

УДК 351.778.532:347

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.24>**Т. В. Медвецька**

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

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОБЛІКУ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Досліджено сучасний стан державної політики ефективності розпорядження, використання й обліку земельних ресурсів в європейських країнах. Потреби гармонійного розвитку суспільства вимагають постійної корекції впливу держави на всі процеси використання земель. Повноваження органів державної влади у процесах використання земельних ресурсів полягають у забезпеченні дотримання охорони земельних ресурсів та контролю за їх станом, а також державного обліку. Визначення прав і обов'язків суб'єктів земельних відносин, зокрема органів державної влади та місцевого самоврядування, правового статусу земель та земельних ділянок, вирішення інших нормативно значущих питань здійснюються на основі норм, закріплених актами різного рівня.

Проаналізовано міжнародний досвід процедур формування та реалізації механізмів державного управління земельними ресурсами на сучасному етапі. Державне регулювання земельних відносин має базуватися на систематичному моніторингу ситуації у сфері земельних відносин. Це поняття має виходити з державної земельної політики, бути розраховано на значний часовий період із зазначенням цілей та методів досягнення. Земельні ресурси є об'єктом забезпечення численних, у тому числі конкуруючих між собою, соціально-економічних інтересів. Відсутність моніторингу перерозподілу земель із боку держави і регулювання сегментів вільного обігу земельних ресурсів може привести до негативних наслідків.

З'ясовано особливості формування земельних правовідносин із точки зору аналізу позитивних аспектів закордонного досвіду та можливості його імплементації в Україні. З метою забезпечення сталого землекористування державний вплив на земельні відносини має спиратися на прогнозування наслідків використання земель, а також на обов'язкове планування не лише використання ресурсів, але й заходів щодо його охорони. Однак реалізація ідей державного регулювання в земельній сфері, розрахованого на довгострокову перспективу, потребує належного планування. Крім уже названих проблем недостатньої системності регуляторного процесу, є проблеми планування у використанні земель, вони мають знайти відображення в нормативно-правових актах.

Запропоновано напрями підвищення ефективності державної політики управління земельними ресурсами в контексті їх раціонального використання. Усі етапи державного регулювання, включаючи законотворчість і реалізацію нормативно-правових актів, мають спиратися на єдину концепцію державного впливу щодо земельної політики. Незважаючи на динамічний розвиток земельних відносин, багато питань концептуального характеру ще потребують управлінського аналізу і впливу. Періодично вживаються заходи щодо перегляду концепції та змісту земельних відносин, що впливає на якість і ефективність державного регулювання земельних відносин.

Необхідно ствердити, що саме у сфері використання та охорони земельних ресурсів формування та реалізація стратегічного управління є найбільш істотними. Труднощі формування стратегії державного регулювання земельними відносинами криються не лише в частому перегляді нормативно-правових актів. Потребують удосконалення принципи державного впливу на всі процеси землекористування в Україні. У зв'язку з цим і виникає потреба у сформованій стратегії державного регулювання земельними

відносинами. Державне регулювання використання земельних ресурсів має становити значну частину діяльності публічних органів влади щодо впливу на процеси соціально-економічного розвитку суспільства.

Ключові слова: державна політика, сучасний етап, земельні ресурси, європейський досвід, формування та реалізація, механізми, використання та облік, ефективність.

Постановка проблеми. Відсутня приватна власність на землю та земельні ринки у великій кількості країн Центральної та Східної Європи до 90-х рр. минулого століття призвела до того, що в населених пунктах інформація про землю була орієнтована на потреби централізованого міського планування та будівництва житла. Нині в Європі створено концепцію захисту власності, підтримано право на нерухомість та сформовано фіскальну політику щодо земель та нерухомості. Інформація в наявних європейських кадастрах обмежується даними, необхідними для виконання прав реєстрації, оцінки земельних ділянок та нерухомості для формування податкової політики, що сприяє активності земельного ринку та сталого розвитку.

Більш суттєвою перешкодою для формування державного управління земельними ресурсами є те, що земля не розглядається як комплексний об'єкт управління з боку державної влади. Використання земельних ресурсів має бути раціональним і в довгостроковому, і в короткостроковому періоді. Земельне законодавство в низці європейських країн нині концептуально зосереджено на врегулюванні використання та перерозподілу земельного фонду держави загалом. Забезпечити ж баланс державного управління та комплексного стратегічного планування або реалізації земельної політики, звичайно, складно.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові надбання в галузі науки державного управління земельними ресурсами не є достатньо ґрунтовними. Особливості державного управління земельними ресурсами розкрито в працях В. Боклаг, А. Даниленка, Й. Завадського, М. Ковальського, П. Кулинича, М. Латиніна, О. Мордвінова. Віддаючи належне теоретичному доробку вітчизняних дослідників в окресленій царині, варто зазначити, що питання узагальнення й систематизації теоретичних засад дослідження управління земельними ресурсами ще не

знайшли всебічного наукового обґрунтування в науці державного управління.

У дослідженнях зазначених науковців недостатньо висвітлено процеси децентралізації та проблеми системи місцевого самоврядування в управлінні цією сферою, поза увагою дослідників залишилася конкретика регіональних проблем. Аналіз стану розробленості цієї проблематики в сучасній науковій літературі дав змогу з'ясувати сутність досліджуваних понять і принципів. Ця проблематика є доволі новою в українській науці державного управління, вона завжди є актуальною, оскільки ресурси є основою будь-якого виробництва. Особливо нині, коли у суспільстві дедалі більше усвідомлюється роль національних багатств як джерела досягнення економічного добробуту.

Мета статті – обґрунтування актуальності дослідження європейського досвіду системи державної політики формування та реалізації управління земельними ресурсами на сучасному етапі.

Для цього треба вирішити такі завдання:

1) дослідити сучасний стан державної політики ефективності розпорядження, використання й обліку земельних ресурсів в європейських країнах;

2) проаналізувати міжнародний досвід процедур формування та реалізації механізмів державного управління земельними ресурсами на сучасному етапі;

3) з'ясувати особливості формування земельних правовідносин із позиції аналізу позитивних аспектів закордонного досвіду та можливості його імплементації в Україні;

4) запропонувати напрями підвищення ефективності державної політики управління земельними ресурсами в контексті їх раціонального використання.

Виклад основного матеріалу. У програмі земельних реформ Східної Європи в 90-х рр. земля була предметом постійних спорів, що полягали на тому, хто був її власником від самого початку. Використання земельних ресурсів має бути

спрямоване не лише на забезпечення сталого раціонального освоєння земель, а й на створення чітких засад забезпечення земельними ресурсами діяльності державних органів щодо забезпечення економічного розвитку. У сучасних умовах сформувалася система, яка покликана створити і об'єднати ефективно господарюючих на землі всіх суб'єктів, починаючи від держави, підприємств і закінчуючи звичайними громадянами.

Виявлення повних достовірних даних вимагало проведення тривалого дослідження матеріалів, і, зрештою, в багатьох випадках цей процес був надзвичайно повільним. Для того, щоб могли діяти земельні ринки, власники землі та нерухомості мали представити доказове право власності на продаж. Землекористування здійснюється за допомогою застосування заходів економічного стимулювання, оподаткування та інших видів діяльності, а контроль за використанням та охороною земель покликаний забезпечити дотримання всіма суб'єктами земельних відносин вимог земельного законодавства.

Охоронна складова частина державного управління уособлює забезпечення належного земельного правопорядку і включає комплекс заходів з охорони земель і вирішення земельних спорів [3]. Кожна з перерахованих складових частин є характерним видом діяльності, за допомогою якої реалізуються ті чи інші завдання. У сукупності вони дають змогу забезпечити організацію раціонального використання й охорони земель у загальнодержавному масштабі з урахуванням інтересів усіх власників і користувачів.

Завжди кожна влада має створити окремі можливості для інститутів з управління земельними ресурсами із прозорими правилами, встановленими законами та повноваженнями, із визначенням ролі організацій та підприємств, які відповідають за реєстрацію земельних державних даних, оцінюють земельні ділянки та регулюють процедури землекористування. У багатьох європейських країнах є головний державний підхід, згідно з яким можна виділити дві основні форми власності: право власності на нерухомість та власність на засадах оренди. Право власності означає, що

власник може робити з землею, що хоче, при влаштуванні обмежувальних умов та різних планувальних норм, які встановлюються в законному порядку відповідно до використання земельних ділянок.

Основна діяльність у сфері земельних відносин – це будівництво нерухомості та використання майна із використанням землі; прийняття законодавства щодо земельної реформи; нормативно-правові акти, що регулюють реалізацію управління земельними ресурсами; законодавство, яке дотичне права власності та інформації на нього. У різних європейських країнах даються різні визначення «землі» та «нерухомого майна» стосовно прив'язки до об'єктів, будівель та інших факторів [1]. Земля може бути предметом дій влади щодо підтвердження правового статусу та виявлення справжнього власника з наявністю відповідної документації.

Чітке виділення складових елементів державного управління має бути скероване на забезпечення ефективного виконання намічених дій. Наявність складників, їх структурування з виділенням системоутворюючих елементів мають впливати з логіки призначення і змісту конкретного механізму та підтверджуватися наявним досвідом реалізації, при цьому важливо врахувати закордонний досвід регулювання земельних відносин. На певному етапі розвитку земельних відносин роль окремо взятих механізмів державного управління неоднакова і, відповідно, окремі з них або виступають на перший план, або будуть застосовуватися в повному обсязі пізніше за певних обставин.

Однак право власності не є остаточною нормою, і, як відомо, держава звичайно зберігає за собою право придбати землю в державних інтересах, наприклад, для будівництва новобудов чи автомагістралей. Багато європейських країн застосовують подібні системи земельних відносин, хоч деякі не визнають право на засадах оренди і погоджуються на договори оренди лише задля короткочасного використання землі. Процедури в кожній європейській країні є різними, а відсутня єдина система стандартизації створює суттєві труднощі для європейського земельного ринку.

Системою земельного права має бути закладено кілька базових положень: платність землекористування, ведення державного земельного кадастру, проведення моніторингу земель, здійснення всіх видів землеустрою, проведення державного земельного контролю та охорони земель [4]. Для того, щоб сучасна економіка функціонувала ефективно, необхідно розвивати реальний сектор господарювання, підкріплений матеріальними ресурсами. Основою цього є те, що головним напрямом програми економічного розвитку стає реалізація державної земельної політики, яка покликана підвищити ефективність державного управління земельними ресурсами.

Дозволяючи оптимально використовувати національні ресурси, кожна європейська країна реалізує стратегію планування і розвиває землекористування з метою вдосконалення інфраструктури. Планування землекористування уособлює процес розмежування ресурсів, особливо з метою ефективного використання земель спеціального призначення, щоб забезпечити максимальну продуктивність та благополуччя територій. Без офіційних планів землекористування та визначення повноважень, які застосовуються для забезпечення контролю, освоєння ресурсів буде відбуватися нестабільно.

Реалізовані в державі форми власності дають змогу спиратися на одну групу власників, тобто в рамках однієї форми власності, і здійснювати перехід з одного рівня власності в інший, але при цьому вона буде реалізовуватися в рамках однієї форми власності. Тому, розглядаючи оборот земельних ресурсів, розуміємо, що обіг земельних ресурсів є складною регульованою системою. Така система заснована на групі складнопідрядних взаємопов'язаних підсистем, які представлені органами державного і муніципального управління, земельного ринку, універсального правонаступництва.

Як реалізується планування землекористування, в основному залежить від політичної та економічної системи країни та розподілення повноважень між державними та суспільними системами управління. Планування землекористування

часто приводить до створення нових систем обліку, розподілу та контролю за землекористуванням, які здійснюють значний вплив на земельний ринок [2]. Деякі повноваження знаходяться на рівні державного управління, а інші можуть бути передані на місцевий рівень.

Раціоналізація діяльності в системі державного управління земельними ресурсами на центральному, регіональному та місцевому рівнях можлива за умов наявності економічних відносин, що базуються на сформованому комплексі державної і приватної власності на засоби виробництва та системі ринкових механізмів організації господарювання. Розподіл функцій між різними рівнями загальнонаціональної системи державного управління земельними ресурсами може бути визначений через покладання функції забезпечення формування правової бази регламентування земельних відносин, визначення змісту та удосконалення процедур і регламентів здійснення земельних правовідносин.

Реалізація державного управління розвитку земельних відносин підсилює цільову спрямованість процесу, забезпечує комплексність і безперервність економічних факторів у процесі досягнення поставлених цілей розвитку. Вирішення цього завдання можливе лише у результаті концептуальних підходів щодо формування та реалізації державної політики за умов ресурсних обмежень, здійснення об'єктивного аналізу результативності реалізації державного управління в цій сфері. Часто внутрішні проблеми економічного розвитку зумовлюють підвищення ролі суб'єктів державного управління щодо раціонального використання земельних ресурсів.

У багатьох європейських країнах на правовому рівні є розподілені норми земельного права і приватні інтереси, які зазвичай не обліковуються, це зобов'язує державу до сталого розвитку на найвищому сучасному рівні із застосуванням досягнень науки і новітніх технологій. У цьому разі відслідковується система відповідних заходів для включення публічно-правових обмежень та зобов'язань. Раціональне використання земельних ресурсів має бути визначеним оптимальним поєднанням використання та охорони земельних ресурсів, балансом між

вирішенням економічних проблем і збереженням державних ресурсів.

Аналіз досвіду державного управління земельними відносинами європейських країн свідчить, що головними важелями державної політики управління земельними ресурсами будь-якої країни є система законодавчих та підзаконних актів, які забезпечують державне управління земельними ресурсами, та побудована відповідно до вимог часу ефективна система органів державного управління. Важливим є визначення й адаптація базових напрямів реформування земельних відносин, підготовка практичних рекомендацій щодо удосконалення сутності та змісту державної політики, підвищення результативності управління забезпеченням продовольчої безпеки держави.

Висновки і пропозиції. У багатьох європейських країнах земельні ресурси розподіляються в процесі планування, обліковуються в земельних реєстрах і кадастрах. Якщо органи державної влади, що займаються плануванням, хочуть створити нові системи землекористування, не уніфікувавши свою діяльність із системою державного управління земельними ресурсами, то реалізація запланованого освоєння земельних ресурсів буде неефективною і, зрештою, не буде освоєною.

З огляду на складний характер земельних відносин, які у всіх своїх різновидах реалізуються як сукупність суспільних і приватних інтересів, можна вважати, що державне управління застосовується майже завжди в різному ступені та в різних формах. Державні реєстри земельних

ресурсів мають містити актуальну інформацію, охоплювати всі дані моніторингу, включаючи ті, що знаходяться в компетенції держави та окремих територіальних громад. Державна політика в цій сфері не лише створює нормативно-правову базу, в рамках якої реалізується цей процес. Часто неофіційна інформація щодо належності земельних ресурсів може бути потенційно небезпечною в соціальному аспекті. Державне управління земельними ресурсами визначається особливою багатофункціональною роллю в житті суспільства, їх природною обмеженістю і незамінністю в будь-якій сфері підприємницької та іншої діяльності.

Список використаної літератури:

1. Добряк Д., Бабміндра Д.І. Еколого-економічні засади формування землекористування в ринкових умовах. Київ : Урожай, 2010. 334 с.
2. Євсюков Т. Концептуальні засади безпечного землекористування. *Землеустрій і кадастр*. 2010. № 1. С. 26-29.
3. Ібатуллін Ш., Степенко О.В., Сакаль О.В. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку. Київ : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. 52 с.
4. Латинін М.А., Шарий Г.І. Шляхи удосконалення системи державного управління земельними відносинами в Україні. *Публічне управління: теорія та практика* : збірник наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків : ДокНаукДержУпр, 2010. № 2. С. 97-104.

Medvetska T. European experience in the formation and implementation of the state policy of land use efficiency and accounting at the present stage

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

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

The rational use of property and land resources is connected with the national revival of our country, which is determined by the optimal combination of the use and protection of national resources, the balance between solving socio-economic problems and the preservation of national resources. It obliges the state to sustainable development in this sphere at the highest modern level, using the achievements of world science and the latest technologies. State management of property and land resources is determined by a special multifunctional role in the life of society, their natural limitations and irreplaceability in any sphere of entrepreneurial and other activities.

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

New economic conditions have formed the appropriate system of public administration, the main characteristics of which are a sharp transition from the administrative-planning to the market-entrepreneurial model, the delineation of functions and subjects of state and non-state management, integration of Ukraine into the world information and technological process, the union of political and social and socio-economic processes. The financial and economic essence of state management of property and land resources in market conditions is to substantiate the measures carried out with the implementation of state policy and aimed at increasing the efficiency of the use of property and land as an economic resource.

The strategic goal of the state policy in the field of property and land resources management, reforming legal relations as an integral part of the state social and economic policy is to provide conditions for the effective use of property and land as one of the key conditions for the sustainable economic development of the country and for the well-being of its citizens.

Key words: *state policy, current stage, land resources, European experience, formation and implementation, mechanisms, use and accounting, efficiency.*