

**Т. М. Кашталян**, здобувач  
Навчально-науково-виробничого центру  
Національного університету  
цивільного захисту України

**А. Л. Помаза-Пономаренко**,  
кандидат наук з державного управління,  
начальник наукового відділу  
з проблем державної безпеки  
Навчально-науково-виробничого центру  
Національного університету  
цивільного захисту України

### **ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

*Обґрунтовано, що реалізація механізмів державного регулювання земельних відносин повинна відбуватися за допомогою системного визначення його принципів, способів, суб'єктів, підґрунтя, тенденцій тощо. З'ясовано, що вони стосуються публічно-приватного сектору і вдосконалення правового й організаційно-інституційного механізмів державного регулювання земельних відносин. Установлено, що метою функціонування цих механізмів є здійснення державою ефективною соціально орієнтованою діяльністю у сфері земельних відносин у різних умовах і з урахуванням національних інтересів. Серед них у сфері земельних відносин виокремлено інтереси держави, суспільства й окремо взятої особистості.*

*Ключові слова: державне регулювання, механізми, земельні відносини, функціонування, органи публічної влади.*

***T. M. Kashtalyan, A. L. Pomaza-Ponomarenko. Features of the functioning of mechanisms of state regulation of land relations in the context of provision of national security***

*It was grounded that the implementation of state regulation of land relations must be ensured with the help of consistent determination of its principles, methods, subjects, grounds, tendencies, etc. It is established that they concern the public-private sector and improve the legal, organizational and institutional mechanisms of state regulation of land relations. It was defined that the goal of these mechanisms is to carry out effective activities by the state in the field of land relations under different conditions and taking into account national insurances. Among them in the field of land relations, the interests of the state, society and a separate personality are distinguished. The main peculiarities of formation of mechanisms of state regulation of sphere of land relations in Ukraine were specified, as well as the main problems of this regulation subjective composition. The domestic legal frameworks of state institutional necessary for development of sphere of land relations of Ukraine were analyzed.*

*Thus, the introduction of innovations in the process of implementation of the state control of land use shall be grounded theoretically and conceptually, and shall take into account the factors, which influence the practice of use of the forms and methods of management in the indicated field. Based on the world practice, the state land policy is implemented in combination with the use of mechanisms of self-control. Ukraine is also trying to take up this tendency. Sharing the idea of those researchers who support reasonable deregulation in the field of land use, it is specified that it is necessary to solve the range of problems of government control available in the field of land use control.*

© Т. М. Кашталян, А. Л. Помаза-Пономаренко, 2019

---

*Nevertheless, the further development of government land matter control requires the substantiation of the fields of its improvement, including: 1) the increase in the level of independence and responsibility of state authorities and corporatization of government land matter control; 2) the attraction of investments in this field and the use of modern technologies in it with the purpose of preservation of land resources for the next generations, the improvement of public infrastructure, the improvement of the welfare of citizens living in rural areas, etc.; 3) the assessment of eco-system services within the framework of civil environmental review, the update of other types of control; 4) the arrangement of activities of existing bodies (agencies, inspectorates, etc.) in the field of land use with the purpose of creation of favourable conditions for closer cooperation with community, and based on this, it is important to establish framework programs and joint institutions for management in the indicated field, etc.*

Key words: *state regulation, mechanism, land relations, functioning, public authorities.*

**Постановка проблеми.** Земля посідає унікальне ключове місце в суспільно-політичній та економічній діяльності, оскільки є особливим фактором виробництва і природним ресурсом, без якого неможлива будь-яка діяльність людини. При цьому земля становить критеріальний базис, що визначає особливості розвитку тієї чи іншої держави. На вітчизняних теренах і досі триває земельна реформа, яка останнім часом набула нових рис і покликана гарантувати безпечний еколого-економічний розвиток земельних відносин. Усе це визначає необхідність ґрунтовного дослідження особливостей функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості забезпечення національної, екологічної й економічної безпеки певною мірою розглядаються різними галузями науки. Здебільшого ці дослідження (В. Бакуменка, В. Боклаг, А. Дегтяра, В. Круглова, М. Латиніна, Т. Лозинської, А. Мерзляк, Т. Титаренко, Ю. Ульянченко та інших учених [1-4; 6]) присвячені певним проблемам формування державної політики. Проте, заважаючи на вимоги часу та суспільства, окремого системного розгляду потребують особливості функціонування та розвитку державної земельної політики як складової безпекової діяльності держави.

**Метою статті** є комплексне дослідження правового й інституційного механізмів державного регулювання земельних відносин в Україні, а отже, і їх дії.

**Виклад основного матеріалу.** Метою земельної політики є підвищення ефективності використання землі, створення умов для збільшення соціального, інвестиційного і виробничого потенціалу землі, перетворення цього в потужний самостійний фактор економічного зростання. На нашу думку, таке розуміння земельної політики відповідає закордонному аналогу терміна «land administration» [5; 7]. Погоджуємося з науковцями [3-4; 6], що не варто зводити земельну політику тільки до діяльності органів державної влади; необхідно враховувати інтереси і громадянського суспільства, і бізнесу. Якщо послуговуватися закордонним формулюванням земельної політики, то на вітчизняних теренах під терміном «земельне адміністрування», очевидно, слід розуміти діяльність державних інституцій щодо розпорядження й оперативного управління землею для оптимізації її використання відповідно до різної економічної, містобудівної, сільськогосподарської та іншої цінності землі для досягнення умов комфортного проживання, виробничої діяльності та соціокультурного розвитку з метою повноцінного задоволення потреб суспільства.

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

## Механізми державного управління

---

із законодавчим визначенням є втіленням збалансованого поєднання інтересів держави, суспільства й окремо взятої особистості (див. Закон України «Про національну безпеку України» [2]).

Земля стає все більш і більш цінним ресурсом для більшості народів на нашій планеті. Розвинуті країни намагаються досягти не тільки показників економічного зростання, але й екологічної та соціальної безпеки, що, у свою чергу, пов'язана з раціональним та ефективним використанням земельних ресурсів. Непоодинокими є випадки, коли таке використання пов'язане з рейдерським захопленням сільськогосподарських земель. Спірні земельні питання можуть, за словами Жака Діюффа (директора продовольчої і сільськогосподарської організації ООН [5; 7]), створити форму «колоніалізму», за якої бідні держави постачають продукти харчування, не піклуючись про власну продовольчу, економічну й соціальну безпеку. Це може, звичайно, сприяти вирішенню конкретних державно-політичних завдань. Проте таке зростання економічного складника сталого розвитку через применшення значення соціального складника означатиме втрату соціальної рівності в правах на землю.

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

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

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

- змінювані взаємини в системі «людина-земля»;
- права на приватну і державну власність;
- питання землеволодіння, користування та розпорядження;
- інституційні та адміністративні питання (зв'язок інфраструктури та бізнес структур, які функціонують на певній території);

– роль інфраструктури просторових даних;

– технічні питання, такі як з'єднання в обчислювальні мережі і централізована обробка даних тощо.

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

На переконання міжнародних експертів, зі стійким розвитком слід бути обережним, тому що кількісно цей зв'язок не дає змоги виміряти земельні ресурси, а також визначити ефективність управління земельними ресурсами під час реалізації права користування ними як державною власністю (див. Агенду XIX ст.). У дискусії Світового банку, яка має назву «Назустріч екологічній стратегії», дуже коротко згадується про роль землі і прав на власність, водночас визнається, що земля посідає центральне місце в реалізації будь-якої стратегії з управління навколишнім середовищем, але не визначається роль земельного адміністрування в таких стратегіях [5; 7]. З основних тез цієї дискусії, певною мірою пов'язаних із використанням й управлінням земельними ресурсами, можна виділити такі:

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

Отже, подальший розвиток земельного права вимагає обґрунтування напрямів його вдосконалення, а саме:

- 1) підвищення рівня незалежності та відповідальності органів публічної влади та корпоратизація здійснення державного управління в земельній сфері;
- 2) залучення інвестицій у цю сферу та використання новітніх технологій у ній із метою збереження земельних ресурсів для наступних поколінь, поліпшення суспільної інфраструктури, покращення добробуту громадян, які проживають у сільській місцевості, тощо;
- 3) оцінювання екосистемних послуг у межах здійснення громадської екологічної експертизи, актуалізація проведення інших видів контролю;
- 4) упорядкування діяльності наявних органів (агенцій, інспекцій тощо) у сфері землекористування з метою створення сприятливих умов для більш тісного співробітництва з громадськістю, зважаючи на це, важливим є створення рамкових програм і спільних інституцій щодо управління в зазначеній сфері відносин тощо [3].

На підставі проведеного аналізу наукових напрацювань [1] можемо визначити, що земельне адміністрування приводять у рух відповідні механізми. Відповідно до загального концепту публічного та державного управління серед них варто виокремлювати, насамперед, правовий, організаційно-інституційний і економічний. Ці механізми підпорядковуються специфіці предмета державного регулювання (земельних відносин) і вирізняються легітимністю (суспільним визнанням і підтримкою). Акцентуючи увагу на цій специфіці, може бути аргументовано, що головна мета діяльності всіх інститутів у сфері земельних відносин – це забезпечення сталого розвитку та захист інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх викликів і загроз.

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

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

### Список використаних джерел:

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. 692 с.
2. Законодавство України. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://rada.gov.ua>.
3. Помаза-Пономаренко А.Л. Державне управління відносинами землекористування (центральний і регіональний рівні). *Молодий вчений*. 2015. № 2 (5). С. 196-198.
4. Binswanger H.P., Deininger K. and Feder G. Agricultural Land Relations in the Developing World. *American Journal of Agricultural Economics*. 1993. № 75 (5). P. 1242-1248.
5. Guide for Beneficiary Results Assessment of Agricultural Emergency Interventions. Oslo, 2009. URL: <http://www.fao.org/3/a-b1132e.pdf>.
6. Prokopchuk O. and Gorbachova I. System of institutional and investment support of rural areas development in the USA. *Agricultural and Resource Economics: International Scientific E-Journal*. 2018. № 4 (2). P. 115-128.
7. Role of Land Administration in Sustainable Development – Country Case Study of India and Switzerland, M. Vclpuri, 2009. URL: <http://www.fig.net>.

### References:

1. Edited by Kovbasyuk Y.V. (2011). Enciklopediya dergavnogo upravlinnya [Encyclopedia of Public Administration]. Kyiv : NADU, 692 p. [Ukraine].
2. VRU (2018), Zakonjdavstvo Ukrainy [Legislation of Ukraine]. Official site. URL: <http://rada.gov.ua/> [Ukraine].
3. Pomaza-Ponomarenko A.L. (2015), Derzhavne upravlinnya vidnosynamy zemlekorystuvannya (tsentral'nyy i rehional'nyy rivni) [State management of land use relations (central and regional levels)]. Journal *Molodyy vchenyy* [Young scientist]. Vol. 2 (5). P. 196-198 [Ukraine].
4. Binswanger H.P., Deininger K. and Feder G. (1993), Agricultural Land Relations in the Developing World. Journal *American Journal of Agricultural Economics*. Vol. 75 (5). P. 1242-1248.
5. Guide for Beneficiary Results Assessment of Agricultural Emergency Interventions. Oslo, 2009. URL: <http://www.fao.org/3/a-b1132e.pdf>.
6. Prokopchuk O. and Gorbachova I. (2018), System of institutional and investment support of rural areas development in the USA. *Agricultural and Resource Economics: International Scientific E-Journal*. Vol. 4 (2). P. 115-128.
7. Role of Land Administration in Sustainable Development – Country Case Study of India and Switzerland, M. Vclpuri, 2009. URL: <http://www.fig.net>.