

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Навчально-науковий інститут публічного управління
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

ВАРХОЛЯК Ганна Іванівна

**Забезпечення ефективного використання
земельних ресурсів територіальної громади. /
Ensuring efficient use of land resources of the
territorial community**

спеціальність: 281 - Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма - Державна служба

Кваліфікаційна робота

Виконала студентка групи
ДСПУАзм-21
Г. І. Вархоляк

Науковий керівник:
д.е.н., професор, П. П. Микитюк

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту:

"15" вересня 2022 р.

Завідувач кафедри
М. М. Шкільняк

ТЕРНОПІЛЬ - 2022

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	7
1.1. Сутність забезпечення ефективного використання земельних ресурсів територіальної громади	6
1.2. Характеристика управлінської діяльності органів влади в галузі земельних ресурсів	10
Висновки до розділу 1	15
РОЗДІЛ 2 ОЦІНКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	17
2.1. Комплексний підхід до управління ефективності використання земельних ресурсів територіальної громади	17
2.2. Обґрунтування забезпечення ефективного використання земельних ресурсів територіальної громади	22
2.3. Аналіз організаційної структури використання земельних ресурсів територіальної громади	27
Висновки до розділу 2	33
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	35
3.1. Визначення основних проблем та протиріч у використанні земельних ресурсів територіальної громади	35
3.2. Шляхи вдосконалення земельних відносин на законодавчому рівні	43
Висновки до розділу	48
ВИСНОВКИ	50
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	52

ВСТУП

Актуальність теми. Реформування земельних відносин та забезпечення ефективного управління земельними ресурсами є пріоритетним напрямком діяльності держави у сфері земельних ресурсів. Суттєвим результатом здійснених заходів у вказаній сфері стала відмова держави від монополії на земельні ресурси на користь приватної власності. Проте, більшість цілей земельної реформи дотепер залишаються не досягнутими.

Проведена в державі земельна реформа мала на меті перерозподіл землі між населенням. Однак, під час його проведення було знехтуване значення землі як просторового ресурсу та базисного компоненту довкілля, що сьогодні стало причиною виникнення низки кризових явищ економічного та екологічного характеру у землекористуванні, складність вирішення яких істотно ускладнюється відносинами власності.

Вирішення наявних проблем можливе при застосуванні методів стратегічного управління у процесі формування та реалізації сучасної державної земельної політики: визначення стратегічних пріоритетів на державному рівні; запровадження модернізованих механізмів формування та реалізації стратегічного управління земельними ресурсами на різних рівнях управління.

Аналіз останніх досліджень та наукових праць. Основою досліджень виступають праці таких вітчизняних вчених: Н. Бавровська, О. Берданова, Є. Бутенко, В. Вакуленко, А. Васіна, Л. Вдовиченко, І. Глушенкова, О. Гнаткович, М. Гронська, В. Данкевич, О. Дорош, Л. Дуб, Т. Євсюков, Т. Желюк, В. Зубченко, В. Іванишин, Л., І, М. Мартинюк, В. Медведєв, Н. Мединська, П. Микитюк, С. Орел, М. Орлатий, З. Паньків, І. Саух, О. Сакаль, А. Семенченко, В. Сташенко, О. Степенко, О. Трегуб, В. Чувпило, Г. Шарий, М. Шкільняк, якими запропоновано багато методів, моделей і методик аналізу та вдосконалення стратегічного управління земельними ресурсами регіону.

Також інформаційним підґрунтям для проведення дослідження стали законодавчі та нормативно-правові акти з питань, що регулюють земельні

відносини Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Тернопільської обласної державної адміністрації, статистичні дані Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру.

Метою дослідження є теоретичне розроблення та обґрунтування забезпечення ефективного використання земельних ресурсів територіальної громади.

Для досягнення поставленої мети були визначені такі завдання:

- висвітлити сутність забезпечення ефективного використання земельних ресурсів територіальної громади;
- охарактеризувати управлінської діяльності органів влади в галузі земельних ресурсів;
- розкрити особливості комплексного підходу до управління ефективності використання земельних ресурсів територіальної громади;
- обґрунтувати забезпечення ефективного використання земельних ресурсів територіальної громади;
- проаналізувати організаційну структуру використання земельних ресурсів територіальної громади;
- визначити основні проблеми та протиріччя у використанні земельних ресурсів територіальної громади;
- запропонувати шляхи вдосконалення земельних відносин на законодавчому рівні.

Об'єкт дослідження – процес забезпечення ефективного використання земельних ресурсів територіальної громади.

Предмет дослідження – науково - методичне та практичне значення забезпечення ефективного використання земельних ресурсів територіальної громади.

Методи дослідження. Для вирішення окреслених завдань і досягнення поставленої мети було використано комплекс загальнонаукових, спеціально-наукових принципів та методів пізнання, кожен з яких дав змогу об'єктивно й

всесторонньо дослідити особливості стратегічного управління земельними ресурсами регіону та визначити його перспективи розвитку.

Практична значущість результатів дослідження полягає в тому, що теоретичні та методичні положення, які викладені у даній роботі, є науковим підґрунтям для подальшого розвитку теорії використання земельними ресурсами на регіональному рівні. Окрім того, викладені пропозиції можуть бути використані при виборі напрямків розвитку земельних ресурсів регіону. Розроблені пропозиції є раціональними, актуальними і доцільними, являють собою результат кваліфікаційної роботи та можуть бути впроваджені при забезпеченні ефективного використання земельними ресурсами у Бережанській територіальній громаді.

Апробація. За результатами дослідження опубліковано тези доповідей на тему: «Забезпечення ефективного використання земельних ресурсів: інвестиційний потенціал» у збірнику матеріалів доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю «Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах війни та післявоєнної відбудови Територіальної громади» (Тернопіль, ЗУНУ, 31 травня 2022 р.) та «Значення інвестицій в управлінні земельними ресурсами територіальної громади» у науковій інтернет-конференції студентів та молодих вчених «Інноваційні технології в менеджменті та публічному управлінні» (Тернопіль, ЗУНУ, 10 листопада 2022 р.).

Структура роботи. Кваліфікаційна робота, зміст якої викладено на 65 сторінках, складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел із 65 найменувань та містить 4 таблиці та 3 рисунки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1. Сутність забезпечення ефективного використання земельних ресурсів територіальної громади

На сучасному етапі розвитку в дослідженні питання раціонального землекористування більше приділяють увагу поєднанню його економічної та екологічної складових [13]. Важливим заходом організаційно-правового забезпечення раціонального використання земель сільськогосподарського призначення є економічне стимулювання. Воно застосовується до тих суб'єктів господарювання, які проявили себе з позитивної сторони в сфері користування сільськогосподарською землею.

Дієвість та ефективність контролю системи земельних орендних правовідносин забезпечується отриманням з системи обліку і звітності повної і достовірної інформації про операції, що пов'язані з орендою землі. Підтвердити законність цих операцій та вірогідність їх відображення в облікових регістрах покликаний аудит як незалежна форма фінансового контролю. Необхідність проведення аудиторських перевірок на сільськогосподарських підприємствах обумовлена також відсутністю у більшості орендарів зацікавленості у збереженні якісного стану орендованої землі та її раціональному використанню.

Раціональне використання земельних ресурсів передбачає отримання максимального економічного ефекту від їх використання. «Проте економічний ефект, як відомо, може увійти у конфлікт з екологічною раціональністю, і тоді його не можна вважати позитивним, тому поняття раціональності використання земель органічно включає до свого змісту і охорону земель, у першу чергу, це стосується земель сільськогосподарського призначення, адже раціональність їх

використання — це науково, екологічно, економічно, соціально обґрунтоване і найбільш доцільне використання земель, що включає до свого змісту також їх охорону в процесі цього використання» [36].

1. «Аналіз екологічного стану території і впливу на нього господарської (антропогенної) діяльності, еколого-господарське зонування території, розробка концепції і методів організації раціонального використання й охорони земель, системи землевпорядження, пропозицій щодо встановлення режимів використання й охорони земель в адміністративних одиницях» [26];

2. «Виділення особливо цінних сільськогосподарських земель і особливо пильнованих територій (природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного й історико-культурного призначення), установа особливого режиму (заборони) використання земель і відповідних екологічних обмежень» [22].

3. «Установа зон антропогенного забруднення території органічними, хімічними, радіоактивними речовинами вище гранично допустимої концентрації, виробничими відходами, стічними водами, зараження бактеріально-паразитичними мікроорганізмами, карантинними шкідниками і хворобами» [33].

Економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель закріплює ст. 205 ЗК України. Відповідно до якої передбачено наступне економічне стимулювання:

— надання податкових і кредитних пільг деяким громадянам та юридичним особам, на умовах передбачених Земельним кодексом;

— «виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини» [25];

— «звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння; або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами» [26];

– «компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та користувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини» [26].

Перераховані заходи здійснюються органами державної влади з метою зацікавлення суб'єктів господарювання в організації їх діяльності таким чином, що постійно покращувати стан земель, а шкоди, що їм завдається була зведена до мінімуму.

Виділення економічної складової раціонального сільськогосподарського землекористування можна пояснити завданнями самої економічної науки. Адже економічна теорія – це наука про використання суспільством обмежених природних ресурсів (землі) для виробництва різних товарів із подальшим їх обміном.

Адже створені людиною сільськогосподарські екосистеми впливають на стан навколишнього природного середовища. Основним критерієм сучасної господарської діяльності в межах агропромислового виробництва має бути отримання економічної вигоди та дотримання екологічних норм.

Ось чому у використанні земельних угідь необхідно дотримуватися еколого-економічних принципів організації раціонального землекористування, а саме: пріоритетності екологічних вимог над економічними інтересами; забезпечення рівних умов розвитку різних форм власності.

Вартість земельної ділянки; розмір податку; витрати на освоєння ділянки; окупність витрат; трудомісткість і вартість робіт; урожайність сільськогосподарських культур; чистий дохід; диференціальний дохід; вартість валової продукції; втрачена вигода; втрати виробництва

Рівень природної родючості; екологічна різноманітність; густина мережі меж; кількість і площа контурів угідь на 1 га; довжина екоотопів на 1 км²; кількість та середній розмір екологічно стійких ділянок за видами сільськогосподарських угідь, шт., га; коефіцієнт лісистості території; показники територіального розміщення лінійних елементів; величина змитості ґрунтів, т/га; коефіцієнт розкиданості ділянок ріллі; величина стоку опадів; величина втрат

гумусу і поживних речовин, т/га; щільність ґрунтів, г/см³; капітальні витрати на природоохоронні заходи; щорічні витрати на підтримку природоохоронних споруд.

Отже, аналіз зазначеного дає підстави стверджувати, що раціональне використання земель сільськогосподарського призначення – це економічно ефективно, екологічно безпечно та науково обґрунтоване використання сільськогосподарських угідь, засноване на дотриманні вимог пріоритетності земель сільськогосподарського призначення, оптимізації структури сільськогосподарських угідь, врахуванні природних та економічних особливостей кожної земельної ділянки в їх сільськогосподарському освоєнні, захисті земель від шкідливого природного та антропогенного впливу, екологізації процесів землеробства, застосуванні ресурсощадних технологій, усесторонній охороні земель, відтворенні та підвищенні родючості ґрунтів, задоволенні суспільних потреб.

До основних цілей управління земельними ресурсами, де зосереджена державна, комунальна, приватна і колективна власність на землю, відносяться [14, с. 49] :

- захист інтересів суспільства і безпеки держави та громадян;
- забезпечення охоронності, раціонального використання державної і муніципальної власності на землю;
- «підвищення прибутковості об'єктів власності на землю» [14];
- «поліпшення стану об'єктів власності, підвищення їхньої ринкової вартості» [14];
- «оптимізацію виробничих витрат на поліпшення об'єктів власності» [14];
- «забезпечення інтересів територіальних громад у процесі розробки реалізації комплексних програм розвитку держави і муніципальних утворень» [14];
- «вирішення соціальних завдань, пов'язаних з використанням державної і муніципальної власності на землю» [14];

– «розвиток інфраструктури і містобудування» [14].

Реалізація цілей забезпечується через вирішення таких завдань:

- «прийняття законодавчих і нормативних актів» [23];
- «розмежування функцій у сфері регулювання земельних відносин» [23];
- «розмежування повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин» [23];
- «здійснення діяльності з управління земельними ресурсами» [23];
- «постійний аналіз та оцінка ефективності використання земель різних категорій і цільового призначення. [14, с. 51].

Завдання управління земельними ресурсами адміністративного району поділяється між різними органами таким чином:

- «міська рада здійснює прийняття регламентів і програм розвитку територій» [23];
- «міські і сільські виконавчі органи реалізують заходи щодо управління земельними ресурсами поселень, перерозподілу земель, регулюванню земельного ринку, економічному стимулюванню раціонального землекористування» [23];
- територіальні органи виконавчої влади здійснюють управління земельними ресурсами державної власності в межах муніципальних утворень у рамках повноважень, а також можуть виконувати делеговані повноваження.

1.2. Характеристика управлінської діяльності органів влади в галузі земельних ресурсів

Предметом управління є процеси ефективного використання земельних ресурсів адміністративного утворення – Бережанської територіальної громади Тернопільської області.

Об'єктами комунальної власності є землі, що перебувають у межах населених пунктів та за їхніми межами, на яких розміщені майнові об'єкти комунальної власності.

«Суб'єктами місцевого управління є органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації та органи Держгеокадастру України» [23].

«Дії з управління землями мають із правового погляду різний характер. Дії з вилучення і надання земель мають правонаділяючий характер, з ведення земельного кадастру – правозабезпечуючий, з охорони земель – правоохоронний» [23].

Основними пріоритетами реалізації завдань у сфері земельних відносин у органів влади управління земельними ресурсами адміністративного центру виступають [53]:

- розробка та реалізація місцевими органами влади плану заходів щодо подальшого розвитку земельних відносин на території міста (села, району);
- встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць;
- виконання робіт по землеустрою та землевпорядкуванню;
- ефективне інформаційне забезпечення територіальної громади про стан справ у відповідній галузі;
- комерційна реалізація земель з метою раціонального використання території міста.

На виконання актів законодавства у сфері земельних відносин, з метою здійснення ефективного управління, органи влади у процесі своєї діяльності приймають управлінські рішення.

«Управлінське рішення – це початковий і основний момент в організації діяльності кожного керівника» [28, с. 63]. Відповідальність керівника за прийняття рішень дуже висока. Керівник не має права приймати непродуманих і необґрунтованих рішень.

Органи влади адміністративного району та суб'єкти управління вищого рівня, які мають повноваження здійснювати управління земельними ресурсами території області приймають управлінські рішення (рішення, розпорядження, накази), які мають відповідати певним правилам.

До управлінського рішення в цілому, та рішення з питань управління земельними ресурсами зокрема, пред'являють ряд загальних вимог:

- всебічна обґрунтованість;
- своєчасність;
- повнота змісту;
- повноважність.

Управління земельними ресурсами органами місцевого самоврядування здійснюється відповідно до чинного законодавства та рішення приймаються сесіями рад [51].

Сесія ради — це сукупність пленарних засідань, а також засідань її постійних комісій. Всі ради Тернопільської області мають у своєму складі постійні комісії з питань земельних відносин, охорони навколишнього середовища, адміністративно-територіального устрою, які працюють згідно із відповідним Регламентом ради та Положень про свою діяльність.

Всі рішення сільських, районної та обласної ради з питань управління земельними ресурсами Тернопільської області проходять погодження комісій з питань земельних відносин і лише після такого погодження рішення може бути включене до переліку питань для прийняття відповідною радою. Рішення ради із земельних питань ухвалюється на пленарному засіданні ради більшістю від загального складу ради, як того вимагає частина 2 статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування».

Рада не має права передати повноваження щодо вирішення земельних питань жодному іншому органу.

Сільські, голови районної та обласної ради не наділені самостійними повноваженнями щодо управління земельними ресурсами, а мають лише координаційні повноваження [38].

Голова Тернопільської обласної державної адміністрації, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [46], на виконання вимог земельного законодавства приймає розпорядження і доручення в межах своєї компетенції та повноважень.

З метою ефективного здійснення управління земельними ресурсами, дотримання законності та правопорядку у земельній сфері в структурі

облдержадміністрації діє Управління з питань агропромислового та економічного розвитку. Також свої повноваження у відповідній сфері здійснює Відділ містобудування, архітектури, житлово-комунального господарства, інфраструктури та будівництва облдержадміністрації (надання висновків, відповідно до Генеральних планів, планів забудови, щодо наявності чи відсутності обмежень на земельні ділянки) [41].

Процедура прийняття розпорядження головою облдержадміністрацією щодо управління земельними ділянками здійснюється відповідно до чинного законодавства.

Проекти розпоряджень голови облдержадміністрації (далі - проекти розпоряджень) готує Управління агропромислового та економічного розвитку облдержадміністрації або юридичний відділ апарату. Головного розробника визначає голова або, у визначених законом випадках, заступник голови облдержадміністрації усно або накладання резолюції на вхідному документі (клопотанні, заяві).

Розпорядження голови облдержадміністрації, що стосуються земельних питань оприлюднюються в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації» на офіційному веб-сайті органу влади [57].

Відповідно до розпорядження голови обласної державної адміністрації від 24 червня 2014 року №134 «Про консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, служби і комісії районної державної адміністрації» [41] при облдержадміністрації створена та діють:

- Комісія з вибору, обстеженню і відведенню земельних ділянок для державних, громадських потреб, внутрішнь-господарського будівництва та здійснення підприємницької діяльності.
- Комісія з добору земельних ділянок, які виставляються для продажу у власність або прав на них на аукціоні в Тернопільській обл.
- Комісія з визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню.

- Комісії з визначення розміру та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам.

Питання управління земельними ресурсами району заслуховуються на колегіях облдержадміністрації та за результатами напрацьовуються рекомендації щодо земельних питань.

Бережанський Центр адміністративних послуг був створений як структурний підрозділ облдержадміністрації та розпочав роботу у 2013 році.

Через Відділ з питань надання адміністративних послуг та Державної реєстрації здійснюється надання послуг у сфері земельних відносин (надання різного роду витягів, здійснення реєстрації права власності).

Тернопільська обласна державна адміністрація виконує свої повноваження щодо управління земельними ресурсами району відповідно до ст. 122 Земельного кодексу України та координує діяльність облдержадміністрації.

Облдержадміністрація організовує виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та здійснює контроль за їх реалізацією на всій території області.

Облдержадміністрація бере участь у підготовці пропозицій до проектів стратегій, програм соціально-економічного, культурного розвитку області та відповідних державних і регіональних цільових програм з питань агропромислового виробництва та охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів.

З метою виконання земельного законодавства голова облдержадміністрації видає розпорядження та надає доручення [52].

Відповідно до проведеної реформи органів Держгеокадастру, лише обласні управління наділені управлінськими функціями [47]. Відповідно до абзацу 2 частини 1 Положення про Головне управління Держгеокадастру у Тернопільській області голова обласної державної адміністрації координує діяльність управління і сприяє йому у виконанні своїх повноважень. Тобто, на

обласному рівні територіальний орган центрального органу у сфері земельних ресурсів певною мірою підпорядкований голові облдержадміністрації.

Основними напрямками діяльності обласного управління на території області в цілому та адміністративного району, зокрема є:

- надання адміністративні послуги;
- геодезія та картографія;
- державний нагляд;
- розпорядження землями в межах повноважень.

Головне управління Держгеокадастру, з метою здійснення власної розпорядчої діяльності земельними ресурсами району (землі за межами населених пунктів) видає накази а на виконання резолюцій голови облдержадміністрації є головним розробником проектів розпоряджень.

Організаційна взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у процесі здійснення управління використанням земельних ресурсів здійснюється відповідно до нормативних документів, визначається за територіальним принципом та призначенням і галузевою приналежністю земельного фонду.

Висновки до розділу 1

1. Стратегічне управління земельними ресурсами можна розглядати як цілеспрямований, організаційний та регулюючий вплив держави на стан та розвиток земельних відносин. До основних принципів стратегічного управління земельними ресурсами, серед іншого, відносять: принцип економічного регулювання раціонального землекористування; принцип цільового використання земель; принцип пріоритету сільського господарства на землю та ін.

2. Методи державного управління земельними ресурсами, а також вимоги до сучасної управлінської діяльності забезпечують формування певних

принципів, що виявляються як об'єктивна необхідність, яка характеризує визначений зв'язок у системі.

3. Управління земельними ресурсами здійснюється шляхом поєднання різних методів і механізмів в залежності від особливостей та складності прийнятих рішень. Але ні жодне управлінське рішення не буде обґрунтованим і виконаним при відсутності необхідного і достатнього забезпечення.

4. За роки незалежності, якими супроводжувалася земельна реформа, було прийнято ряд нормативних актів, спрямованих на забезпечення функціонування системи державного управління земельними ресурсами. Проте створене правове поле потребує вдосконалення. Зокрема, неврегульованими залишаються питання про формування ринку земель, розвиток іпотечного кредитування, вдосконалення системи земельних платежів, поліпшення організації державного контролю за використанням та охороною земель.

РОЗДІЛ 2

ОЦІНКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

2.1. Комплексний підхід до управління ефективності використання земельних ресурсів територіальної громади

Комплексний підхід при прийнятті управлінських рішень враховує найважливіші взаємопов'язані і взаємозалежні фактори зовнішнього і внутрішнього середовища галузі управління — технологічні, економічні, екологічні, організаційні, демографічні, соціальні, психологічні, політичні.

Земля має особливу соціальну значущість і як природний ресурс, територія, і як нерухомість. Земля визначається як фізичний об'єкт, що має свою топографію та територіально-просторові характеристики; більш широкий комплексний підхід включає у поняття землі також природні ресурси: ґрунт, корисні копалини, воду та біоту землі. Земельні ресурси мають використовуватися таким чином, щоб здобути користь з усіх цих характеристик.

Сьогодні немає альтернативи системним змінам у земельних відносинах на базі стратегічного планування земельних відносин, узгодженості заходів економічної, екологічної, соціальної та продовольчої політики держави, їх спрямованості на позитивні кінцеві соціально-економічні результати.

У даному контексті під стратегією слід розуміти систематизацію дій уряду, Держгеокадастру та його територіальних органів, органів державної влади та місцевого самоврядування, що визначатимуть принципові підходи до розв'язання питань власності на землю, мотивації та стимулювання ефективного землекористування, забезпечення продовольчої та екологічної безпеки.

Стратегія земельної політики має ґрунтуватися на таких концептуальних засадах:

- забезпечення суспільно-політичної та соціальної функцій землі як території держави і власності народу України;

- державне забезпечення громадянам та юридичним особам захисту прав власності на землю та землекористування;
- залучення землі до ринкового обігу;
- дотримання соціальної справедливості під час перерозподілу земель сільськогосподарського призначення та їх залучення до ринкового обігу;
- урахування пріоритетності екологічних вимог щодо охорони земель, відтворення родючості ґрунтів і раціонального використання продуктивних земель;
- безумовне дотримання всіма землевласниками та землекористувачами норм чинного законодавства, що регулюють земельні відносини;
- забезпечення рівних умов розвитку різноманітних форм господарювання на землі шляхом формування та вдосконалення механізму аграрної і земельної політики.

Лише комплексне територіально-просторове планування та управління, є найважливішим практичним шляхом врегулювання конфліктів людських потреб, розширення економічної діяльності та уникнення тиску на відносини, пов'язані із земельними ресурсами.

Комплексний підхід до вивчення всіх видів землекористування дозволяє звести до мінімуму конфлікти, розробити найбільш ефективні варіанти та пов'язати соціально-економічний розвиток з охороною та покращанням навколишнього природного середовища, сприяючи тим самим досягненню цілей сталого розвитку.

Суть комплексного підходу полягає в координації секторального планування й управління діяльністю, пов'язаною з різними аспектами землекористування.

Мета комплексного підходу до планування та раціонального використання земельних ресурсів полягає у спрощенні виділення землі для тих видів використання, що забезпечать більш стале отримання вигод, а також у сприянні переходу до раціонального та комплексного використання земельних ресурсів.

Питання територій, що охороняються, права приватної власності, права мешканців територіальних громад.

Зокрема йдеться про таке:

- перегляд та розробку політики, що спрямована на підтримку найбільш оптимального та раціонального використання земельних ресурсів;
- удосконалення та укріплення систем планування, управління та оцінки земельних ресурсів;
- укріплення установ і координаційних механізмів у сфері землекористування;
- створення механізмів сприяння активній участі всіх зацікавлених сторін, органів місцевого самоврядування, місцевого населення, у процесі прийняття рішень щодо землекористування та управління земельними ресурсами.

Урядовим органам за підтримки регіональних і міжнародних організацій для сприяння найбільш оптимальному та раціональному використанню земельних ресурсів необхідно вжити таких заходів:

- розробити комплексну систему визначення цілей і вироблення політики на національному, регіональному та місцевому рівнях з урахуванням екологічних, соціальних, демографічних та економічних питань;
- розробити політику, що стимулює раціональне землекористування та управління земельними ресурсами, врахувати питання фонду земельних ресурсів, демографічні питання та інтереси місцевого населення;
- переглянути механізми правового регулювання з метою визначення корегувальних заходів для підтримки раціонального землекористування та обмеження передачі продуктивних орних земель під інші види використання;
- використовувати економічні засоби та розробити організаційні механізми та стимули для заохочення найбільш оптимального землекористування та раціонального використання земельних ресурсів;

– заохочувати використання принципу делегування повноважень щодо розробки політики на низові рівні державної влади в межах використання участі місцевого населення.

Центральним органам влади необхідно провести огляд та за необхідності переглянути системи планування та управління для сприяння комплексному підходу. «Вони вирішують завдання щодо розроблення державних, галузевих і регіональних програм з питань регулювання земельних відносин, установлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, раціонального використання земель, їх відтворення та охорони, проведення моніторингу земель, відтворення родючості ґрунтів, ведення державного земельного кадастру і територіального планування» [24].

Системи планування мають сприяти врахуванню таких екологічних компонентів, як повітряне середовище, водні земельні та інші природні ресурси, на основі екологічного планування ландшафтів. Вивчити та за необхідності розробити нові підходи до фінансування програм. За його відсутності програми залишаються невітленими ідеями. Укріплення систем планування можливо за умов підготовки докладних кадастрів продуктивності земель для використання їх у якості керування щодо раціонального надання, управління та використання земельних ресурсів на національному та місцевому рівнях.

До засобів планування та управління слід віднести розробку більш досконалих систем обробки та комплексного аналізу даних про землекористування та земельні ресурси. Необхідно також на систематичній основі використовувати методи та процедури оцінки екологічних і соціально-економічних наслідків, ризиків, вигод і витрат, пов'язаних з конкретними заходами.

На державному рівні потрібно провести аналіз методів обліку земельних ресурсів та їх вартості.

Урядові органи, що мають повноваження у сфері землекористування, мають бути залучені до процесу комплексного управління землями та земельними ресурсами.

Особливу увагу органам державної влади слід звернути на укріплення інформаційних систем, що необхідні для прийняття рішень та оцінки майбутніх змін щодо землекористування та раціонального використання земель. Для цього необхідно вжити таких заходів:

- укріпити інформаційні системи та системи систематичного нагляду й оцінки екологічних, економічних і соціальних даних, пов'язаних із земельними ресурсами на національному, регіональному, місцевому рівнях, а також потенційних можливостей земель і моделей землекористування та раціонального використання земельних ресурсів;
- укріпити міжвідомчу координацію даних про земельні ресурси та розширити національні можливості щодо збору та оцінки даних;
- укріпляти механізми координації діяльності установ, що займаються питаннями землекористування, з метою урахування секторальних проблем і стратегій та сприяння їх узгодженню з положеннями сталого розвитку;
- надавати в доступній формі відповідну технічну інформацію органам місцевого самоврядування необхідну для прийняття ними обґрунтованих рішень щодо землекористування та раціонального використання земель;
- підтримувати недорогі системи збору інформації на рівні територіальних громад про стан та процеси змін земельних ресурсів.

На регіональному та районному рівнях управління головні проблеми стосуються питань приватизації, цільового використання земель, оцінки, земельного кадастру, землевпорядкування, а також купівлі-продажу.

Сучасний розвиток системи державного та муніципального управління потребує впровадження нових підходів у системі управління земельними ресурсами. Одним з найбільш ефективних є програмно-цільовий підхід. «Програмно-цільовий підхід може виступати дієвою (більш конкретною) складовою комплексного підходу в системі управління земельними ресурсами, він є способом вирішення складних проблем шляхом розробки та проведення системи програмних заходів, що орієнтовані на цілі, досягнення яких забезпечить вирішення виниклих проблем, цьому методу притаманний розгляд

сукупності цілей та цільових завдань, що створюють багаторівневу, ієрархічно побудовану цільову систему, що охоплює всі цільові елементи проблеми з урахуванням всіх її сторін» [44].

Цільові програми щодо підвищення ефективності управління земельними ресурсами вирішують такі питання [40]:

- формування територій і встановлення меж населених пунктів;
- інвентаризація земель несільськогосподарського призначення;
- встановлення меж прибережних захисних смуг водних об'єктів;
- виділення територій рекреаційного, природно-заповідного та інших особливо цінних земель;
- визначення меж прибудинкових територій;
- ведення державного земельного кадастру;
- заходи з охорони земель щодо збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів.

Комплексний підхід передбачає участь у плануванні державних, регіональних, місцевих органів влади для уточнення проблем, узагальнення досвіду, урахування пропозицій щодо управління земельними ресурсами та має базуватися на базі комплексного аналізу кадастрових даних.

2.2. Обґрунтування забезпечення ефективного використання земельних ресурсів територіальної громади

«Питання земельних відносин, що виникають у процесі володіння, користування та розпорядження земельними ресурсами, завжди було визначальним у будь-якій економічній системі. Світовий досвід переконує, що вирішення економічних і соціальних проблем нашої держави неможливе без формування земельних відносин ринкового типу» [36].

«На сьогодні ситуація щодо ефективного управління земельними ресурсами залишається складною і такою, що потребує невідкладного поліпшення, найактуальнішими проблемами є: незавершеність процесів

реформування економічних та правових відносин власності; недосконалість системи державного управління у сфері використання і охорони земель, земельного законодавства та інфраструктури ринку земель, нерозвиненість автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, відсутність механізму економічного стимулювання використання і охорони земель» [54].

Комплексний розгляд полегшує вибір необхідних коштів і альтернативних варіантів, що на сталій основі забезпечує максимально можливу продуктивність їх використання.

Можливо забезпечити сполучення існуючих методів, рамок і процесів для полегшення такого комплексного розгляду. Все це є необхідною підтримкою для процесу планування й управління на національному, регіональному й місцевому рівні, рівні екосистем або районному рівні, а також для розробки конкретних планів дій. Багато з його елементів уже є, але існує необхідність у більш широкому їхньому застосуванні, подальшому розвитку й посиленні.

У широкому розумінні мета управління земельними ресурсами полягає в полегшенні виділення землі для тих видів використання, які забезпечують найбільш стійке одержання вигід, і в сприянні переходу до раціонального й комплексного використання земельних ресурсів. При цьому варто враховувати екологічні, соціальні й економічні аспекти. Саме системний підхід покладається в основу стратегічної багаторівневої моделі територіального управління земельними ресурсами, в якій необхідно розглядати не одну мету, а систему взаємопов'язаних цілей, а саме:

- проведення перегляду й вироблення політики, спрямованої на підтримку найбільш оптимального землекористування й раціонального використання земельних ресурсів;
- удосконалення й зміцнення систем планування, управління й оцінки земельних ресурсів;
- зміцнення установ і координаційних механізмів в сфері регулювання земельних ресурсів;

- створення механізмів сприяння активній участі всіх зацікавлених сторін, зокрема територіальних громад, у процесі прийняття рішень в сфері землекористування й управління земельними ресурсами.

Для забезпечення найбільш раціонального землекористування й раціонального управління земельними ресурсами потрібно:

- запровадити методологію стратегічного управління земельними ресурсами з визначенням стратегічних цілей та запровадженням узгодженої на національному, регіональному й місцевому рівнях державної політики з урахуванням екологічних, соціальних, демографічних і економічних питань конкретної адміністративно- територіальної одиниці;

- розробити дієві механізми, що стимулюють раціональне землекористування й управління земельними ресурсами, а також урахувати питання, що стосуються фонду земельних ресурсів, демографічні питання й інтереси місцевого населення;

- переглянути правове середовище, включаючи закони, положення й процедури забезпечення виконання законодавства, з метою визначення корегувальних мір, які необхідні для підтримки раціонального землекористування й управління земельними ресурсами й обмеження передачі продуктивних орних земель під інші види використання;

- застосовувати економічні важелі й стимули для заохочення найбільш оптимального землекористування й раціонального використання земельних ресурсів;

- заохочувати застосування принципу делегування повноважень відносно розробки земельної політики на місцевий рівень в рамках вживання ефективних заходів і підходів, що забезпечує участь територіальних громад в процесі управління земельними ресурсами [66, с. 58].

На відповідних рівнях управління слід заохочувати вдосконалювання, подальшу розробку й широке застосування сучасних методів управління, що сприяють комплексному підходу до використання земельних ресурсів. Із цією метою необхідно:

- розробити більш досконалі системи обробки й комплексного стратегічного аналізу даних про землекористування й земельні ресурси;
- на системній основі застосовувати методи й процедури оцінки екологічних і соціально-економічних наслідків, ризику, витрат і вигід, пов'язаних з конкретними заходами.

Потребує вдосконалення система інформаційного забезпечення для прийняття рішень і оцінки майбутніх змін відносно землекористування й раціонального використання земельних ресурсів. Із цією метою слід:

- зміцнити інформаційні системи й системи постійного спостереження й оцінки екологічних, економічних і соціальних даних, пов'язаних із земельними ресурсами на глобальному, регіональному, національному й місцевому рівнях, а також потенційних можливостей земель і моделей землекористування й раціонального використання земельних ресурсів;
- зміцнити координацію між існуючими секторальними системами даних про землю й земельні ресурси й розширити національні можливості по збору й оцінці даних;
- надавати в доступній формі необхідну інформацію органам державної влади та органам місцевого самоврядування, заінтересованим підприємствам, установам і організаціям;
- підтримувати керовані на рівні територіальної громади системи збору порівнянної інформації про стан і процеси зміни земельних ресурсів, включаючи ґрунти, лісовий покрив, живу природу, клімат і інші елементи.

Забезпечення ефективного управління земельними ресурсами тісно пов'язано зі зміцненням та координацією діяльності органів управління на різних рівнях, для чого необхідно:

- переглянути й, при необхідності, змінити повноваження територіальних органів управління (з точки зору горизонтальних зв'язків на рівні області, району, населеного пункту), що займаються питаннями землі й земельних ресурсів, для того щоб конкретно врахувати на міждисциплінарній основі екологічні, соціальні й економічні питання;

- зміцнювати механізми координації діяльності органів управління, що займаються питаннями землекористування й раціонального використання ресурсів (горизонтальна координація в системі багаторівневого управління), з метою сприяння обліку секторальних проблем і стратегій;

- розширювати повноваження місцевих органів влади в галузі земельних відносин і вдосконалювати координацію з діяльністю на більш високих рівнях (вертикальна координація).

Досягнення визначеної мети передбачає:

- внесення змін до земельного законодавства про спрощення процесу приватизації об'єктів із земельними ділянками [81, с. 60];

- розроблення та реалізацію середньострокових регіональних програм використання та охорони земель;

- уніфікацію та спрощення адміністративних та погоджувальних процедур;

- скорочення строків прийняття рішень;

- лібералізацію земельних відносини щодо земель сільськогосподарського призначення;

- удосконалення платності землекористування;

Враховуючи наведене, досягнення стратегічних цілей шляхом вирішення зазначених завдань надасть змогу досягти сталого розвитку землекористування на регіональному рівні. «В економічній сфері – підвищиться інвестиційна привабливість українського землекористування; завдяки більш раціональному використанню природно-ресурсного потенціалу земель зросте ефективність виробництва» [18]. «В екологічній сфері – гарантуватиметься техногенно-екологічна безпека життєдіяльності людини, збереження та збагачення довкілля» [29]. «У соціальній сфері – буде поліпшено умови праці й життя сільського населення, створиться та підтримуватиметься повноцінне життєве середовище» [33].

З метою організації дієвого контролю за використанням та охороною земель на етапі запровадження ринку земель у державі слід здійснити заходи

організаційного характеру із внесенням відповідних змін до законодавства, серед яких:

- розмежування повноважень між відомствами й органами влади щодо здійснення контролю за використанням та охороною земель; визначення статусу громадських інспекторів із контролю за використанням та охороною земель (призначення, повноваження тощо);
- встановлення адміністративної відповідальності землевласників та землекористувачів за погіршення якісного стану ґрунту;
- встановлення критеріїв оцінки погіршення якості ґрунтів і методології здійснення контролю їх родючості.

Запровадження зазначених удосконалень нормативно-правової бази та застосування організаційних заходів дадуть змогу створити економічні важелі впливу на стан збереження й відтворення якісних характеристик основного національного багатства нашої держави – землі.

Фактично дії уповноважених органів з державного контролю за використанням і охороною земель переважно є реагуванням на зловживання у сфері землекористування, а функції щодо запобігання порушенням та коригування державної земельної політики майже не виконуються. Контроль над земельними ресурсами та землекористуванням здійснюють самі органи управління, що не дає можливості створити ефективні й прозорі системи контролю та аудиту.

Отже, Земельним кодексом України передбачено три види контролю за використанням та охороною земель: державний контроль, самоврядний контроль, громадський контроль. Проте, передбачений контроль за використанням та охороною земель не є ефективним, а тому підвищення рівня його ефективності є актуальним завданням сьогодення.

2.3. Аналіз організаційної структури використання земельних ресурсів територіальної громади

«Удосконалення організаційної форми управління здійснюється з урахуванням об'єктивних закономірностей її розвитку – відповідності рівня

організації управління рівню розвитку організаційно-економічної системи, забезпечення оптимального співвідношення структури угідь, типів землекористувань та інших заходів щодо вдосконалення системи управління мають бути адекватними перетворенням, що здійснюються в економіці країни» [36].

«Урахування закономірностей і відповідності управління земельними ресурсами рівню нових земельних відносин країни та соціально- економічному розвитку землекористування конкретних регіонів дає змогу оцінити форму управління, зробити висновок про необхідний напрям її зміни» [47].

На формування організаційної структури впливають багато чинників, різних за природою. «Головні серед них – соціально-політичні (політичні, економічні та ін.) та організаційно-технічні (що відображають особливості технічного розвитку продуктивних сил, перетворення інформації, організації управління)» [36]. Основні типи відносин у структурі управління формально регламентовані.

З метою розширення самостійності головних ланок системи управління центральний орган з питань земельних ресурсів повинен делегувати частину своїх функцій територіальним органам управління та органам місцевого самоврядування. У процесі делегування:

- для кожної ланки структури необхідно чітко окреслити коло завдань, які вона повинна розв'язувати самостійно;
- встановити повноваження кожної ланки структури;
- визначити відповідальність за прийняття рішень.

У процесі формування нових і вдосконалення діючих структур управління доцільно виділити такі етапи їх проектування: аналітичний (вивчення структур, що існують), проектний (розробка нової або модернізація діючої структури) і організаційний (впровадження).

Організаційно-структурні схеми апарату управління повинні відображати склад структурних підрозділів та їх функцій, підпорядкованість підрозділів і внутрішню структуру кожного з них, форми зв'язків між ними.

Державне регулювання розвитку системи сталого землекористування в регіоні має здійснюватися через систему взаємозв'язаних прогноз-планів, програм і проектів землеустрою території (область, район, місто).

Організаційна структура управлінських підрозділів по земельних ресурсах повинна логічно вписуватися в загальну структуру органів державного управління. В основу її можливо покласти структуру завдань землеустрою на сучасному етапі реформування землекористування.

З урахуванням цільової орієнтації аналізу проблемної ситуації, організаційно-управлінська структура управління земельними ресурсами повинна включати такі системні блоки:

- запровадження стратегічного управління земельними ресурсами; підвищення мотиваційного ефекту перетворень в земельних відносинах і землекористуванні (формування системи ринкової економіки землекористування переорієнтація практики безоплатної приватизації землі та поетапне відновлення загальних умов ефективної організації використання земель;
- створення нової системи землекористування на інноваційних засадах;
- вдосконалення системи і механізмів управління земельними ресурсами та інформаційного забезпечення.

На різних управлінських рівнях ці цільові завдання диференціюються від їх пріоритету.

«Стратегічне управління висуває нові вимоги до організаційної структури управління земельними ресурсами на регіональному рівні, перетворення діючих організаційних структур управління в стратегічного типу найчастіше пов'язані з процесами дебюрократизації: переходом від бюрократії в адхократію шляхом скасування ієрархічних рівнів, жорсткого поділу праці, а також за допомогою впровадження інших заходів, які підвищують гнучкість організації, стимулюють її розвиток» [60, с. 92].

Так, у протилежність бюрократичним, розвиваються організаційні структури адхіократичного типу, які функціонують у змінних, невизначених умовах. Саме організаційна структура забезпечення стратегічного управління земельними ресурсами на регіональному рівні повинна бути зорієнтована на реакцію на зміни в зовнішньому середовищі.

Для координації різного роду програм, пов'язаних тим чи іншим чином з використанням земельних ресурсів та визначення перспектив їх стратегічного розвитку необхідно передбачити створення у складі територіальних органів Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру спеціального підрозділу з питань стратегічного управління земельними ресурсами. Основні напрямки діяльності цього підрозділу повинні полягати в наступному:

- координація діяльності організаційних структур управління на регіональному рівні в процесі запровадження стратегічного управління земельними ресурсами забезпечення координації дій щодо розробки та реалізації регіональних стратегій, регіональних програм використання та охорони земель, підтримки пріоритетних регіональних галузевих програм;
- координація діяльності різних структур, в компетенції яких знаходяться окремі питання регулювання земельних відносин, щодо використання, охорони та збереження земель;
- створення умов для оптимального в часі і просторі розподілу земель по галузях економіки, землекористувачам і угіддям;
- сприяння раціоналізації пропорцій між приватною та іншими формами володіння й користування земельними ресурсами;
- вишукування земельних резервів і забезпечення найбільш раціонального їх використання;
- організація та проведення наукових досліджень для визначення ефективних механізмів забезпечення досягнення стратегічних та реалізації оперативних завдань, запровадження їх результатів у практику управлінської діяльності;

- сприяння ініціативам громадських об'єднань щодо забезпечення ефективного використання земельних ресурсів;
- організація своєчасного і належного розгляду заяв громадян та клопотань підприємств, установ, організацій, підготовка і видача щодо них висновків, вжиття заходів для усунення причин, що викликають скарги з питань стратегічного управління земельними ресурсами;
- організація моніторингу (результуючих показників, проектів і програм стратегії, громадської думки) та оцінювання реалізації стратегічного плану регулювання земельних відносин та управління земельними ресурсами.

Таким чином, підрозділ з питань стратегічного управління земельними ресурсами відповідно до визначених завдань виконує методологічну, організаційну, координаційну, навчально-практичну, консультативну, аналітичну, інформаційно-кумулятивну та комунікативну функції.

Відповідно до цього підрозділ з питань стратегічного управління земельними ресурсами:

- готує науково обґрунтовані рекомендації та розробляє проекти нормативних документів щодо реформування та вдосконалення системи управління на засадах запровадження системи стратегічного управління земельними ресурсами;
- узагальнює результати практичної діяльності та перелік проблем виконавчих органів, в компетенції яких знаходяться окремі питання регулювання земельних відносин щодо використання, охорони та збереження земель, та розробляє науково обґрунтовані рекомендації щодо вдосконалення системи підпорядкування, взаємодії та підвищення ефективності роботи цих органів;
- розробляє та забезпечує впровадження комплексу заходів, що застосовуються з метою найбільш ефективного використання, збереження та охорони земель регіону;

- проводить моніторинг законодавства з метою забезпечення відповідності дій виконавців стратегій, програм соціально-економічного розвитку, цільових програм змінам у нормативно-правовій базі;

- готує науково обґрунтовані аналітичні довідки, оцінки подій, прогностичні висновки та пропозиції щодо реалізації регіональних стратегій, регіональних програм використання та охорони земель, підтримки пріоритетних регіональних галузевих програм;

- збирає, накопичує, опрацьовує, систематизує, зберігає та передає корисні і достовірні відомості, які відбивають процеси, що відбуваються в регіоні, в його зовнішньому середовищі, визначає потенціал і потреби територіальних громад в земельних ресурсах;

- сприяє оптимізації використання інформації в операційній, технічній та навчально-практичній діяльності, забезпечує впровадження сучасних інформаційних технологій у діяльність виконавчих органів та органів місцевого самоврядування;

- сприяє створенню інформаційної та пошукової систем для забезпечення відповідною інформацією органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування регіону організує роботу, пов'язану зі створенням і веденням бази інвестиційно привабливих територій регіону;

- за відповідним дорученням бере участь у переговорах з представниками ділових кіл, установ та організацій іноземних держав з питань;

- бере участь у засіданнях експертних груп, конференціях, семінарах тощо з питань, що належать до його компетенції;

- розглядає звернення (заяви, пропозиції, скарги, клопотання) юридичних і фізичних осіб з питань, що належать до його компетенції [63, с. 177-178].

Із утворенням підрозділу з питань стратегічного управління земельними ресурсами посилюється цільова обґрунтованість, зростає узгодженість прийняття управлінських рішень на регіональному рівні.

Процеси управління земельними ресурсами в регіоні пов'язані з відмінностями історичних, соціальних і економічних умов. Тому функціональна система управління земельними ресурсами в конкретному регіоні буде відрізнятися від інших. Але вона завжди буде базуватись на типовій моделі структури управління земельними ресурсами. Участь в управлінні земельними ресурсами області зі сторони єдиної системи державних органів земельних ресурсів

В цілому слід зазначити, що створення у складі територіальних органів Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру спеціального підрозділу з питань стратегічного управління земельними ресурсами підвищить рівень координації різного роду програм, пов'язаних тим чи іншим чином з використанням земельних ресурсів та визначення перспектив їх стратегічного розвитку.

Висновки до розділу 2.

1. Достатнє зволоження, сприятливий температурний режим та ґрунтовий покрив створюють на всій території області, в цілому, сприятливі умови для вирощування сільськогосподарських культур лісостепової зони, зокрема, пшениці, ячменю, жита, вівса, цукрових буряків, картоплі, овочевих та кормових культур; у південних районах – плодкових та ягідних культур.

За біопродуктивним потенціалом земельного фонду Тернопільщина один з провідних регіонів України. Земельний фонд Тернопільської області станом на 1 січня 2020 року складає 1382,4 тис.га, з них 1046,2 тис.га або 76 відсотків займають сільськогосподарські угіддя.

2. «Основними антропогенними факторами, що впливають на стан земель та довкілля, є сільське господарство, промисловість, транспорт, енергетика, виділено основні тенденції впливу потенційних зовнішніх чинників на використання земельних ресурсів Тернопільської області за такими компонентами: політичними, економічними, соціальним, технологічними, правовими, міжнародними, екологічними та демографічними» [36].

3. Однією з основних функцій органів влади, які здійснюють державне управління земельними ресурсами, є контроль за використанням та охороною земель. В Україні чинним законодавством передбачено державний, громадський і самоврядний контроль за використанням та охороною земель. Наразі система контролю за використанням та охороною земель не є дієвою, що зумовлене рядом причин, серед яких: дублювання функцій контролю різними органами виконавчої влади, недостатньо врегульований порядок здійснення контролю за використанням та охороною земель, відсутність об'єкта самоврядного контролю.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

3.1. Визначення основних проблем та протиріч у використанні земельних ресурсів територіальної громади

Світовий досвід свідчить, що використання земельних ресурсів у розвинутих країнах починається з усвідомлення того, що землеустрій – це першооснова земельних відносин. Виходячи з цього положення, й здійснюється планування.

«У Великобританії під час продажу землі та іншої нерухомості не можна змінити їх цільове використання без погодження з тамтешньою радою з планування при адміністраціях міст, районів, графств і муніципалітетів» [36]. «Це пояснюється тим, що зміна «іпостасі» земельної ділянки може спричинити її істотне збільшення чи зменшення її вартості, нині питання розвитку територій, планування використання земель і забудови в містах, а також удосконалення землеволодіння та землекористування розглядають на основі ієрархічно взаємозалежних загальних структурних (Comprehensive) і місцевих (Municipal) планів» [41].

В Україні ні на державному рівні, ні на рівні сільських, селищних районних рад, на жаль, затверджених програм розвитку земельних відносин або не існує, або є лише поодинокі приклади. Залишаються невирішеними завдання підвищення якості цільового використання земель та контролю за цим, що вимагають створення ефективних заходів у рамках програмно-цільових методів управління. На початок земельної реформи і до сьогодні відсутні концепція розвитку земельної реформи та програма комплексного управління земельними ресурсами.

Обіг земель потребує її чіткого опису як об'єкта нерухомості з такими характеристиками, як адреса, площа, межі, вартість, призначення та обмеження у використанні тощо. Земля має розглядатися як цілісний територіальний природно-господарський об'єкт, що визначає розвиток країни та її регіонів, що потребує законодавчого закріплення програмних дій, а також оптимізації структури органів державного управління у сфері земельних і майнових відносин. Ефективність запропонованих заходів має визначатися за результатами виконання виробничих, науково-технічних, екологічних та соціально-політичних функцій.

«Головною метою земельної політики має бути стабільність та ефективність функціонування системи сільськогосподарського землекористування, зорієнтованої на вирішення питань продовольчої безпеки країни та досягнення добробуту сільських громад і територій» [55].

Планування та раціональне використання земель на принципах сталого розвитку можливо за умови розвитку людських ресурсів. Відповідний розвиток (підготовка) буде стимулювати місцеві ініціативи щодо раціонального використання земельних ресурсів. Зокрема, необхідно зробити акценти на таке:

- міждисциплінарних і комплексних підходах у шкільних програмах, програмах технічної та університетської підготовки;
- забезпечення професійної підготовки у відповідних управлінських підрозділах для вироблення у них комплексного та раціонального підходу до використання земельних ресурсів;
- забезпечення підготовки в територіальних громадах щодо методів раціонального використання земельних ресурсів.

Планування використання земельних ресурсів є нагальною потребою сучасності та має здійснюватись у межах державної стратегії земельної політики, відсутність якої унеможлиблює комплексне управління земельними ресурсами України.

Останнім часом у використанні земельних ресурсів відбуваються важливі інституціональні зміни, які раніше завжди перебували у державній власності та

управлінні. Земельні ресурси передають у тимчасове користування бізнесу, залишаючи за собою право регулювання і контролю за їх діяльністю. Це пов'язано з тим, що, з одного боку, територіальні громади не можуть бути приватизовані через законодавче поле та свою стратегічну, економічну і соціально-політичну значущість, а, з іншого боку, бюджет не має достатньої кількості коштів для їх відтворення. За кордоном це протиріччя знайшло своє вирішення шляхом використання концепції шляхом приватного партнерства, що представляє собою альтернативу приватизації земель, які належать власності територіальної громади або державній власності. Таке партнерство має вигляд організаційного альянсу між державою і територіальною громадою для реалізації проблемних питань у широкому спектрі сфер діяльності. Як будь-який проект, кожен такий альянс є тимчасовим, оскільки створюється на певний термін з метою здійснення конкретного проекту і припиняє своє існування після його реалізації.

Обмежені ресурси вітчизняного бюджету змушують звернути пильну увагу на цю форму залучення коштів бізнесу для вирішення завдань, пов'язаних з удосконаленням інфраструктури, а також інших актуальних соціальних завдань. Однак на цьому шляху суспільство і державні інститути зіткнулися з суттєвими труднощами. Для того щоб зрозуміти їх суть і запропонувати шляхи подолання проблем, що виникають, розглянемо цілі та завдання, які вирішуються учасниками земельних відносин, а також можливі ризики на ринку землі.

Очевидно, що державний кадастр має як внутрішні, так і зовнішні цілі. Внутрішні цілі адміністрацій всіх рівнів полягають в отриманні вигоди від знання ринку і використання земельних ресурсів приватних партнерів, що дозволяє, виконуючи завдання, щодо скорочення чисельності апарату і одночасно підвищувати якість його роботи. Зовнішній результат, щодо приватної власності земельних ділянок, заради якого, по суті, і реалізуються відповідні заходи, спрямовані на підвищення ефективності кадастрового зонування,

знімання, економічної оцінки земель та вирішення соціальних та інших завдань, визначених на політичному та адміністративному рівнях.

«Метою державного земельного кадастру є оцінка, класифікація земель та розподіл її серед власників та землекористувачів знизити рівень своїх ризиків і збільшити частку ринку, займану бізнесом» [85, С. 48]. Нарешті, співпраця з державною адміністрацією та участь в проектах місцевого розвитку істотно сприяють поліпшенню їх іміджу [85, С. 48].

З метою виявлення проблем здійснення державного земельного кадастру в бережанській територіальній громаді автором було проведено опитування землекористувачів

Ставлення землекористувачів до до взаємодії з владою оцінювалося за ознакою "згоден/не згоден з твердженням про необхідність співпраці для розвитку суспільства, з розумінням землекористувачі в якості механізму реалізації завдань розвитку країни та регіонів і розширення можливостей самого бізнесу, використання його власних ресурсів. Довіра регіональної влади, її дії в інтересах розвитку бізнесу, інформованість підприємців про існуючі проекти стали основними індикаторами дослідження рівня готовності влади до участі в реалізації суспільно значущих проектів. Результати формалізованого опитування показали високу ступінь готовності підприємців до участі у спільних проектах з владними структурами. Представники бізнес-структур піддали сумніву тезу про неможливість партнерських відносин між бізнесом і владою в ринковому суспільстві та висловили впевненість у тому, що "партнерство бізнесу та влади - запорука процвітання всього суспільства". Більшість землекористувачів позитивно відносяться до державного реєстру земельних ділянок, сумарний індекс такого ставлення до за 100-бальною шкалою склав 79,2 бали. Територіальна громада індекс ставлення до обліку кількості та якості земель як взаємодія бізнесу і влади сприймається підприємцями більш оптимістично (індекс склав 87,5 бали). Індекс ставлення до кадастрових змін як до шляху розвитку територіальної громади регіону і як до нових можливостей для бізнесу склав по 75 балів.

Низька оцінка інституційних умов розвитку бізнесу пов'язана з тим, що підприємці досить негативно оцінюють діяльність усіх рівнів влади з підтримки бізнесу. Найбільшу критику отримала робота місцевої влади: понад 80% опитаних оцінюють її негативно. Середня оцінка цього показника за 5-бальною шкалою становить лише 1 бал. Близько 75 % підприємців дали негативні оцінки діяльності регіональної влади (середня оцінка - 2 бали). Приблизно дві третини респондентів негативно ставляться до політики уряду (середня оцінка - 2 бали). Більше половини опитаних не задоволені діями влади щодо залучення інвестицій в економіку регіону (середня оцінка - 2,5 бала).

Аналіз відповідей респондентів показав, що близько третини підприємців знайомі з ініціативами Кабміну України з розвитку земельних відносин, щодо використання охорони прав землевласників. Більшість підприємців оцінили досвід участі організації у питаннях хто є власником має третя особа на 3 бали за 5-бальною шкалою. Більша частина респондентів, які брали участь в правовому регулюванні, готова співпрацювати з державою і в майбутньому. Близько половини респондентів, не взаємодіючих з державою раніше, заявили, що хотіли б взяти участь у правових земельних відносинах, щодо земельного права причому переважаючими формами співробітництва для підприємців стали контракти на виконання робіт та надання суспільних послуг, на поставку продукції для державних або муніципальних потреб.

Оцінка перспектив розвитку бізнесу більшою мірою визначається очікуваннями підприємців щодо майбутнього їхніх компаній. Близько двох третин опитаних оптимістично розглядають найближчі перспективи своїх підприємств, що 70% підприємців позитивно оцінили довгострокові перспективи розвитку бізнесу. Середні оцінки відповідних показників - 4 (оцінка перспектив на рік) і 4 (оцінка перспектив на 5 років).

Поточний розвиток бізнесу позитивно оцінюється менш ніж половиною опитаних підприємців (46%). Близько 57% респондентів прогнозують збільшення обсягів реалізації виробленої продукції (товарів, послуг). Середні оцінки цих показників становлять 3 і 4 бали.

В ході опитування підприємцям пропонувалося оцінити перспективність ведення державного земельного кадастру та моніторингу земель. Найбільш перспективним, на думку учасників опитування, є державний рівень (середня оцінка за 5-бальною шкалою - 4 бали). Перспективність земельної реформи на місцевому рівні була оцінена бізнес-спільнотою на 3,5 бала. Самим безперспективним рівнем для взаємодії держави та учасників земельних відносин за результатами опитування став регіональний рівень (середня оцінка за 5-бальною шкалою склала 3 бали).

Аналіз відповідей респондентів на запитання: "Як ви вважаєте, наскільки перспективними є використання землі в різних сферах в Україні є нормативно-керівні засади регулювання усіх видів відносин в наведених сферах?" - показав, що більшість галузей є перспективними з точки зору взаємодії бізнесу і держави (шість з восьми сфер були оцінені на 4 бали за 5-бальною шкалою). Найбільш привабливими для співпраці бізнес-спільноти з державою є сфери охорони здоров'я, дорожнього будівництва. Менш привабливими визнані такі галузі, як освіта, благоустрій території, громадський транспорт. Найнижчі оцінки перспективності проектів землекористування отримали екологія і забезпечення громадського порядку і безпеки (середні оцінки цих сфер за 5-бальною шкалою складають 3 бали).

Суб'єктам підприємництва також було запропоновано вибрати сфери, в яких вони хотіли б співпрацювати з державою. Близько третини підприємців хотіли б брати участь в земельних відносинах. Трохи менше чверті респондентів обрали благоустрій території. Близько третини підприємців заявили, що хотіли б співпрацювати з державою в таких галузях, як транспортна інфраструктура (15%), соціальне обслуговування (12%), громадський транспорт (10%). Однак існує зв'язок між тією галуззю, до якої належать учасники опитування, і тією галуззю, яку вони обирають для співпраці з державою.

Найбільш привабливими формами співробітництва для підприємців є контракти на виконання робіт і надання громадських послуг (66%). Майже третина підприємців воліла контракти на поставку продукції для

державних/муніципальних потреб. Трохи менше половини опитаних висловилися за контракти на управління та технічну допомогу. Такі форми, як оренда землі, акціонування підприємств і концесії, не користуються популярністю серед бізнес-спільноти (11, 10 і 6% відповідно).

В ході опитування землекористувачам пропонувалося відповісти на запитання "Що, на Ваш погляд, більшою мірою стримує розвиток земельного ринку в Україні?". Більша частина респондентів відповіла, що це "корупція в органах влади" (69%), близько половини опитаних вважають, що розвиток земельного ринку стримують "брак інформації про можливості та переваги участі в продажі землі", "недостатність правової бази", "недовіра представників бізнесу до органів влади як партнера" і "відсутність ініціативи з боку регіональної влади". Трохи менше чверті учасників опитування відзначили "відсутність стратегічного планування в регіоні". Менш значущими бар'єрами у розвитку земельних відносин вважаються "відсутність ініціативи з боку бізнесу" (10%), "недостатній потенціал бізнесу" (8%), "нестабільність політичної обстановки в регіоні" (5%).

Виділимо серед концептуальних уявлень зазначеної перетвореної форми уявлення, що сформувався в руслі функціональної теорії корупції (Р. Мертон), яке орієнтоване на пошук політичних і економічних "вигод" даного явища. Прихильники зазначеного подання вказують, що одна з таких переваг - це та, що хабарництво "змащує бюрократичні колеса", знижуючи бюрократизм, і тим самим підвищуючи ефективність відтворювального процесу. Якщо погодитися з цією точкою зору, то для розвитку економічної системи гірше, ніж нечесна бюрократія може бути тільки чесна бюрократія. Таким чином, корупційні дії є потужним засобом інтеграції людей в економічне і політичне життя. Однак розростання міжгрупових бар'єрів, збільшення диференціації доходів і сприяє, швидше, дезінтеграції, ніж інтеграції людей.

Комплексний підхід до планування використання земель забезпечить економічно вигідне та екологічно безпечне використання, оскільки сприятиме спрощенню виділення земель та враховуватиме всі екологічні компоненти

3.2. Шляхи вдосконалення земельних відносин на законодавчому рівні

«Запропоновано створення у складі територіальних органів Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру спеціальних підрозділів з питань стратегічного управління земельними ресурсами» [36]. Зазначені підрозділи необхідно створювати для організації, планування та аналізу різного роду програм, пов'язаних тим чи іншим чином із використанням земельних ресурсів та визначенням перспектив їх стратегічного розвитку.

Виокремлено базові напрямки діяльності підрозділів з питань ефективного використання земельних ресурсів. Згідно визначених завдань передбачено реалізацію ними поставлених задач. Вказано, що з утворенням підрозділів з питань ефективного використання земельних ресурсів буде обґрунтовано та підвищить якість прийняття управлінських рішень в територіальній громаді.

Ризики, пов'язані зі зміною політики земельних відносин, повинні знаходитися у сфері відповідальності уряду, включаючи ризик односторонніх дій з боку уряду, що призводять до зміни "правил гри" (так, наприклад, переорієнтація уряду від позитивного підходу підтримки землекористування до негативного підходу, що передбачає, в тому числі, регулювання економічних земельних відносин, є досить поширеною практикою в деяких країнах). Проте в деяких країнах практика все-таки змогла зберегтися і вижити.

Наступною проблемою, з якою стикається найчастіше приватний сектор, є труднощі, пов'язані з отриманням погоджень і рішень органів влади, необхідних для початку продажу землі. Бюрократизація процесу і не завжди виправдане втручання з боку держави можуть серйозно зашкодити проекту, наприклад, відстрочити початок її реалізації. У цьому зв'язку дії уряду в якості посередника між конфліктуючими сторонами можуть сприяти вирішенню подібних проблем з метою дати можливість початися вчасно.

Уряд може вносити до угоди зміни, необхідні для врахування нових факторів і умов, що виникають при великій тривалості періоду реалізації проекту. Також важливо перед внесенням відповідних змін переконатися, що

партнери, які представляють ринок землі, повністю обізнані про плановані поправки. Подібним же чином уряд може втручатися або припинити дію угоди в односторонньому порядку, якщо вважатиме, що проект реалізується неправильно або з будь-якими спотвореннями. У цьому випадку побоювання приватного сектору можуть бути враховані шляхом внесення відповідних пунктів у угоду, згідно з яким припинення дії угоди і втручання з боку держави у хід реалізації проекту може бути допущено тільки в крайніх випадках. Втручання держави у хід реалізації проекту може відбуватися тільки в разі крайньої необхідності і невиконання матеріальних зобов'язань (що також включає випадки тривалого або повторюваного періодично невиконання зобов'язань за контрактом). У разі припинення дії договору необхідно переконатися, що "період лікування, по можливості дотриманий, і що умови, за яких втручання з боку держави і припинення дії договору можуть настати, чітко визначені і обмежені невиконанням матеріальних умов договору з метою недопущення надзвичайних заходів, наступних за припиненням дії договору.

Особливу увагу необхідно приділяти оцінці можливих наслідків затяжних періодів вирішення можливих труднощів і невиконання зобов'язань за контрактом, враховуючи можливості органами місцевого самоврядування самостійно надавати необхідні послуги або знайти заміну даному приватному партнерству.

Більшість проектів, особливо у сфері землекористування, вимагають для реалізації значних приватних інвестицій. У цьому випадку приватний сектор не може приймати на себе деякі комерційні ризики, пов'язані з реалізацією проектів. Це включає: ризик, що відноситься до етапу розробки проекту, коли немає гарантії того, що проект буде реалізовано; високий ступінь ризику на етапі будівництва через ймовірності перевитрати коштів у період реалізації проекту в цілому; невизначеність доходів від реалізації проекту і незахищеність від можливих політичних змін і здатність поставити під загрозу життєздатність проекту. Департамент земельних ресурсів повинен забезпечувати підтримку проекту, скорочуючи ризики і достатньою мірою сприяючи збереженню

необхідного рівня інвестицій, що надходять з боку підприємств приватного сектора. Наприклад, якщо державний сектор не володіє достатніми ресурсами для реалізації проекту або не здатний запропонувати способи скорочення можливого комерційного ризику, то тоді такі проекти, що потребують для завершення великого обсягу приватних інвестицій, не будуть реалізовані.

Оскільки ризик, пов'язаний з тим, що будівництво може не здійснитися або не завершитися вчасно зникає. І, як результат, банки стають схильними до перегляду відсоткових ставок (в сторону їх зниження), які вони встановлюють і тим самим скорочують загальний обсяг виплат по кредиту. Це веде до отримання додаткових фінансових коштів. Виникає питання про те, хто повинен отримати користь, не забуваючи, що стороною, яка взяла на себе ризик, пов'язаний з будівництвом на початковому етапі проекту, є підприємство приватного сектора.

Поточна практика свідчить, що всі сторони, а не тільки одна, повинні розділяти фінансову вигоду від реалізації проекту, і що розподіл доходів від проекту має бути здійснено за формулою, затвердженою всіма учасникам до підписання контракту.

Державний кадастр надає державному і приватному секторам унікальну можливість розподілити ризики при реалізації спільного проекту, забезпечуючи взаємну додаткову підтримку для того, щоб гарантувати вигоди і переваги від проекту для обох сторін.

Дослідження вітчизняного досвіду партнерства бізнесу і влади показують, що важливим сприятливим фактором розвитку середовища для земельних відносин може бути територіальне стратегічне планування, яке є організаційним механізмом, що забезпечує прозорий і відкритий процес формування політики місцевого розвитку. Стратегічне планування дозволяє врахувати та погодити точки зору різних груп суспільства, домогтися з їхньої сторони підтримки, а отже, і залучити додаткові ресурси для розвитку і реалізації суспільно значущих проектів. Даний вид планування сприяє виникненню спільних проектів приватного і громадського секторів та їх успішної реалізації.

В економічному середовищі першочерговою умовою ефективного функціонування ринку землі, на думку експертів, є наявність стійкої кон'юнктури земельного ринку (надійність фінансових ринків, стійке фінансове становище підрядника тощо). По-друге, необхідним є пропорційний розподіл ризиків і вигоди між економічними агентами. Проведені дослідження показують, що представники бізнесу найчастіше з побоюванням ставляться до держави як партнера, пояснюючи це ринковими умовами, які передбачають наявність у кожного учасника взаємодії відмінних один від одного цілей. Для бізнесу - це отримання прибутку, а для держави - якісне забезпечення потреб населення. Партнерські відносини повинні спиратися на створення можливостей досягнення максимальної рентабельності і мінімальних ризиків. У свою чергу, в обмін на надані правові гарантії стабільності держава може наполягати на нових формах контролю, прозорості звітності. По-третє, рівноправні відносини передбачають прозорість процедури вибору партнера (приватної компанії).

Крім зовнішніх об'єктивних умов експерти виділили ряд суб'єктивних факторів, які чинять вплив на розвиток земельних відносин. Становлення нової для нашої країни практики ринку землі пред'являє високі вимоги до партнерів. Визначальним фактором у цих відносинах є активність владних структур, їх здатність взяти на себе ініціативу по залученню бізнесу до спільної реалізації проектів. З боку бізнесу необхідно наявність професійно підготовлених, сильних у фінансовому відношенні, кредитоспроможних партнерів. Для прояву ініціативи з боку бізнесу необхідно формувати довіру приватних структур до влади, створювати позитивний імідж земельного банку.

Проведене дослідження дозволило виявити проблемні зміни на регіональному рівні. Основними політичними бар'єрами, що перешкоджають розвитку земельних відносин, є: недовіра представників бізнесу до органів влади як партнера (часта зміна пріоритетів), низький рівень ініціативи з боку регіональної влади, відсутність територіального стратегічного планування спільних проектів бізнесу і влади, корупція в органах влади. Істотним недоліком є неготовність регіональних властей до тривалих термінів реалізації проектів

земельної реформи, так як це пов'язано з додатковими ризиками і витрачанням грошових коштів, що, в свою чергу, ускладнює реалізацію великомасштабних і довгострокових проектів, необхідних регіону. Серед інституційних бар'єрів можна виділити відсутність структури, яка б займалася проектами на регіональному рівні, а також слабку правову базу. Адміністративним бар'єром стала низька юридична і економічна культура підготовки та реалізації земельних проектів (місцевим органам влади необхідно залучати бізнес-консультантів, які могли б надати допомогу щодо оформлення проектів для подальшого їх представлення інвесторам).

Протиставлення основних функцій бізнесу і влади вважається основним бар'єром на шляху успішної реалізації земельної реформи землі. Дане протиріччя бачиться в розбіжності інтересів бізнесу (у першу чергу, отримання прибутку та збільшення капіталу) і держави як гаранта стабільності та добробуту громадян. Перспективним напрямком у розгляді приватно-державних взаємин є використання сформованих протиріч як основи для діалогу та взаємовигідного співробітництва, що складається в альянсі капіталу і державної влади.

В цілому бар'єри, що перешкоджають співпраці бізнесу і держави, можна розділити на виробничі, політичні, правові та фінансові. До виробничих відноситься високий рівень зносу основних фондів, які передаються приватним інвесторам при вході на ринок. Не менш важливим фактором є витратність виробництва, висока вартість капітального будівництва та ремонту. Політичні перешкоди - нестабільність обстановки, що також породжує певні ризики для бізнесу. Приватний інвестор усвідомлює небезпеку втрати інвестицій від непрогнозованої політики влади, зокрема нестабільної тарифної політики.

Недовіра бізнесу до влади є серйозною проблемою для розвитку ДПП. В якості причин подібного ставлення до влади представники бізнесу називають не тільки персоніфікований характер політики, але й сумнівні, "правила гри", що постійно змінюються. Вибудовуванню партнерських відносин перешкоджає і негативна оцінка бізнесу діяльності органів влади щодо його підтримки.

Правовою перешкодою є законодавство, що регулює земельні відносини, які перебувають в процесі трансформації. Прийнятий закон про вторинний ринок землі - безумовно, крок у розвитку нормативної бази, однак має безліч недоробок і мало застосовується на практиці. На думку експертів, слабка нормативна база є одним з основних бар'єрів успішної реалізації проектів .

Важливість економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель. Означено, що на сьогоднішній день, воно не набуло статусу повноцінного регулятора у землеохоронній сфері та не сформовано дієвого економічного механізму стимулювання землеохоронної діяльності. Досліджено, що дотепер так і не сформовано відповідного нормативно-правового поля. «Відповідно до статті 27 Закону України Про охорону земель, порядок економічного стимулювання заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів установлює Кабінет Міністрів України, даний порядок розроблявся й оприлюднювався тричі, проте в силу різних обставин статусу офіційного документа не набув» [51].

Висновки до розділу 3

1. Запропоновано основні типові стратегічні цілі управління земельними ресурсами та розвитку земельних відносин на регіональному рівні на найближчу перспективу, а саме: сприяння якомога повнішому забезпеченню галузей економіки, суб'єктів економічної діяльності та громадян земельними ресурсами; зміцнення системи гарантій прав власності на землю; формування стабільних і прозорих ринків землі; забезпечення охорони земель та формування сталого землекористування; створення дієвої системи інформаційного забезпечення прийняття раціональних управлінських рішень у галузі земельних відносин.

2. Обґрунтовано необхідність створення у складі територіальних органів Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру спеціальних підрозділів з питань стратегічного управління земельними

ресурсами. Такі підрозділи створюються для координації різного роду програм, пов'язаних тим чи іншим чином із використанням земельних ресурсів, та визначення перспектив їх стратегічного розвитку. Сформульовано основні напрями діяльності зазначених підрозділів та відповідно до визначених завдань передбачено виконання ними відповідних цілей.

3. Досліджено, що економічне стимулювання передбачає виділення коштів власникам землі й землекористувачам з метою компенсації тих затрат, які вони спрямовують на підвищення родючості ґрунтів і запобігання негативних явищ у землекористуванні, виробництво екологічно чистої суспільно необхідної продукції, створення сприятливої грошово-фінансової та податкової політики, дотацій, субвенцій тощо. Обґрунтовано необхідність розроблення й запровадження економічного механізму стимулювання раціонального використання й охорони земель. Встановлено, що невід'ємними складниками економічного механізму стимулювання раціонального використання та охорони земель є: методи, інструменти, заходи, критерії стимулювання, а також джерела фінансування.

ВИСНОВКИ

У даній роботі наведено теоретичне узагальнення та пропонується нове розв'язання актуальної проблематики у науці державного управління щодо теоретичного розроблення та обґрунтування методологічних підходів та механізмів для забезпечення ефективного використання земельних ресурсів територіальної громади, що сприятиме покращанню управлінської діяльності регіональних органів влади, спрямованої на забезпечення збалансованого використання, відтворення й охорони потенціалу земельних ресурсів та досягнення паритету екологічних, економічних та соціальних складових на довгострокову перспективу.

1. «Стратегічне управління – це багатоплановий, формально-поведінковий управлінський процес, який допомагає формулювати та виконувати ефективні стратегії» [26]. Враховуючи всі релевантні зовнішні і внутрішні умови, та зорієнтований на реакцію у змінах зовнішнього середовища для забезпечення здатності організації до виконання своєї місії та досягнення встановлених цілей.

2. До основних принципів стратегічного управління земельними ресурсами відносять: економічного регулювання раціонального землекористування; цільового використання земель; пріоритету сільського господарства на землю; рівноправності всіх форм власності та господарювання на землі; гарантії прав власності на землю; регіонального підходу; недоторканності на право власності на землю; пріоритету екології над економікою; урахування людського фактора.

3. Визначено, що основними організаційними діями з управління земельними ресурсами є: планування, а саме визначення і встановлення цілей, завдань і методів прийняття рішення для досягнення найефективнішого і раціонального землекористування; організація управлінської структури з визначенням ролей, завдань та функцій кожного підрозділу; мотивація, тобто створення внутрішнього спонукання управлінських структур до необхідних дій; контроль, себто процес забезпечення досягнення цілей управління.

Досліджено, що в загальному методи управління поділяються на основні та комплексні. «До основних відносяться методи, у яких чітко виділяється змістовний аспект за ознакою відповідності методів управління вимогам тих чи інших об'єктивних законів (наприклад, соціальних, економічних, організаційно-технічних та ін.)» [36]. До складних, або комплексних, методів управління відносять комбінації основних методів.

4. Зроблено аналіз чинного законодавства у сфері забезпечення стратегічного управління земельними ресурсами регіону. Стратегічною основою управління земельними ресурсами є Конституція України, яка визначає правові норми регулювання відносин власності на землю та Земельний кодекс України.

Також доведено необхідність вдосконалення правового поля для забезпечення ефективного та раціонального управління земельними ресурсами Тернопільської області.

5. У даній роботі досліджено, що основними антропогенними факторами, які впливають на стан земель та довкілля, є сільське господарство, промисловість, транспорт, енергетика та ін.

Крім того, зроблено аналіз основних тенденцій впливу потенційних зовнішніх чинників на використання земельних ресурсів Тернопільської області за наступними компонентами: політичними, економічними, соціальним, технологічними, правовими, міжнародними, екологічними та демографічними.

6. Визначено, що у відповідності до Земельного кодексу України контроль за використанням та охороною земель поділяється на три види: самоврядний контроль, громадський контроль та державний контроль.

Доведено, що чинне законодавство у сфері здійснення державного контролю за використанням та охороною земель є неефективним та потребує вдосконалення. Необхідне прийняття порядку проведення перевірок за дотриманням вимог земельного законодавства, яким буде передбачено чіткий алгоритм дій державних інспекторів у сфері здійснення державного контролю за використанням та охороною земель.

7. Виокремлено п'ять основних стратегічних цілей управління земельними ресурсами Тернопільської області, що включає в себе подальший розвиток земельних відносин на найближчу перспективу. «До них віднесено: сприяння якомога повнішому забезпеченню галузей економіки, суб'єктів економічної діяльності та громадян земельними ресурсами; зміцнення системи гарантій прав власності на землю; формування стабільних і прозорих ринків землі; забезпечення охорони земель та формування сталого землекористування; створення дієвої системи інформаційного забезпечення прийняття раціональних управлінських рішень у галузі земельних відносин» [22].

8. «Визначено основні чинники, які впливають формування організаційної структури, до них відносять: соціально-політичні (політичні, економічні та ін.) та організаційно-технічні (що відображають особливості технічного розвитку продуктивних сил, перетворення інформації, організації управління), основні типи відносин у структурі управління формально регламентовані, саме формальна структура визначає штати (посади) та вимоги до кваліфікації працівників» [35].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Буханевич О.М. Організаційно-правові аспекти діяльності центрів надання адміністративних послуг в зарубіжних країнах. *Право і суспільство*. 2018. № 4(2). С. 105-109.
2. Буханевич О. Контроль у сфері надання адміністративних послуг: сутність та особливості здійснення. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2018. Vol. 2, Iss. 4. С. 291-296.
3. Вархоляк Г. І., Леськів Ю. О. Забезпечення ефективного використання земельних ресурсів: інвестиційний потенціал. Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах війни та післявоєнної відбудови України: матеріали доп. Всеукр. наук. -практ. конф. з міжнар. участю. Тернопіль, 31 травня 2022 р. Тернопіль: ЗУНУ, 2022. URL: http://dspace.wunu.edu.ua/jspui/bitstream/316497/44954/1/ZBIRNIK_31_05_2022.pdf
4. Вархоляк Г. І., Леськів Ю. О. Значення інвестицій в управлінні земельними ресурсами територіальної громади. Інноваційні технології в менеджменті та публічному управлінні: матеріали наукової інтернет-конференції студентів та молодих вчених (Тернопіль, ЗУНУ, 10 листопада 2022 р.).
5. Васіна А., Шкільняк М., Мельник А., Монастирський Г., Іванова О., Дудкіна О. Удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування в контексті реалізації потенціалу децентралізації. Аналітична записка за матеріалами засідання круглого столу з міжнародною участю. *Вісник економіки* № 2, 2022 р.
6. Волкович О. Ю. Актуальні питання реформування та запровадження спрощеної системи адміністративних послуг в Україні. *Судова та слідча практика в Україні*. 2016. Вип. 1. С. 22-26.
7. Головкіна О. Універсам адміністративних послуг – як інструмент забезпечення якості обслуговування мешканців. *Міське самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. 2019. № 1. С. 19-20.

8. Грабар Н. С. Шляхи підвищення якості надання адміністративних послуг в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 1. С. 33-39.
9. Гуненкова О. Правові аспекти формування системи надання адміністративних послуг в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2016. Вип. 3. С. 65-69.
10. Джига Т. Впровадження електронних адміністративних послуг в Україні: проблеми і перспективи. Актуальні проблеми державного управління. 2018.
11. Драган І. О. Оцінка якості надання адміністративних послуг в контексті удосконалення механізму взаємодії органів влади з громадою. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2016. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_3_3.
12. Єдині вимоги(стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг – URL: <http://me.gov.ua/Documents/Download?id=d20ea076-8757-417b-8c3a-6d8c6a741fca>.
13. Жук Ю. М. Надання адміністративних послуг населенню: зарубіжний аспект. Ефективність державного управління. 2016. Вип. 1-2 (1). С. 59-68.
14. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2010-20#n182>
15. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
16. Закон України «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 № 852-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/852-15>.
17. Закон України «Про концепцію національної програми інформатизації» від 11.08.2013 N 75/98-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/75/98-%D0%B2%D1%80>.
18. Закон України «Про національну програму інформатизації» від 01.08.2016 № 74/98-вр. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>.
19. Закон України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення

- повноважень Президентом України» URL:
<https://ips.ligazakon.net/document/JF2NB00A>.
20. Записний Д. Ю. Поліпшення якості надання адміністративних послуг в умовах розвитку співробітництва територіальних громад в Україні. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2016. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_2_29.
21. Калугіна О.А. Оптимізація та підвищення ефективності надання адміністративних послуг в соціальному секторі. Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. 2013. № 16. С. 121-125.
22. Кандзюба С. П., Духонченко А. А. Надання публічних адміністративних послуг в онлайн-режимі: зарубіжний досвід і проблеми його адаптації в Україні. Стратегічні пріоритети. 2016. № 1. С. 116-122.
23. Клімушин П. С., Спасібов Д. В. Механізми електронного урядування в системі надання адміністративних послуг. Теорія та практика державного управління. 2016. Вип. 1. С. 50-55.
24. Клімушин П. С., Спасібов Д. В. Методології регламентації та надання електронних адміністративних послуг. Актуальні проблеми державного управління. 2016. № 1. С. 148-152.
25. Колесников М. О. Особливості процедури надання адміністративних послуг у сфері реєстрації речових прав на нерухоме майно. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2015. Вип. 14(1). С. 103-106.
26. Коняєва В. В. З апровадження кадрових технологій у сфері надання адміністративних послуг. Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 1. С. 461-466.
27. Кравчук І. М. Правове регулювання надання адміністративних послуг при використанні Інтернет-технологій. Правова інформатика. 2016. № 4. С. 74-78.
28. Куспляк І. С. Серенок А. О. Моніторинг упровадження інструментів електронного урядування як основи надання адміністративних послуг в

- електронному вигляді: результати дослідження. Теорія та практика державного управління. 2018. Вип. 2. С. 37-43.
29. Літвінов О. В., Єдинак Я. Б. Проблеми упорядкування адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. Грані. 2013. № 9. С. 180-185.
30. Літвінова Н. М., Літвінов О. В. Проблеми надання адміністративних послуг громадянам із використанням інформаційно-комунікаційних технологій в Україні. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02\(10\)/9.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02(10)/9.pdf).
31. Маматова Т. В. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. Аспекти публічного управління. 2015. № 4. С. 75-83.
32. Мацюк А. Р. Стан та проблеми реформування адміністративних послуг в Україні. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2013. № 3. С. 136-142.
33. Мельник А. Ф., Васіна А. Ю., Дудкіна О. П. Державне та регіональне управління: навч. посібник. Тернопіль: ТНЕУ, 2014. 452с.
34. Микитюк П. П. Управління проектами : підручник. [для студ. вищ. навч. закл.] Тернопіль : Універ. думка, 2021. - 416 с.
35. Микитюк П., Галиш Н. Енергосервісний контракт як особлива форма енергоефективності. Економічний аналіз. Том 30, № 3 (2020). С. 235-241
36. Михайлюк Я. Б. Інститут адміністративних послуг: зміст і проблеми співвідношення із суміжними інститутами адміністративного права. Право і суспільство. 2015. № 3 (2). С. 123-128.
37. Михайлюк Я. Надання адміністративних послуг в електронній формі у країнах Європейського Союзу та Україні: порівняльно-правовий аспект. Юридична Україна. 2016. № 1-2. С. 10-16.
38. Молодожен Ю. Б., Гуненкова О. В. Процес надання адміністративних послуг через призму системного підходу. Університетські наукові записки. - 2014. № 3. С. 194-203.
39. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-

- комунального господарства України «Про Порядок інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 08.09.2016 № 1501/248. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1315-16>.
40. Негрич О.М. Основні положення інформаційного забезпечення системи надання адміністративних послуг. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2016. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>.
41. Офіційний веб-сайт Державного агентства з питань електронного урядування України. URL: <http://www.dknii.gov.ua>.
42. Офіційний веб-сайт Єдиного державного порталу адміністративних послуг. URL: <https://poslugu.gov.ua>.
43. Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA>.
44. П'ятков П. В. До питання про визначення ознак містобудівної діяльності у аспекті надання адміністративних послуг. Право і суспільство. - 2018. - № 5.2 (3). - С. 185-189.
45. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Реєстр інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем органів виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління» від 03.08.2005 № 688. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/688-2005-%D0%BF>.
46. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 12 вересня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
47. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 32. Ст. 409.
48. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019-2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 37-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-2019-%D1%80>.

49. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 918-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80>.
50. Репін І. І., Дайнеко А. В., Лугіна М. О. Методичні основи проведення моніторингу якості надання адміністративних послуг суб'єктами та центрами надання адміністративних послуг. Формування ринкових відносин в Україні. 2014. № 10. С. 41-46.
51. Реутська Т. О. Якість надання адміністративних послуг в Україні: порівняльно-правовий аспект. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2018. № 2(2). С. 104-111.
52. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2017 – 2018 роки» від 14 червня 2017 р. № 394-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250069939>.
53. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 20.09.2017 № 649-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>.
54. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15.02.2006 № 90-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>.
55. Руденко О. В. Адміністративні послуги: сутність та поняття. Молодий вчений. 2016. № 12.1. С. 611-614.
56. Серант А. Й., Огірко І. В. Оцінка якості надання адміністративних послуг. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 42. С. 149–161.
57. Соловійова О. М. Принципи надання адміністративних послуг. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. 2013. № 1062, вип. 14. С. 87-91.

58. Суліма Ю. О. Доступність як критерій оцінки якості надання адміністративних послуг. Часопис Київського університету права. 2018. № 1. С. 347-350.
59. Тищенко І. О. Адміністративно-правові засади надання електронних послуг в Україні. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2016. № 3. С. 129-136.
60. Толкованов В. В. Концептуальні підходи до підвищення якості надання адміністративних (публічних) послуг. Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер. : Державне управління. 2011. Т. 176, Вип. 164. С. 5-9.
61. Туркова О.К. Проблеми організації діяльності з надання адміністративних послуг Міністерством юстиції України з використанням інформаційних технологій. Роль і місце адміністративної юстиції в умовах проведення конституційної реформи: матеріали наук.-практ. круглого столу (Запоріжжя, 15 жовт. 2015 р.). Запоріжжя. 2019. С. 199–203.
62. Шамрай Н. В. Навчання адміністраторів центрів надання адміністративних послуг. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 1. С. 87-91.
63. Шаталова Л. М. Електронізація адміністративної послуги апостилювання документів про освіту: проблеми та перспективи розвитку. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2016. Вип. 40(2). С. 62-66.
64. Шкільняк М. М., Овсянюк-Бердадіна О. Ф., Крисько Ж. Л., Демків І. О. Менеджмент : навч. посіб. Тернопіль : КРОК, 2017. 252 с.
65. Mykytyuk Yu. Peculiarities of the Management of the Foreign Economic Activity of Enterprises in Current Conditions of Sustainability. International Journal of Sustainable Development and Planning, Vol. 17, No. 4, pp.1215-1223 <https://www.iieta.org/journals/ijstdp/paper/10.18280/ijstdp.170420>