

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

INSTITUTIONAL BASES OF STATE LAND RESOURCES MANAGEMENT

Гаража О.П.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри управління земельними ресурсами та кадастру,
Харківський національний аграрний університет
імені В.В. Докучаєва

У статті розглянуто державне управління земельними ресурсами на інституціональних засадах. Встановлено, що сьогодні відбувається постійна розбудова базових інститутів як за горизонтальним, так і за вертикальним принципами. Визначено, що необхідно удосконалити організаційні форми деяких інститутів. Запропоновано інституціональний поділ в державному інституті. Обґрунтовано виділення похідних інститутів в державному управлінні земельними ресурсами.

Ключові слова: держава, управління, ресурси, земля, інститут.

В статье рассмотрено государственное управление земельными ресурсами на институциональных основах. Установлено, что в настоящее время происходит постоянное развитие базовых институтов как по горизонтальному, так и по вертикальному принципам. Определено, что необходимо усовершенствовать организационные формы некоторых институтов. Предложено институциональное разделение в государственном институте. Обосновано выделение производных институтов в государственном управлении земельными ресурсами.

Ключевые слова: государство, управление, ресурсы, земля, институт.

The state management of land resources in the institutional framework are discussed in the article. Nowadays, there is continuous development of the basic institutes of both the horizontal and the vertical division. It has been determined that it is necessary to improve organizational forms of some institutes. Institutional division in the state institute is proposed. The allotment of derivatives institutes in the public land management is substantiated.

Keywords: state, management, resources, land, institute.

Постановка проблеми. Частиною політичного управління є державне управління (англ. «public administration») як форма реалізації виконавчої влади на практиці. Організація виконання законодавства, розпорядження ресурсами в межах держави, реалізація земельної політики можливі за умови злагодженого функціонування інституту державного управління земельними ресурсами у соціально-економічній системі держави. Інститут державного управління земельними ресурсами – це єдина система державних органів виконавчої влади та суспільства, діяльність яких спрямована на регулювання земельних відносин та ефективне використання земель на всіх рівнях утворення земельно-територіальних одиниць через систему впливу на суб'єктів управління. В ринкових умовах земля стає товаром. Тому необхідно наукове поєднання адміністративно-державних та ринкових методів управління для регулювання земельно-творчих процесів і винайдення дієвих та ефективних механізмів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми державного управління земельними ресурсами досліджували такі відомі сучасні вчені, як, зокрема, А.М. Третьяк, М.С. Богіра, В.І. Ярмолюк [1], В.В. Горлачук, В.Г. В'юн, А.Я. Сохнич, І.С. Качурець [13]. Інституціональні засади в управлінні земельних ресурсів потребують детальнішого розгляду.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. За допомогою сукупності інструментів інститут державного управління земельними ресурсами в ринкових умовах гармонізує розподіл земельного фонду між галузями національної економіки за відносної економічної самостійності суб'єктів господарювання на землі. Логічною ланкою при цьому є така: місце землі в господарському використанні – відповідність механізму управління – продовольча та інша безпека – незалежність України. Тільки інститут держави та її центральний апарат можуть забезпечити ефективне управління земельними ресурсами. Проте наукою

повинні бути обґрунтовані глибина і широта втручання держави відновлення, перерозподіл та використання земельних ресурсів. Необхідна науково сконструйована оптимальна структура організації управління з центральним апаратом, територіальними органами, чітко визначеними їх повноваженнями і з відповідними управлінськими формами.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Метою статті є дослідження інституціональних засад державного управління земельними ресурсами в сучасних ринкових умовах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Управління земельними ресурсами охоплює технічні, соціальні та економічні напрями у життєдіяльності суспільства за допомогою сукупності заходів, спрямованих на охорону землі, територіальну організацію виробництва, розміщення продуктивних сил, створення загальнодержавної та регіональної систем розселення. У зв'язку з цим в державному інституті управління земельними ресурсами утворилися похідні інститути: інститут державного контролю за використанням та охороною земель (охорона земель), інститут землепорядкування (організація території землекористувань, створення системи розселення, планування та районування земель), інститут державного земельного кадастру (зонування земель, зйомки, оцінка, реєстрація, облік кількості та якості земель), інститут моніторингу (спостереження за станом земель). Загальновідомо, що земля виконує три функції, а саме просторового базису для розміщення продуктивних сил, екологічного базису для природного середовища, засобу виробництва у сільському та лісовому господарстві. Прив'язуючи управління земельними ресурсами до його об'єкту (землі), можна констатувати, що система управлінських заходів із землеустрою характерна для будь-якої діяльності, заходи із розселення важливі для проживання людей на землі, охоронні заходи необхідні для створення землі як екологічного середовища.

Інститут землепорядкування (землеустрою). В процесі використання земля стає об'єктом управління, бо вона потребує конкретної організації. Щодо цього М.С. Богіра, В.І. Ярмолюк кажуть, що «функцію організації землі як господарського об'єкта виконує землеустрій» [1, с. 24]. В Законі України «Про землеустрій» сказано, що землеустрій – це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил [2]. На практиці організація використання земель втілюється шляхом складання землепорядкових проектів, що формуються завдяки землепорядкуванню – сукупність заходів щодо організації землі і користування нею

[3]. Стрижнем землеустрою є землевпорядне проектування. Землеустрій еволюціонував так: 1) технічний вид (до 20-х років ХХ століття); 2) економічний вид (від 20-х до 90-х років ХХ століття); 3) соціальний вид (від 90-х років ХХ століття і дотепер). Землеустрій проводиться на загальнодержавному та регіональному, місцевому рівнях зі складанням відповідної проектною документації.

Видатними вченими у сфері землеустрою є С.О. Удачин, М.П. Першин, Г.І. Горохов, В.О. Кірсанов, М.А. Гендельман, О.Д. Шулейкін, А.П. Вервейко, Л.Я. Новаковський, А.М. Третьак та інші. Сутність управління в цьому інституті полягає в розробленні та прийнятті проектного рішення з організації використання землі в землевпорядному процесі. В процесі складання проекту землеустрою виділяють такі стадії: 1) підготовчі роботи, 2) моделювання та прогнозування варіантів проектних рішень, 3) вибір рішення та розробка проекту, 4) розгляд та затвердження проекту, 5) перенесення в натуру, 6) оформлення документів, 7) авторський контроль. Наукове забезпечення землеустрою здійснюють Національна академія наук України, Українська академія аграрних наук, мережа науково-дослідних установ і навчальних закладів. Кадрове забезпечення проводять відповідні навчальні заклади землевпорядного профілю, а відповідальними особами за якість робіт із землеустрою є сертифіковані інженери-землевпорядники. М.А. Гендельман поділяв землеустрій на міжгосподарський та внутрігосподарський. М.С. Богіра, В.І. Ярмолюк виділяють територіальний та внутрігосподарський землеустрій [1, с. 133]. Територіальний землеустрій – система соціально-економічних, правових та технічних заходів, спрямованих на землезабезпечення всіх галузей національної економіки. Його сутність полягає в просторовому розміщенні нових землекористувань, а також зміні меж і упорядкуванні наявних землекористувань з їх структурою та системою. За його допомогою розподіляються землі між галузями та всередині галузей. Раціональною площею землекористування вважають ту, на якій можна розмістити такий обсяг виробництва, що піддається управлінню. Внутрігосподарський землеустрій – це система заходів щодо територіальної організації виробництва сільськогосподарських підприємств. Його складовими частинами є: 1) розміщення виробничих підрозділів і господарських дворів, 2) розміщення внутрігосподарських доріг та інженерних мереж, 3) організація угідь, 4) організація системи сівозмін і впорядкування їх території, 5) впорядкування території багаторічних насаджень, 6) впорядкування території кормових угідь.

Прояв державного управління через інститут землеустрою відбувається не тільки в створенні формальних правил (законодавчих, нормативно-правових, стандартизуючих

актів із землевпорядкування та землеустрою) і неформальних норм (традицій у проведенні землеустрою, звичок), але й у формуванні організаційної структури. Організаційною одиницею управління від держави, що проводить землеустрій та інші види землевпорядних та землеоціночних робіт, уже протягом 50 років є ДП «Головний інститут землеустрою». По всій Україні цей інститут має територіальні філії, які називаються ДП «Науково-дослідний та проектний інститут землеустрою». Наприклад, Київський філіал складається із відділу прогнозування використання та охорони земель, відділу землевпорядного проектування, відділу формування території землеволодінь та землекористувань, відділу проблем екології та ґрунтових обстежень, лабораторії ґрунтових обстежень. Поряд із державними організаціями співіснують приватні землевпорядні організації (ТОВ, ПП), комунальні підприємства, фізичні особи (сертифіковані інженери-землевпорядники – 4 808 осіб, експерти-оцінювачі – 2 289, сертифіковані інженери-геодезисти – 875).

Інститут державного земельного кадастру. У складі державного управління земельними ресурсами створений інститут державного земельного кадастру, який забезпечує інформацією зацікавлених осіб стосовно плати за землю, її цінності серед природних ресурсів, надання соціально-еколого-економічного обґрунтування бізнес-планів та проектів землеустрою, контролю за охороною та використанням земель. Формальне закріплення правових норм відобразилось у Конституції України, Земельному кодексі, Законі України «Про державний земельний кадастр», Постанові КМУ «Про порядок ведення державного земельного кадастру» тощо. Складовими частинами державного земельного кадастру є кадастрове зонування, кадастрові зйомки, бонітування ґрунтів, економічна оцінка земель, грошова оцінка земель, державна реєстрація, облік кількості та якості земель. До 7 липня 2011 року визначення кадастру трактувалось як сукупність відомостей про правовий, природний та господарський стан земель, а після – як єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі. Раніше кадастр вівся на паперових носіях, а з 2011 року відомості вносились до геоінформаційної системи (ГІС), а також з 1 січня 2013 року запрацювала Публічна кадастрова карта, де оприлюднюються данні ДЗК.

Організаційне забезпечення створюється у вигляді державної системи управління – ДП «Центр Державного земельного кадастру». Держгеокадастр покладає на нього управлінські функції у геоінформаційній системі, що називаються адмініструванням. Формальні правила адміністрування закріплені в Наказі Мінагрополітики «Порядок адміністрування Державного земельного кадастру» від 27 грудня 2012 року № 836 та Наказі Держгеокадастру «Про визна-

чення адміністратора Державного земельного кадастру» від 28 січня 2016 року № 36, а також «Про оцінку земель», «Про топографо-геодезичну та картографічну діяльність», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про інформацію», «Про електронний цифровий підпис», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах». ДП «Центр ДЗК» складається із Центрального апарату та територіальних органів – регіональних філій та районних виробничих відділів. До складу Центрального апарату включають департамент технологічного забезпечення ДЗК, департамент інформаційних технологій, юридичний департамент, департамент фінансово-економічної роботи, бухгалтерського та податкового обліку, департамент організаційно-інформаційного забезпечення, департамент господарського забезпечення, службу головного інженера, відділ регіонального розвитку та виробництва, сектор з обробки даних дистанційного зондування землі, сектор із запобігання та виявлення корупції, сектор внутрішнього аудиту, відділ по роботі з персоналом, фахівця з режиму секретності I категорії, службу захисту інформації та інформаційної безпеки, службу з охорони праці.

Інститут моніторингу. Для спостереження за станом земель, відстежування змін, надання оцінки та усунення негативних наслідків створеної інститутом моніторингу земель. Він є складовою частиною державної системи моніторингу довкілля. В інституті моніторингу земель, виділяють моніторинг ґрунтів сільськогосподарського призначення. Формально цей інститут забезпечують Конституція України, Земельний Кодекс, Закон України «Про охорону навколишнього середовища», Закон України «Про охорону земель», Закон України «Про меліорацію земель», Постанова КМУ «Положення про державну систему моніторингу довкілля», Постанова КМУ «Положення про моніторинг земель» від 20 серпня 1993 року № 661, Наказ Держводгоспу «Інструкція з організації та здійснення моніторингу на зрошувальних та осушуваних землях» від 16 квітня 2008 року № 108, Наказ Мінагрополітики «Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення» від 26 лютого 2004 року № 383/8982, Наказ Мінагрополітики «Порядок ведення агрохімічного паспорта поля» від 11 жовтня 2011 року № 536 тощо. Він ведеться на національному (Держгеокадастр + Мінекології + Мінагрополітики + НААН), регіональному (обласні Головні управління Держгеокадастру) та локальному (районні відділи та управління Держгеокадастру) рівнях. Інститут моніторингу земель проводить агрохімічну паспортизацію земельних ділянок, зйомку, обстеження і вишукування, досліджує родючість ґрунтів (розвиток водної і вітрової ерозії, втрата гумусу, погіршення структури ґрунту, заболочення і засолення), зарос-

тання сільськогосподарських угідь, забруднення земель пестицидами, важкими металами, радіонуклідами та іншими токсичними речовинами тощо. Організаційною структурою є Державна екологічна інспекція України. Моніторинг ґрунтів сільськогосподарського призначення проводять Мінагрополітики з Мінекології, Держгеокадастром та НААН. Як бачимо, організаційна структура потребує вдосконалення шляхом створення єдиного Центру моніторингу земель, який усуне розрізненість, притаманну теперішній ситуації.

Інститут державного контролю за використанням та охороною земель. Результатом земельної реформи стало утворення багатьох нових землеволодінь та землекористувань, що не завжди супроводжувалося додержанням чинного законодавства. Тому важливим напрямом державного управління земельними ресурсами було утворення інституту державного контролю за використанням та охороною земель, який складається із державного, самоврядного та громадського контролю. Формальними правилами цього інституту стали глава 32 Земельного Кодексу, Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» тощо. Організаційною формою інституту державного контролю є Державна інспекція з контролю за використанням і охороною земель. Але вона зазнала значних трансформацій, бо спо-

чатку була у складі Держкомзему, потім у складі Держсільгоспінспекції, а згідно з Постановою КМУ від 22 липня 2016 року № 482 перебуває під егідою Держгеокадастру та його територіальних органів. Голова Держгеокадастру є Головним інспектором, керівники територіальних органів – головними інспекторами, керівники структурних підрозділів та його територіальними органами – старшими інспекторами, головні та провідні спеціалісти – інспекторами. В центральному апараті Держгеокадастру створений окремий підрозділ, що здійснює контроль та координує територіальні органи. Чисельність працівників збільшилась на 300 осіб (25 – у центрі, 275 – у територіальних органах). Така чисельність для проведення зазначеного обсягу робіт є замалою (рис. 1).

Одним із напрямів удосконалення інституту державного управління земельними ресурсами є розмежування управлінських повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. До компетенції органів виконавчої влади у особі Кабінету Міністрів України (пункт 5 статті 116 Конституції, Глава 3 Земельного Кодексу), міністерств та відомств належить управління землями державної власності. До компетенції органів місцевого самоврядування у особі Верховної Ради України, обласних, районних, міських, сільських, селищних рад (статті 142, 143 Конституції, Глава 2 ЗК)



Рис. 1. Інституція державного управління земельними ресурсами*

* розроблено автором

належить управління землями територіальних громад (комунальна та приватна власність). Завдяки Конституційному закріпленню норм управління земельними ресурсами стосовно повноважень органів місцевого самоврядування подальше уточнення вони віднайшли у Земельному Кодексі та Законі України «Про місцеве самоврядування».

За роки незалежності України динамічної розбудови набуває інститут державного управління земельними ресурсами. В цьому інституті залежно від повноважень органів виділяють декілька напрямів управління: загальне, міжгалузеве, галузеве, спеціально уповноважений орган з питань земельних ресурсів. Органи відносять до загальних, якщо їх повноваження не окреслені окремою галуззю або функціональним напрямом. До загальних органів належать Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, місцеві ради та їх виконавчі органи. Органи, компетенція яких окреслена функціональним напрямом, називаються міжгалузевими. Спеціально уповноваженим органом у сфері земельних відносин є Держгеокадастр, або, згідно зі статтею 15 Земельного кодексу, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Формальними правилами або його законодавчою основою є Конституція України, Закон України «Про інформацію», Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», Закон України «Про державну службу», Постанова КМУ «Про реформування територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру» від 31 серпня 2016 року № 581 тощо. Спираючись на вищевказаний розподіл органів державного управління, вчені визначили, що інститут державного управління поділяється на загальний (включає органи загальної і спеціальної компетенції з територіальним поділом) та галузевий (не залежить від територіального принципу, а здійснюється міністерствами, підпорядкованими ним службами та підприємствами). В інституті місцевого управління також виділяють загальне та спеціальне управління, яке здійснюють органи місцевого самоврядування. В інституті приватного (ринкового) управління способи використання земельних ресурсів вибирають власники або користувачі в межах їх господарства.

Еволюція організаційної системи інституту державного управління формувалась одночасно з інститутом держави. В часи Столипінської реформи (1905–1915 роки) спеціально уповноваженим органом у сфері земельних ресурсів було Головне управління землеустрою та землеробства. В радянські часи до складу Міністерства сільського господарства входило Головне управління землеустрою та землекористування. На нашу думку, початковою точкою відліку моменту створення єдиного інституту

державного управління земельними ресурсами вважається 1996 рік відповідно до Указу Президента України «Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів» від 14 січня 2015 року № 15. Цей державний орган отримав назву «Державний комітет України по земельних ресурсах». В загальному розумінні структура управління – це склад і підпорядкованість різних елементів, ланок і рівнів управління [4]. Побудова організаційної структури управління земельними ресурсами включає горизонтальні та вертикальні елементи, а також зв'язки між ними. За вертикальним поділом на обласному рівні створювались обласні головні управління, на районному – районні відділи, на рівні міст (міст обласного та районного підпорядкування) – міські управління або міські відділи земельних ресурсів, на рівні сіл та селищ працювали окремі інженери-землевпорядники. Тим самим в управлінні земельними ресурсами був створений територіальний інститут, який охоплював весь земельний фонд. Відповідно до цього Указу відбувся набір фахівців, відводилось приміщення, технічне та програмне забезпечення тощо. Все вищезазначене потребує коштів, і саме держава здійснює утримання цього апарату за рахунок державного бюджету, що стало основою формування економічного інституту. З 2002 року в цьому інституті відбулось вдосконалення порядку продажу земельних ділянок державної та комунальної власності, а поряд з цим впровадили механізм компенсації витрат з організації їх продажу державним органом земельних ресурсів (5% від вартості проданих земельних ділянок) [5].

У 1996 році було затверджено Положення про Державний комітет України по земельним ресурсам відповідно до Указу Президента від 13 травня 1996 року № 340/96. Згідно з ним центральним органом державної виконавчої влади визнавався Держкомзем. Водночас Держкомзем підпорядковується Кабінету Міністрів України і є складовою частиною агропромислового комплексу. Його призначенням було реалізовувати державну земельну політику та впроваджувати в дійсність етапи земельної реформи. На Держкомзем одночасно поклали повноваження щодо державного управління земельними ресурсами і здійснення координації діяльності державних органів земельних ресурсів нижчих рівнів. Його пріоритетними завданнями було проведення земельної реформи, здійснення державного контролю за використанням та охороною земельних ресурсів, ведення державного земельного кадастру, моніторингу земель та проведення землеустрою, розроблення і впровадження державних і регіональних програм. Тому при Держкомземі сформували науковий центр державного земельного кадастру, моніторингу та охорони земель. У Земельному Кодексі повноваження Держкомзему описані у статті 15. Очолує Держкомзем призначений Президентом

том Голова. Водночас на нього покладені функції головного державного інспектора України щодо використання та охорони земель.

У 2000 році [6] завдання Держкомзему були розширені стосовно розпорядження землями державної та комунальної власності і залучення його фахівців до створення Держбюджету, розроблення держпрограми соціально-економічного розвитку України і Програми діяльності КМУ. Відбулося удосконалення управління Держкомземом «інституту оцінки земель» шляхом регулювання земельно-оціночного процесу ним, централізованої організації проведення робіт з нормативної грошової оцінки земель, покладанням повноважень на органи Держкомзему щодо надання витягів з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельних ділянок. В інституті оцінки земель Держкомзем став розвивати напрям експертної грошової оцінки шляхом організації професійної підготовки оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок, фіксування їх кількості та проходження кваліфікації у Державному реєстрі оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок. Держкомзем удосконалює інститут оцінки земель за допомогою розроблення пропозицій щодо вдосконалення Методики та Порядку як з експертної, так і з нормативної грошової оцінки земель. Держкомзем свої повноваження поширив і на розбудову інституту ринку земель, проведення земельних аукціонів та конкурсів, визначення стартової ціни земельної ділянки, земельного кредитування та податкової системи. Також він почав координувати роботу галузевих інститутів стосовно забезпечення режиму земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення. Держкомзем регулював у складі державного земельного кадастру реєстрацію земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них, договорів оренди земельних ділянок, вів Державний реєстр прав на землю та нерухоме майно, ліцензування певних видів господарської діяльності. Держкомзем в кадровому інституті очолює галузеву систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників органів земельних ресурсів поряд із працівниками підпорядкованих йому підприємств, установ та організацій.

Аналіз розвитку Інституту державного управління земельними ресурсами показує велику його динамічність та трансформативність у зв'язку з пристосуванням до потреб ринкової економіки як у зміні назв, так і у підпорядкуванні Міністерствам і сукупностей повноважень. У 2007 році впровадилась реорганізація Держкомзему в Державне агентство земельних ресурсів України [7]. Незмінно ним залишився управляти Кабінет Міністрів України, але тільки через іншого міністра – Міністра охорони навколишнього природного середовища. З 2011 року Держземагентство управлялось Кабінетом

Міністрів України, але знову змінило міністра – Міністр аграрної політики та продовольства України [6]. З 2014 року Держземагентство підпорядковувалось Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства [8]. З 2015 року Держземагентство було реорганізовано у Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру [9]. З 2016 року Кабінет Міністрів України управляє Держгеокадастром через Міністра аграрної політики та продовольства [10]. Змінились і територіальні органи: на обласному рівні – Головне управління Держгеокадастру у відповідній (наприклад, Вінницькій) області, на районному рівні – Управління Держгеокадастру у відповідному (наприклад, Жмеринському) районі або Відділ Держгеокадастру у відповідному (наприклад, Барському) районі, на міському рівні – Управління Держгеокадастру у відповідному місті (наприклад, м. Вінниці). Відповідно до Постанови від 31 серпня 2016 року № 581 [11] ліквідувались територіальні органи Держгеокадастру як юридичні особи публічного права. Погоджуюсь з думкою А.М. Третяка про те, що основні функції Держгеокадастру (стаття 15 ЗК) не є досконалими, оскільки він є органом виконавчої влади з питань державного управління в галузі земельних відносин, проте не може здійснювати землеустрій, моніторинг земель, а може тільки організовувати їх здійснення [12, с. 303]. Його однодумцями є В.В. Горлачук, В.Г. В'юн, А.Я. Сохнич, І.С. Качурець, які говорять про те, що відносини між суб'єктами управління земельними ресурсами (міжособистісні, міжсистемні, змішані) виражають позицію людей щодо управління земельними ресурсами. І, власне, відносини, пов'язані з управлінням земельними ресурсами, – це насамперед організаційні відносини, яким належить особливе місце в забезпеченні умови раціонального використання та охорони земель [13, с. 10]. Характеризуючи сучасне управління земельними ресурсами, Ю.В. Ковбасюк, В.В. Тертичка наголошують на тому, що за змістом воно є стратегічним управлінням [12, с. 32]. В.Ю. Сташенко розкриває інституціональний механізм державного управління земельними ресурсами як групу інструментів, що включають інструменти інституалізації структури управління, формування інституту обмежень та обтяжень, інституалізації форм і прав власності на землю.

Висновки. В державному інституті управління земельними ресурсами базові інститути горизонтального рівня еволюціонували, відповідаючи на тогочасні вимоги державної політики у сфері земельних ресурсів. Управлінський інститут був законодавчо закріплений правовим інститутом шляхом затвердження відповідних положень: 1) Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах (Державну Службу геодезії картографії та кадастру); 2) типові положення про обласне управління; 3) типові положення

про міські управління; 4) типові положення про районний відділ; 5) типові положення про міське (міст обласного та районного підпорядкування) управління (відділ) земельних ресурсів. Поряд з вищезазначеними інститутами розвитку набув соціальний інститут, тому що працівників забезпечили робочими місцями (скорочення безробіття), вони отримують заробітну плату і премії, забезпечуються путівками на оздоровлення, а також вважаються державними службовцями тощо. Кадровий інститут сформувався на основі тієї граничної чисельності працівників державних органів, які передбачені Указом. Екологічний інститут набув розвитку відповідно до Указу Президента «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною» від 19 серпня 2002 року № 720/2002. В ньому зазначалось, що урядовим органом держав-

ного управління стає також державна інспекція з контролю за використанням і охороною земель у складі Державного комітету України по земельних ресурсах. Державне управління земельними ресурсами розповсюдилось не тільки на територію всього земельного фонду відповідно до категорій земель за цільовим призначенням, але й на всі землі у галузях національної економіки, заснувавши галузевий інститут. Інформаційний інститут як окрему одиницю виділяють з 2004 року, коли вийшло Положення про Державний фонд документації із землеустрою [14]. Він набув розвитку у 2011 році з визначенням земельного кадастру як геоінформаційної системи та у 2013 році у зв'язку з введенням в дію публічної кадастрової карти. Розглянуті інститути в подальшому потребують розбудови та вдосконалення шляхом створення та удосконалення похідних інститутів.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Богіра М.С. Землевпорядне проектування: теоретичні основи і територіальний землеустрій: [навч. посіб.] / М.С. Богіра, В.І. Ярмолюк; за ред. М.С. Богіри. – Львів: Львів. нац. аграр. ун-т, 2010. – 528 с.
2. Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 року № 858-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
3. Колгоспна виробнича енциклопедія, II, 1956, 506.
4. Моргулець О.Б. Менеджмент у сфері послуг: [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / О.Б. Моргулець. – К.: Центр учб. л-ри, 2012. – 383 с.
5. Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною: Указ Президента від 19 серпня 2002 року № 720/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/720/2002/ed20020819>.
6. Про Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах: Указ Президента від 14 серпня 2000 року № 970/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/970/2000>.
7. Про реорганізацію Державного комітету України по земельних ресурсах: Постанова КМУ від 31 січня 2007 року № 69 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/69-2007-%D0%BF>.
8. Про внесення змін до Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: Постанова від 26 листопада 2014 року № 690 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/690-2014-%D0%BF/ed20141209/paran9#n9>.
9. Положення Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастр: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року № 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>.
10. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 року № 482 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/482-2016-%D0%BF/paran37#n37>.
11. Про реформування територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 року № 581 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249286591>.
12. Ковбасюк Ю.В. Стратегічне управління: конспект лекцій для дистанційного навчання / Ю.В. Ковбасюк, В.В. Тертичка. – К.: НАДУ, 2013. – 140 с.
13. Сучасні проблеми управління землями природно-заповідного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення / [В.В. Горлачук, В.Г. В'юн, А.Я. Сохнич, І.С. Качурець]. – Львів: НВФ «Укр. технології», 2002. – 192,с.
14. Положення про Державний фонд документації із землеустрою: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2004 року № 1553 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1553-2004-%D0%BF>.