

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

УДК 338.64

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

INSTITUTIONAL INTERPRETATION 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

Garazha Olena

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
of Land Management and Cadastre Department,
Kharkiv National Agrarian University
named after V.V. Dokuchayev

У статті обґрунтовано сучасні принципи управління земельними ресурсами для розроблення та прийняття управлінських рішень у контексті інформаційного суспільства та глобалізації економіки. Проаналізовано концептуальні особливості транспарентності управління земельними ресурсами, що надає інформацію не тільки у відкритій та доступній, але й у зрозумілій кожному громадянину формі. Обґрунтовано застосування єдиних світових стандартів та оцінки якості діяльності державних органів та їхніх послуг, які вони надають громадянам, світової методології модуля оцінки управління землями. Показано, що інституціональне управління ґрунтується на консолідації суспільства і визнанні загальних цінностей та правил, воно є унікальним видом управління, що забезпечує одночасно поєднання конфліктних позицій щодо врегулювання поточних проблем і вирішення стратегічних завдань майбутньої розбудови. На прикладі земель сільськогосподарського призначення, на які планується скасувати мораторій та відкрити ринок, розкрито дохідність земель.

Ключові слова: управління, інституціоналізм, прозорість, принципи, моніторинг, земельні ресурси, доходність.

В статье обоснованы современные принципы управления земельными ресурсами для разработки и принятия управленческих решений в контексте информационного общества и глобализации экономики. Проанализированы концептуальные особенности транспарентности управления земельными ресурсами, что предоставляет информацию не только в открытой и доступной, но и в понятной для каждого гражданина форме. Обосновано применение единых мировых стандартов и оценки качества деятельности государственных органов и услуг, которые они предоставляют гражданам, мировой методологии модуля оценки управления землями. Показано, что институциональное управление основывается на консолидации общества и признании общих ценностей и правил, являясь уникальным видом управления, которое обеспечивает одновременно сочетание конфликтных позиций по решению текущих проблем и решению стратегических задач будущего развития. На примере земель сельскохозяйственного назначения, на которые планируется отменить мораторий и открыть рынок, раскрыта доходность земель.

Ключевые слова: управление, институционализм, прозрачность, принципы, мониторинг, земельные ресурсы, доходность.

At the present stage of the political and economic development institutionalization of social relations, the renewal of state administration becomes an actual task. The article substantiates the modern principles of land management for the development and adoption of management decisions in the context of the information society and the globalization of the economy. The innovativeness of the phenomenon of transparent governance has a powerful influ-

ence on the democratization of power and civil society, creating a unique management space combined with public life, by attracting innovative management mechanisms (organizational, structural, competitive, tender, coordinating, combined). The competitiveness of national economies depends on the rationality of management decisions (in particular, land), mediating the processes of developing and using intellectual products and focusing on the problem of management transparency. Analyzed the conceptual features of transparency of land management, which provides information not only in an open, but accessible and understandable to every citizen form. The use of common international standards and assessment of the quality of the activities of state bodies and the services they provide to citizens of the state, the world methodology of land management assessment module has been substantiated. It is shown that institutional management is based on the consolidation of society and the recognition of common values and rules, being a unique type of management that at the same time provides a combination of conflicting positions on solving current problems and solving strategic tasks of future development. On the example of agricultural land for which it is planned to cancel the moratorium and open the market, the profitability of the land is disclosed. With the help of a set of tools, the institute of state land management in market conditions harmonizes the distribution of the land fund between sectors of the national economy with relative economic independence of economic entities on the land. The logical link in this case are: a place on earth in economic use – compliance with the management mechanism – food and other security – the independence of Ukraine.

Key words: management, institutionalism, transparency, principles, monitoring, land resources, profitability.

Постановка проблеми. На сучасному етапі інституціоналізації політико-економічного розвитку суспільних відносин важливим завданням стає оновлення державного управління. Інноваційність феномену прозорого управління має потужний вплив на демократизацію влади і громадського суспільства, створюючи унікальний управлінський простір, поєднаний із суспільним життям, за рахунок залучення інноваційних механізмів управління (організаційно-структурних, конкурсних, тендерних, координаційних, комбінованих). Конкурентоспроможність національних економік залежить від раціональності управлінських рішень (зокрема земельних), що опосередковують процеси вироблення та використання інтелектуальних продуктів і акцентують увагу на проблемі прозорості управління. Успішне вирішення цієї проблеми потребує розроблення принципів та методів його формування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З 70-х років ХХ століття в контексті розвитку теорії та практики корпоративного управління виникла проблема прозорості (транспарентності). Засновником концепції транспарентності вважають Роберта Лукаса, який вперше розглянув взаємозв'язки економічних рішень та очікувань ринкових агентів у своїй праці «Економічна оцінка політики: критика» (1976 р.).

У сучасному суспільстві оцінкою державного управління є якість надання публічних послуг. Науковці Т. Маматова, В. Рач розробили загальнометодичний підхід до визначення вектору руху України в контексті євроінтеграційних та глобалізаційних процесів, який спрямований на інтеграцію з інноваційним характером [1, с. 13]. Їхня концептуальна модель вектору розвитку державного управління складається із таких напрямів, як:

1) прогнозування стану бенчмаркінгової системи: система державного управління країн Європейського Союзу до 2020 рік. Характерні ознаки (функція державного управління з

надання послуг); основний показник успішності державного управління (якість та ефективність державного управління);

2) визначення граничних показників майбутнього стану об'єднаної системи: результати глобальних міжнародних досліджень Worldwide Governance Indicator (WGI) за Методиками Всесвітнього банку (The World Bank);

3) окреслення реперної зони: показники країн-членів Європейського Союзу. Показник Якість державного управління (Governance Matters) зокрема у виді рейтингу за Індексом Ефективності роботи уряду (Government Effectiveness);

4) оцінювання нинішнього стану системи: показник «Якість державного управління», що визначається рейтингами України у певному році за індексом «Ефективності роботи уряду»;

5) спрямування вектора руху системи: для визначення основних положень розвитку політичного напрямку розвитку щодо спрямування вектора руху України постає за завдання дослідження відповідності реалізації функції державного управління в Україні міжнародним нормам і усталеним практикам [2, с. 409–412].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблема управління земельними ресурсами на різних стадіях суспільно-економічного розвитку потребує нових форм вирішення, однією із яких на сучасному етапі є транспарентність. Прозоре управління необхідне для формування ринку земель, бо земля є специфічним та обмеженим товаром; для своєчасного виявлення проблем та приймання стратегічних рішень для їх усунення (у сфері ринку землі необхідно мати актуальні та високоякісні дані про рух цін і обсяги трансакцій з земельними ділянками; права власності, оренду); для конструктивного розподілу земель. Невирішеними частинами цієї проблеми залишається розгляд прозорості не тільки на основі надання статистичних даних, але й з охопленням діяльності інститутів. Тому метою статті буде дослідження прозорості як

ключового способу діяльності в інституціональній інтерпретації державного управління, спрямованого на досягнення ефективності та справедливого розподілу.

Виклад основного матеріалу дослідження
Постійна поява нових винаходів, модних продуктів, нових технологій дуже сильно впливає на сучасне виробництво, його ефективність та управління. Фірми, приватні та комерційні підприємства, державні установи, громадські організації мають реагувати та адаптуватися до нових умов праці. Тому майбутнє їхньої діяльності залежить від ступеня результативності використання знань. У постіндустріальному суспільстві новостворена вартість створюється не шляхом використання фізичних ресурсів, а через залучення знань, які вкладені в розроблення нових навичок, нових продуктів, нових технологій і які є головним методом досягнення ефективних показників соціально-економічної та управлінської діяльності. Для нової парадигми управління, крім традиційних факторів виробництва, характерний фактор знань. Управління спрямоване не стільки на функціонування, скільки на розвиток і інновації. Крім традиційних агентів (об'єктів) управління, організацій та виробничих процесів, додаються нові – нематеріальні активи та процеси, глобальні організації та глобальні процеси. Для нового управління характерне впровадження у державні та некомерційні організації методів і технологій, які застосовуються у приватному управлінні комерційними організаціями, на відміну від традиційного управління, де є чіткий поділ методів управління в державних організаціях та приватних фірмах.

У сучасній економіці традиційні фактори виробництва дають найвищі результати тільки у разі доречного використання знань і ідей, які допомагають ефективно управляти виробництвом і виготовляти найякісніший продукт, що буде користуватися всебічним попитом. Подібні ідеї та знання оформлюються у патенти, ліцензії, організаційні структури, інституціоналізуються (навички людей, способи взаємодії між установами та підприємствами) і є рушійною силою соціально-економічного розвитку сучасної національної економіки. Конкурентоспроможність фірм та управління забезпечують інтелектуальна робота, комунікації, інформаційні технології та унікальні знання, які водночас формують в сучасному виробництві додану вартість, що більшою мірою залежить від етапів маркетингу, збуту, тобто управління (планування, продажу, транспортування, обслуговування), ніж від етапу матеріального виробництва. Суспільне благо, яким є сучасний інформаційний ресурс, передбачає використання його багатьма споживачами, що не характерно для традиційного ресурсу (землі, праці, капіталу), які є приватним благом та мають одного споживача. Тому в постіндустрі-

альному суспільстві фундаментальною характеристикою є залучення великої кількості суспільних благ і споживачів шляхом використання нових знань, інформації і технологій.

Прозоре управління земельними ресурсами (транспарентність) – це середовище, в якому органи управління земельними ресурсами надають всім зацікавленим особам необхідну інформацію у відкритій, повній, зрозумілій та своєчасній формі для прийняття раціональних рішень. В управлінні раціоналізм представляється як система норм. У разі відхилення від цих норм відбувається дисфункція, яка знижує ефективність системи управління. На відміну від відкритого управління, яке забезпечує можливості вільного доступу громадян до безпосереднього здійснення державного управління земельними ресурсами або опосередковано шляхом виборів, прозоре управління характеризується максимальною доступністю і зрозумілістю інформації про діяльність управлінського апарату у сфері земельних ресурсів і створенням громадського впливу на сферу державного управління через представницькі інститути [3, с. 45].

Прозоре управління є ширшим за відкрите управління, бо забезпечує не тільки розкриття інформації, але й зрозумілість для кожного громадянина. Відкритість інформації ґрунтується на кількісних показниках, а прозорість – на якісних характеристиках (зрозумілість, достовірність, доречність) і стає умовою для ефективного функціонування вільного ринку земель, стаючи провідним елементом його стратегії та зв'язків між зацікавленими сторонами. Добре проінформовані та обізнані громадяни беруть участь та впливають на прийняття рішень з управління земельними ресурсами, тим самим створюючи прозоре управління, яке унеможливає корупційні прояви в державному управлінні.

Важливими моментами створення прозорого управління земельними ресурсами є сукупність принципів. Принцип відкритості та зрозумілості інформації, під яким розуміють доступ до інформації з деякими обмеженнями. В постіндустріальному суспільстві інформація стає важливим ресурсом. Відповідно до законодавства інформація поділяється на загальнодоступну та обмеженого доступу. Пропонується виділити інформацію вільного поширення, поширення за угодою, поширення за законом, обмеженого поширення (цілковита заборона). Зрозумілість інформації проявляється в тому, що вона стає ясною для широкого кола громадян і виражена у доступній для сприйняття формі. Громадяни зацікавлені у мінімальних витратах на одержання своєчасної інформації та послуг, але високої якості.

Принцип інформатизації та консультування, який передбачає створення сфери діяльності юристів-консультантів для надання допомоги звичайним громадянам і суспільству у вигляді роз'яснення, порад, рекомендацій стосовно

управління земельною власністю та задоволення їхніх інформаційних потреб на основі створення інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій використанням сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки. Інформатизація передбачає створення інформаційного суспільства, яке суцільно і масштабно використовує інформаційні технології у всіх сферах політичного і культурного, соціально-економічного життя суспільства, у тому числі управління земельними ресурсами, та підвищення ефективності використання інформації, залучення набутих знань для здійснення управління, задоволення інформаційних потреб окремих громадян, організацій та держави.

Принцип підзвітності управлінської діяльності – це відносини між органами державного управління земельними ресурсами та громадянами, які мають право надавати оцінку рівня управління владою, а остання зобов'язана доповідати і обговорювати свої дії. Відтак, система державного управління, яка звітує перед громадянами, викликає їх довіру і повагу. Відносини підзвітності «принципал-агент» можуть спотворювати «асиметричність інформації», яка виникає за ситуації нерівномірного розподілу інформації про земельний ресурс або надання послуг у земельній сфері. Тому окремі учасники володіють важливою інформацією, а інші – ні. Елементами підзвітності виступають особи, перед якими звітують, про що звітується та в якій формі здійснюється звіт. Тому підзвітність буває про земельну політику, земельне адміністрування, фінансування, юридичне забезпечення, підготовку земельних кадрів, соціальну, екологічну, землевпорядну значимість земельних процесів. Підзвітність передбачає своєчасну публікацію звітних документів та створює відкриту управлінську систему, в якій всі процеси здійснюються у рамках закону. Концепція підзвітності започаткована нідерландським політологом М. Бовенсом і «Утрехтською школою».

Принцип впровадження інноваційних технологій та автоматизації, який передбачає створення нового рівня інформаційного обміну і взаємодії між інститутами держави та суспільства. Однією із вагомих інноваційних технологій є запровадження електронного уряду, що є новою моделлю державного управління та сумою інноваційних технологій. Це шлях модернізації державного управління відповідно до нових умов інформаційного суспільства. Воно складається із трьох «Е»: електронне урядування (e-government), електронна адміністрація (e-administration) та електронне правління (e-governance). Використання інноваційних технологій в управлінні земельними ресурсами дозволило впровадити електронні земельні торги в онлайн-форматі, які в майбутньому стануть основним способом розпорядження землями. Це дозволяє підвищити ефективність

державного управління і посилити боротьбу з корупцією в органах державної влади.

Принцип партнерської участі та рівноправності, який передбачає залучення громадян, експертів та населення у державне управління з метою виявлення соціальних та економічних диспропорцій різних рівнів і відшукування нових, оптимальних рішень стосовно виявлених проблем, прогнозування підсумків реформаторських дій у сфері земельних ресурсів. Рівноправність полягає в юридичній рівності прав та обов'язків, неупередженому ставленні органів державної влади та її посадових осіб до всіх учасників земельних правовідносин, а у разі наявності конфліктів інтересів миттєво вживати заходів для їх подолання. Принцип гарантії та захисту прав на землю, який передбачає регулювання економічних відносин з юридичним супроводом землевласника або землекористувача. Захисту підлягають як відокремлені правомочності, так і їх сукупність. Принцип ринкової обігу земель ґрунтується на тісних взаємовідносинах між державою, місцевим самоврядуванням та землевласниками (землекористувачами) щодо перерозподілу в результаті трансакцій земельних ресурсів. Принцип контролю за діяльністю публічних адміністрацій, який передбачає зовнішній контроль за організацією та функціонуванням органів державної влади приватними особами з можливістю їх втручання в процесуальну діяльність цих органів.

У процесі глобалізації економіки, коли державне управління приводиться до єдиних світових стандартів, великого значення набуває оцінка якості діяльності державних органів та послуг, які вони надають громадянам держави. Для цього Світовий банк розробив міжнародний проект «Індикатори державного управління» (Worldwide Governance Indicators, WGI), який надає оцінку якості влади та державного управління. Починаючи з 1996 р. подібній оцінці підлягає робота урядів у більш ніж 200 країнах світу, яка виявляє різницю в традиціях їхньої діяльності і інститутах органів влади й управління, аналізує відносини громадян і держави в процесі їх соціально-економічної взаємодії, рівень спланованості та зваженості державної політики, умови проведення та організації виборів уряду та його зміни.

Концептуальний розвиток управління повинен відбуватися на основі якості та пристосування її до публічних інституцій, нове управління має ґрунтуватися на інноваціях, які створені знаннями, урахуванні думки споживачів публічних послуг при розробці стандартів для подальшого якіснішого обслуговування їх потреб. Для підвищення конкурентоспроможності на міжнародному фоні необхідно впроваджувати управління на основі якості. У галузь державного управління необхідно імплементувати європейські стандарти. Оцінка ефективності управління коливається в діапазоні від приблизно –2,5 (слабка) до

2,5 (сильна). Для України облік думки населення й підзвітність державних органів мають найвищий показник, а найменший показник – політична стабільність та відсутність насильства. Серед досліджуваних країн Швеція має найвищі показники за верховенством закону та ефективністю роботи уряду, стриманням корупції, якості законодавства (табл. 1).

Базою для класифікації прийнятих рішень може стати класифікація самого управлінського знання, яке поділяється на описове та наказове. Описове знання – це предметне і оцінне, а наказове – це цільове та інституціональне знання [5, с. 16]. Подібні види рішень виділяють напрями державного управління: інституціональне та цільове. Інституціональне управління полягає в створенні системи норм та організації їх виконання. Цільове управління передбачає створення цільових проектів і організацію їх виконання. Функціями інституціонального управління є облік, аналіз, регламентація, нагляд, мотивація до бажаного результату. За об'єктом інституціональне управління може спрямовуватися на громадян або на працівників державної служби. За суб'єктом воно може виходити із органів центральної влади, регіонального або місцевого самоврядування, а за видами діяльності їх різноманітність пов'язана з галузями права [6, с. 11].

Особливістю інституціонального управління є ситуаційність та формальність. Інституціональне управління ґрунтується на консолідації суспільства та визнанні загальних цінностей та правил і є унікальним видом управління, що забезпечує одночасно поєднання конфліктних позицій щодо вирішення поточних проблем і вирішення стратегічних завдань майбутньої розбудови. Воно може спонукати до зниження рівня компетенції менеджерів, але підвищує його загальну ефективність. Для комплексного вирішення земельних питань Світовим банком була розроблена методологія «Модуль оцінки управління землями» (LGAF), яка ґрунтується на важливості належного управління земельними ресурсами з метою відображення характеристик земельних реформ в різних країнах і боротьбу з бідністю населення.

Результати дослідження управлінських процесів щодо використання земельних ресурсів та земельних відносин дозволяють визначати цілі управління земельними ресурсами, сформувати земельну політику, дати оцінку теперішньому управлінню, виявити слабкі та сильні сторони, спланувати сукупність дій з удосконалення управління та створити заходи з всеохоплюючого його моніторингу. Базова версія LGAF складається із 21 показника управління земельними ресурсами, яка охоплює 80 аспектів управління, що згруповані в п'ять напрямів: 1) інституціонально-правова база, 2) планування землекористування, управління та оподаткування; 3) управління землями державної власності; 4) публічне надання відомостей про землю; 5) вирішення спорів та управління конфліктами.

З 2011 року почалася співпраця між урядом України та Світовим банком щодо проведення дослідження за методологією LGAF, яка ґрунтується на комплексному та цілісному підході до оцінки системи управління земельними ресурсами. Характеристика управління земельними ресурсами починається з правової та інституціональної бази, в якій основним питанням є створення ефективного ринку земель сільськогосподарського призначення та практичне об'єднання прав власності на земельну ділянку та нерухомість (приватизація прибудинкових територій об'єднаннями громадян-співвласників багатоквартирних будинків, приватизація земельних ділянок під іншою нерухомістю, спрощення механізмів відновлення договорів оренди за землі державної та комунальної власності). Наступною характеристикою є планування землекористування, управління земельними ресурсами та оподаткування, в яких передбачається формування єдиного реєстру земельних ділянок та нерухомого майна, надання інформації територіальним громадам про зміни цільового використання земель із визначенням вигід для неї (економічних, соціальних, екологічних), впровадження оподаткування землі на базі ринкової вартості та пільги в оподаткуванні для конкретної земельної ділянки, а не власника.

Таблиця 1

Оцінка якості й ефективності державного управління WGI у 2017 р.

Показник	Україна	Польща	Франція	Германія	Швеція
Облік думки населення й підзвітність державних органів	0,01	0,78	1,15	1,39	1,58
Верховенство закону	-0,71	0,47	1,44	1,61	1,94
Політична стабільність та відсутність насильства	-1,89	0,52	0,21	0,58	0,98
Ефективність роботи уряду	-0,46	0,63	1,35	1,72	1,84
Стримання корупції	-0,78	0,73	1,26	1,84	2,14
Якість законодавства	-0,32	0,88	1,16	1,78	1,8

Джерело: розроблено на основі даних [4]

Важливою характеристикою є управління землями державної та комунальної власності, що пропонує прискорення розмежування державної та комунальної власності, проведення прозорих земельних аукціонів та інформування про земельні ділянки, які надаються в оренду всім бажаючим. В LGAF показуються характеристики про доступність інформації про землю (впровадження електронного урядування у системі державної реєстрації земельних ділянок та прав на них), вирішення суперечок та врегулювання конфліктів, придбання земель великих масивів, адміністрування лісових ресурсів.

Національні особливості розвитку земельних відносин та створення прозорого управління земельними ресурсами спонукали до виникнення нової інституції, яка спостерігатиме за управлінськими процесами і ґрунтуватиметься на методології LGAF. Відтак, у рамках Проекту «Підтримка реформ у сільському господарстві та земельних відносин в Україні» сформувався моніторинг земельних відносин. Його рушійними силами виступають Світовий банк, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Держгеокадастр та сукупність уповноважених органів виконавчої влади. Його метою є зведення звітних даних стосовно земельних відносин, які передаються від органів місцевої влади до відомств. Розпорошеність даних не дає змоги уявити та дослідити узагальнену тенденцію у розвитку земельних відносин за всією сукупністю показників за ступеневими рівнями (держава-область-район) не тільки органам управління, але й громадянам України. Правові рамки інституції моніторингу земельних відносин закладено в Постанові Кабінету Міністрів України «Про реалізацію пілотного проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин» від 23.08.2017 р. № 639, яка почала діяти з 29.08.2017 р., а звітування за нею необхідно було здійснити до 31 березня 2018 р. Кабінету Міністрів України у вигляді «Звіту про результати реалізації пілотного проекту».

Моніторинг земельних відносин – систематичний збір, збереження, узагальнення та оприлюднення інформації про стан земельних відносин, яка надається суб'єктами інформаційної взаємодії, згідно з рекомендованим переліком даних та показників, які подаються в процесі інформаційної взаємодії для проведення моніторингу [7]. Незважаючи на позитивні моменти Моніторингу земельних відносин, бажано відмітити його інформаційну звуженість щодо об'єктів управління земельними ресурсами. Тому вважаємо за необхідне впровадити нову інституцію «Моніторинг управління земельними ресурсами», яка охоплювала ці дві вищезазначені, але давала широку, повну, актуальну та достовірну інформацію про об'єкти управління на всіх рівнях територіально-галузевого розподілу. Вона повинна ґрунтуватися не на руйнуванні старих інституцій, а виступати як новий

інститут (надбудова, що витребувана часом), що об'єднує в собі всю інформацію про об'єкти і формується у вигляді електронної платформи геоінформаційної системи. Виділяють три етапи державного управління пристосовані до управління землекористуванням. Перший етап – планування землекористування, реалізація запланованих заходів та моніторинг використання земель. Планування землекористування здійснюється за допомогою розроблення та ухвалення містобудівної та землепорядної документації відповідно до визначених у державних програмах суспільних пріоритетів. Другий етап реалізації характеризується застосуванням адміністративного та фінансового впливу суб'єкта управління на об'єкт. Цей етап здійснюється на умовах високого ступеня законодавчої та інформаційної невизначеності та обмеженості в часі. Третій етап – моніторинг, спрямований на систематичне спостереження за використанням та забудовою земель, відстеження й оцінювання впливу змін у землекористуванні на навколишнє середовище [8, с. 2].

В основу ефективних напрямів управління земельними відносинами органів місцевого самоврядування повинно бути покладено раціональне використання землі, що формується не рішенням чиновників, а *власниками та користувачами земельних ділянок*. Це стимулює зростання вартості земельної власності, покращує добробут населення, формує економічний розвиток територіальної громади. Органи місцевого самоврядування мають проводити політику, що спрямована на зростання цінності земель державної, комунальної та приватної власності за допомогою розвитку інженерної інфраструктури, благоустрою, інженерної підготовки території [9, с. 3]. Державне управління спрямоване на задоволення інтересів суспільства, а кожний індивід зацікавлений у реалізації власних потреб.

Органи місцевого самоврядування збалансують використання земель та розвиток земельних відносин від державного до місцевого рівня, ураховуючи пріоритети сталого розвитку, охорони навколишнього середовища, програм соціально-економічного розвитку територій. Стратегічне та тактичне управління характерне для державного та регіонального рівня управління, а на місцевому рівні за наявності найбільшої кількості органів управління та землекористувачів відбувається поєднання запланованого використання земель відповідно до законодавчої та проектної документації з інтересами окремих інвесторів.

Управління земельними ресурсами забезпечує волевиявлення держави з приводу віднесення землі до певної категорії земель за цільовим призначенням. Держава втілює потенціал земельних ресурсів в народно-господарському комплексі. У той же час вона охороняє земельні ресурси з особливою історико-культурною цін-

ністю та лікувальними, природними, рекреаційними, заповідними властивостями. Цілком погоджуємося з твердженням А.Г. Мартина про те, що цільове призначення слід визнати головним джерелом обов'язків землекористувача, а отже – особливо важливою характеристикою земельної ділянки [10, с. 1]. Подальше використання земельної ділянки має бути відповідно до визначеного цільового призначення. Земельним правопорушенням вважається невикористання земельної ділянки або використання не за цільовим призначенням. Всі землі України поділяються на дев'ять категорій за основним цільовим призначенням. На думку А.Г. Мартина, поділ за категоріями потребує вдосконалення. Він пропонує в окрему категорію віднести техногенно-забруднені землі, а в іншу – землі, що використовуються для поводження з відходами. Назву земель водного фонду змінити на землі водогосподарського призначення [10, с. 3]. Пропонуємо, строкату дев'яту категорію поділити на окремі категорії: промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони, іншого призначення.

Інституціональне управління земельними ресурсами формує статус земельної ділянки, однією із форм вираження якого є цільове призначення. Цільове призначення земель одночасно задовольняє потребу людей у земельних ресурсах і формує дохідність земельної ділянки. Економічний зміст доходу і дохідності дуже різняться. В загальному розумінні дохід – це сума в грошовому еквіваленті, яка відображує, скільки принесла загалом та чи інша діяльність. У сільському господарстві дохід виражається урожайністю, виходом сільськогосподарської продукції, обсягом зібраного врожаю, валовим, чистим доходом, прибутком. Доходність – це показник, який відображує скільки можна отримати процентів від початкової суми капіталу в певній діяльності. Дохідність розраховується як відношення доходу до вартості капіталу, залученого у виробничий процес, і переведена у відсотки.

У сільськогосподарському виробництві показником доходності являється рентабельність як відношення прибутку до повної собівартості, виражена у відсотках. Інструментом економічного аналізу досліджень кредитного, фінансового, інвестиційного спрямувань є коефіцієнти (індикатори), які характеризують земельну ренту, дохід, дохідність, вартість земельних ділянок, продуктивність агропромислових груп ґрунтів, а також ідентифікують відмінності між формами організації праці, формами власності на землю, різного цільового призначення та функціонального використання. Коефіцієнт доходності відображує зміни доходності, рівень економічної ефективності використання земельного ресурсу, порівняння економічної ефективності використання земель в межах підприємства, галузі.

Пропонуємо розраховувати коефіцієнт доходності класичним способом: в чисельнику –

дохідність, яка одержується під час виробництва зернових культур, а в знаменнику – нормативна грошова оцінка 1 га ріллі, за формулою:

$$K_d = \frac{\Delta D}{NMV} * 100, \text{ де} \quad (1)$$

K_d – коефіцієнт дохідності, %; ΔD – дохідність, яку одержують при виробничій діяльності (сільське господарство: при виробництві зернових культур); NMV – нормативна грошова оцінка 1 га земельного ресурсу, грн.

У ринкових умовах для визначення справедливої вартості земельної ділянки і вартості у використанні шляхом порівняння з аналогами з метою зменшення похибок і більшої об'єктивності під час розрахунку вартості землі застосовують рентний мультиплікатор, який розраховується як зворотна величина коефіцієнта дохідності за формулою:

$$M_d = \frac{1}{K_d}, \text{ де} \quad (2)$$

M_d – мультиплікатор дохідності; K_d – коефіцієнт дохідності, %.

В ідеальних умовах у стабільно розвинутій економіці держави дохідність має граничні межі в інтервалі від 20–80. Високий рівень дохідності показується меншим значенням мультиплікатора, а менший рівень дохідності – більшим показником мультиплікатора. Пропонуємо ввести в кадастровий облік коефіцієнт дохідності, який дозволяє відстежувати зміни в господарському використанні земель, формі власності, організаційно-правовій формі, функціонального використання, якості агрогруп. Коефіцієнт дохідності відображає землю як капітал, залучений у виробничу діяльність. Опосередковує актуальність нормативної грошової оцінки та її індексації зворотний індикатор коефіцієнта дохідності – мультиплікатор дохідності, який більше характеризує ринкову вартість при існуючому використанні.

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: місце землі в господарському використанні – відповідність механізму управління – продовольча та інша безпека – незалежність України. Тільки інститут держави та її центральний апарат може забезпечити ефективне управління земельними ресурсами, проте наукою повинні бути обґрунтовані глибина і широта втручання держави у відновлення, перерозподіл та використання земельних ресурсів, сконструйована оптимальна структура організації управління з центральним апаратом і територіальними органами з чітко визначеними повноваженнями і відповідними управлінськими формами. Необхідно поєднати адміністративно-державні та ринкові

методи для регулювання земельнотворчих процесів і винайдення дієвих та ефективних механізмів управління земельними ресурсами. Тому інститут державного управління земельними ресурсами здійснює державну політику у сфері використання земельних ресурсів не тільки державної та комунальної форм власності, але й приватної.

Висновки. Інститут державного управління земельними ресурсами набуває ринкової ознаки з обслуговування населення, надання

якісних послуг, прозорості та відкритості результатів діяльності. Таким чином, однією з найважливіших функцій державного управління поряд із законотворчою та виконавчою є розподіл і перерозподіл земель за цільовим призначенням між галузями національної економіки з метою формування їх дохідності в межах раціонального використання. У подальшому дослідження повинно бути спрямоване на вивчення впливу форм власності на дохідність земельних ділянок.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Маматова Т.В. Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю : монографія. Д. : Свідлер А. Л., 2009. 326 с.
2. Рач В., Маматова Т. Методологічний підхід щодо визначення вектора руху системи // Сучасні інформаційні та енергозберігаючі технології життєзабезпечення людини: Зб. наук. пр. К.: КНУТД, 2003. Вип. 13. С. 403–406.
3. Данкевич В.Є. Розвиток земельних відносин в умовах глобалізації: монографія. Житомир: Видавець О.О. Євенок, 2017. 392 с.
4. Worldwide Governance Indicators (WGI) project URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (дата звернення: 18.08.2018).
5. Костин В.А., Дуран Т.В. Менеджмент. М.: Гардарики, 2008. с. 334
6. Дуран Т.В., Костин В.А. Институциональное управление в системе видов государственного управления // Социум и власть. № 2 (30). 2011. С. 9–14.
7. Про реалізацію пілотного проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 639// Законодавство України / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/639-2017-%D0%BF> (дата звернення: 15.04.2016).
8. Павлов О. Сільська територіальна громада як складник політичної системи суспільства // Політичний менеджмент. URL: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=70&c=1623> (дата звернення: 03.03.2017).
9. Бізікін С.В. Регулювання земельних відносин органами місцевого самоврядування: інституціональний аспект // Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні. Теорія та практика державного управління. Вип. 2 (49). С. 1-5.
10. Мартин А.Г. Сучасні проблеми класифікації та встановлення цільового призначення земельних ділянок. Земельна спілка України. URL : <http://zsu.org.ua/index.php/andrij-martin/71-2011-01-14-13-51-16> (дата звернення: 03.03.2017).