

А. М. Третяк,

*д. е. н., професор, член-кореспондент НААН, професор кафедри управління земельними ресурсами та земельного кадастру, Білоцерківський національний аграрний університет
ORCID ID: 0000-0002-1154-4797*

В. М. Третяк,

*д. е. н., професор, професор кафедри геодезії та землеустрою,
Сумський національний аграрний університет
ORCID ID: 0000-0001-6779-1941*

Н. А. Третяк,

*к. е. н., старший науковий співробітник відділу проблем економіки земельних та лісових ресурсів, Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України"
ORCID ID: 0000-0001-7602-8606*

DOI: 10.32702/2306-6806.2021.9.24

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ СЕРЕДОВИЩЕ ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУР УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ

A. Tretiak,

Doctor of Economic Sciences, Professor, Chief Researcher, Bila Tserkva National Agrarian University

V. Tretiak,

Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Department of Geodesy and Land Management, Sumy National Agrarian University

N. Tretiak,

PhD in Economics, Senior Researcher of the Department of Land and Forest Resources Economics, Public Institution "Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine"

I INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF LAND ADMINISTRATION AND LAND USE

В умовах глобальних викликів, зокрема змін клімату та екосистем, необхідності збільшення заходів щодо боротьби з деградацією земель, а також підчас повного відкриття українського ринку земель сільськогосподарського призначення, перед Україною стоїть важливе завдання адаптація принципів ООН. Саме тому статтю присвячено дослідженню інституціонального середовища організаційних структур управління земельними ресурсами та землекористуванням для виявлення негативних факторів не ефективності регулювання земельних відносин та адміністрування землекористування.

Так, у ході дослідження у статті авторами висвітлено негативні фактори інституціонального середовища організаційних структур управління земельними ресурсами та землекористуванням, які у свою чергу призводять до гальмування земельної політики щодо ефективного здійснення земельної реформи, раціонального використання та охорони земельних ресурсів. Зокрема, характеристика апарату Держгеокадастру України показало відсутність функціонального підрозділу, департаменту чи управління, який би здійснював державне регулювання земельних відносин. Зазначено, що функцію державного адміністрування (економічне, землевпорядно-правове) щодо використання та охорони земель та координацію цього напряму покладено на Департамент землеустрою, використання та охорони земель, який за своєю чисельністю менший ніж Юридичний департамент. Також авторами у статті відмічено, що з прийняттям у жовтні 2001 року чинного Земельного кодексу України, на відтворення й раціонального викорис-

стання земельних ресурсів та охорону земель було витрачено 6 799 тис. дол., на будівництво протиерозійних гідротехнічних споруд і рекультивація порушених земель 1 417 тис. дол., на заходи із проведення земельної реформи та землеустрою витрачено 270 720 тис. дол. Крім того, кошти на збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів, в умовах змін клімату, посилення деградації земель та урбанізованого тиску на земельні та інші природні ресурси і біорізноманіття, починаючи з 2012 року — Держгеокадастру України не виділялося. Виявлено, що за 19 років на вищевказані заходи в середньому за кожний рік було витрачено 6,48 грн/га, на управлінські структури 21,16 грн/га, тоді як від плати за землю в бюджети різних рівнів надходило в середньому 468 грн/га. Це у свою чергу говорить та доводить про неефективну політику уряду щодо управління земельно-ресурсним потенціалом та обумовлюють необхідність здійснення рішучих трансформаційних змін в інституціональному середовищі.

In the context of global challenges, including climate and ecosystem change, the need to increase measures to combat land degradation, and the full opening of the Ukrainian market for agricultural land, Ukraine faces the important task of adapting UN principles. That is why the article is devoted to the study of the institutional environment of organizational structures of land resources management and land use to identify negative factors of ineffective regulation of land relations and land use administration.

Thus, in the course of the research the authors highlight the negative factors of the institutional environment of organizational structures of land management and land use, which in turn lead to inhibition of land policy for effective land reform, rational use and protection of land resources. In particular, the characteristics of the State Geocadastre apparatus of Ukraine showed the absence of a functional unit, department or administration that would carry out state regulation of land relations. It is indicated that the function of state administration (economic, land management and legal) for the use and protection of lands and coordination of this direction is entrusted to the Department of Land Management, Use and Protection, which is smaller in number than the Legal Department. The authors also note that with the adoption of the current Land Code of Ukraine in October 2001, \$6,799 thousand dollars were spent on the reproduction and rational use of land resources and land protection, \$1,417 thousand dollars on the construction of anti-erosion hydraulic structures and recultivation of disturbed lands, \$270,720 thousand dollars was spent on land reform and land management measures. Apart from that, since 2012 the State Geocadastre of Ukraine has not been allocated any funds for the preservation, reproduction and rational use of land resources in the context of climate change, increasing land degradation and urban pressure on land and other natural resources and biodiversity. It was revealed that over 19 years, on average, 6.48 UAH / ha was spent on the above activities per year; on management structures — 21.16 UAH / ha, while an average of 468 UAH / ha was received from the payment for land to the budgets of various levels. This, in turn, shows and proves the ineffective policy of the government on the management of land and resource potential, and necessitates the implementation of decisive transformational changes in the institutional environment.

Ключові слова: управління земельними ресурсами та землекористуванням, інституціональне середовище, Держгеокадастр, зміна клімату, деградація земель.

Key words: Land Resources and Land Use Management, Institutional Environment, State Geocadastre, climate change, land degradation.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Значення і цінність земельних ресурсів можуть змінюватися в міру підвищення суспільного добробуту, однак процес безпосереднього виживання перестає прямо залежати від таких земельних ресурсів. Більш того, ставлення до землі часто пов'язано з відчуттям суверенності, а також з юрисдикцією і залежить від різних форм власності та прав користування, що у свою чергу впливає на економічні та соціально-політичні взаємодії, а також конфлікти. Всі ці фактори впливають на ставлення землекористувачів, а також на способи управління земельними ресурсами. Проте збереження функціональності земельних ресурсів є важливим внеском у забезпечення безпеки людей, оскільки це дає доступ до продовольства і води, стабільну зайнятість і життєзабезпечення, стійкість до зміни клімату і екстремальних погодних явищ та загалом на безпеку життєдіяльності людини. Зростаючий попит на продовольство, корми,

паливо і сировину призводить до зростання тиску на землю і конкуренції за земельні та інші природні ресурси, що перебувають на них. Водночас площа доступних продуктивних земель знижується в результаті їх деградації. Рушійними силами деградації земель є зовнішні фактори, які прямо чи опосередковано впливають на здоров'я і продуктивність землі, а також пов'язаних з нею ресурсів, таких як ґрунт, вода і біологічне різноманіття. В умовах глобальних негативних змін клімату та екосистем на земельні та інші природні ресурси і необхідності збільшення заходів щодо боротьби з деградацією земель, повного відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення, здійснення концептуальних змін у децентралізації влади в Україні, земельна політика потребує суттєвих інституціональних змін у системі державного управління земельними ресурсами та землекористуванням, чому і присвячене це дослідження.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичні аспекти управління земельними ресурсами в Україні, як однієї з головних складових економічних та екологічних відносин, знайшли своє відображення в дослідженнях вітчизняних вчених, серед них: М. Геєць, В. Горлачук, А. Даниленко, Д. Добряк, П. Кулініч, Р. Курильців, А. Мірошніченко, А. Мартин, Р. Марусенко, О. Мордвінов, О. Новоторов, В. Трегобчук, А. Третяк, Г. Шарий, М. Хвесик та інших. Попри це, потрібно відмітити те, що недостатньо дослідженим залишається питання підвищення ефективності організаційних структур управління земельними ресурсами та землекористуванням. Це у свою чергу є фактором гальмування земельної політики в Україні, а саме політики щодо ефективного здійснення земельної реформи, організації раціонального використання та охорони земельних ресурсів, капіталізації землекористування.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження інституціонального середовища щодо організаційних структур управління земельними ресурсами та землекористуванням для виділення негативних факторів впливу на ефективність регулювання земельних відносин та адміністрування землекористування.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

На законодавчому рівні сутність управління земельними ресурсами та землекористуванням визначено чинною редакцією Земельного кодексу України, прийнятої у 2001 році [1]. Так, в галузі земельної політики України особливе місце належить проблемі державного регулювання земельних відносин. Згідно із Земельним кодексом України (ст. 9—14), регулювання земельних відносин покладено на сільські, селищні, міські, районні, обласні ради, Верховну Раду України. Система управління земельними ресурсами та землекористуванням за змістом своїх повноважень складається з трьох блоків:

- органів законодавчої влади;
- органів виконавчої влади;
- органів прокурорського нагляду та судочинства.

Злагоджена робота відповідних органів державної влади в сукупності з управлінськими механізмами (методами, принципами, функціями управління тощо) і представляють систему державного управління земельними ресурсами та землекористуванням.

Державне ж управління в галузі використання і охорони земель згідно зі статтею 15, 151, 152 Земельного кодексу України здійснюють Кабінет Міністрів України, Уряд Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, Державна служба України з питань геодезії та картографії (далі — Держгеокадастр), Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство екології та природних ресурсів, Міністерство охорони здоров'я України, Державне агентство водних ресурсів України та інші уповноважені на те державні органи відповідно до їх компетенції. При цьому Держгеокадастр згідно статті 15-1 Земельного кодексу України та Указу Президента України від 13 травня 1996 року є центральним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим Кабінету Міністрів України, і реалізує політику у сфері земельних відносин України. У сфері судочинства контрольну діяльність здійснюють Верховний та Вищий арбітражний суди України.

Для проведення земельної реформи розпорядженням Кабінету Міністрів УРСР від 20 липня 1991 року № 124 було створено Державний комітет по земельних ресурсах. У 1992 році постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 1992 року № 73 було затверджено положення про Державний комітет по земельних ресурсах, згідно з пунктом 1 якого було зазначено, що

Державний комітет України по земельній реформі (Держкомзем України) є центральним органом державного управління, підвідомчим Кабінету Міністрів України. Було визначено, що Держкомзем України проводить у життя державну земельну політику в Україні щодо здійснення земельної реформи, раціонального використання та охорони земельних ресурсів.

Постановою Верховної Ради України від 13 березня 1992 року № 2200-ХІІ "Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі" роль цього спеціального органу центральної виконавчої влади була ще посилена. Так, пунктом 6 цієї Постанови встановлювалося, що нормативні документи і вказівки Держкомзему з питань реформування земельних відносин, які не суперечать законодавству України, є обов'язковими для виконання місцевими органами влади і управління, власниками землі і землекористувачами незалежно від форм власності та відомчої належності.

Пізніше Указом Президента України від 13 травня 1996 року № 340/96 було затверджено нове положення про Держкомзем, яким уточнено його статус і завдання, а саме те, що Держкомзем є центральним органом державної виконавчої влади і входить до складу агропромислового комплексу. Реалізує державну політику в галузі земельних відносин, проводить земельну реформу. Держкомзем у межах своєї компетенції здійснює державне управління земельними ресурсами, спрямовує діяльність підпорядкованих йому державних органів земельних ресурсів з проведення земельної реформи, забезпечення раціонального використання та охорони земельних ресурсів.

Попри це, в умовах постійних змін у законодавстві зазнала низки змін і система Держкомзему, що у свою чергу призвело до втрати цим органом ключової ролі в проведенні земельної реформи та формуванні і реалізації державної політики в галузі земельних відносин. Якби на початку земельної реформи до розробки і ухвалення законодавчих та підзаконових нормативно-правових актів залучалися наукові установи, створювалися міжгалузеві робочі групи, проводилися дослідження змін та їх можливий вплив на суспільство та розвиток економіки країни, то з часом ставлення до розробки законодавчих актів змінилося. Лобіювання інтересів певних впливових груп призвело до того, що у земельному законодавстві з'явилися доволі суперечливі норми. Зокрема, прикладом такого є внесення змін до Земельного кодексу України щодо можливості виникнення права оренди на земельну ділянку частини дна водного об'єкта (ст. 52 Водного кодексу України) [2]. Водночас відповідно до земельного законодавства, земельна ділянка як об'єкт права виникає тільки тоді, коли межі ділянки встановлені в натурі (на місцевості), які мають бути закріплені межовими знаками та передаватися розробником земельпорядної документації на зберігання власнику чи користувачу такої ділянки за актом приймання-передачі. Однак виникає питання, як це зробити під водою для дна водних об'єктів. Ще одним прикладом є проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни в порядкування угідь, однак не підлягають погодженню і затверджуються замовниками таких проектів (ст. 186 Земельного кодексу України) [1]. Адже проекти, в яких формується режим землекористування (обмеження та обтяження у використанні земель), не можуть затверджуватися самими замовниками.

Структура системи органів земельних ресурсів Держкомзему України і органів місцевого самоврядування приведений на рисунку 1.

На рисунку 2 представлена функціональна структура Держкомзему станом на 2004 рік. Зазначимо, що з прийняттям в жовтні 2001 році Земельного кодексу України та аналізуючи і враховуючи завдання й функції, визначені новим Кодексом та Положенням про Держкомзем України, структура Державного комітету Украї-

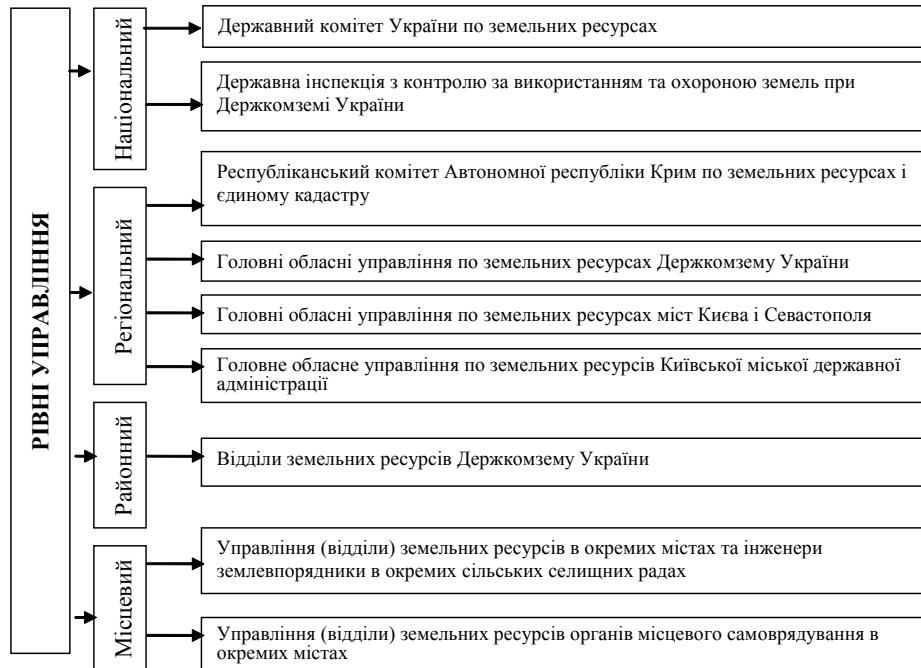


Рис. 1. Структура системи органів земельних ресурсів Держкомзему України і органів місцевого самоврядування станом на 2004 рік

ни по земельних ресурсах не зазнала відповідних трансформаційних змін. Зокрема, із завершення процесу паювання сільськогосподарських угідь у 2000 році, в країні мав розпочатися процес землеустрою та землевпорядкування щодо формування екологічної мережі на регіональному та місцевому рівнях, землеволодіння та зем-

лекористувань сільськогосподарських підприємств, формування нового ринково орієнтованого земельного устрою, а це відповідно обумовлювало трансформаційну реформу Держкомзему України.

Саме тому в 2005 році групою вчених А.М. Третяк, В.М. Другак було розроблено модель реформування

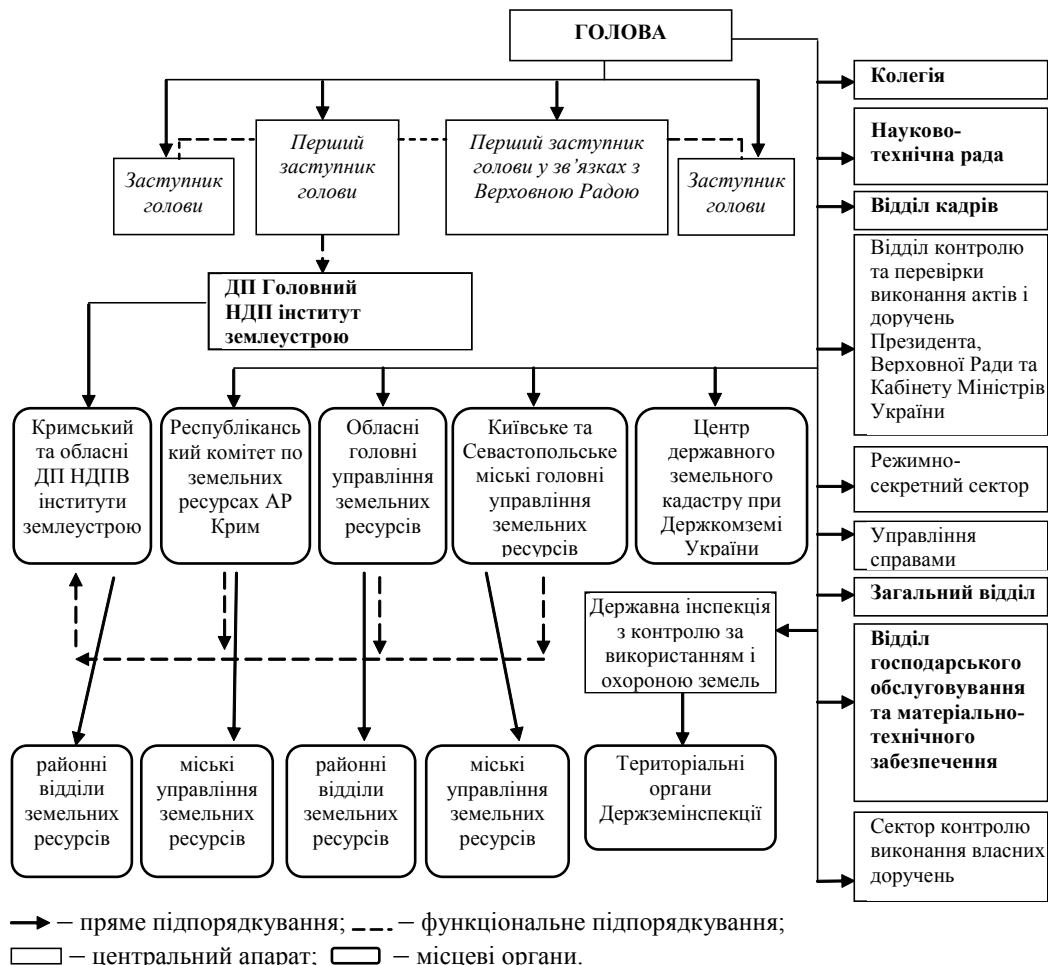


Рис. 2. Структура Державного комітету України по земельних ресурсах

Таблиця 1. Пропозиції щодо реформування Держкомзему України

Станом на 2004 рік	Проміжний етап реформування (авторський варіант А.М. Третяка та В.М. Другак)
<p>Державний комітет України по земельних ресурсах Функції державного управління:</p> <p>1. Земельно-регуляторна ✓ Формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, охорони та моніторингу земель, ведення державного кадастру та забезпечення її реалізації. ✓ Координація проведення земельної реформи. ✓ Розроблення економічного і правового механізму регулювання земельних відносин. ✓ Участь у розробленні заходів щодо розвитку ринку земель.</p> <p>2. Контролююча ✓ Здійснення державного контролю за використанням і охороною земель.</p> <p>3. Інформаційно-аналітична ✓ Організація ведення державного земельного кадастру, землеустрою</p> <p>Господарські функції:</p> <p>1. Виробнича діяльність ✓ Розроблення та участь у реалізації державних, галузевих і регіональних програм використання та охорони земель. ✓ Здійснення землеустрою та моніторингу земель.</p> <p>2. Надання платних послуг ✓ Ведення Державного реєстру прав на землю та нерухоме майно. ✓ Надання додаткових платних послуг у сфері землеустрою та державного земельного кадастру. ✓ Здійснення заходів щодо розвитку ринку земель</p>	<p>Державний комітет України земельних відносин Функції державного управління:</p> <p>1. Земельно-регуляторна ✓ Формування державної політики у галузі земельних відносин та забезпечення її реалізації. ✓ Координація проведення земельної реформи. ✓ Прогнозування, планування перерозподілу земель та організації землеустрою. ✓ Організація розроблення заходів щодо державного регулювання ринку земель та контроль за їх використанням. ✓ Організація розробки законодавчої та нормативно-методичної бази в галузі земельних відносин і контроль за їх реалізацією.</p> <p>2. Інформаційно-аналітична ✓ Організація ведення державного земельного кадастру та моніторингу земель</p>
<p>Державні підприємства головний та 25 регіональних Інститутів землеустрою Функції державного управління: Організація і координація наукових досліджень з проблем використання та охорони земель.</p> <p>Господарські функції: виробнича діяльність ✓ Виконання науково-дослідних робіт з організації раціонального використання та охорони земель. ✓ Проведення робіт із землеустрою, моніторингу земель. ✓ Проведення земельно-кадастрових робіт та земельно-оціночних робіт</p>	<p>Інспекція державного контролю за використанням та охороною земель</p> <p>Функції державного управління: контролююча Здійснення державного контролю земельного кадастру та моніторингу земель</p>
<p>ДП «Центр державного земельного кадастру при Держкомземі України» та його 25 філій Функції державного управління: ✓ Ведення державного реєстру земель та іншого нерухомого майна. ✓ Ведення державного земельного кадастру.</p> <p>Господарські функції:</p> <p>1. Виробничо-технічна діяльність ✓ Виконання землевлпорядних та земельно-оціночних робіт, зонування земель.</p> <p>2. Надання платних послуг ✓ Надання земельно-кадастрової інформації споживачам</p>	<p>Корпоративне науково-виробниче об'єднання з землеустрою та земельного кадастру Державні, комунальні і приватні підприємства із землеустрою Господарські функції: виробнича діяльність ✓ Розроблення та участь у реалізації державних, галузевих і регіональних програм з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель. ✓ Здійснення землеустрою та моніторингу земель. ✓ Виконання науково-дослідних робіт з організації використання та охорони земель. ✓ Проведення земельно-кадастрових і земельно-оціночних робіт, зонування земель</p> <p>Державні та комунальні підприємства із земельного кадастру Господарські функції:</p> <p>1. Виробничо-технічна діяльність ✓ Виконання науково-дослідних робіт у сфері державного земельного кадастру, в тому числі реєстрації земель. ✓ Здійснення автоматизації державного земельного кадастру. ✓ Ведення Державного реєстру прав на землю та нерухоме майно.</p> <p>2. Надання платних послуг ✓ Надання інформації споживачам у сфері державного земельного кадастру та ринку земель. ✓ Здійснення заходів щодо регулювання і функціонування ринку земель</p>

Держкомзему до умов, що склалися у зв'язку з реалізацією нових земельних відносин, визначених Земельним кодексом України в редакції 2001 року (табл. 1).

Науковцями було запропоновано функцію контролю за використанням та охороною земель не суміщувати із виконавчою функцією Держкомзему України. Адже виконавець не може контролювати сам себе. Крім того, передбачалося створити корпоративне науково-виробниче об'єднання з землеустрою та земельного кадастру на базі державних підприємств (головний та 25 регіональних) "Інститутів землеустрою" і ДП "Центр державного земельного кадастру при Держкомземі України" та його 25 філій для реалізації новацій у землевлпорядну діяльність, щоб у свою чергу дозволило реалізувати необхідні заходи земельної реформи з екологізації та капіталізації землекористування загалом по країні, та в сільському господарстві зокрема.

Проте політичні рішення були іншими щодо центрального органу виконавчої влади, що реалізує держав-

ну політику у сфері земельних відносин. Зокрема, починаючи з 2007 року відбулося декілька реорганізацій, а саме:

- 13 квітня 2007 року Державний комітет України по земельних ресурсах реорганізовано в Державне агентство земельних ресурсів України;
- 14 квітня 2008 року знову створено Державний комітет України із земельних ресурсів;
- 15 липня 2013 року діяльність комітету припинено та було відновлено Державне агентство земельних ресурсів України;
- 10 вересня 2014 року Постановою Кабінету Міністрів № 442, Державне агентство земельних ресурсів України перетворено у Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру.

У серпні 2016 році Кабінету Міністрів України приймає постанову "Про реформування територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру" [3], якою погоджується з пропози-

Таблиця 2. Структура апарату Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру станом на 2018 та 2021 роки

№	Назва структурного підрозділу у відповідний рік	Рік	К-сть од.
1	Керівництво	2018	3
		2021	6
2	Департамент державного земельного кадастру	2018	22
	Департамент ведення державного земельного кадастру	2021	28
3	Департамент землеустрою, використання та охорони земель	2018	23
	Відділ землеустрою	2018	6
		2021	7
	Відділ використання земель сільськогосподарського призначення	2018	6
		2021	5
	Відділ охорони земель	2018	5
		2021	
Відділ використання земель несільськогосподарського призначення	2018	5	
	2021		
4	Департамент кадрової політики та персоналу	2018	22
	Департамент управління персоналом	2021	21
5	Департамент контролю за використанням та охороною земель	2018	22
		2021	20
6	Департамент фінансового забезпечення	2018	23
	Департамент фінансового та бухгалтерського забезпечення	2021	22
7	Юридичний департамент	2018	29
		2021	24
8	Управління забезпечення діяльності служби	2018	17
	Департамент забезпечення діяльності служби	2021	22
9	Управління державної експертизи	2018	18
	Департамент державної експертизи, сертифікації та нагляду у сфері землеустрою	2021	19
10	Департамент топографо-геодезичної і картографічної діяльності	2018	22
	Департамент розвитку та стандартизації Національної інфраструктури геопросторових даних	2021	21
11	Департамент міжнародної співпраці та ринку земель	2018	22
	Управління ринку та оцінки землі	2021	15
	Відділ ринку земель	2018	4
		2021	5
	Відділ оцінки земель	2018	4
		2021	5
	Відділ аукціонної діяльності	2018	4
2021			
Управління з питань євроінтеграції та міжнародного співробітництва	2021	9	
12	Управління запобігання та виявлення корупції	2018	11
	Відділ з питань запобігання та виявлення корупції	2021	7
13	Відділ внутрішнього аудиту	2018	6
		2021	7
14	Відділ звернень громадян та доступу до публічної інформації	2018	7
	Управління по роботі із зверненнями громадян та доступу до публічної інформації	2021	11
15	Відділ захисту інформації та електронного урядування	2018	8
	Управління інформаційних технологій та захисту інформації	2021	10
16	Відділ контролю	2018	5
17	Відділ матеріально-технічного забезпечення	2018	5
18	Загальний відділ	2018	5
19	Сектор архівної справи	2018	2
РАЗОМ		2018	274
		2021	241

Джерело: сформовано з використанням джерел [6; 7].

ціями Міністерства аграрної політики та продовольства і Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру стосовно того, що міжрегіональне та міськрайонні управління Служби, управління (відділи) Служби у районі, містах є структурними підрозділами відповідних головних управлінь Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру. Тобто відбувається ліквідація районної ланки виконавчих органів, в тому числі і з питань управління земельними ресурсами.

Наступним етапом стало прийняття Кабінетом Міністрів України постанови від 16 листопада 2020 року № 1118 "Питання функціонування територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії

та кадастру" [4], якою постановив: 1. Ліквідувати як юридичні особи публічного права територіальні органи Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру за переліком згідно з додатком 1. 2. Погодитися з пропозицією Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільськогосподарства щодо утворення територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру як структурних підрозділів апарату зазначеної Служби за переліком згідно з додатком 2.

Цією постановою головні управління у регіонах були ліквідовані і утворені просто управління Держгеокадастру в усіх регіонах України. Чисельність працівників була скорочена із 10 тис. ос. до 4317 ос. [5].

Таблиця 3. Матриця розподілу відповідальності та повноважень суб'єктів управління щодо реалізації функцій і регуляторних механізмів управління земельними ресурсами та землекористуванням

Функції та регуляторні механізми	Суб'єкти управління та їх повноваження										
	ВРУ	Органи місцевого самоврядування (обласні, районні, сільські, селищні, міські ради)	Центральні органи виконавчої влади								Землевласники і землекористувачі (резиденти / нерезиденти)
			КМУ	котрі забезпечують формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, у галузі земельних відносин	що реалізують державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, у сфері земельних відносин	котрі забезпечують формування державної політики у сфері земельного відносин	що забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних відносин	місцеві державні адміністрації у галузі земельних відносин	державні органи приватизації у галузі земельних відносин		
Прогнозування розвитку землекористування	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Планування розвитку землекористування	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Оцінка ресурсу та земельної власності	-	+	-	+	+	+	+	+	-	+	+
Організація використання та охорони земель	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Мотивація ефективного відтворення земель	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Контроль використання та охорони земель	-	+	+	-	+	-	+	-	-	-	-
Облік земель, земельних ділянок, землеволодінь	-	+	-	-	-	-	-	+	-	-	+
Моніторинг використання та охорони земель, земельних відносин, форм землекористування	-	+	+	-	+	-	+	-	-	-	-

Джерело: доповнено авторами з використанням [8].

Характеристика структури апарату Держгеокадастру України станом на 2018 р. і 2021 р. наведено в таблиці 2.

Таким чином, аналіз структури апарату Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру станом на 2018 та 2021 роки дозволяє зробити висновок. Зокрема, що у період зростання тиску на земельні ресурси, негативних змін клімату та екосистем, необхідності збільшення заходів щодо боротьби з деградацією земель, а також здійснення концептуальних змін у децентралізації влади під час повного відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення в апараті Держгеокадастру України відсутній, а саме функціональний підрозділ департамент чи управління який би здійснював державне регулювання земельних відносин. Крім того, аналіз показу, що державне адміністрування (економічне, землевпорядно-правове) щодо використання та охорони земель та координацію цього напрямку з міністерствами і відомствами органів виконавчої влади та територіальних громада буде здійснювати Департамент землеустрою, використання та охорони земель, який, на жаль, за розмірами менший ніж Юридичний департамент.

Крім того, відсутність ефективного механізму багаторівневого управління земельними ресурсами та землекористування призводить передусім до дублювання компетенції органів влади в межах однієї одиниці управління. Так, за результатами аналізу розподілу відповідальностей і повноважень суб'єктів управління земельними ресурсами та землекористування сформовано матрицю відповідальності реалізації функцій та регуляторних механізмів управління (табл. 3).

Відмітимо також, що на сьогодні існуюча в Україні система управління коштами державного бюджету у галузі земельних відносин та організації використання і охорони земель залишається недосконалою, хоча видатки на утримання Держгеокадастру України залишаються значними (табл. 4).

Аналіз таблиці свідчить, що з прийняттям Земельного кодексу України, земельна політика не направлена на забезпечення екологічно раціонального використання земельних ресурсів. Зокрема, за цей період, починаючи з 2002 року, на відтворення й раціонального використання земельних ресурсів та охорону земель витрачено 6 799 тис. дол., на будівництво протигерозійних гідротехнічних споруд і рекультивация порушених земель 1 417 тис. дол., на заходи із проведення земельної реформи та землеустрою витрачено 270 720 тис. доларів. Тобто з періоду прийняття чинного Кодексу, а саме за 19 років, на вище вказані заходи в середньому за кожний рік витрачено 0,24 \$/га (6,48 грн/га), на управлінські структури 21,16 грн/га, тоді як від плати за землю в бюджеті різних рівнів надходило в середньому 468 грн/га. Також відмітимо, що починаючи з 2012 року, кошти на збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів, Держгеокадастру України не виділялося, що говорить про неефективну політику уряду щодо управління земельно-ресурсним потенціалом, який згідно Конституції України перебуває під особливою охороною держави [11]. Це у свою чергу зумовлює економічні, екологічні проблеми, зокрема слабку капіталізацію землекористування, а відповідно і зменшує надходження від плати за землю до бюджетів.

Досліджуючи існуючу інституціональну структуру управління земельними ресурсами та землекористуванням в Україні, потрібно відмітити, що вона багаторівнева і складна з точки зору ефективного (дієвого) управління. Це обумовлено тривалим періодом структурної перебудови від централізовано-планової національної економіки до децентралізованої, орієнтованої на ринок, а також впливом динаміки політичних змін і відсутністю єдиного бачення результатів інституціональних трансформацій. В період трансформаційних змін назріла необхідність виробити з боку держави земельну політику, в якій були б чітко встановлені цілі, пріоритетні завдання та інструменти регулювання земельних відносин

Таблиця 4. Видатки державного бюджету виділені на Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру*

Рік	Найменування згідно з відомчою і програмною класифікаціями видатків та кредитування державного бюджету									Всього, тис. дол.
	Керівництво та управління у сфері земельних ресурсів	Підвищення кваліфікації працівників	Видача державних актів на право приватної власності на землю в сільській місцевості	Проведення земельної реформи	Створення протипорозійних гідротехнічних споруд та рекультивація порушених земель	Збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів	Загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи, дермакація та дельмітація державного кордону	Проведення інвентаризації земель та оновлення картографічної основи Державного земельного кадастру		
2002	13341	4	0	6725	704	0	0	0	0	20773
2003	14632	4	0	6687	713	0	0	0	0	22035
2004	16220	3	764	6248	0	844	0	0	0	24081
2005	25858	3	877	5293	0	943	0	0	0	32975
2006	38007	40	2812	8377	0	953	0	0	0	50188
2007	45997	39	842	9708	0	1881	0	0	0	58467
2008	66629	39	595	13789	0	1881	0	0	0	82933
2009	39956	18	455	947	0	61	0	0	0	41437
2010	50831	17	14851	913	0	59				66671
2011	51284	15	11608	1509	0	177				64593
2012	108716		29208	12069	0					149994
2013	75961		13375	59624	0		2593			151553
2014	63102			1051	0		414			64567
2015	33199			2841	0		319			36359
2016	24945			1884	0		212			27040
2017	37427			3927	0		189			41542
2018	51461			16133	0		179			67773
2019	51723			8639	0		179			60541
2020	58231			2153	0		1333	10044		71762
2021	42543			1807	0		1119	8428		53897
Разом	910063	182	75388	170323	1417	6799	6537	18472		1189180
В середньому за рік, тис. дол.	47898	10	3968	8964	75	358	344	972		62588
\$/га	0,794	0,000	0,066	0,149	0,001	0,006	0,006	0,016		1,038
Грн/га (\$**=26.66)	21,16	0,00	1,75	3,96	0,03	0,16	0,15	0,43		27,65

Примітки: * з вересня 2014 — Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру.

** курс долара взяти за 19 серпня 2021 року [9].

Джерело: складено авторами на основі Законів України "Про Державний бюджет України" за відповідний рік та курсу долара за відповідний рік [9; 10] взяти за січень місяць.

і адміністрування землекористування, реалізація яких дозволить докорінно змінити вектор їх розвитку з орієнтацією на збереження і примноження земельного потенціалу країни як на середньострокову, так і на більш віддалену перспективу.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВИДКІВ

У період негативних змін клімату та екосистем, необхідності збільшення заходів щодо боротьби з деградацією земель, а також підчас повного відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення, українське інституціональне середовище потребує докорінних трансформаційних перетворень з врахуванням принципів рекомендованих ООН. Зокрема, дослідження показало негативні фактори інституціонального середовища організаційних структур управління земельними ресурсами та землекористуванням, які у свою чергу призводять до гальмування дій щодо реалізації положень земельної політики визначеної Земельним Кодексом України, Законами України "Про охорону земель", "Про землеустрій", "Про охорону навколишнього природного середовища" та інших, а також щодо ефективного здійснення заходів земельної реформи, екологізації та капіталізації землекористування, охорони земельних та інших природних ресурсів. Так, характеристика апарату Держгеокадастру України показала відсутність функціонального підрозділу, департаменту чи управління, який би здійснював державне регулювання земельних відносин. Функцію державного адміністрування (еконо-

мічне, землевпорядно-правове) використання та охорони земель і координацію цього напрямку покладено на Департамент землеустрою, використання та охорони земель, який за своєю чисельністю менший ніж Юридичний департамент. Крім того, починаючи з 2012 року кошти на збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів, в умовах змін клімату, посиленням деградації земель та урбанізованого тиску на земельні та інші природні ресурси і біорізноманіття, Держгеокадастру України не виділялися. Це свідчить про неефективну політику уряду щодо управління земельно-ресурсним потенціалом, який перебуває під особливою охороною держави. Ці фактори зумовлюють економічні, екологічні, соціальні та бюджетні (для територіальних громад) проблеми, зокрема слабку капіталізацію, екологізацію землекористування, а відповідно і зменшують надходження від плати за землю до бюджетів. Отже, подальших досліджень потребують оптимізація управлінських структур як системи Держгеокадастру України, так і системи територіальних громад, напрямки екологізації і капіталізації землекористування.

Література:

1. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print1509602912924405>
2. Водний кодекс України: Закон України від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#Text>

3. Про реформування територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 рік № 581. URL: Електронний ресурс: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/581-2016-%D0%BF#Text>

4. Питання функціонування територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2020 рік № 1118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1118-2020-%D0%BF#Text>

5. Питання функціонування територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 05 квітня 2021 рік № 301. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/301-2021-%D0%BF#Text>

6. Організаційна структура апарату Держгеокадастру 2018. Єдиний держаний веб-портал відкритих даних. Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://data.gov.ua/dataset/a54cf76a-8215-4b34-8666-494cf35bda8f/resource/de4189ce-0a58-48a9-a374-a184f6a8dc85>

7. Організаційна структура апарату Держгеокадастру 2021. Єдиний держаний веб-портал відкритих даних. Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://data.gov.ua/dataset/a54cf76a-8215-4b34-8666-494cf35bda8f/resource/bea31147-80c6-4eac-9b3f-93c435e4c908>

8. Tretiak N. et al. Land Resources and Land Use Management in Ukraine: Problems of Agreement of the Institutional Structure. Functions and Authorities. European Research Studies Journal. 2021. № 24 (1). P. 776—789. DOI: 10.35808/ersj/1994/

9. Курс валют НБУ. Міністерство фінансів України. URL: <https://minfin.com.ua/currency/nbu/>

10. Архів курсов валют Національного банку України. Kurs-Dollar-Euro.ru. URL: <http://kurs-dollar-euro.ru/kurs-nbu.html>

11. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), "Land Code of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print1509602912924405> (Accessed 15 May 2021).

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "Water Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 15 May 2021).

3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Resolution "On reforming the territorial bodies of the State Service for Geodesy, Cartography and Cadastre", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/581-2016-%D0%BF#Text> (Accessed 10 May 2021).

4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2020), Resolution "Issues of functioning of territorial bodies of the State Service for Geodesy, Cartography and Cadastre", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1118-2020-%D0%BF#Text> (Accessed 20 May 2021).

5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2021), Resolution of "Issues of functioning of territorial bodies of the State Service for Geodesy, Cartography and Cadastre", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/301-2021-%D0%BF#Text> (Accessed 10 May 2021).

6. Ministry of Digital Transformation of Ukraine (2018), "Organizational structure of the State Geocadastre apparatus 2018", available at: <https://data.gov.ua/dataset/a54cf76a-8215-4b34-8666-494cf35bda8f/resource/de4189ce-0a58-48a9-a374-a184f6a8dc85> (Accessed 28 May 2021).

7. Ministry of Digital Transformation of Ukraine (2021), "Organizational structure of the State Geocadastre apparatus 2021", available at: <https://data.gov.ua/dataset/>

[a54cf76a-8215-4b34-8666-494cf35bda8f/resource/bea31147-80c6-4eac-9b3f-93c435e4c908](https://data.gov.ua/dataset/a54cf76a-8215-4b34-8666-494cf35bda8f/resource/bea31147-80c6-4eac-9b3f-93c435e4c908) (Accessed 28 May 2021).

8. Tretiak, N. (2021), "Land Resources and Land Use Management in Ukraine: Problems of Agreement of the Institutional Structure", Functions and Authorities. European Research Studies Journal, vol. 24(1), pp. 776—789. DOI: 10.35808/ersj/1994.

9. Ministry of Finance of Ukraine (2008), "Exchange rate of the NBU", available at: <https://minfin.com.ua/currency/nbu/> (Accessed 28 May 2021).

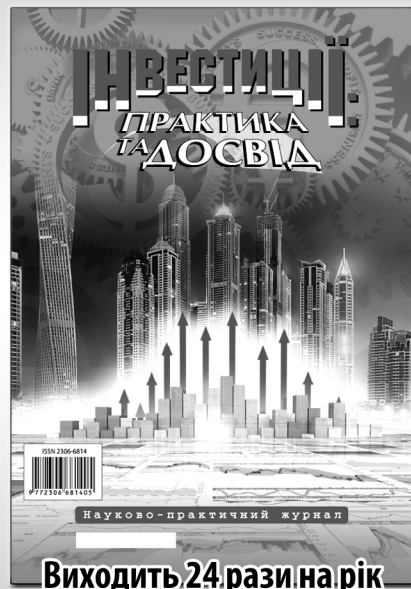
10. Kurs-Dollar-Euro.ru (2021), "Archive of exchange rates of the National Bank of Ukraine", available at: <http://kurs-dollar-euro.ru/kurs-nbu.html> (Accessed 28 May 2021).

11. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/print1476586411943513> (Accessed 15 May 2021).

Стаття надійшла до редакції 25.08.2021 р.

ІНВЕСТИЦІЇ. ПРАКТИКА ТА ДОСВІД

www.investplan.com.ua



Передплатний індекс: 23892

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України (Категорія «Б») з

ЕКОНОМІЧНИХ НАУК та ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

(Наказ Міністерства освіти і науки України № 886 від 02.07.2020)

Спеціальності - 051, 071, 072, 073, 075, 076, 281, 292