PUBLIC ADMINISTRATION

Dana Bohatyrchuk
Polissia National University, Zhytomyr, Ukraine

FACTORS INFLUENCING PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS FOR THE LAND AND RESOURCE POTENTIAL OF TERRITORIES

Abstract. The paper identifies and systematizes factors influencing public administration mechanisms for the land and resource potential of territories. Based on a theoretical analysis of scholarly publications and legislation, it considers regulatory, institutional, economic, information and technological, environmental and spatial, security, and social and stakeholder factors. Their interdependence is examined in the context of decentralization, wartime restrictions and territorial development. The paper emphasizes the importance of coordinating administrative instruments, improving the quality of land information and strengthening the capacity of local self-government to balance economic, environmental and social interests.
Keywords: public administration, land resources, territorial development, local self-government, decentralization, influencing factors.

Дана Богатирчук
Поліський національний університет, Житомир, Україна

ЧИННИКИ ВПЛИВУ НА МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНО-РЕСУРСНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ ТЕРИТОРІЙ

Анотація. Виокремлено та систематизовано чинники впливу на механізми публічного управління земельно-ресурсним потенціалом територій. На основі теоретичного аналізу наукових публікацій і законодавства розглянуто нормативно-правові, інституційні, економічні, інформаційно-технологічні, екологічні й просторові, безпекові та соціально-стейкхолдерні чинники. Розкрито їх взаємозв'язок в умовах децентралізації, воєнних обмежень і територіального розвитку. Наголошено на значенні узгодження управлінських інструментів, підвищення якості земельної інформації та зміцнення спроможності місцевого самоврядування забезпечувати баланс економічних, екологічних і соціальних інтересів.
Ключові слова: публічне управління, земельні ресурси, розвиток територій, місцеве самоврядування, децентралізація, чинники впливу.

Вступ. Земельні ресурси становлять просторову й матеріальну основу розвитку територій: від повноти та раціональності їх використання залежать фінансова спроможність громад, продовольча безпека й екологічна рівновага. Проте земельно-ресурсний потенціал, тобто сукупність якісних характеристик земель та правових, інституційних і економічних можливостей їх використання, лишається лише передумовою розвитку. Реальним ресурсом він стає завдяки механізмам публічного управління, які визначають, хто, за якими правилами та з яким інструментарієм планує, обліковує, контролює й розподіляє землю. Децентралізація перенесла значну частину відповідальності за такі рішення на рівень територіальних громад, а повномасштабна війна додала безпекові ризики

й обмежила доступ до територій, тож результативність управлінських механізмів дедалі більше залежить від умов, у яких вони функціонують.

Мета роботи. Мета роботи полягає у виокремленні й систематизації чинників, що впливають на механізми публічного управління земельно-ресурсним потенціалом територій, та у визначенні напрямів їх урахування під час удосконалення цих механізмів.

Матеріали та методи. Емпіричну основу становлять наукові статті 2024–2026 років у фахових українських виданнях з публічного управління, землеустрою та територіального розвитку, а також закони України у сфері земельних відносин. Дослідження виконано в межах системного підходу з використанням теоретичного аналізу й синтезу, порівняльного аналізу поглядів авторів, контент-аналізу нормативних актів.

Результати та обговорення. Механізм публічного управління земельними ресурсами доцільно розглядати як систему, а не як набір відокремлених інструментів. Л. М. Васільєва виокремлює правові, економічні, адміністративні, екологічні та інформаційно-консультативні механізми й показує, що результат досягається саме їх поєднанням: так, лібералізація ринку землі, підкріплена правовими нормами, стимулює земельні відносини та залучення інвестицій в аграрний сектор [1, с. 86–88]. Звідси випливає, що результативність кожного механізму є функцією умов його застосування, які в науковій літературі позначають як чинники. У класифікації В. С. Ковальчука зі співавторами, розробленій для територіального розвитку використання земель, виокремлено функціональні, просторові, містобудівні, екологічні, інвестиційно-інноваційні, безпекові, соціальні та стейкхолдерні чинники [4, с. 426–428]. З позицій публічного управління цей підхід узагальнено до семи груп: нормативно-правових, інституційних, економічних, інформаційно-технологічних, екологічних і просторових, безпекових та соціально-стейкхолдерних.

Нормативно-правові чинники задають межі компетенції суб’єктів управління й тим самим визначають, які механізми взагалі можуть бути задіяні. Закон України від 28.04.2021 № 1423-IX істотно змінив цю конфігурацію: він передбачив передачу територіальним громадам частини земель державної власності за межами населених пунктів і наділив органи місцевого самоврядування повноваженнями змінювати цільове призначення земельних ділянок приватної власності та затверджувати детальні плани територій за межами населених пунктів [2]. Проте розширення повноважень не усуває системних проблем: В. О. Яременко пов’язує складну ситуацію у сфері земельних відносин із незавершеністю реформи та відсутністю ефективного механізму управління, а серед безпосередніх ускладнень називає фрагментарність законодавчого регулювання й слабку координацію між органами державної влади та місцевого самоврядування [3, с. 317, 320].

Інституційні чинники пов’язані з розподілом повноважень між рівнями влади та з реальною спроможністю суб’єктів їх реалізувати. Центральним питанням Л. М. Васільєва вважає баланс між централізацією й децентралізацією: земля як загальнонаціональне надбання потребує єдиних стандартів і державного контролю, проте ефективне управління неможливе без урахування місцевої

специфіки та підвищення інституційної спроможності громад. Запропонована нею модель передбачає централізоване визначення стратегічних цілей і основних стандартів землекористування, які доповнюються регіональними ініціативами [1, с. 89, 94–95]. Спроможність громад залежить не лише від нормативних повноважень: за В. О. Яременком, публічне управління земельними ресурсами територіальних громад потребує також фінансово-економічних, кадрових, інформаційних та науково-технічних заходів [3, с. 321].

Економічні чинники визначають можливості та стимули для забезпечення раціонального й ефективного використання земельних ресурсів через систему фінансово-економічних інструментів державного регулювання. До основних із них належать земельне оподаткування, орендна плата, державна фінансова підтримка, субсидування, кредитування та механізми функціонування ринку землі. Важливим питанням залишається вдосконалення земельного оподаткування, зокрема визначення таких ставок, які б одночасно стимулювали раціональне використання земель і не створювали надмірного фінансового навантаження на сільськогосподарських товаровиробників та сільські громади. Як зазначає Л. М. Васільєва, реформування земельного оподаткування доцільно здійснювати комплексно, поєднуючи фіскальні механізми з компенсаційними заходами та програмами підтримки сільських територій [1, с. 87–89, 91].

Важливе місце в системі економічного регулювання посідають фінансово-кредитні інструменти, спрямовані на підвищення доступності ресурсів для землевласників і землекористувачів та створення умов для довгострокового інвестування в земельні ресурси. В. О. Яременко, узагальнюючи досвід країн ЄС, виокремлює серед таких інструментів діяльність земельних банків, механізми земельної іпотеки та пільгове кредитування [3, с. 322]. Їх застосування сприяє формуванню економічних передумов для підвищення ефективності землекористування.

Інформаційно-технологічні чинники визначають якість даних, на яких ґрунтуються управлінські рішення. Забезпечення територіального розвитку використання земель потребує сучасного інструментарію геоінформаційних систем і моніторингових процедур [4, с. 426]. Л. М. Васільєва пов’язує цифровий розвиток зі створенням єдиної геоінформаційної системи, національної інфраструктури геопросторових даних і публічних кадастрових карт, що мають підвищувати прозорість, але застерігає від надмірної цифровізації через ризики втрати даних і потребу у значних фінансових ресурсах [1, с. 92–95]. Залежність управління від цього чинника виразно проявилася у воєнний час: Закон України від 12.05.2022 № 2247-IX встановив особливості регулювання земельних відносин на період воєнного стану, зокрема спеціальні правила зміни цільового призначення ділянок на час, коли функціонування Державного земельного кадастру призупинено [5].

Екологічні та просторові чинники характеризують вплив природно-ресурсних умов, особливостей територіальної організації та системи просторового планування на процеси використання й охорони земельних

ресурсів. У класифікації В. С. Ковальчука просторовий складник охоплює геодезичне, картографічне та геоінформаційне забезпечення управління земельними ресурсами, містобудівний – інструменти зонування територій, генерального планування та комплексного планування просторового розвитку територіальних громад, а екологічний – систему моніторингу земель і довкілля, державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища та реалізації регіональної екологічної політики [4, с. 426–427].

Визначальним завданням у цьому контексті є забезпечення узгодженості економічних, екологічних і соціальних інтересів у процесі управління земельними ресурсами. Надмірна орієнтація на економічну віддачу земель може призводити до виснаження ґрунтів, погіршення їх якісного стану та посилення екологічних ризиків. Л. М. Васільєва розглядає забезпечення такого балансу як одну з ключових проблем сучасних земельних відносин і пов'язує її вирішення з концепцією управління публічними цінностями, яка передбачає комплексне врахування економічних, екологічних і соціальних пріоритетів під час прийняття управлінських рішень [1, с. 91].

Безпекові чинники в умовах повномасштабної війни набули визначального значення для функціонування системи управління земельними ресурсами. Особливо гостро їхній вплив проявляється на територіях, наближених до зон бойових дій, де внаслідок мінування, руйнування інфраструктури, деградації ґрунтів і техногенного забруднення погіршується стан земельних ресурсів, а окремі земельні ділянки тимчасово втрачають можливість безпечного господарського використання. Додатковим викликом є порушення повноти та актуальності інформації про земельні ресурси, що ускладнює здійснення кадастрового обліку, моніторингу та прийняття обґрунтованих управлінських рішень. У цьому контексті М. О. Пілічева обґрунтовує доцільність переходу від статичної адміністративної моделі управління до ризик-орієнтованого та адаптивного підходу. Відповідно, під час прийняття рішень необхідно враховувати не лише правовий статус земельної ділянки, а й фактичний стан земель, рівень мінної небезпеки та можливість їх безпечного використання. Авторка пропонує диференціювати земельні ресурси за рівнем безпеки та придатності до використання – на безпечні, обмежено придатні, потенційно небезпечні, заміновані або забруднені – із встановленням відповідних режимів управління для кожної категорії [6, с. 885–887].

Соціальні та стейкхолдерні чинники характеризують особливості взаємодії суб'єктів земельних відносин і ступінь їх залучення до процесів формування та реалізації управлінських рішень. Важливим елементом такого підходу є участь територіальних громад у вирішенні питань щодо використання та просторової організації земельних ресурсів. За В. О. Яременком, залучення місцевого населення до відповідних процесів сприяє врахуванню суспільних інтересів, зниженню ймовірності виникнення конфліктів та забезпеченню більш збалансованого просторового розвитку територій [3, с. 319]. М. О. Пілічева

розширює цей підхід, акцентуючи увагу на інституційній взаємодії між державним, регіональним і місцевим рівнями управління. Ефективність управління земельними ресурсами залежить від координації діяльності органів публічної влади з військовими адміністраціями, службами цивільного захисту, екологічними установами та міжнародними організаціями. Водночас спроможність територіальних громад залишається обмеженою через недостатній доступ до актуальної інформації, дефіцит фінансових ресурсів та складність координації між різними інституційними суб'єктами [6, с. 888–889].

Зазначені чинники перебувають у системному взаємозв'язку та можуть взаємно посилювати або нівелювати вплив один одного. Зокрема, порушення системи обліку земель, зумовлене воєнними ризиками, негативно позначається на інформаційному забезпеченні діяльності органів місцевого самоврядування та, відповідно, на обґрунтованості управлінських рішень [6, с. 885]. Недостатня координація між різними рівнями публічної влади, своєю чергою, знижує ефективність реалізації нормативно-правових та організаційних заходів у сфері земельних відносин. Це актуалізує необхідність комплексного та багаторівневого оцінювання впливу чинників на функціонування системи управління земельними ресурсами. В. С. Ковальчук зі співавторами пропонують здійснювати оцінювання територіального розвитку у сфері використання земель за допомогою системи показників трьох рівнів: інтегрального, системного та локального [4, с. 428]. Застосування такого підходу в публічному управлінні дає змогу поєднати оцінювання конкретних проблем і характеристик окремих територіальних громад із системним аналізом функціонування механізмів управління.

Висновки. Результативність механізмів публічного управління земельно-ресурсним потенціалом територій зумовлена сукупністю взаємопов'язаних чинників, а не окремими інструментами. Виокремлено сім груп таких чинників: нормативно-правові, інституційні, економічні, інформаційно-технологічні, екологічні й просторові, безпекові та соціально-стейкхолдерні. У сучасних умовах найвагомішими є децентралізація повноважень разом зі спроможністю громад, наявність надійних земельних даних і безпекові ризики, що потребують переходу до ризик-орієнтованого та адаптивного управління. Перспективу подальших досліджень становить розроблення показників для оцінювання впливу кожної групи чинників на рівні територіальних громад.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Васільєва Л. М. Проблеми та перспективи механізму державного управління земельними відносинами. Актуальні проблеми державного управління. 2024. № 2 (65). С. 83–98. DOI: https://doi.org/10.26565/1684-8489-2024-2-05.

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Закон України від 28.04.2021 № 1423-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20 (дата звернення: 18.10.2026).

3. Яременко В. О. Особливості формування і реалізації земельної політики в умовах правового режиму воєнного стану в Україні. Державне будівництво. 2025. № 1 (37). С. 316–324. DOI: https://doi.org/10.26565/1992-2337-2025-1-22.

4. Ковальчук В. С., Груша С. В., Павлов-Удовенко А. В. Чинники територіального розвитку використання земель регіонів. Комунальне господарство міст. 2025. Т. 3, вип. 191. С. 426–430. DOI: https://doi.org/10.33042/2522-1809-2025-3-191-426-430.

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 12.05.2022 № 2247-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2247-20 (дата звернення: 18.10.2026).

6. Пілічева М. О. Управління земельними ресурсами прифронтових територіальних громад: трансформація підходів, ризики та механізми відновлення. Економіка та суспільство. 2026. Вип. 85. С. 884–891. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0072/2026-85-109.