

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

СЕРДЮК Сергій Анатолійович

УДК 351.82 : 349.41

**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБІГУ
ЗЕМЕЛЬ ДЕРЖАВНОЇ ТА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ**

25.00.02 – механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

ХАРКІВ – 2017

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Харківському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Науковий керівник – доктор наук з державного управління, професор **ЛАТИНІН Микола Анатолійович**, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, завідувач кафедри економічної політики та менеджменту.

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, професор **МИКОЛАЙЧУК Микола Миколайович**, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри економічної та фінансової політики;

кандидат наук з державного управління, доцент **КРАВЧЕНКО Сергій Григорович**, виконком Люботинської міської ради Харківської області, начальник відділу містобудування та архітектури.

Захист відбудеться *«31» травня 2017 р. о 10.00* на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.858.01 Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 61001, м. Харків, просп. Московський, 75, зал засідань (1-й поверх).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 61001, м. Харків, просп. Московський, 75.

Автореферат розісланий «28» квітня 2017 р.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**

А. О. Кузнецов

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Земля є національним багатством Українського народу. Ефективне використання земельних ресурсів та забезпечення вільного обігу земель є запорукою економічного зростання країни та основним критерієм інвестиційної привабливості. Сучасний етап становлення України тісно пов'язаний із побудовою зрозумілих, прозорих, сформованих на європейських засадах принципів правового регулювання та порядку обігу земель державної та комунальної власності.

Однак нині в Україні відсутня зважена державна політика та механізми її реалізації щодо комплексного розвитку процесу обігу земель державної та комунальної власності як складової земельних відносин у державі.

На практиці процес обігу земель державної та комунальної власності є нерациональним, а механізми державного регулювання обігу земель розвиненими не повною мірою. Стратегічні напрями розвитку є недостатньо визначеними та не знаходять свого практичного упровадження. Ставши на шлях самостійного розвитку, наша держава має використовувати провідні практики та досвід міжнародних партнерів. Особливо це важливо у зв'язку з динамічними взаємними відносинами з країнами Європейського Союзу. Усе це робить актуальною необхідність удосконалення організаційного та правового механізмів обігу земель публічної власності.

Науково-теоретичною основою дослідження стали праці таких вчених, як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Баштанник, Ю. Ковбасюк, А. Коваленко, А. Мірошніченко, Н. Нижник, Г. Пасемко, В. Щербина та ін.

Механізмам державного регулювання галузей та сфер економіки приділяли увагу: О. Амосов, М. Білинська, О. Дацій, А. Дегтяр, І. Драган, Д. Карамішев, М. Корецький, П. Кулинич, Ю. Куц, М. Латинін, Т. Лозинська, С. Майстро, В. Мамонова, А. Мерзляк, М. Миколайчук, Г. Одінцева, Г. Шарий, Ю. Шаров та ін.

Різноманітні аспекти державного регулювання земельних відносин в Україні досліджували: А. Даниленко, Ю. Білик, М. Болдуєв, П. Гайдуцький, Р. Смець, О. Євграфов, О. Жук, С. Кравченко, О. Лазарева, А. Мельник, І. Мироненко, О. Мірошніченко, К. Настечко, Л. Новаковський, В. Носик, В. Пахомов, В. Пересоляк, В. Сидор, А. Третяк, М. Хвесик та ін.

Проте державне регулювання обігу земель державної та комунальної власності на даному етапі розвитку науково-управлінської думки ще не стало цілісним об'єктом дослідження вчених та не дістало вагомого наукового розвитку. З огляду на потреби сьогодення, актуальним є саме комплексний, системний розгляд вищезазначеної проблематики, що й зумовило вибір теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження підготовлено відповідно до плану комплексної науково-дослідної роботи кафедри економічної політики та менеджменту Харківського

регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України в рамках теми: «*Механізми державного регулювання інноваційного розвитку галузей економіки в умовах глобалізації*» (номер державної реєстрації 0112U001162). Роль автора полягає в розробленні теоретичних і методичних положень щодо комплексного підходу до вдосконалення організаційного та правового механізмів державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є обґрунтування теоретичних положень і розроблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні.

Для досягнення зазначеної мети в дослідженні поставлено й вирішено такі завдання:

- систематизувати теоретичні підходи до визначення сутнісних характеристик державного регулювання обігу земель;
- узагальнити підходи до функціонування механізмів державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності за кордоном;
- удосконалити періодизацію процесів становлення механізмів державного регулювання обігу земель в Україні;
- здійснити оцінювання сучасного стану функціонування механізмів державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні;
- запропонувати й обґрунтувати концептуальні положення стратегії регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні;
- теоретично обґрунтувати напрями підвищення дієвості організаційного механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності;
- удосконалити теоретичне обґрунтування функціонування правового механізму державного регулювання обігу земель публічної власності.

Об'єкт дослідження – державне регулювання земельних відносин у сфері обігу земель державної та комунальної власності.

Предмет дослідження – механізми державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу роботи становлять загальнонаукові прийоми досліджень і спеціальні методи, що ґрунтуються на сучасних наукових засадах управлінської, правової, економічної та споріднених із ними наук. У роботі використано такі методи: абстрактно-логічний (у розкритті сутнісних характеристик державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності), аналізу і синтезу (в оцінюванні становлення системи державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні), системного аналізу (під час здійснення аналізу функціонування правового механізму та визначення особливостей організаційного механізму державного регулювання обігу земель публічної

власності), історичний (для визначення особливостей становлення системи державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні), формалізації (для дослідження системи державного регулювання обігу земель, її механізмів, суб'єктів та об'єктів шляхом відображення їхніх змісту і структури з використанням спеціальної символіки), SWOT-аналізу (під час формування концепції стратегії регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні) та ін.

Емпіричною базою дослідження є наукова література, нормативно-правові акти, матеріали Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Генеральної прокуратури України, а також фактичний матеріал, отриманий автором особисто внаслідок опрацювання зібраних джерел.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена тим, що в роботі досліджено питання теоретико-методичного забезпечення державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності та запропоновано відповідні наукові положення, підходи й рекомендації щодо їхнього практичного упровадження в діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування України. У межах реалізації дисертаційного дослідження одержано результати, що відрізняються науковою новизною й виносяться на захист, а саме:

уперше:

- запропоновано та обґрунтовано концептуальні положення стратегії регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні, які включають: бачення майбутнього, місію, стратегічну мету, стратегічні цілі, можливі сценарії державного регулювання, ризики, терміни реалізації, критерії оцінювання та бажані результати. Реалізація стратегії дозволить створити прозорі стабільно дійові, ефективні механізми державного регулювання обігу земель, сучасну систему органів виконавчої влади, привести нормативно-правове регулювання в цій сфері до вимог Європейського Союзу;

удосконалено:

- періодизацію процесів становлення правового механізму державного регулювання обігу земель в Україні, що надало змогу визначити три історичних періоди: перший період (перехідний) – 1991–2001 рр.; другий період (становлення) – 2002–2013 рр.; третій період (удосконалення) – 2014 р. і дотепер. Основним інструментом становлення правового механізму державного регулювання обігу земель в Україні визначено систему земельного законодавства, що розвивалася в повній залежності від процесів розвитку держави;

- теоретичне обґрунтування змісту правового механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності як системи, що передбачає використання системного, процесного, стратегічного та

ситуаційного підходів, що дало змогу запропонувати практичні напрями розвитку цього механізму;

дістали подальшого розвитку:

- теоретичне обґрунтування напрямів підвищення дієвості функціонування складових організаційного механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності: інституційного, структурного, кадрового, мотиваційного, комунікаційного, інформаційного та адміністративного, зокрема: застосування нових підходів до обігу земель, їхнього розподілу та подальшого використання бізнесом; визначення Державної служби геодезії та кадастру України як ключового органу виконавчої гілки влади, який має задавати темп у реалізації завдань, спрямованих на вдосконалення організаційного механізму державного регулювання обігу земель; визнання системи нормативно-правового забезпечення основним інструментом державного регулювання обігу земель в Україні;

- понятійно-категоріальний апарат у проблематиці предметної сфери дослідження, зокрема дано авторське визначення поняття «державне регулювання обігу земель», яке, на відміну від усталених понять, визначається як цілеспрямований вплив органів державної влади на суб'єкти земельного ринку шляхом формування та реалізації управлінських рішень, спрямованих на забезпечення земельних відносин між фізичними та юридичними особами у встановленому правовому порядку;

- узагальнення концептуальних засад державного регулювання обігу земель за кордоном (США, Німеччина, Франція, Італія, Польща, Швейцарія), що дозволило виділити спільні риси, властиві практично всім розвиненим країнам: ефективне та раціональне використання земель; гарантії права власності та розпорядження землею (можливе вилучення землі для суспільних потреб у встановленому порядку); державна (муніципальна) реєстрація прав зміни власника (орендаря); юридичне оформлення правочинів із землею; особливий статус земель сільськогосподарського призначення; контроль над дотриманням природоохоронних заходів; функціонування спеціальних програм підтримки сільськогосподарських виробників; планування та зонування територій. При цьому загальносвітові загрози забруднення земель, продовольчий дефіцит та екологічні проблеми зумовили тенденцію до застосування більш жорстких засобів державного регулювання обігу земель, у першу чергу сільськогосподарського та рекреаційного призначення.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що теоретичні положення, наукові висновки та розроблені на основі їх практичні рекомендації можуть бути використані органами державної влади для підвищення ефективності державної політики щодо регулювання процесу обігу земель державної та комунальної власності у сфері сталого землекористування в Україні.

Рекомендації з удосконалення організаційного механізму регулювання обігу земель державної та комунальної власності знайшли відображення у

практичній діяльності Департаменту земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) (довідка № 05711-18714 від 03 жовтня 2016 р.).

Рекомендації з удосконалення механізмів державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності знайшли відображення у практичній діяльності Департаменту економіки і міжнародних відносин Харківської обласної державної адміністрації (довідка № 03-44/4977 від 27 вересня 2016 р.).

Науково-прикладні результати щодо вдосконалення організаційного механізму регулювання обігу земель державної та комунальної власності відбилися у практичній діяльності Дергачівської районної ради Харківської області (довідка № 02-22/487 від 28 вересня 2016 р.).

Концептуальні положення стратегії регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні використано під час розроблення програм таких модулів навчальних дисциплін, як «Стратегічне планування та управління змінами» та «Мікро- та макроекономіка для розроблення публічної політики» за освітньо-професійною програмою «Публічне управління та адміністрування» в Харківському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (акт № 01-1225/07-03 від 04 жовтня 2016 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійним дослідженням, у якому вирішується конкретне наукове завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретичних положень і розробленні практичних рекомендацій з удосконалення організаційного та правового механізмів державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні, пропозиції та рекомендації, зокрема й ті, що містять наукову новизну, одержані автором особисто.

Апробація результатів дослідження. Основні теоретичні положення й висновки дисертаційного дослідження апробовано: на науково-практичній конференції за міжнародною участю «Публічне управління: шляхи розвитку» (м. Київ, 2014 р.); лекції-дискусії на тему «Незалежність вищих органів фінансового контролю: досвід Польщі та Європейського Союзу» за участю президента Вищої рахункової палати Республіки Польща Кшиштофа Квятковскі (м. Київ, 2015 р.); зустрічі з віце-спікером Парламенту Грузії, експертом Міжнародного центру реформ Георгі Барамідзе на тему «Грузинська демократія в перехідний період. Комплексні антикорупційні реформи» (м. Київ, 2015 р.); Міжнародному науковому конгресі «Публічне управління XXI століття: форсайтинг успіху» (м. Харків, 2016 р.); VII Всеукраїнській міжвузівській конференції студентів та молодих учених «Становлення публічного адміністрування в Україні» (м. Дніпропетровськ, 2016 р.); Літній школі молодих учених у галузі науки «Публічне управління» (м. Одеса, 2016 р.); IV Міжнародній науково-практичній конференції «Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту»

в умовах сучасної економіки: теорія і практика» (м. Запоріжжя, 2016 р.); науково-практичній конференції за міжнародною участю «Публічне управління у забезпеченні сталого розвитку країни» (м. Харків, 2016 р.).

Публікації. Матеріали дисертаційного дослідження висвітлено в 11 наукових працях, з них: 5 – у фахових виданнях з державного управління; 1 – у закордонному виданні, 5 – у матеріалах конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, додатків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 225 сторінки, з яких 169 сторінок – основний текст. Робота містить 17 рисунків (на 10 сторінках) та 12 таблиць (на 16 сторінках). Список використаних джерел включає 316 найменувань, розміщених на 24 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, розкрито сутність обраного наукового завдання, сформульовано мету, основні завдання, об'єкт і предмет дослідження, розкрито наукову новизну, теоретичне та практичне значення одержаних результатів; наведено дані про апробацію та публікацію результатів.

У **першому розділі** – «*Теоретичні основи державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності*» – систематизовано теоретичні підходи до визначення сутнісних характеристик державного регулювання обігу земель; узагальнено концептуальні основи функціонування механізмів державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності; узагальнено підходи до функціонування механізмів державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності за кордоном.

Обіг землі – це загальне комплексне поняття, що охоплює всі форми переходу права власності на землю та характеризує всю систему обігу земельних ресурсів. Обіг землі можна визначити як сукупність передбачених чинним законодавством економічних, соціальних та правових форм і засобів переходу права власності на землю або користування нею від одного суб'єкта до іншого.

Державне регулювання обігу земель – це цілеспрямований вплив органів державної влади на суб'єктів земельного ринку через розроблення, схвалення й упровадження політико-правових рішень, що спрямовані на забезпечення процесних відносин щодо розпорядження землею між фізичними та юридичними особами у встановленому державою правовому порядку. Закономірно вважати предметом державного регулювання обігу земель саме землю, у розумінні терміна – земельна ділянка.

Взаємодія основних складових державного регулювання обігу земель утворює відповідну систему (рис. 1).

Під механізмами державного регулювання обігу земель пропонується розуміти сукупність взаємопов'язаних методів, засобів, принципів і заходів

управління, що створюють основу державного регулювання й забезпечують досягнення цілей управління в системі обігу земель.



Рис. 1. Система державного регулювання обігу земель в Україні

Під організаційним механізмом державного регулювання обігу земель пропонуємо розуміти сукупність організаційних методів і заходів реалізації органами державної влади та місцевого самоврядування процесу обігу земель на практиці, спрямованих на управління земельними ресурсами.

Правовий механізм державного регулювання обігу земель розуміємо як сукупність засобів, заходів, підходів та шляхів формування правових норм, засади правозастосування, аналізу та вдосконалення.

Узагальнено концептуальні підходи до державного регулювання обігу земель публічної власності за кордоном, що дозволило стверджувати, що механізми державного регулювання в США, Німеччині, Франції, Італії, Польщі, Швейцарії сформувалися та діють на основі принципів права, а підходи до державного регулювання основано на забезпеченні дотримання права та захисту приватної власності.

У **другому розділі** – «Сучасний стан державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні» – розкрито становлення системи державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні, виявлено особливості організаційного механізму державного регулювання обігу земель у державному та комунальному секторах економіки, здійснено аналіз функціонування правового механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності.

Становлення системи державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності відбувалося шляхом формування системи органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні, а також формування та розвитку механізмів державного регулювання обігу земель.

Утім, будь-яка система має слабкі сторони, проблеми та вади, що негативно впливають на її функціонування. Сюди необхідно віднести корупційні прояви, ризики, відсутність єдиних підходів до реалізації державної земельної політики органами, уповноваженими на управління земельними ресурсами. Окрім того, земельне законодавство має низку проблем, зокрема: дублювання функцій органами влади, неузгодженість нормативно-правової бази, відсутність прозорих механізмів державного регулювання обігу земель. Це зумовлене постійними змінами земельного законодавства під тиском вищого керівництва держави, і саме тому зазнавав постійних змін і правовий механізм державного регулювання обігу земель. Зазнавали змін і органи, уповноважені державою на виконання функцій у сфері земельних ресурсів. Постійні зміни правил гри та структурні перетворення створили низку проблем у сфері функціонування механізмів державного регулювання обігу земель.

У системі обігу земель існують та функціонують і приховані неофіційні механізми регулювання, такі як політичні механізми впливу та корупційні механізми обігу земель державної та комунальної форм власності.

Наразі в державній власності залишається 47,8 % земель України (переважно це землі сільськогосподарського та лісового призначення, землі під водними об'єктами), утім ще не в повному обсязі в державний земельний кадастр внесено інформацію про землі комунальної форми власності, які будуть виокремлені з державних під час державної реєстрації прав (таблиця).

Розподіл земель за формами права власності

Рік	Загальна площа земель, тис. га	Землі за правом власності							
		Державна		Приватна		Колективна (за державними актами)		Комунальна	
		тис. га	%	тис. га	%	тис. га	%	тис. га	%
1990	60354,8	60354,8	100	-	-	-	-	-	-
1996	60354,8	36310,5	60,2	1925,4	3,2	22118,9	36,6	-	-
2001	60354,8	30166,5	50,0	29109,2	48,2	1079,1	1,8	-	-
2002	60354,8	29872,2	49,5	30178	50	304,6	0,5	-	-

Продовження табл.

2004	60354,8	29796,8	49,4	30326	50,2	231,7	0,4	-	-
2006	60354,8	29595,6	49,0	30642,1	50,8	117,1	0,2	-	-
2007	60354,8	29549,6	49,0	30704,3	50,9	100,9	0,2	-	-
2008	60354,8	29476,9	48,8	30793,9	51	84,0	0,1	-	-
2009	60354,8	29357,8	48,6	30920,1	51,2	76,9	0,1	-	-
2010	60354,8	29246,5	48,5	31035,7	51,4	72,6	0,1	-	-
2011	60354,8	29151,2	48,3	31140,2	51,6	63,4	0,1	-	-
2013	60354,9	28950,1	48	31346	51,9	58,8	0,1	-	-
2014	60354,9	28886	47,9	31400,5	52	55,8	0,1	12,6	0,04
2015	60354,9	28824,6	47,8	31442,7	52,1	55,3	0,1	32,3	0,1

Враховуючи те, що в державній та комунальній власності залишається майже половина земель України, можемо дійти висновків щодо обґрунтованості подальшого розвитку системи та механізмів обігу земель державної власності.

Основою організаційного механізму державного регулювання є державні органи, діяльність яких регламентується переважно Конституцією України: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, які, по суті, є відповідальними перед народом за державну політику у сфері обігу земель. Саме вищі інститути державного управління є основними у визначенні стратегічних пріоритетів та векторів розвитку держави. Якнайважливіша роль у реалізації функцій державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності належить уповноваженому органу у сфері земельних відносин, місцевим державним адміністраціям, іншим органам виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Не менш важливими в регулюванні, зокрема в реалізації прав юридичних та фізичних осіб, у сфері земельних відносин та обігу земель є допоміжні учасники системи – нотаріуси, правоохоронні органи, судові органи, державні реєстратори, ріелтори тощо. Учасники процесу обігу земель взаємодіють між собою за допомогою особистої комунікації, листування й телефонного зв'язку, електронної пошти.

Функціонуванню організаційного механізму державного регулювання обігу земель заважає низка проблем на інституціональному рівні, зокрема наявність великої кількості суб'єктів, задіяних в обігу земель, значна кількість допоміжних установ, організацій та органів влади, що беруть участь у процесі державного регулювання земельних відносин. Окрім того, існує проблема зрощування землевпорядних організацій з органами земельних ресурсів та місцевого самоврядування, зокрема відбувається побудова корупційних схем, спрямованих на збагачення. До внутрішніх віднесено проблеми: у сфері надання адміністративних послуг; щодо структури органів влади у сфері обігу земель; щодо комунікації; з технічного забезпечення; з кадрового забезпечення; у сфері документообігу та обміну інформацією; корупційні, що

впливають із мотиваційної проблеми. До зовнішніх віднесено проблеми: міжвідомчої взаємодії; комунікації з суб'єктами обігу земель; політичні; правового регулювання та правозастосування; інформаційних технологій.

Ефективне функціонування правового механізму можливе лише за належного функціонування його складових, до яких віднесено: принципи права, нормотворення, нормативно-правову, правозастосування, правоохоронну, стратегічного планування. Основними складовими є нормативно-правова складова та принципи права. У разі належного дотримання принципів права, дотримання засад стратегічного планування здійснюється розроблення державної правової політики через нормотворчу діяльність, наявність прозорих та зрозумілих правових норм, належне правозастосування та правозахист. Наразі ж правовий механізм має проблеми в кожній зі складових та не функціонує в належний спосіб. Затягування в часі реформування процесів обігу земель та недотримання принципів права призводить до непрозорості процедур; відсутність чітких часових рамок у процесах планування та реалізації політики держави в цьому напрямі призводить до негативних наслідків тощо.

У **третьому розділі** – «Удосконалення державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні» – розроблено концептуальні положення стратегії регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні; удосконалено теоретичне обґрунтування напрямів підвищення дієвості функціонування складових організаційного механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності, а також функціонування правового механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні.

Розроблено концептуальні положення стратегії регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні, які включають: бачення майбутнього, місію, стратегічну мету та цілі, можливі сценарії розвитку, ризики, терміни реалізації, критерії оцінювання бажаних результатів реалізації стратегії (рис. 2).

Здійснено теоретичне обґрунтування напрямів підвищення дієвості функціонування складових організаційного механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності: інституційного, структурного, кадрового, мотиваційного, комунікаційного, інформаційного та адміністративного. Вони мають бути націлені на застосування нових підходів до процесу обігу земель, їхнього розподілу та подальшого використання бізнесом. Основним органом, що має задавати темп у реалізації завдань, спрямованих на вдосконалення організаційного механізму процесу обігу земель, є Державна служба геодезії та кадастру України. Основним інструментом має стати система нормативно-правового забезпечення обігу земель та державного управління у сфері регулювання процесів земельного обігу.

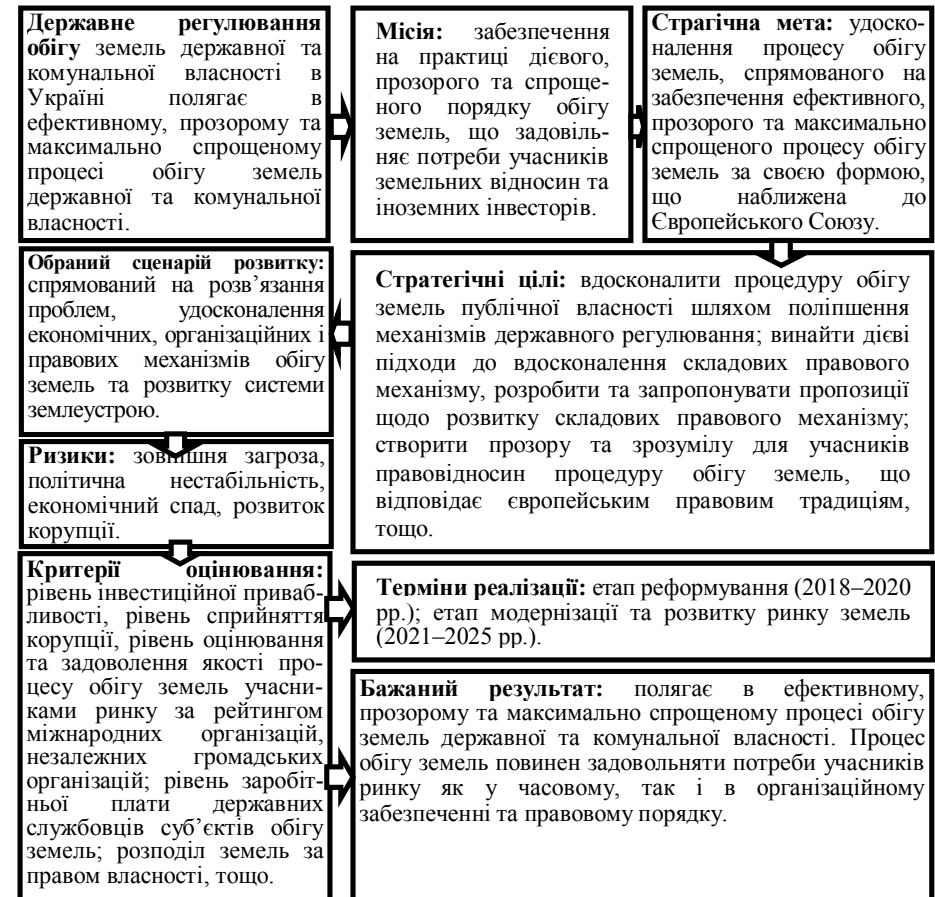


Рис. 2. Блок-схема концептуальних положень стратегії регулювання обігу земель державної та комунальної власності

Подальший розвиток організаційного механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності необхідно пов'язувати з реалізацією головних вимог реформування земельних відносин та підвищенням відповідальності всіх суб'єктів господарювання за раціональне використання земель, а інтереси суспільства повинні відігравати визначальну роль у винайденні сучасних підходів до вдосконалення правового механізму державного регулювання обігу земель.

Для вдосконалення функціонування правового механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності доцільне поєднання та використання системного, процесного, стратегічного та

ситуаційного підходів. Ці підходи спрямовано в першу чергу на досягнення стратегічних пріоритетів розвитку механізмів державного регулювання обігу земель.

На основі обраних підходів запропоновано напрями вдосконалення правового механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності, а саме: дотримання принципів права, що полягає у створенні середовища, спрямованого на неухильне дотримання принципів права посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері обігу земель публічної власності; нормотворення, що полягає в запровадженні ефективної та врегульованої на організаційному рівні системи нормотворення, здатної забезпечити процес розроблення, погодження, схвалення, упровадження, контролю, аналізу та вдосконалення нормативно-правових актів; нормативно-правовий, що полягає в розробленні та упровадженні новітніх, а також перегляді та внесенні змін до чинних нормативно-правових актів; правозастосування, що полягає в поліпшенні системи правозастосування, забезпеченні дотримання нормативно-правових актів, моніторингу та контролю їхнього виконання, відповідальності за правопорушення; правоохоронний – оновлення правоохоронної системи, забезпечення дотримання принципів права в повсякденній діяльності судових та правоохоронних органів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; стратегічний – формування стратегічних пріоритетів, прийняття спеціального закону, розроблення й упровадження Стратегії розвитку регулювання земельних відносин державної та комунальної власності в Україні та створення юридичного підґрунтя до пріоритетності стратегічного розвитку у формі спеціального закону.

ВИСНОВКИ

У дисертації вирішено конкретне наукове завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретичних положень і розробленні практичних рекомендацій з удосконалення механізмів державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні. Результати проведеного дослідження дозволяють сформулювати такі положення, висновки та рекомендації:

1. Систематизовано теоретичні підходи до визначення сутнісних характеристик державного регулювання обігу земель, що полягають у встановленні державою в особі її інститутів загальнообов'язкових правил поведінки щодо надання у власність або користування земельних ділянок, оформлення правовстановлювальних документів, володіння та розпорядження землею, супроводження обігу земель обов'язковими правовими процесами, такими як одержання права користування земельною ділянкою або власності на земельну ділянку, державна реєстрація права власності, нотаріальне посвідчення правочину, ведення державного земельного реєстру. Здійснено узагальнення понятійного апарату, зокрема таких його понятійних категорій,

як «державне регулювання», «обіг земель», «суб'єкт державного регулювання обігу земель», «об'єкт державного регулювання обігу земель», «предмет державного регулювання обігу земель». Під об'єктом державного регулювання обігу земель доцільно розуміти процес обігу земельних ресурсів, що складається з порядку і процедур такого обігу, регламентований законодавством у формі чинних нормативно-правових актів. Державне регулювання обігу земель визначається як цілеспрямований вплив органів державної влади на суб'єктів земельного ринку через розроблення, схвалення й упровадження політико-правових рішень, спрямованих на забезпечення процесних відносин щодо розпорядження землею фізичними та юридичними особами у встановленому державою правовому порядку.

2. Узагальнено концептуальні засади державного регулювання обігу земель за кордоном, зокрема в таких країнах, як США, Франція, Німеччина, Польща, Швейцарія, Італія, що дозволило визначити, що державне регулювання обігу земель публічної власності здійснюється на основі: ефективного та раціонального використання земель; гарантії права власності та розпорядження землею (можливе вилучення землі для суспільних потреб у встановленому порядку); державної (муніципальної) реєстрації прав зміни власника (орендаря); юридичного оформлення правочинів із землею; особливого статусу земель сільськогосподарського призначення; контролі дотримання природоохоронних заходів; функціонування спеціальних програм підтримки сільськогосподарських виробників; планування та зонування територій. Підходи до державного регулювання обігу земель у розвинених державах світу полягають у дотриманні принципів права, контролі над належним використанням земель з боку держави, дотриманням заходів екологічної доцільності та охорони навколишнього природного середовища.

3. Удосконалено періодизацію процесів становлення правового механізму державного регулювання обігу земель в Україні. Зокрема, формування цього механізму в Україні відбувалось у три етапи: перехідний (1991–2001 рр.), що характеризується початком проведення земельної реформи, формуванням початкової законодавчої бази, загальних засад обігу земель, початком формування системи органів у сфері обігу земель, урегулювання засад діяльності місцевого самоврядування та механізмів обігу муніципальних земель, визначення особливого статусу землі, врегулювання загальних засад орендних земельних відносин, урегулювання питань планування територій; другий – етап становлення (2002–2013 рр.), що характеризується становленням порядку обігу земель публічної власності й земельного законодавства, створенням нових норм цивільних правовідносин, упровадженням допоміжних складових механізмів державного регулювання обігу земель у частині розмежування земель державної та комунальної власності, формуванням державного реєстру прав власності, процесів оцінювання земель, реформуванням органів у сфері управління земельними ресурсами та інших учасників процесу обігу земель; третій – етап удосконалення (2014 р. і

дотепер), що характеризується внесенням змін до земельного законодавства, спрямованих на поліпшення механізму обігу земель, змінами процесів розпорядження землями та початком реформ в європейському напрямі.

4. Здійснено оцінювання сучасного стану державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні. Визначено, що основою механізму державного регулювання є складова функціонування робочих органів з питань обігу земель, допоміжних державних органів та суб'єктів приватного права. Головним органом державної виконавчої влади у сфері земельних відносин є Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру та її структурні підрозділи. Організаційний механізм виділення земельних ділянок є непрозорим, перевантаженим, не регламентованим чітко часовими рамками, а проблеми правого забезпечення, зокрема наявність значної кількості різноманітних нормативних документів та великої кількості учасників процесу, призводять до тривалого процесу обігу земель. Дієвим організаційний механізм є в частині здійснення правочинів, а саме: купівлі-продажу, спадкування, дарування. Дієвість і прозорість зумовлюються максимальним зменшенням учасників процесу, участю в ньому як головного органу нотаріату, оплатністю послуг та чіткою дією правового механізму під час цих процесів. Окрім того, варто зауважити, що процедура земельного аукціону є дієвою, більш прозорою та врегульованою, має мінімальну частину проблем, розв'язання яких сприятиме забезпеченню ефективнішого організаційного механізму державного регулювання обігу земель. Механізм є недостатньо ефективним через низку нерегульованих процесів, відсутність належної мотивації посадових осіб уповноважених органів, економічні проблеми суспільства, значні корупційні ризики, відсутність належного фінансового процесу забезпечення діяльності державних органів, відсутність належної взаємодії між суб'єктами обігу земель у зв'язку з недосконалістю правового механізму.

5. Запропоновано та обгрунтовано концептуальні положення стратегії регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні, які включають: бачення майбутнього, місію, стратегічну мету, стратегічні цілі, можливі сценарії державного регулювання, ризики, терміни реалізації, критерії оцінювання та бажані результати. Бачення майбутнього державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні полягає в ефективному, прозорому та максимально спрощеному процесі обігу земель державної та комунальної власності. Місія полягає в забезпеченні на практиці дієвого, прозорого та спрощеного порядку обігу земель, що задовольняє потреби учасників земельних відносин та іноземних інвесторів. Стратегічна мета полягає в удосконаленні процесу обігу земель, спрямованого на забезпечення ефективної, прозорої та максимально спрощеної процедури, наближеної за своєю організаційною та правовою формою до європейського порядку. Стратегічні цілі полягають у такому: удосконаленні процедури обігу земель публічної власності шляхом поліпшення механізмів державного

регулювання; винайденні дієвих підходів до вдосконалення складових правового механізму; обґрунтуванні пропозицій щодо розвитку складових правового механізму; створенні прозорої та зрозумілої для учасників правовідносин процедури обігу земель, що відповідає європейським правовим традиціям, тощо. Сценарії державного регулювання спрямовано на розв'язання проблем, удосконалення економічних, організаційних і правових механізмів обігу земель. Ризики, що можуть заважати реалізації стратегічних пріоритетів, полягають у зовнішній загрозі, політичній нестабільності, економічному спаді, розвитку корупції. За критерії оцінювання можемо обрати: рівень інвестиційної привабливості; рівень сприйняття суспільством корупції; рівень оцінювання та задоволення якістю процесу обігу земель з боку учасників ринку за рейтингами міжнародних організацій, незалежних громадських організацій; рівень заробітної плати публічних службовців, уповноважених суб'єктів обігу земель; розподіл земель за правом власності тощо. Терміни реалізації: етап реформування – 2018–2020 рр., етап модернізації та розвитку ринку земель – 2021–2025 рр.). Бажаний результат реалізації стратегії полягає в ефективному, прозорому та максимально спрощеному процесі обігу земель державної та комунальної власності.

6. Теоретично обґрунтовано напрями підвищення дієвості функціонування складових організаційного механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності: інституційного, структурного, кадрового, мотиваційного, комунікаційного, інформаційного та адміністративного. Інституційний напрям полягає в розмежуванні повноважень у розпорядженні землями між органами влади та місцевого самоврядування; розробленні та створенні примірних положень про уповноважений орган із земельних ресурсів у структурі відповідних рад; розробленні й упровадженні механізму перетворення Державної сільськогосподарської інспекції України в окремий орган – Державну службу моніторингу земель України при Держгеокадастрі України. Структурний напрям полягає у проведенні оцінювання ефективності (аудиті) дійової структури органів, уповноважених на регулювання обігу земель; оптимізації структури органів, задіяних у процесі обігу земель із суміжним підвищенням рівня оплати праці в органах влади, задіяних у процесі обігу земель. Кадровий напрям полягає в запровадженні, введенні в дію та забезпеченні неухильного виконання усіх положень законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування; розробленні та упровадженні прозорої та максимально ефективної процедури проведення конкурсу на заміщення вакантних посад публічних службовців; створенні мотиваційних стимулів для посадових осіб уповноважених органів у сфері обігу земель. Мотиваційний напрям полягає у створенні сучасної системи та рівня оплати праці; упровадженні прозорого та об'єктивного механізму призначення на посади та проходження державної служби; запровадженні ефективного та прозорого механізму преміювання посадових осіб за результатами роботи; упровадженні

заходів соціальної мотивації. Комунікаційний напрям полягає в упровадженні заходів з корпоративної етики; поліпшенні комунікаційної взаємодії між співробітниками структурних підрозділів, з іншими органами влади та місцевого самоврядування; проведенні спеціальних комунікативних навчань та тренінгів, коуч-тренінгів. Інформаційний напрям полягає у: розвитку та вдосконаленні публічної кадастрової карти; запровадженні елементів електронного урядування; запровадженні інституту єдиного банку земельних даних; забезпеченні відцифрування документів щодо обігу земель та земельних відносин тощо; підвищенні рівня захисту електронної інформації та безпеки. Адміністративний напрям полягає в перерозподілі земель між учасниками земельних відносин; повноцінному юридичному забезпеченні й початку функціонування ринкового механізму обігу земель; запровадженні обов'язкової аукціонної форми розпорядження землями.

7. Удосконалено теоретичне обґрунтування функціонування правового механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності як системи, що передбачає використання системного, процесного, стратегічного та ситуаційного підходів. Системний підхід полягає в розвитку взаємопов'язаних елементів системи правового механізму і всіх його складових. Процесний підхід передбачає підвищення дієвості планування, організації, мотивації й контролю у процесі обігу земель державної та комунальної власності. Стратегічний підхід пов'язано з реалізацією стратегічної мети та цілей, що спрямовані на гармонізацію правової системи України до системи права Європейського Союзу, дотриманням загальних принципів права. Ситуаційний підхід полягає в аналізі ситуації, що існує, розв'язанні проблем правового механізму через розроблення практичних оперативних заходів. Комплексний підхід спрямовано передусім на досягнення стратегічних пріоритетів розвитку державного регулювання обігу земель. На основі цих підходів запропоновано практичні напрями розвитку цього механізму.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях:

1. Сердюк С. А. Державне регулювання обігу земель державної та комунальної власності: організаційно-правовий аспект / С. А. Сердюк // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2013. – Вип. 2. – С. 135–140.
2. Сердюк С. А. Організаційно-правові засади державного регулювання обігу земель державної власності / С. А. Сердюк // Наукові записки Ін-ту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 6. – С. 120–124.
3. Сердюк С. А. Сутність і зміст державного регулювання обігу земель / С. А. Сердюк // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. – Вип. 1 (52). – С. 140–143.

4. Сердюк С. А. Шляхи вдосконалення державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні / С. А. Сердюк // Аспекти публічного управління. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. – № 8 (34) – С. 25–32.

5. Сердюк С. А. Сучасні підходи до вдосконалення правового механізму державного регулювання обігу земель / С. А. Сердюк // Інтернаука : міжнар. наук. журн. – 2016. – № 9. – С. 14–18.

Стаття у закордонному науковому виданні:

6. Сердюк С. А. Анализ функционирования правового механизма государственного регулирования оборота земель публичной формы собственности в Украине / Н. А. Латинін, С. А. Сердюк // Современный научный вестник : науч.-теор. и практ. журн. – Белгород : Роснаучн., 2016. – Вып. 16 (263). – С. 75–87.

Тези:

7. Сердюк С. А. Державне регулювання обігу земель публічної власності за кордоном / М. А. Латинін, С. А. Сердюк // Публічне управління XXI століття: форсайтінг успіху : зб. тез XVI Міжнар. наук. конгресу, 21 квіт. 2016 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. – С. 319–322.

8. Сердюк С. А. Підходи до державного регулювання обігу земель в Україні / С. А. Сердюк // Становлення публічного адміністрування в Україні : матеріали VII Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених / за заг. ред. С. О. Шевченка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 219–221.

9. Сердюк С. А. Концептуальні основи стратегії розвитку державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні / С. А. Сердюк // Літня школа молодих учених у галузі науки «Публічне управління та адміністрування» : зб. тез (м. Одеса, 21–24.06.2016 р.) / за ред. проф. Ю. О. Куца. – Х. : ХарПІ НАДУ, 2016. – С. 68–71.

10. Сердюк С. А. Напрями вдосконалення правового механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні / С. А. Сердюк // матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції 18 листопада 2016 р. / за ред. В.М. Огаренка, А.О. Монаєнка та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2016. – С. 196–199.

11. Сердюк С. А. Напрями вдосконалення організаційного механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні / С. А. Сердюк // Публічне управління у забезпеченні сталого розвитку країни : зб. тез наук.-практ. конф. за міжнар. участю (в межах Третьої щоріч. наук.-освітньої виставки «Публічне управління XXI», приуроченої до Всесвіт. дня науки), 24 листоп. 2016 р. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/index.html>.

АНОТАЦІЯ

Сердюк С. А. Механізми державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Харків, 2017.

Дисертацію присвячено обґрунтуванню теоретичних положень і розробленню практичних рекомендацій з удосконалення механізмів державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні.

У дисертації систематизовано теоретичні підходи до визначення сутнісних характеристик державного регулювання обігу земель; узагальнено концептуальні основи функціонування механізмів державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності; узагальнено підходи до функціонування механізмів державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності за кордоном.

Розкрито становлення системи державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні, виявлено особливості організаційного механізму державного регулювання обігу земель у державному та комунальному секторах економіки, здійснено аналіз функціонування правового механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності. Розроблено концептуальні положення стратегії регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні; удосконалено теоретичне обґрунтування функціонування правового механізму державного регулювання обігу земель публічної власності, а також дістало подальшого розвитку функціонування складових організаційного механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності.

Ключові слова: обіг земель, державна та комунальна власність, механізми державного регулювання, організаційний механізм, правовий механізм.

АННОТАЦИЯ

Сердюк С. А. Механизмы государственного регулирования оборота земель государственной и коммунальной собственности. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.02 – механизмы государственного управления. – Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, Харьков, 2017.

Диссертация посвящена обоснованию теоретических положений и разработке практических рекомендаций по совершенствованию механизмов государственного регулирования оборота земель государственной и коммунальной собственности в Украине.

В диссертации систематизированы теоретические подходы к определению сущностных характеристик государственного регулирования оборота земель; обобщены теоретические основы функционирования механизмов государственного регулирования оборота земель государственной и коммунальной собственности; обобщены концептуальные подходы к государственному регулированию оборота земель за рубежом. Раскрыто становление системы государственного регулирования оборота земель государственной и коммунальной собственности в Украине, выявлены особенности организационного механизма государственного регулирования оборота земель в государственном и коммунальном секторах экономики; осуществлен анализ функционирования правового механизма государственного регулирования оборота земель публичной собственности.

Предложены и обоснованы концептуальные положения стратегии регулирования оборота земель государственной и коммунальной собственности в Украине, которые включают: цель, миссию, приоритетные направления развития, стратегические цели, возможные сценарии развития, возможные риски, сроки реализации и критерии оценки, желаемые результаты реализации стратегии.

Усовершенствовано теоретическое обоснование функционирования правового механизма государственного регулирования оборота земель публичной собственности, который предусматривает сочетание и практическое использование системного, процессного, стратегического и ситуационного подходов. Системный подход предполагает развитие взаимосвязанных элементов системы правового механизма и всех его составляющих. Процессный подход заключается в повышении действенности планирования, организации, мотивации и контроля в процессе оборота земель государственной и коммунальной собственности. Стратегический подход состоит в реализации стратегических целей, которые направлены на гармонизацию правовой системы Украины к системе права Европейского Союза, соблюдении общих принципов права. Ситуационный подход заключается в анализе существующей ситуации, решении проблем правового механизма через выработку практических оперативных мероприятий. Комплексный подход направлен в первую очередь на достижение стратегических приоритетов развития механизмов государственного регулирования оборота земель.

Получило дальнейшее развитие теоретическое обоснование направлений повышения действенности организационного механизма государственного регулирования оборота земель государственной и коммунальной

собственности: институционального, структурного, кадрового, мотивационного, коммуникационного, информационного и административного.

Ключевые слова: оборот земель, государственная и коммунальная собственность, механизмы государственного регулирования, организационный механизм, правовой механизм.

ABSTRACT

Serdyuk S. Mechanisms of state regulation of land turnover state and communal property. – Manuscript.

Dissertation for getting a scientific degree of Candidate of Science in Public Administration following the speciality 25.00.02 – Mechanisms of Public Administration – Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine. – Kharkiv, 2017.

Dissertation is devoted to a substantiation of theoretical positions and development of practical recommendations on improvement of state regulation of state and municipal property mechanisms in Ukraine.

The author has theoretical approaches to defining the essential characteristics of state regulation of land; kontseptalni summarizes the functioning mechanisms of state regulation of state and municipal property; generalized approach to the mechanisms of state regulation of state and municipal property abroad. Reveals the formation of public regulation of state and municipal property in Ukraine, the peculiarities of the institutional mechanism of state regulation of land and public utilities sectors, the analysis of the functioning of the legal mechanism of state regulation of state and municipal property. The conceptual strategy for regulation of the position of state and municipal property in Ukraine; The theoretical justification for the functioning of the legal mechanism of state regulation of land public property and obtained the further development of organizational functioning components of the mechanism of state regulation of state and municipal property.

Key words: land turnover state and communal property, mechanisms of state regulation, institutional mechanism, legal mechanism.

Відповідальний за випуск *Латинін Микола Анатолійович*

Підписано до друку 21.02.2017. Формат 60x84 ¹/₁₆.
Папір офсетний. Друк офсетний. Обл.-вид. арк. 0,9. Наклад 100 прим.
Зам. № 141/5.

Віддруковано з оригінал-макета в Харківському регіональному інституті
державного управління НАДУ при Президентіві України.
61001, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55

Свідоцтво про державну реєстрацію ДК № 1654 від 19.01.2004 р.