БойкоАнтонінаОлександрівнаначальникУправліннядержавноїархітектурнобудівельноїінспекціїуХмельницькійобластіМеханізмиформуваннятареалізаціїдержавноїполітикиусферіземельнихвідносинвУкраїнімеханізмидержавногоуправлінняСпецрадаКуХмельницькомууніверситетіуправліннятаправа

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

БОЙКО АНТОНІНА ОЛЕКСАНДРІВНА

УДК: 351.82:332.2/.7:349.41](477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

25.00.02 - механізми державного управління Державне управління

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело А.О.Бойко

Науковий керівник - Сіцінська Майя Володимирівна, доктор наук з державного управління

Хмельницький – 2019

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ 16

ВСТУП 17

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ 28

1. Теоретичні основи та принципи державної політики у сфері земельних відносин в Україні 28
2. Законодавчо-інституційні засади формування та реалізації

державної політики у сфері земельних відносин в Україні 45

1. Характеристика та класифікація механізмів формування та

реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні 66

Висновки до розділу 1 79

РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ 82

1. Аналіз сучасного стану реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні 82
2. Критерії та оцінка ефективності механізмів формування та

реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні 102

1. Процесуальна модель забезпечення якості реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні 123

Висновки до розділу 2 148

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ 151

* 1. Шляхи вдосконалення організаційного механізму реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні 151
  2. Удосконалення правового механізму взаємодії органів державної влади з громадськістю в процесах формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні 161
  3. Методологічні основи формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні на регіональному рівні 174

Висновки до розділу 3 189

ВИСНОВКИ 192

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 200

ДОДАТКИ 237

Додаток А. Акти та довідки про впровадження результатів дисертаційного дослідження 237

Додаток Б. Організаційна структура органів державного управління у

сфері земельних відносин в Україні 241

Додаток В. Системно-організаційна структура класифікації механізмів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в

Україні 242

Додаток Г. Анкета соціологічного опитування та проведення

експертної оцінки пріоритетних напрямів державної політики у сфері

земельних відносин в Україні 243

Додаток Д. Структура земельного фонду України та динаміка його змін

у період 1994-2016 років 248

Додаток Ж. Результати експертних оцінок щодо ефективності

формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в

Україні 255

Додаток З. Результати дисперсійного аналізу Фрідмана та конкордації Кендалла за результатами експертних оцінок щодо пріоритетних напрямів

розвитку земельних відносин в Україні 261

Додаток К. Результати дисперсійного аналізу Фрідмана та конкордації Кендалла за результатами експертних оцінок щодо пріоритетних напрямів реформування земельних відносин у містах та населених пунктах

України 268

Додаток Л. Результати дисперсійного аналізу Фрідмана та конкордації Кендалла за результатами експертних оцінок щодо пріоритетних напрямів

удосконалення механізмів справляння плати за землю в Україні 277

Додаток М. Матриця стратегічних завдань за напрямами формування

та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні 284

Додаток Н. Загальний алгоритм оцінки ефективності механізмів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в

Україні 290

Додаток П. Процесуальна модель забезпечення якості реалізації

державної політики у сфері земельних відносин в Україні 309

Додаток Р. Список опублікованих праць за темою дисертації 313

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ

ВРУ - Верховна Рада України

КМУ - Кабінет Міністрів України

ЗКУ - Земельний Кодекс України

ДЗК - Державний земельний кадастр

ЦОВВ - Центральні органи виконавчої влади України

ОДВ - органи державної влади

СУЯ - система управління якістю

ВСТУП

*Актуальність теми.* Сфера земельних відносин є однією із визначальних у процесах соціально-економічного розвитку держави, а земля є тим “золотим запасом” держави, її стратегічним ресурсом, здатним забезпечити стале економічне зростання та підвищення якості життя населення. Тому сьогодні існує нагальна потреба у визначенні ефективних механізмів державного управління щодо використання та охорони земель, запобігання зловживанням, недопущення соціальної напруженості в цій сфері. Україна має значний земельно-ресурсний потенціал. Так, станом на 01 січня 2018 р. земельний фонд України становить 60,3 млн гектарів, або близько 6% території Європи.

Результати аналізу реальної управлінської ситуації в Україні дають змогу стверджувати, що сьогодні державну земельну політику можна вважати такою, що перебуває на стадії формування та частково відповідає європейським і світовим критеріям та вимогам щодо належного управління земельними ресурсами. Складна ситуація, що склалася у сфері земельних відносин, спричинена насамперед відсутністю зваженої державної земельної політики та механізму її реалізації, ефективної системи фінансово- економічного і землевпорядного механізму регулювання земельних відносин в Україні, зокрема, відсутністю науково обґрунтованих критеріїв формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин, на основі яких можна було б визначати ефективність і якість цих процесів та дієвих механізмів забезпечення якості формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин, у тому числі якості функціонування системи державного управління на всіх рівнях державної влади.

Також залишаються актуальними питання, пов’язані із визначенням змісту стратегічних першочергових завдань, які має вирішити держава у сфері земельних відносин для досягнення соціально-економічного зростання, підвищення якості життя населення, забезпечення конституційних прав громадян та суспільства щодо їхньої реалізації у сфері земельних відносин, подоланні соціальної несправедливості, корупції, ефективної протидії кримінально-олігархічним провладним кланам щодо протиправного заволодіння землею через недосконалі ринкові механізми, порушення прав і законних інтересів місцевих територіальних громад і населення.

Стратегічні підходи до процесу реформування сфери земельних відносин та загальний вектор її розвитку визначені в “Земельному кодексі України”, “Стратегії сталого розвитку “Україна-2020”, “Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року”, проекті закону України “Про обіг земель сільськогосподарського призначення” та низці інших нормативних актів, але водночас ці нормативні документи не визначають чіткого і прозорого механізму забезпечення якості й результативності державної політики у сфері земельних відносин, а деякі задекларовані стратегічні напрями реалізації такої політики залишаються науково та практично необґрунтованими, суперечливими з точки зору соціальної доцільності й нормативно-правової несуперечливості, зокрема це стосується насамперед формування ринку землі в Україні.

Крім того, безпідставна імплементація закордонного досвіду з метою вдосконалення нормативно-правової бази України у сфері земельних відносин досить часто не приносить очікуваних результатів, адже не враховує особливостей суспільно-політичних, соціально-економічних процесів України, ментальності суспільства, у тому числі окремих політичних груп, що зумовлює необхідність наукової розробки та обґрунтування власного шляху розвитку сфери земельних відносин в Україні шляхом запровадження адекватної земельної політики відповідно до ситуації, що склалась на теренах України.

У процесі дослідження використовувалися роботи українських та зарубіжних учених, у яких було визначено основоположні засади державного управління, зокрема: В.Б.Авер’янова, М.В.Андрієнка, О.Ф.Андрійко,

Г.В.Атаманчука, В.Д.Бакуменка, Ю.П.Битяка, Н.І.Глазунової, В.М.Гаращука,

І.Л.Гасюка, О.А.Долгого, Г.В.Дмитренка, І.В.Ілієва, В.К.Колпакова, Ю.В.Кочеткова, В.М.Манохіна, С.П.Мосова, О.М.Музичука, І.І.Мусієнка,

1. Р.Нижник, О.Ю.Оболенського, М.С.Осійчука, В.М.Рижих,
2. С.Сіцінського, М.В.Сіцінської, С.Г.Стеценко, О.І.Сушинського, Ю.П.Сурміна, М.Є.Черкеса, В.Є.Чиркіна, В.С.Шестака та ін.

Аналізу теоретичних і прикладних аспектів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин України, управління земельними ресурсами та вдосконалення механізмів державного управління зазначеною сферою присвячені дослідження В.І.Андрейцева, М.В.Андрієнка,

1. М.Базарко, Н.О.Байстрюченко, С.В.Бізікана, Л.М.Бойко, В.А.Боклаг, О.Д.Гнаткович, О.І.Гузій, О.М.Гулько, Г.М.Дудич, О.Є.Євграфова, М.Л.Заставнюк, В.В.Коваленко, М.Р.Ковальского, Д.М.Маліхіна, Л.В.Мілімко, К.О.Набока, І.О.Новаковської, В.В.Носіка, О.П.Охрія,
2. Ю.Пересоляка, О.В.Петрука, А.Л.Помаза-Пономаренко, А.П.Пресіча, Т.Г.Прокопович, О.В.Проніної, О.В.Скидан, В.Ю.Сташенко, О.В.Степенко, В.І.Строкань, В.П.Суворова, Т.Г.Титаренко, В.С.Циплухіна, О.К.Чеботарьова, О.І.Шапоренко, Г.І.Шарого, К.Ю.Шерстюкова, О.В.Шкуропат, М.В.Шульги, М.О.Щурик та ін.

Водночас дослідження, у яких із позицій системного підходу розглядаються механізми формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні, практично відсутні.

*Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.* В основу дисертації покладено результати досліджень і розробок, отриманих автором за безпосередньої участі в науково-дослідній роботі Хмельницького університету управління та права на тему “Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави” (ДР № 0108U008927), роль автора полягала в дослідженні питання механізмів забезпечення ефективності формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні.

*Мета і завдання дослідження. Метою* дисертаційної роботи є науково- теоретичне обґрунтування механізмів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні та розроблення практичних рекомендацій щодо їх впровадження.

Для досягнення мети було поставлено такі *завдання:*

* провести системний аналіз наукових праць вітчизняних дослідників, нормативно-правової бази щодо сутності, завдань і механізмів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин;
* розвинути понятійно-категоріальну базу науки державного управління у сфері земельних відносин;
* проаналізувати сучасний стан реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні;
* визначити зміст критеріїв оцінювання ефективності механізмів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні;
* розробити та обґрунтувати зміст процесуальної моделі забезпечення якості реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні;
* запропонувати шляхи вдосконалення механізмів реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні;
* розробити й обґрунтувати методологічні основи формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні на регіональному рівні.

*Об ’єкт дослідження* - державна політика у сфері земельних відносин в Україні.

*Предмет дослідження* - механізми формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні.

*Методи дослідження.* У процесі підготовки дисертації використано низку наукових методів, зокрема: теоретичні - загальнонаукові й логічні методи пізнання об’єктивної дійсності (індукція, дедукція, абстрагування, узагальнення, аналіз, синтез, конкретизація) для формулювання мети, завдань, об’єкта і предмета дослідження, узагальнення результатів дослідження, конкретизації висновків, визначенню змісту вихідних дефініцій досліджуваного понятійно-категоріального апарату, обґрунтування методологічних основ розробки регіональної політики у сфері земельних відносин; формально-логічні методи для дослідження змісту, структури, форм, логічних взаємозв’язків, сутності механізмів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні; порівняльно- правовий метод для дослідження особливостей законодавчого врегулювання сфери земельних відносин в Україні, упорядкування законодавчих документів із формування управлінської, організаційної, функціональної структури системи державного управління розробкою та реалізацією державної, регіональної політики у сфері земельних відносин, удосконалення категоріального апарату; моделювання, формалізація для опису процесуальної моделі забезпечення якості реалізації державної політики у сфері земельних відносин, змісту методики загального алгоритму оцінювання ефективності механізмів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин, визначення змісту критеріїв за кожним із видів ефективності; - емпіричні - прогностичний, праксиметричний для розроблення змісту шляхів та напрямів удосконалення організаційного механізму реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні, удосконалення правового механізму взаємодії органів державної влади з громадськістю; соціологічний метод для проведення соціологічного опитування публічних службовців Хмельницької області, на основі якого було встановлено перспективні напрями формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин, зміст причин, які негативно впливають і зумовлюють недоліки в процесах реалізації державної політики органами державної влади та місцевого самоврядування; методи математичної статистики для достовірного визначення сучасного стану формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні, метод сумарної бальної оцінки для визначення рейтингу наявних чинників і напрямів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні, кореляційного аналізу шляхом визначення коефіцієнта “тау Кендалла” з метою встановлення факту наявності або відсутності взаємозв’язків між досліджуваними показниками, проведення непараметричного дисперсійного аналізу Фрідмана та розрахунку коефіцієнта конкордації Кендалла з метою встановлення узгодженості думок експертів із досліджуваних питань, а також факторний аналіз за методом головних компонент з метою зменшення розмірності вихідних даних для встановлення найбільш вагомих факторів впливу на процеси формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні.

*Наукова новизна отриманих результатів* полягає в тому, що дисертаційна робота є комплексним дослідженням механізмів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні, у якому виявлено проблеми у сфері земельних відносин для їх подальшого розв’язання шляхом удосконалення механізмів у цій сфері, а також розроблення науково-практичних рекомендацій органам державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації основних напрямів державної політики, спрямованих на вдосконалення земельних відносин та створення сприятливих умов для сталого розвитку землекористування міських і сільських територій, забезпечення конституційних прав громадян та суспільства щодо їх реалізації у сфері земельних відносин в Україні. У дисертації:

*уперше:*

*-* розроблено і теоретично обґрунтовано зміст критеріїв за кожним із видів ефективності, які були визначені як відношення між окремими показниками, що характеризують функціональні процеси органів державної влади щодо формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин, зокрема: критерії технічної ефективності, ефективності правового механізму, ефективності фінансового механізму, ефективності адміністративного механізму, ефективності організаційного механізму, ефективності інформаційного механізму, ефективності системно- аналітичного механізму, ефективності програмно-цільового механізму формування державної політики у сфері земельних відносин; організаційної ефективності, функціональної (цільової) ефективності, економічної ефективності, соціальної ефективності реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні;

* визначено та обґрунтовано зміст процесуальної моделі забезпечення якості реалізації державної політики у сфері земельних відносин, яка складається із процесуально-реалізаційного, процесуально-функціонального, процесуально-забезпечувального, системно-процесуального, контрольно- оціночного блоків, стандартів, норм, критеріїв і показників, які визначають зміст організаційної структури управління, повноважень та відповідальності, процедур та актів управлінської діяльності у сфері земельних відносин, покликаних забезпечити ефективну і результативну реалізацію функцій органів державної влади, посадових осіб у сфері земельних відносин;

*удосконалено:*

* понятійно-категоріальну базу теорії державного управління шляхом уточнення сутнісних характеристик таких понять, як: “земельні відносини”, “формування державної політики у сфері земельних відносин”, “реалізація державної політики у сфері земельних відносин”, “механізми формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин”, “якість реалізації державної політики у сфері земельних відносин”, “ефективність механізмів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин”, “правовий механізм взаємодії органів державної влади з громадськістю в процесах формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні”, “методичні основи формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин на регіональному рівні”;
* принципи формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин, а саме визначено змістову сутність принципів формування державної політики: цільової узгодженості та адекватності, соціальної спрямованості, критеріальності й прогнозованості; принципів реалізації державної політики: оптимальності у функціонально-ієрархічній взаємодії органів державної влади, інформатизації та технічної автоматизації управлінського процесу, громадського контролю за процесом реалізації державної політики у сфері земельних відносин;
* зміст управлінських функцій, які залежно від управлінського рівня, сфери предметної діяльності органів законодавчої та виконавчої влади доцільно класифікувати та згрупувати за ознаками процесуальної спрямованості регулюючих впливів: законотворча, політико-формуюча, регулятивно-погоджувальна, реалізаційно-розпорядча, координаційна, організаційна, контролююча, інформаційна;

*набули подальшого розвитку:*

* шляхи вдосконалення організаційного механізму реалізації державної політики у сфері земельних відносин у частині необхідності впровадження в практику діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування критеріїв та оцінювання ефективності механізмів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин та механізмів забезпечення якості реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні;
* зміст основних методичних принципів реалізації шляхів удосконалення організаційного механізму реалізації державної політики у сфері земельних відносин, а саме: функціонального розподілу, владної субординації, домінантності процесів централізації, експертної колегіальності, системної взаємодії;
* зміст методологічних принципів формування та реалізації

регіональної політики: програмно-прогностичного, принципу ресурсної

достатності й концентрації, часової синхронізації владних впливів, деконцентрації і субсидіарності розподілу владних повноважень та відповідальності, принципу державно-приватного партнерства;

* застосування системної методології в процесах формування та реалізації регіональної політики у сфері земельних відносин, зокрема на основі фундаментальних підходів: системного, структурно-функціонального, конструктивного, комплексного, проблемного, ситуативного, інноваційного, нормативного, цільового, діяльного, морфологічного та програмно- цільового;
* обґрунтування змісту ризиків, які необхідно враховувати під час формування та реалізації регіональної політики у сфері земельних відносин з метою більш ефективної організації вищезазначених процесів на методологічних основах системної діяльності, які сформовано в такі групи: організаційно-структурні ризики, ризики політичної і економічної нестабільності, професійно-внутрішньосистемні ризики та інформаційні ризики.

*Практичне значення отриманих результатів* полягає в тому, що наукові положення, викладені в дисертаційній роботі, зокрема ті, які доведені до рівня практичних рекомендацій, сприятимуть удосконаленню механізмів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин.

Основні положення, висновки та рекомендації дисертаційного дослідження використано:

* Інститутом законодавства Верховної Ради України в процесі законотворчої діяльності, зокрема автором були подані пропозиції щодо розроблення та прийняття комплексного законодавчого акта, у якому були б враховані всі особливості та недоліки сучасного правового регулювання розвитку та вдосконалення сфери земельних відносин у контексті вимог Стратегії вдосконалення управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними для визначення ефективного механізму управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності (довідка про впровадження від 07 серпня 2018 р. № 22/416-1-15);
* Хмельницьким Центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ і організацій під час організації та проведення навчання публічних службовців Хмельницької області, підготовці тематичних зустрічей, лекцій, круглих столів, практичних занять щодо формування професійних компетентностей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин; у процесі розроблення навчально-методичних матеріалів, зокрема укладанні інформаційно- довідкових матеріалів “На допомогу посадовим особам місцевого самоврядування та спеціалістам Головного управління та територіальних органів Держгеокадастру в Хмельницькій області” (акт про впровадження від 26 жовтня 2018 р. № 261-1/0123/2018);
* Хмельницькою обласною державною адміністрацією під час проведення профінформаційного семінару з питань розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року в контексті реалізації Стратегії регіонального розвитку Хмельницької області на 2018-2020 рр. Запропоновано нові механізми забезпечення ефективності і якості процесів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин, упорядковано шляхи підвищення ефективності державного управління сферою земельних відносин за їх пріоритетністю і вагомістю (довідка про впровадження від 21 грудня 2018 р. № 99/0729-6169/2018).

*Особистий внесок здобувана.* Основні теоретичні положення та розробки в межах дослідження, зокрема ті, що характеризують його наукову новизну та практичне значення результатів, отримані автором особисто.

*Апробація результатів дисертації.* Основні теоретичні та практичні положення й результати дослідження оприлюднено на науково-практичних конференціях: “Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід” (Одеса, 2018); “Освіта і наука в умовах глобальних трансформацій” (Дніпро, 2018); “Сімнадцяті осінні юридичні читання” (Хмельницький, 2018); “Публічне управління та публічна служба в Україні: стан проблем та перспективи розвитку” (Київ, 2018); “Теорія і практика публічного управління та адміністрування у ХХІ сторіччі” (Київ, 2018); “Теорія та практика публічної служби” (Дніпро, 2018).

*Публікації.* За темою дисертаційної роботи опубліковано 13 наукових праць, з них шість статей - у наукових фахових виданнях України з державного управління, одну статтю - у зарубіжному виданні, шість тез - у матеріалах науково-практичних конференцій.

*Структура та обсяг дисертації.* Дисертаційна робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, списку використаних джерел, висновків та додатків. Повний обсяг дисертації становить 314 сторінок, з них 199 - основного тексту. Робота містить 13 додатків на 78 сторінках. Список використаних джерел налічує 327 найменувань.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі вирішено актуальне завдання щодо наукового обґрунтування механізмів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні, а також розроблено науково-практичні рекомендації органам державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації основних напрямів державної політики, спрямованих на вдосконалення земельних відносин в Україні. Результати дослідження свідчать про досягнення мети і дають можливість зробити такі висновки.

1. Проведено системний аналіз наукових праць вітчизняних дослідників, нормативно-правової бази щодо сутності, завдань і механізмів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин.

Науково обґрунтовано зміст принципів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні.

Визначено класифікаційну схему механізмів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин, яка дає змогу представити все різноманіття механізмів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин за такими групами: за адміністративними впливом - прямі (механізми державного управління сферою земельних відносин) та непрямі (механізми державного регулювання сфери земельних відносин); за рівнем впливу - механізм держави, державний механізм, механізм місцевого самоврядування, механізм прямого народовладдя; за функціями управління - правовий, економічний, організаційний, інформаційний, фінансовий, адміністративний, мотиваційний, психологічний, соціальний, системно- аналітичний, програмно-цільовий; за структурою - комплексні, комбіновані, прості (організаційно-правовий, організаційно-економічний,

адміністративно-правовий, фінансово-економічний, соціально-

психологічний, економічно-правовий тощо); за суб’єктністю - механізми у сфері охорони й використання землі, у сфері грошової оцінки землі, у сфері містобудування, механізми взаємодії та координації діяльності органів

державної влади та місцевого самоврядування.

Розглянуто зміст та інструментальну складову механізмів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні.

1. Аналіз змісту понятійно-категоріальної бази науки державного управління у сфері земельних відносин дав змогу сформулювати зміст поняття “земельні відносини” через процеси, які відбуваються під час взаємодії між суб’єктами земельних відносин у межах їхніх повноважень і функцій, а саме: земельні відносини - це правові, економічні, соціальні, управлінські процеси взаємодії між юридичними та фізичними особами, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, спрямовані на впорядкування та регулювання їхньої діяльності під час набуття власності, користування та розпорядження земельними ресурсами.

Розглянуто поняття “формування державної політики у сфері земельних відносин” та “реалізація державної політики у сфері земельних відносин”. Формування державної політики у сфері земельних відносин - це системний, впорядкований процес, що здійснюють уповноважені органи державної влади, щодо розроблення та наукового обґрунтування стратегічної мети, напрямів, завдань, механізмів та строків реалізації заходів щодо забезпечення розвитку та вдосконалення земельних відносин в Україні. Реалізація державної політики у сфері земельних відносин - це програмно- цільова, системна, координована діяльність органів державної влади щодо досягнення мети державної політики у сфері земельних відносин шляхом вирішення завдань у відповідних напрямах із застосуванням механізмів державного управління.

Доведено, що механізми формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин - це методологічно-інструментальна система, яка забезпечує формування мети, завдань, напрямів, способів та методів державної політики, їх реалізацію органами державної влади, місцевого самоврядування, з метою ефективного розвитку земельних відносин в Україні, регламентацію та оптимізацію правових, економічних, соціальних, управлінських процесів щодо набуття власності, користування та розпорядження земельними ресурсами.

Установлено, що базис дефініційного конструкту сутнісного розуміння поняття “якість реалізації державної політики у сфері земельних відносин” має вміщувати дві родові ознаки - цільову та процесуальні компоненти з огляду на їх якісні характеристики: це максимально можливе досягнення прогнозованих цілей і реалізація завдань відповідно до напрямів державної політики у сфері земельних відносин шляхом забезпечення точності, часової узгодженості, етапності, логіки, цільової відповідності механізмів державного управління цілям і завданням процесної організації реалізації управлінських рішень відповідно до напрямів функціональної діяльності органів державної влади у сфері земельних відносин.

Визначено зміст поняття “правовий механізм взаємодії органів державної влади з громадськістю в процесі формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин,” під яким розуміється законодавчо закріплені норми, що встановлюють зміст принципів, форм, методів, засобів, етапів та змісту комунікативних процесів взаємодії органів державної влади з громадськістю, котрі визначають обов’язки та повноваження, відповідальність, функції органів державної влади та громадських інституцій в процесі формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин України.

1. Проаналізовано сучасний стан реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні, зокрема виявлено причини, які зумовлюють виникнення проблем у сфері земельних відносин: відсутність комплексного підходу до розвитку сільських територій, регулювання земельних відносин у містах та населених пунктах; порушення прав та законних інтересів учасників земельних відносин, недосконале земельне законодавство; відсутність чітко визначених цілей та механізмів їх досягнення в чинних програмах розвитку земельних відносин тощо.

З’ясовано, що першим пріоритетним напрямом удосконалення розвитку земельних відносин в Україні є завдання щодо розмежування земель державної і комунальної власності, удосконалення порядку придбання земельних ділянок для державних потреб і потреб територіальних громад. Другим напрямом є вдосконалення механізму визначення на місцевості меж земельних ділянок, посвідчення права приватної власності на землю, державної реєстрації земельних ділянок і прав на них, а третім пріоритетним напрямом є спрощення умов надання земельних ділянок громадянам для ведення особистого селянського господарства, індивідуального житлового будівництва, випасання худоби тощо.

Проведене рейтингове оцінювання на основі висловлених експертами оціночних суджень дало змогу впорядкувати шляхи підвищення ефективності державного управління за їх вагомістю, з яких п’ять перших: уведення автоматизованих систем управління обробкою і надання даних з державного кадастру; уведення чітких і зрозумілих критеріїв оцінювання ефективності діяльності органів державної влади у сфері земельних відносин, нормативно-правове закріплення показників якості діяльності органів державної влади щодо надання адміністративних послуг, ведення державного земельного кадастру тощо; запровадження економічних стимулів охорони земель власниками, підвищення їхньої зацікавленості в захисті земель від негативних наслідків господарської діяльності; удосконалення порядку контролю за використанням та охороною земель, механізму моніторингу земель та землекористувань; більш чітке розмежування повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

1. Визначено зміст критеріїв оцінювання ефективності механізмів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні, зокрема критерії ефективності формування державної політики у сфері земельних відносин - критерії: технічної ефективності, ефективності правового механізму, ефективності фінансового механізму, ефективності адміністративного механізму, ефективності організаційного механізму, ефективності інформаційного механізму, ефективності системно- аналітичного механізму, ефективності програмно-цільового механізму; критерії ефективної реалізації державної політики у сфері земельних відносин - критерії: організаційної ефективності, функціональної (цільової) ефективності, економічної ефективності, соціальної ефективності реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні.
2. Розроблено та обґрунтовано зміст процесуальної моделі забезпечення якості реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні, яка складається із процесуально-реалізаційного, процесуально-функціонального, процесуально-забезпечувального, системно- процесуального, контрольно-оціночного блоків. Відповідно до моделі визначено, що система якості у сфері земельних відносин - це сукупність чинних стандартів, норм, критеріїв і показників, які визначають зміст організаційної структури управління, повноважень та відповідальності, процедур та актів управлінської діяльності у сфері земельних відносин, покликаних забезпечити ефективну і результативну реалізацію функцій органів державної влади, посадових осіб у сфері земельних відносин. Зважаючи, що система управління якістю у сфері земельних відносин виступає як суб’єкт управління до системи якості у цій сфері автором визначено його зміст шляхом застосування процесуального підходу. Система управління якістю у сфері земельних відносин - це впорядкована єдність взаємопов’язаних та взаємодіючих управлінських процесів, спрямованих на розробку, упровадження, забезпечення вдосконалення чинної системи якості формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин, контроль та моніторинг, організацію їх розгортання відповідно до принципів та ключових закономірностей забезпечення якості, раціональне використання всіх видів забезпечення управлінської діяльності, нейтралізацію викликів та загроз якісній реалізації органами державної влади, місцевого самоврядування своїх функцій і наданню державних (публічних) послуг у сфері земельних відносин.
3. Запропоновано шляхи вдосконалення механізмів реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні, якими згідно з результатами роботи є впровадження в практику діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування визначених і обґрунтованих автором критеріїв та оцінювання ефективності механізмів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин; обґрунтовано впровадження в практику діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування механізмів забезпечення якості реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні, визначених у розробленій процесуальній моделі.

Установлено низку необхідних процесуальних дій з реалізації вищезазначених шляхів щодо удосконалення організаційного механізму, які полягають у внесенні змін до Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру; реалізації процесуально- функціонального блоку з розробки державних стандартів системи управління якістю; уведення посадових інструкцій відповідно до управлінських функцій на основі стандартів системи управління якістю.

Визначено зміст основних методичних принципів реалізації шляхів удосконалення організаційного механізму реалізації державної політики у сфері земельних відносин, а саме: функціонального розподілу, владної субординації, домінантності процесів централізації, експертної колегіальності, системної взаємодії.

Визначено заходи щодо вдосконалення правового механізму взаємодії органів державної влади з громадськістю в процесі формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні, які полягають у такому: внесення відповідних доповнень до змісту Земельного кодексу України, які повинні забезпечувати можливість повної реалізації Указу Президента України “Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” та Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” з урахуванням напрямів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин України; нормативного закріплення вимагає зміст щорічних перспективних напрямів дослідження громадської думки для визначення найбільш актуальних проблем у сфері земельних відносин та шляхів їх розв’язання, план проведення громадських експертиз ефективності формування і реалізації державної політики у сфері земельних відносин. Провідним регулюючим документом мають стати накази центрального органу виконавчої влади у сфері земельних відносин - Держгеокадастру.

1. Розроблено та обґрунтовано методологічні основи формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні на регіональному рівні, зокрема охарактеризовано логіко-етапну схему розробки змісту регіональної політики у сфері земельних відносин, відповідно до якої визначено основні методологічні принципи формування та реалізації регіональної політики: програмно-прогностичний, ресурсної

достатності й концентрації, часової синхронізації владних впливів, деконцентрації і субсидіарності розподілу владних повноважень і відповідальності, державно-приватного партнерства.

Визначено і обґрунтовано методичні вимоги до змісту програмних документів, які визначають регіональну політику у сфері земельних відносин, а саме: проблемно-цільової, цільово-інструментальної

узгодженості, соціальної паритетності інтересів, прогностичної та нормативно-правової визначеності.

Доведено необхідність застосування системної методології в процесах формування та реалізації регіональної політики у сфері земельних відносин, визначено низку фундаментальних підходів системної методології до формування регіональної політики у сфері земельних відносин, а саме: системного, структурно-функціонального, конструктивного, комплексного, проблемного, ситуативного, інноваційного, нормативного, цільового, діяльнісного, морфологічного та програмно-цільового підходів. Дотримання методологічних основ формування та реалізації регіональної політики у

сфері земельних відносин забезпечить високу ефективність цих процесів у разі врахування і протидії наявним і ймовірним ризикам, до яких доцільно віднести такі: організаційно-структурні, політичної і економічної

нестабільності, професійні внутрішньосистемні ризики та інформаційні ризики.