

Т. Г. Титаренко

здобувач кафедри менеджменту інноваційної діяльності
та державного управління,
асистент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права
Чернігівського національного технологічного університету

СТРАТЕГІЯ ФОРМУВАННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті розкрито й обґрунтовано ключові положення застосування стратегічного планування в управлінні земельними відносинами в контексті формалізації оптимальної для України концептуально-аналітичної моделі стратегії формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин. За результатами розробки концептуально-аналітичної моделі визначено чотири стратегічні цілі. У їх межах представлено операційні цілі державної політики регулювання земельних відносин в Україні.

Ключові слова: стратегія державної політики, концептуально-аналітична модель, державна політика регулювання земельних відносин.

Постановка проблеми. Земля завжди посідала й посідає унікальне та ключове місце в суспільно-політичній і економічній діяльності людей, вона підтримує життя і є центром людської культури й суспільного устрою. Земля та земельне питання мають виняткову важливість для успішного розвитку держави. У швидко урбанізованому світі життя не може бути суттєво поліпшено без раціональної земельної політики. На жаль, в Україні наразі відсутній системний підхід до реформування земельних відносин, а тому розробка оптимальної для України моделі формування й реалізації державної політики регулювання земельних відносин на шляху реалізації інтеграційного вибору держави є актуальними для провадження наукового дискурсу. Поряд із цим задля деталізації та розкриття сутності й складу заходів державної політики регулювання земельних відносин необхідно чітко визначити ймовірнісні зміни основних структурно-динамічних показників стану земельних ресурсів, які відбудуться під час реалізації певного типу стратегії управління цими процесами. Відповідно до цього, характер і темпи заходів державного управління розвитком земельних відносин мають урахувати сучасний досвід його запровадження в межах кожної складової системи земельних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У контексті розв'язання завдань щодо побудови концептуально-аналітичної моделі стратегії

формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні підкреслимо, що теоретичним і прикладним аспектам цільової модернізації й реформування державного управління земельними відносинами присвячено низку наукових праць О. Алімова, А. Кузьміна, А. Мірошниченка, Л. Новаковського, В. Носіка, А. Третяка, М. Шульги, Ш. Ібатуліна, О. Степенка та інших науковців.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак більшість наукових досліджень насамперед розглядає теоретичні й практичні аспекти проведення земельної реформи та розвитку земельних відносин із погляду формування системи державного управління земельними відносинами й земельними ресурсами. При цьому, на нашу думку, існує гостра потреба в проведенні системного дослідження проблем конструювання оптимальної для України стратегії формування й реалізації державної політики регулювання земельних відносин в умовах ресурсних обмежень на засадах формалізації адекватної концептуально-аналітичної моделі.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є узагальнення концептуальних підходів до здійснення стратегічного планування в державному управлінні земельними відносинами та розробка оптимальної для України концептуально-аналітичної моделі стратегії формування й реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні.

Виклад основного матеріалу. Земельна політика є основоположною частиною загальної економічної політики держави, що визначає аспекти розвитку та використання інших заходів державного регулювання; знижує корупційні ризики й надає динамізм процесам модернізації економічного розвитку. Екологічна, транспортна, інвестиційна, промислова та інші види політики так чи інакше повинні бути основані на фундаменті поточної, а також на планах середньо- й довгострокової земельної політики держави.

Підтвердимо, що реалізація державної політики – це постійний, динамічний процес досягнення поставлених цілей, у якому беруть участь різні органи державної влади та інститути громадянського суспільства. Тому метою реалізації державної політики регулювання земельних відносин є практична організація дій учасників земельних відносин, розподіл і перерозподіл земельних ресурсів, забезпечення порядку в землекористуванні, охорона земельних ресурсів і збереження їх для майбутніх поколінь. Звідси в основі вироблення державної земельної політики, яка повинна відповідати сучасним вимогам, що висувуються до процесу вироблення політики [1, с. 205–206], мають лежати базові інтереси суспільства, стратегічні потреби сучасного етапу розвитку держави, виражені політичними лідерами й елітами у формі основних принципів і стратегічних цілей, які знайшли відповідну суспільну підтримку.

Відтак вироблення дієвої державної політики в суспільстві практично неможливе без стратегічного планування, що базується на реалізації положень програмно-цільового підходу до формування оптимізаційного комплексу заходів, способів та інструментарію цільового впливу на визначену сферу управлінської діяльності. Необхідно засвідчити, що галузь застосування програмно-цільового підходу в управлінні досить широка, що можна побачити на прикладі численних цільових програм, прийнятих Урядом України. Щодо цільових програм, то вони стосуються підвищення ефективності управління земельними відносинами, раціоналізації землекористування, охорони земель, але на сьогодні такі програми на державному рівні в Україні не розроблено [2].

Актуальність і нагальність використання методів стратегічного планування пояснюється додатково ще і його раціональністю й глобальною світовою інтеграцією, воно може розгляда-

тися в кількох можливих варіантах для запровадження в суспільну практику України [3, с. 6; 4].

У державному управлінні стратегічне планування – це планування цілей розвитку держави, що передбачає пошук оптимального набору траєкторій її руху, зорієнтованих на досягнення певних довгострокових цілей в умовах реальних ресурсних обмежень. Таке планування є одним із найважливіших завдань державно-управлінської діяльності. Воно охоплює концептуалізацію політик, програм і проектів, нормативно-правове, організаційне та координаційно-планове проектування, передбачає досягнення їх балансу й забезпечення синхронного розвитку [5, с. 677]. Його характерною рисою є масштабне охоплення проблем раціонального землекористування та охорони земель у державі.

Стратегічне планування дає змогу певним чином здійснити чітке визначення цілей розвитку, передбачити пошук/формування оптимального набору траєкторій руху певної сфери економічної й управлінської діяльності, зорієнтованих на досягнення визначених довгострокових цілей в умовах реальних загроз і ресурсних обмежень. Тому такий вид планування стає одним із найважливіших завдань державно-управлінської діяльності у сфері регулювання земельних відносин, оскільки охоплює концептуалізацію складових загальної політики регулювання земельних відносин, а також цільових програм і проектів, нормативно-правове, організаційне й координаційно-планове проектування, передбачає досягнення їх балансу та забезпечення синхронного розвитку. Стратегічне планування у сфері державного регулювання земельних відносин фактично здатне поєднати в собі кілька видів управлінської діяльності, а саме: а) визначення цілей розвитку земельних відносин; б) прогнозування обсягів витрат і зміну якості земельних ресурсів; в) оцінювання адекватності визначеного переліку ресурсів і резервів; г) адаптацію системи державного й регіонального управління у сфері землекористування до зовнішнього середовища; д) внутрішню координацію, відображену в докладному комплексному плані, спрямованому на забезпечення досягнення поставлених цілей [2].

Отже, сутність стратегічного планування, розробленого на використанні положень програмно-цільового підходу, полягає у виділенні істотного в усьому комплексі змін, у сфері землеволодіння, землекористування та охорони земель, бажаного й можливого станів земель-

них відносин у державі, регіоні чи територіальній громаді в майбутньому.

Відповідно до визначених [3, с. 56–58; 6] основних проблем державної політики регулювання земельних відносин, які наразі гальмують її розвиток і реалізацію, запропоновані для використання в практиці державного управління науково-прикладні заходи щодо завершення земельної реформи, формування та реалізації нової державної політики регулювання земельних відносин (за допомогою положень програмно-цільового підходу) можуть стати фундаментальною основою задля підготовки проектів нормативно-правових актів і реалізації дієвої політики органами виконавчої влади

$$C_{\text{ФРДПРЗВУ}} = [M_{\text{ФРДПРЗВУ}} \cap (PM_6 \vee \{PM_{\text{ПР}} \cup PM_{\text{Ад}} \cup PM_{\text{О-З}} \cup PM_{\text{Ф-Е}} \cup PM_{\text{ФВіЗ}} \cup PM_{\text{ЗОЗ}}\}) \cup f: C_n^3 [(C_{\text{СЗВ}}^3 \rightarrow P_{\text{ФРЗВ}} \subset D_{\text{ДПРЗВУ}}^3) \cap \{R \in \text{СУП}\} \cap \frac{df}{dQ}^{\text{ПЦП}}] \cup \{Ст|Оп(\mathcal{C}_{\text{ДРЗВУ}})\} \rightarrow [C_{\text{ДРЗВУ}} \cup KZ_{\text{ДРЗВУ}}^2]$$

В межах останньої автором визнано наступні репрезентації найвагоміших детермінант: де $C_{\text{ФРДПРЗВУ}}$ – стратегія формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні; $M_{\text{ФРДПРЗВУ}}$ – механізм формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні, що репрезентовано у складі шести його компонент. Тобто, наступного складу підмеханізмів: $PM_{\text{ПР}}$ – правового; $PM_{\text{Ад}}$ – адміністративного; $PM_{\text{О-З}}$ – організаційно-землепорядного; $PM_{\text{Ф-Е}}$ – фінансово-економічного; $PM_{\text{ФВіЗ}}$ – формування земельної власності та землекористування; $PM_{\text{ЗОЗ}}$ – забезпечення охорони земель; $f: C_n^3$ – множинна функція від структурно-динамічної конструкції, заснованої на різних за природою домінантах державного управління. Зокрема, на чіткій визначеності: а) сутності та змісту складових державної політики регулювання земельних відносин, репрезентованої в якості багатовимірної системи економічних, організаційних та правових заходів задля раціоналізації земельних відносин ($C_{\text{СЗВ}}^3$); б) принципів формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин ($P_{\text{ФРЗВ}}$). А також слід вказати, і те, що об'єктивізація останніх передбачає інкорпорацію та врахування сучасного досвіду формування та реалізації відповідного типу політики за трьома, визнаними пріоритетними, напрямками реалізації комплексу заходів ($D_{\text{ДПРЗВУ}}^3$); $\{R \in \text{СУП}\}$ – замкнений зворотній зв'язок, що виникає при виконанні управлінських рішень та розв'язанні управлінських завдань, передбачених за наслідками ідентифікації основних

під час виконання ними повною мірою наданих законодавством повноважень. Тому оригінальну концептуально-аналітичну модель стратегії формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні можна репрезентувати у вигляді структурно-логічної схеми, яку автором представлено на рис. 1. Системне осмислення складної, об'ємної й багатоаспектної проблеми розроблення та обґрунтування стратегії формування й реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні убезпечило цілісне, всеосяжне уявлення про пріоритети і можливі напрями формалізації концептуально-аналітичної моделі, яку репрезентовано за формулою:

системно-універсальних проблем у сфері регулювання земельних відносин; $df/dQ^{\text{ПЦП}}$ – похідна структурно-функціональна компонента, що убезпечує результативність формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин за наслідками використання положень програмно-цільового підходу при її розробці; $Ст|Оп(\mathcal{C}_{\text{ДРЗВУ}})$ – до яких (механізму, функціоналів та похідних – див., модель (3.1)) інкорпоровано визначені та обґрунтовані корелянтами стратегічні та операційні цілі державного регулювання земельних відносин в Україні, що убезпечують побудову та добір оптимізаційного комплексу стратегічного інструментарію ($C_{\text{ДРЗВУ}}$) і, відповідно, розробку комплексу заходів за кожним із (визначених дисертантом) двох етапів реалізації стратегії ($KZ_{\text{ДРЗВУ}}^2$) відповідного типу (тобто, у контексті формування та реалізації сучасної державної політики регулювання земельних відносин в Україні).

Аналіз та оцінка сучасного стану державного управління земельними відносинами та використання і охорони земель в Україні, підтверджує наявність низки проблемних питань, які потребують невідкладного вирішення. Найгостріші проблемами державної політики регулювання земельних відносин, які виникли в період їхнього реформування, і які і досі не розв'язані, охарактеризовано також на рис. 1.

Отже, подані викладки концептуально-аналітичної моделі стратегії формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні дають змогу убезпечити зменшення питомих витрат, залучення наявних



Рис. 1. Концептуально-аналітична модель стратегії формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні

резервів та інноваційних можливостей задля розвитку, удосконалення або докорінної зміни земельних відносин у пріоритетному для державі напрямі, з метою раціоналізації використання й охорони землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для ведення господарської діяльності й проживання громадян. Зазначене відображено на рис. 1 задля виявлення механізмів формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні й визначення оптимальних стратегічних цілей. Оскільки саме формалізація стратегічних і операційних цілей, залучення стратегічного потенціалу виробничо-економічних систем надасть можливість забезпечити результативність технологій стратегічного управління земельними відносинами в умовах ресурсних обмежень.

Висновки і пропозиції. За результатами аналізу стратегічного планування в державному управлінні земельними відносинами розроблено й візуалізовано концептуально-аналітичну модель стратегії формування та реалізації державної політики регулювання земельних відносин в Україні, у межах якої запропоновано таке: а) основні заходи щодо завершення земельної реформи й формування та реалізації нової державної політики регулювання земельних відносин; б) положення програмно-цільового підходу як базового методу вдосконалення державної політики регулювання земельних відносин в Україні.

Підсумовуючи вищенаведені викладки, автор статті вважає, що на сьогодні стратегічне планування на засадах програмно-цільового підходу можна розглядати як методологічну базу, адекватну сучасності, здатну підвищити ефективність державного управління земельними відносинами як держави загалом, так і її окремих

регіонів. Використання стратегічного планування в державному управлінні земельними відносинами сприятиме переходу від практики використання коштів на розвиток земельних відносин до оцінювання кінцевих результатів, а також підвищенню відповідальності під час реалізації відповідних програм, що зумовлює необхідність подальших наукових розробок у цьому напрямі.

Список використаної літератури:

1. Morrison T. Actionable learning. A Handbook for Capacity building Through Case Based Learning. – Tokyo : Asian Development Bank Institute, 2002. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://158.132.155.107/posh97/private/learning/actionable-learning.pdf>.
2. Титаренко Т.Г. Теоретичні аспекти застосування програмно-цільового підходу в державному управлінні земельними відносинами / Т.Г. Титаренко // Проблеми і перспективи економіки та управління. – 2015. – № 3 (3). – С. 283–289.
3. Суворов В.П. Концептуальні основи стратегії розвитку державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування / В.П. Суворов // Державне будівництво. – 2014. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2014_2_16.pdf.
4. Титаренко Т.Г. Стратегічні цілі державної політики регулювання земельних відносин / Т.Г. Титаренко // Матеріали XII Міжнародної наукової інтернет-конференції «Актуальні проблеми сучасної науки», м. Київ, 15–17.10.2015 : збірник наукових праць. – К., 2015.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
6. Державна земельна політика в Україні: стан і стратегія розвитку (аналітичні матеріали) / Національна безпека і оборона. – 2009. – № 3. – С. 2–17.

Титаренко Т. Г. Стратегия формирования и реализации государственной политики регулирования земельных отношений в Украине

В статье раскрыты и обоснованы ключевые положения применения стратегического планирования в управлении земельными отношениями в контексте формализации оптимальной для Украины концептуально-аналитической модели стратегии формирования и реализации государственной политики регулирования земельных отношений. В результате разработки концептуально-аналитической модели определены четыре стратегические цели. В их рамках представлены операционные цели государственной политики регулирования земельных отношений в Украине.

Ключевые слова: стратегия государственной политики, концептуально-аналитическая модель, государственная политика регулирования земельных отношений.

Tytarenko T. The strategy of formation and implementation of state policy of regulation of land relations in Ukraine

This article the key provisions and justified the use of strategic planning in the management of land relations in the context of formalizing optimal for Ukraine conceptual and analytical model of strategy formation and implementation of state policy regulating land relations. As a result of the development of conceptual and analytical models defined four strategic goals under which represented operational objectives of state policy regulating land relations in Ukraine.

Key words: *strategy of government policy, conceptual and analytical model, public policy regulating land relations.*