КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ЗАВДАНЬ ТА ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

МОЗГОВИЙ Олександр Олександрович - кандидат юридичних наук, адвокат

ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2836-7595

УДК 342.9

DOI: https://doi.org/10.71404/EP.2023.1.49

У статті досліджено теоретичні та практичні засади формування системи завдань і принципів державного регулювання земельних відносин в Україні в умовах ринкової трансформації та євроінтеграційних процесів. Акцентовано увагу на необхідності переходу від адміністративного контролю до стимулюючого регулювання, що базується на балансі приватних та суспільних інтересів. В науковій статті систематизуються завдання державної політики за ключовими напрямами: правовим, екологічним, економічним, соціальним, інституційним та інноваційно-технологічним. Окрему увагу приділено аналізу принципів регулювання, які класифіковано на загальні (конституційність, децентралізація), спеціальні (стратегічне планування, гармонізація із правом ЄС) та функціональні (моніторинг, екологічна безпека).

Обґрунтовано, що концептуальні підходи до регулювання земельних відносин мають подвійний юридичний зміст: як інституціоналізований результат політико-адміністративної діяльності та як «правовий місток» між стратегічними пріоритетами держави й практикою їх реалізації. Зроблено висновок, що в умовах деградації земель та нових безпекових викликів пріоритетним завданням є утвердження екологічної стійкості та раціональності землекористування як базових постулатів державної політики.

Ключові слова: земельні відносини, державне регулювання, земельна політика, принципи, завдання, екологічна стійкість, інституціоналізація, ринок землі.

Постановка проблеми

В умовах трансформації національної економіки та реалізація ключових етапів земельної реформи в Україні, питання ефективного державного регулювання земельних відносин набуває стратегічного значення. Земля є не лише основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, а й складним об'єктом правових та економічних відносин. Відсутність єдиного концептуального підходу до визначення завдань та принципів такого регулювання призводить до правових колізій, зниження інвестиційної привабливості аграрного сектора та неефективного використання земельного потенціалу.

Сучасний стан земельних відносин вимагає переосмислення ролі держави – від адміністративного контролю до стимулюючого регулювання, що базується на балансі приватних інтересів власників та суспільних потреб. Необхідність чіткої ієрархії завдань та принципів є фундаментом для формування прозорого ринку землі та забезпечення екологічної безпеки.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Проблематика державного регулювання земельних відносин перебуває у центрі уваги багатьох провідних науковців, які досліджують її з правової, економічної та управлінської точок зору. Зокрема, фундаментальні засади земельного права та правового режиму власності на землю закладені

у працях таких вчених, як: А.О. Бойко, Н. І. Титова, В. В. Носік та А. М. Мірошниченко. Питання економічної ефективності землекористування, реформування земельних відносин та методики оцінки земель детально висвітлені у наукових доробках Л. Я. Новаковського, Д. С. Добряка та А. Я. Сохнича. Еколого-економічні аспекти та принципи раціонального використання земельного фонду стали об'єктом прискіпливого вивчення О. І. Фурдичка, Ю. Д. Білоусова та О. С. Дороша. Попри значний науковий доробок, стрімка цифровізація державних послуг та нові виклики національній безпеці зумовлюють необхідність переосмислення класичних завдань і принципів державного регулювання в цій сфері.

Мета наукової статті полягає розкрити та систематизувати концептуальні підходи до формування системи завдань і принципів державного регулювання земельних відносин, враховуючи сучасні виклики та європейський досвід.

Виклад основного матеріалу

На початку наукової праці варто вказати, що метою державної політики у сфері земельних відносин слід вбачати забезпечення екологічної стійкості, раціонального, цільового, збалансованого та правомірного землекористування, відновлюваності земельних ресурсів, а також гарантованості реалізації прав і законних інтересів суб'єктів земельних відносин, їхньої охорони та захисту у випадку порушення, незаконного обмеження чи посягання з боку інших суб'єктів права. Така необхідність є об'єктивно зумовленою, адже наразі відзначається нагальність вирішення таких проблем як: деградація земель; приведення інституції власності на землю до конституційних вимог; перехід від поділу земель за категоріями до територіального їх зонування за типами (підтипами) землекористування; перехід на нову парадигму розвитку землевпорядкування і землеустрою та відновлення ролі держави у їх здійсненні; модернізація системи управління земельними ресурсами та землекористуванням [1, с. 31].

З огляду на це та на положення чинного законодавства її завдання можемо визначити у такій варіації: створення ефективної, зрозумілої, передбачуваної та справедливої нормативно-правової бази щодо регулювання земельних відносин, яка забезпечує стабільність та прозоре функціонування земельного ринку, належне управління земельним фондом; збереження, покращення, відновлення якості стану земельного фонду; наявність надійної системи державного контролю за охороною довкілля; викорінення практики споживчого ставлення до землі; формування прозорого механізму обігу земель; мінімізування впливу промислових об'єктів на стан земельного фонду; підвищення рівня екологічної свідомості суспільства та протидія неефективному землекористуванню; розвиток належних природоохоронних систем та екологічно безпечних технологій; планування земельного використання з урахуванням демографічних, економічних і культурних факторів; забезпечення розвитку органічного сільського господарства, застосування практик ощадливого обробітку земель із збереженням та підвищенням органічної речовини ґрунту; відвернення екологічних загроз довкіллю через мінування земель, зокрема сільськогосподарського призначення; вдосконалення процесуальних механізмів притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення земельного законодавства; підтримка фермерських господарств, кооперативів та інноваційних форм землекористування тощо.

З іншого боку, аналізуючи безпосередньо положення Земельного кодексу України, завдання державної політики у сфері земельних відносин є сталим, адже полягає у забезпеченні прозорих, чітких та врегульованих процедур: 1) укладення договорів оренди земельної ділянки; 2) передачі прав землекористування, встановлення і зміни цільового призначення земельних ділянок; 3) спостереження за станом земель, їх інвентаризації; 4) реєстрації землеволодінь і землекористувань; 5) функціонування Державного земельного кадастру; 6) проведення обстежень земельних ділянок; 7) безоплатної приватизації земельних ділянок грома-

дянами; 8) реалізації заходів державного контролю за використанням та охороною земель [2].

Також можна навести положення наукової доктрини, яка, приміром, такими вважає сукупність можливостей держави щодо визначення форм власності на природні ресурси, їх межі та особливості використання відповідно до законів; планування й прогнозування використання ресурсів; стимулювання або стримування розвитку ресурсів; визначення форм регуляторного впливу на процес використання природних ресурсів; створення спеціальних органів контролю та нагляду з відповідними функціями; створення умов для ефективного використання природних ресурсів; охорони та збереження природних ресурсів; формування у населення підходів до економного, раціонального використання природи [3, с. 64]. Або ж з точки зору інтересів загалом держави, ними можуть бути: 1) побудувати ринково-орієнтовану модель земельного устрою країни і реформувати систему державного управління земельними ресурсами та землекористуванням; 2) відновити землевпорядкування та землеустрій; 3) зробити земельно-ресурсний потенціал одною із основних ланок підйому економіки України [1, с. 30].

Отже, з огляду на наведений матеріал варто узагальнити, що попри відсутність чіткої системи, завдання державної політики у сфері земельних відносин надають конкретне розуміння необхідності утвердження екологічної стійкості, раціональності та правомірності землекористування як базових непорушних постулатів забезпечення цілісності біологічних і фізичних природних систем.

Зауважимо, що існує така наукова думка: «напрямок – це шлях діяльності, розвитку кого-, чого-небудь; спрямованість якоїсь дії, явища [4]. Державно-політичне рішення є засобом врегулювання суспільних процесів шляхом розв'язання конкретної проблеми. Лише сукупність (у межах стратегії) рішень визначає напрям державної політики (окремо взяте рішення її не презентує)» [5]. З цієї думки слідує, що напрямом державної політики у сфері земельних відносин буде стратегічний вектор розвитку земельних відносин, який задає рамки для подальшої конкретизації її завдань. Відповідно напрям є первинним щодо завдань. У нашому випадку такими слід вважати:

– правовий напрям – об'єктивує наявність ефективної, зрозумілої, передбачуваної та справедливої нормативно-правової бази щодо регулювання земельних відносин, яка функціонує завдяки: а) створеним належним умовам, виробленим механізмам і процедурам для повної і безперешкодної реалізації кожною особою своїх прав та законних інтересів [6] у сфері земельних відносин; б) приведеним законодавством України у відповідність з міжнародними стандартами, вимогами та рекомендаціями у рамках співпраці та євроінтеграції; в) конкретизації змісту нормативних положень, його оновлення у сфері регулювання земельних відносин; г) посиленню правових гарантій щодо охорони та захисту прав землевласників та землекористувачів, д) підвищенню рівня правової культури і правової свідомості громадян в контексті неприпустимості споживчого ставлення до земельних ресурсів тощо;

– екологічний напрям – демонструє наявність сформованого механізму збереження, покращення, відновлення якості стану земельного фонду, поширення стійких екологічних практик землекористування, недопущення деградації та виснаження ґрунтів, а також надійної системи державного контролю за охороною довкілля;

– економічний напрям – передбачає функціонування ринково-орієнтованої моделі земельного устрою з прозорим механізмом обігу земель, який унеможливлює неефективне землекористування, забезпечений мережею розвинених природоохоронних систем і екологічно безпечних технологій, а також утверджує ресурсно-комплексний підхід до розвитку сільських територій у процесі земельних трансформацій;

– соціальний напрям – охоплює раціональне, належне та ефективне планування земельного використання, підтримку фермерських господарств, кооперативів та інноваційних форм землекористування і загалом гарантування справедливого доступу до земельних ресурсів;

– інституційний напрям – демонструє протидію низькому рівню ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, модернізацію системи державного управління, адміністративної юстиції та контролю у сфері земельних відносин, основ функціонування земельного кадастру та процедур інвентаризації земель;

– інноваційно-технологічний напрям – репрезентує впроваджену систему сучасних цифрових рішень в механізми регулювання земельних відносин, сформовану мережу електронних комунікацій для вирішення земельних питань, утверджене ведення органічного сільського господарства та застосування практик ощадливого обробітку земель із збереженням і підвищенням органічної речовини ґрунту, й загалом інвестиційно-привабливе землекористування.

З іншого боку, на нашу думку, досліджувані напрями можна визначити не тільки через змістовий аспект. Наприклад, це може бути функціональний. Зокрема доречним є виокремлення сільськогосподарського, житлово-комунального, промислового, природоохоронного, рекреаційного тощо. Наприклад, у межах сільськогосподарського напряму актуальним є: формування високопродуктивних і екологічно стійких агроландшафтів; гармонійне поєднання механізму дії економічних законів і законів природи в межах території з урахуванням лімітуючих чинників навантаження на сільськогосподарські угіддя, біологічні ресурси та ландшафти; підвищення вимог щодо екологічної безпеки в системі сільськогосподарського природокористування; забезпечення розширеного відтворення родючості ґрунтів шляхом оптимізації системи ґрунтозахисних природоохоронних заходів; забезпечення ефективного екологічного контролю обґрунтованого поводження з пестицидами та агрохімікатами; удосконалення механізму економічної, адміністративної та кримінальної відповідальності сільськогосподарських природокористувачів за порушення екологічних вимог; оновлення природоохоронних заходів на основі вимог міжнародного законодавства та підвищення його ролі в практиці сільськогосподарського природокористування; удосконалення системи економічних стимулів виробництва екологічно чистої сільськогосподарської продукції на основі технологій біологічного землеробства; підтримання сприятливого в екологічному відношенні довкілля, інфраструктури та умов для праці, відпочинку і фізичного розвитку сільського населення; виведення з користування малопродуктивних сільськогосподарських угідь, насамперед у регіонах з високою розораністю земель [7].

Також можна вести мову про цільовий чинник, який, приміром, об'єктивує наявність таких напрямків державної політики у сфері земельних відносин як збереження природних ресурсів, забезпечення екологічної стійкості, інтеграція в європейський простір управління земельними ресурсами, охорони земель тощо. Наприклад, в контексті останнього варто вести мову про необхідність проведення аналізу структури земельного фонду, його динаміки у межах України в цілому та у регіонах; визначення стану використання земельних ресурсів у розрізі категорій земель, землекористувань, проведення аналізу його стану; визначення характеристики деградаційних процесів та їх впливу на стан земельних ресурсів; сформувати перелік розроблених та затверджених прогнозних і програмних документів щодо планування використання та охорони земель окремих галузей для узгодження дій і заходів; розробити: прогноз і пріоритети використання земельних ресурсів; основні напрями використання земель залежно від їх категорій;напрями сталого землекористування; пропозиції щодо раціонального - економічно ефективного та екологічно безпечного використання земель; головні напрями охорони земельних ресурсів; заходи щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням, досягнення нейтрального рівня деградації земель; шляхи охорони і відновлення родючості ґрунтів земель сільськогосподарського призначення; заходи з адаптації до зміни клімату; узгоджені заходи охорони земель лісового та водного фондів; напрями охорони земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, земель оздоровчого, рекре-

аційного та історико-культурного призначення [8].

Отже, допоки відсутнім є систематизований нормативно-правовий акт, що встановлює засади державної політики у сфері земельних відносин, її напрямки та завдання залишатимуться предметом наукової дискусії, що зумовлює потребу в подальшій концептуалізації порушених питань.

Аналогічно можна стверджувати й про завдання, принципи та напрямки саме формування і реалізації державної політики у сфері земельних відносин як безпосередній інтерес цього дослідження. Однак перед тим як аналізувати порушене питання, на нашу думку, варто закінчити розгляд проблематики ідентифікації системи принципів функціонування досліджуваної державної політики, що завершить концептуальне окреслення її функціональних засад та дозволить перейти від ідеологічної основи до процедурної практики.

Уточнимо, що «принцип» – це основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напряму тощо; основний закон якої-небудь точної науки, особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось, правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства абощо, переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [9, с. 683]; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [10; 11].

Водночас щодо категорії «принципи політики» науковці відзначають, що у наукових колах цей термін також трактують суб'єктивно, опираючись на базові елементи його змісту. Наприклад, І. Михалко трактує їх як базові правові стратегічні положення, моральні засади та основні напрямки діяльності політики у певній сфері на сучасному етапі, головним правовим «провідником» яких виступають нормативні акти [12, с. 72]. Своєю чергою, М. Почтовий вважає, що це вихідні, керівні ідеї, завдання, програми та методи виникнення, розвитку і функціонування суспільних відносин за допомогою права [13, с. 7].

Більшою деталізацією понятійного аспекту характеризуються принципи державної політики під якими пропонується розуміти, як приклад: 1) основоположні правила діяльності органів, інститутів і людей з управління суспільними процесами, що ґрунтуються на знанні законів функціонування та розвитку соціуму [14, с. 16]; 2) основні засади, ідеї, положення, які є орієнтирами, вимогами її реалізації і відображають сутність соціальної держави [15]; 3) комплексну категорію, яка представлена сукупністю економічних і правових ідей, положень, що зумовлені метою й завданнями державної політики, нормативно закріплені й спрямовані на охорону конкретних інтересів як окремого громадянина, групи осіб, так і держави загалом тощо [16, с. 181]; 4) закріплені у нормативно-правових актах стандарти (керівні ідеї, правила, вимоги) діяльності уповноважених суб'єктів держави, які спрямовані на впорядкування та розвиток суспільних відносин, забезпечення реалізації прав і свобод громадян, а також створення умов для подальшого розвитку [17, с. 61] певного кола суспільних відносин.

Отже, можемо констатувати, що під принципами державної політики у сфері земельних відносин варто розуміти нормативно визначені орієнтири, що є фундаментом для сьогочасного та майбутнього регулювання земельних відносин в Україні. Варто зауважити, що згідно положень Земельного кодексу України такими є: а) поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва; б) забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави; в) невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом; г) забезпечення раціонального використання та охорони земель; ґ) забезпечення гарантій прав на землю; д) пріоритету вимог екологічної безпеки [2].

Однак більш схильні до виділення загальних, спеціальних та функціональних. Наприклад, загальними є: конституційності

та законності, комплексності, децентралізації, субсидіарності, доступності, програмності, партнерства, відкритості, відповідальності, наукового обґрунтування. До спеціальних принципів варто віднести: стратегічного і поточного планування земельних відносин і землекористування, гармонізація земельного законодавства Україні із законодавством Європейського Союзу, застосування економічних методів регулювання земельних відносин, пріоритетності завдань щодо охорони та відтворення родючості земель, оптимізація структури аграрного землекористування, платності використання земель, раціонального використання земель, цільового використання земель [18].

Щодо функціональних, наприклад, у екологічному напрямку провідними є принципи: систематичності спостережень за станом навколишнього природного середовища та техногенними об'єктами, що впливають на нього; своєчасності отримання і оброблення даних спостережень на відомчих і узагальнюючих (локальному, регіональному та державному) рівнях; комплексності використання екоінформації, що надходить у систему від відомчих служб екомоніторингу та інших постачальників; об'єктивності первинної, аналітичної і прогнозної екоінформації та узгодженості нормативного, організаційного і методичного забезпечення екологічного моніторингу довкілля, що проводиться відповідними службами міністерств та відомств України, інших центральних органів виконавчої влади; сумісності технічного, інформаційного і програмного забезпечення її складових частин; оперативності доведення екоінформації до органів виконавчої влади, інших зацікавлених органів, підприємств, організацій та установ; доступності екологічної інформації населенню України та світовій спільноті [7].

Висновок

Отже, завершуючи розгляд концептуальних підходів до визначення завдань та принципів державного регулювання земельних відносин, маємо підстави констатувати, що ця система виступає концептуальною та регулятивною основою для формування й реалізації державних (публічних) рішень у земельній сфері. Специфіка порушеного питання об'єктивується через його подвійний юридичний зміст. З одного боку, це інституціоналізоване у правовій системі держави явище, що є результатом діяльності суб'єктів політико-адміністративних функцій; воно потребує реалізації завдань у чітко окреслених напрямах на основі визначених принципів із можливістю їх періодичної корекції. З іншого боку, досліджувана категорія є проміжною ланкою між формуванням засад і безпосереднім упровадженням нормативно визначених заходів, що надає їй характеру своєрідного правового «містка» між концептуальним рівнем державної політики та практикою її реалізації.

Література

1. Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М. та ін Стратегічні напрями земельної політики в Україні до 2030 року. *Економіка та держава*. 2021. №8. С. 28–36.

2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2768-14.

3. Savchenko I. G, Herasymov O. I., Theoretical Bases of the State Policy in the Land Relations. *Теорія та практика державного управління*. 2019. Вип. 3. С. 61–68.

4. Напрям. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980). URL: http://sum.in.ua/s/naprjam

5. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні: Автореф. дис... д-ра наук. з держ. управління: 25.00.01. К., 2004. 36 с.

6. Про Засади державної політики України в галузі прав людини: Постанова Верховної Ради України від 17.06.1999 № 757-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/757-14#Text

7. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 № 188/98-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80#Text

8. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми використання та охорони земель: Розпорядження Кабіне-

ту Міністрів України від 19.01.2022 № 70-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2022-%D1%80#Text

9. Білодід І. К. Словник української мови. Академічний тлумачний словник : у 11 т. Київ: Наукова думка, 1976. Т. 7.1976. 864 с.

10. Принцип. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980). URL: http://sum.in.ua/s/pryncyp

11. Оксінь В. Ю. Публічне адміністрування місцевого розвитку в Україні. Дис. … доктора юридичних наук: 12.00.07. Дніпро, 2021. 498 с.

12. Михалко І. С. Поняття принципів політики у сфері виконання кримінальних покарань. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 9–2(2). С. 71–72.

13. Почтовий М. М. Принципи правової політики України. *Право і Безпека*. 2009. № 5. С. 6–9.

14. Державна політика: підручник / ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. К.: НАДУ, 2014. 448 с.

15. Лопушняк Г.С. Принципи формування та реалізації державної соціальної політики. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 1. С. 75–84.

16. Іванов С.В. Принципи державної митної політики в Україні: поняття, зміст та критерії класифікації. *Підприємництво, господарство та право*. 2018. № 10. С. 179–185.

17. Кошиков Д. Принципи державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. *Наукові записки Центральноукраїнського державного університету імені Володимира Винниченка. Серія: Право*. 2019. Вип.7. Спецвипуск. С. 59–65.

18. Титаренко Т.Г. Формування та реалізація державної політики регулювання земельних відносин в Україні: автореф. дис. канд. наук держ. упр.: 25.00.02. Івано-Франківськ, 2016. 22 с.

CONCEPTUAL APPROACHES TO DETERMINING THE TASKS AND PRINCIPLES OF STATE REGULATION OF LAND RELATIONS

The article explores the theoretical and practical foundations of the formation of a system of tasks and principles of state regulation of land relations in Ukraine in the context of market transformation and European integration processes. The emphasis is on the need to transition from administrative control to stimulating regulation, based on the balance of private and public interests. The scientific article systematizes the tasks of state policy in key areas: legal, environmental, economic, social, institutional and innovative and technological. Particular attention is paid to the analysis of the principles of regulation, which are classified into general (constitutionality, decentralization), special (strategic planning, harmonization with EU law) and functional (monitoring, environmental safety). It is substantiated that conceptual approaches to the regulation of land relations have a dual legal content: as an institutionalized result of political and administrative activity and as a "legal bridge" between the strategic priorities of the state and the practice of their implementation. It is concluded that in the conditions of land degradation and new security challenges, the priority task is to establish environmental sustainability and rational land use as basic postulates of state policy.

Key words: land relations, state regulation, land policy, principles, tasks, environmental sustainability, institutionalization, land market.