. — 2-вид., доп. і перероб. — Київ: Генеза, 2014.— 736 с.

57. Правдюк В. М. Проблемні питання, які пов'язані із цільовим призначенням земель України [Текст] // В. М. Правдюк // Економіка та право. — 2016. — № 3. — С. 90-93.

58. Про благоустрій населених пунктів [Текст]: Закон України № 2807-IV від 6 вересня 2005 року (зі змінами та доповненнями) // Урядовий кур'єр від 19.10.2005. — № 198.

59. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів [Текст] : Закон України № 1923-VIII від 14 березня 2017 року // Голос України від 15.04.2017. — № 70.

60. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності [Текст] : Закон України № 1817-VIII від 17 січня 2017 року // Голос України від 10.02.2017. — № 26.

61. Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів [Текст] : Закон України № 5003-VI від 21 червня 2012 року // Голос України від 04.08.2012. — № 142.

62. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Текст] : Закон України № 157-VIII від 5 лютого 2015 року // Голос України від 04.03.2015. — № 39.

63. Про заходи щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектора економіки [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 62/2001 від 29 січня 2001 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

64. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р.. — Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua/>.

65. Про оренду землі [Текст] : Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI (зі змінами та доповненнями) // Голос України від 12.03.2011. — № 45.

66. Про розмежування земель державної та комунальної власності [Електронний ресурс] : Закон України № 1457-IV від 5 лютого 2004 р. — Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua/>.

67. Про Стратегію сталого розвитку «Україна 2020» [Текст] : Указ Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 року // Офіційний вісник України. — 2015. — № 4. — Ст. 67.

68. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід [Текст] : зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. Пухтинський. — К. : Атіка-Н, 2016. — 744 с.

69. Саблук П. Т. Трансформація земельних відносин до ринкових умов [Текст] / П. Т. Саблук, М. М. Федоров, В. Я. Месель-Веселяк : матеріали Одиннадцятих річних зборів Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників (Київ, 26-27 лютого 2009 р.). — К. ННЦ ІАЕ, 2013. — С. 115.

70. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980) в 11 томах [Електронний ресурс]. — Том 8, 2015. - Режим доступу : <http://sum.in.ua/>

71. Собкевич О. Актуальні завдання формування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні [Електронний ресурс] : аналітична записка / О. Собкевич, В. Русян, А. Юрченко, В. Скороход. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/365>.

72. Степанова Е. В. Экономико-экологическая информационная

підтримка устойчивого і безпечного розвитку: проблеми і перспективи [Текст] / Е. В. О. Степанова. — ИПРЭЭИ НАНУ, 2016. — 48 с.

73. Сяблук П. Т. Стан і напрями розвитку аграрної реформи [Текст] / П. Т. Сяблук // Економіка АПК. — 2015. — № 2. — С. 10-17.

74. Титаренко Т. Г. Поняття державного регулювання і державного управління земельними відносинами [Текст] / Т. Г. Титаренко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія : Економічні науки. — 2014. — № 4. — С. 72-78.

75. Третяк А. М. Методичні рекомендації оцінки екологічної стабільності агроландшафтів і сільськогосподарського землекористування [Текст] / А. М. Третяк, Р. А. Третяк, М. І. Шквир. — К.: Ін-т землеустрою УААН, 2011. — 15 с.

76. Ущановська О. І. Правові проблеми планування розвитку сільської мережі [Текст] / О. І. Ущановська // Правові проблеми розвитку сільських територій України : Матеріали Круглого столу, присвячені пам'яті відомого вченого-правознавця, члена-кореспондента НАН України, академіка НАПрН України І. Семчика, м. Київ, 9 грудня 2015 року. — Київ, Видавництво «Прінт-Сервіс», 2015. — С. 224-227.

77. Хвесик М. А. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів [Текст] : монографія / М. А. Хвесик, В. А. Голян; НАН України, Рада по вивченню продукт. сил України. — К.: Кондор, 2016. — 480 с.

78. Ходаківська О. В. Моделі обігу земель у забезпеченні сталого розвитку сільських територій [Текст] / О. В. Ходаківська, О. М. Могильний // Сучасні проблеми та перспективи сталого розвитку сільських територій: збірник матеріалів 16 конгресу вчених економістів-аграрників та Міжнар. наук.-практичної конференції. — Київ: ННЦ ІАЕ, 2017. — 386 с.

79. Хумарова Н. І. Екологоорієнтоване стратегічне планування розвитку територій [Текст] / Н. І. Хумарова. — ІПРЕЕД НАНУ, 2011. — 408 с.

80. Чернівецький Центр розвитку місцевого самоврядування

[Електронний ресурс]. — Режим доступу :  
<https://www.facebook.com/groups/264436713940128>.

81. Чому були внесені зміни до повноважень громад у сфері архбудконтролю [Електронний ресурс] : коментар ДАБІ. — Режим доступу :  
<http://decentralization.gov.ua/news/item/id/6759>.

82. Цивільний кодекс України №435-IV от 16.01.2003 [Електронний ресурс] — Режим доступу : [http:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15).

83. A Practical Guide to Regional Foresight. Published by the European [Internet resource] : Communities. FOREN 2018. — Available from :  
<http://foresight.jrc.ec.europa.eu/documents/eur20128en.pdf>.

84. Anderson J. E. Public Policy Making [Text] : An Introduction, 3rd ed. / J. E. Anderson // Boston:Houghton Mifflin Company, 2016. — P. 3.

85. Clapp J. The G20 and Food Security: a Mismatch in Global Governance? [Text] / J. Clapp , S. Murphy // Global Policy, May 2013. — Vol. 4. — I. 2. — P. 129-138,

86. Dye T. R. Understanding Public Policy [Text] : T. R. Dye // Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1972. — P. 2.

87. Jenkins W. I. A Political and Organizational Perspective [Text] : Policy Analysis / W. I. Jenkins. — London: Martin Robertson, 1978.

88. Kaivooja J. Basic conceptions and visions of the regional foresight system in Finland [Internet resource] / J. Kaivo-oja, J. Marttinen, J. Varelius. Foresight 4,6 2014. — Available from : <http://www.agriperi.ir>.

89. Kuznets Sergey. Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread. New Heaven, 1966. P. 209-312.

90. On Human Settlements [Internet resource] : The Vancouver Declaration. — Available from : [http://www.unhabitat.org/campaigns/tenure/legal/van\\_dec.htm](http://www.unhabitat.org/campaigns/tenure/legal/van_dec.htm).

91. Planowanie i zarzadzanie strategiczne [Text] : poradnik dla menedzerow miast w samorzadach terytorialnych // Wydawnictwo Samorzadowe FRDL. — Warszawa, 1997.

92. Prokopchuk O. and Gorbachova I. System of institutional and investment

support of rural areas development in the USA. *Agricultural and Resource Economics: International Scientific E - Journal*. 2018. №№ 4 (2). P. 115-128.

93. Role of Land Administration in Sustainable Development - Country Case Study of India and Switzerland, M. Vclpuri, 2009. URL: <http://www.fig.net>.

94. Subsidiarity [Internet resource]. EU Glossary. — Available from : [http://europe.eu.int/scadplus/glossary/subsidiarity\\_en.htm](http://europe.eu.int/scadplus/glossary/subsidiarity_en.htm).

95. Willer H., Lernoud J. *The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends*. FiBL, IFOAM 2019.

96. WFiBL & ZMP Survey 2013. The organic products market. URL : <https://www.fibl.org>.

97. United Nations Industrial Development Organization [Internet resource] : Technology Forenight Initiative. — Available from : [http://www.unido.org/foresight/registration/dokums\\_raw/volume1\\_unido\\_tf\\_manual.pdf](http://www.unido.org/foresight/registration/dokums_raw/volume1_unido_tf_manual.pdf).



## АНОТАЦІЯ

### . Державне регулювання земельних відносин в Україні. – Рукопис.

У роботі досліджено теоретичні засади державної політики та регулювання земельних відносин в Україні. Розкрито нормативно-правове забезпечення державного регулювання земельних відносин в Україні. Здійснено аналіз світових тенденцій у контексті удосконалення земельних відносин. Узагальнено розбудову земельних відносин в контексті сталого розвитку. Проаналізовано інструменти регулювання земельних відносин на засадах сталості. Визначено об'єднані територіальні громади в реформуванні земельних відносин. Обґрунтовано шляхи вдосконалення державного регулювання земельних відносин. Охарактеризовано пріоритети організаційно-економічного механізму на розвиток земельних відносин. Запропоновано шляхи удосконалення механізмів державного регулювання земельних відносин у контексті забезпечення національної безпеки.

**Ключові слова:** земельні відносини, державне регулювання, сталий розвиток, інструменти регулювання, об'єднанні територіальні громади, реформування, вдосконалення, механізми.

## ANNOTATION

### State regulation of land relations in Ukraine. – Manuscript.

The paper investigates theoretical foundations of state policy and regulation of land relations in Ukraine. The legal and legal support of the state regulation of land relations in Ukraine is revealed. The analysis of world trends in the context of improvement of land relations is carried out. The development of land relations in the context of sustainable development is generalized. The instruments of regulation of land relations on the basis of sustainability are analyzed. Identified united territorial communities in land reform. Ways to improve state regulation of land relations are substantiated. The priorities of the organizational and economic mechanism for the development of land relations are characterized. Ways to improve the mechanisms of state regulation of land relations in the context of national security are proposed.

**Key words:** land relations, state regulation, sustainable development, regulatory instruments, united territorial communities, reform, improvement, mechanisms.