УДК 351.86

А. О. Бойко,
заступник начальника відділу Держгеокадастру у Деражнянському районі Головного управління Держгеокадастру у Хмельницькій області, м. Хмельницький

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТА ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

A. Boyko,
Deputy Head of the State Geocodraw Department in the Derazhnyansky District
of the General Directorate of the State Geocodistra in Khmelnytskyi Oblast, Khmelnytskyi

THEORETICAL BASES AND PRINCIPLES OF THE STATE POLICY IN THE LAND RELATIONS BETWEEN UKRAINE

У статті зазначено, що формування та реалізація державної політики у сфері земельних відносин є складним і поліфункціональним процесом, ефективність якого беззаперечно залежить від його наукової обгрунтованості та розробленості науково-понятійного апарату. Наголошено, що ключовими суб'єктами системи земельних відносин є органи державної влади та місцевого самоврядування, які утворюють впорядковану, ієрархічну, відкриту, складну систему, яка продукує процеси управління земельними відносинами в межах встановлених законодавством повноважень і функцій. Розкрито зміст категорій "державне регулювання сферою земельних відносин", "формування державної політики в сфері земельних відносин" та "реалізація державної політики в сфері земельних відносин". Зазначено, що складовими державної політики у сфері земельних відносин є мета, напрями, принципи її формування і реалізації. Визначено базові принципи формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин України.

The article states that the formation and implementation of state policy in the field of land relations is a complicated and multifunctional process whose effectiveness undeniably depends on its scientific validity and the development of the scientific-conceptual apparatus. It was pointed out that the key subjects of the system of land relations are the state authorities and local self-government, which form an orderly, hierarchical, open, complex system that produces processes of management of land relations within the limits of the powers and functions established by the legislation. The content of the categories "state regulation of land relations", "formation of state policy in the field of land relations" and "implementation of state policy in the field of land relations" are revealed. It is noted that the components of state policy in the field of land relations are the purpose, directions, principles of its formation and implementation. The basic principles of the formation and implementation of state policy in the field of land relations of Ukraine are determined.

Ключові слова: державна політика у сфері земельних відносин, суб'єкти системи земельних відносин, реалізація державної політики в сфері земельних відносин, принципи державної політики у сфері земельних відносин в Україні.

Key words: state policy in the field of land relations, subjects of the land relations system, implementation of state policy in the field of land relations, principles of state policy in the field of land relations in Ukraine.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Формування та реалізація державної політики у сфері земельних відносин є складним і поліфункціональним процесом, ефективність якого беззаперечно залежить від його наукової обгрунтованості та розробленості науково-понятійного апарату.

Важливість цієї проблематики підтверджується великою кількістю наукових праць присвячених різним аспектам функціонування суб'єктів земельних відносин в Україні і які характеризуються тісними міждисциплінарними взаємозв'язками. Беззаперечною стратегічною метою наявних наукових досліджень є формування сучасної наукової бази сталого соціально-економічного розвитку держави, який не можливий без ефективного використання наявних земельних ресурсів і функціонування механізму держави щодо регулювання суспільно-економічних процесів в сфері земельних відносин.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що дослідженню процесів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні присвячені роботи дослідників: Боклага В.А., Титаренка Т.Г., Петрука О.В., Шарого Г.І. та ін.

Механізми державного управління земельними ресурсами та регулювання земельних відносин розглядали Маліхін Д.М., Сердюк С.А., Євграфов О.Є., Ковальський М.Р., Набока К.О., Пресіч П.В., Шапоренко О.І. та ін.

Державне управління земельними ресурсами територіально-адміністративних одиниць вивчали науковці Бізікін С.В., Матюшенко О.І., Новаковська І.О., Охрій О.П., Пересоляк В.Ю., Сташенко В.Ю., Строкань В.І., Циплухіна В.С., Чеботарьова О.К. та ін.

Поряд із тим, значний науковий доробок окреслює нове коло проблематики пов'язаної із необхідністю подолання кризових явищ у системі державного управління сферою земельних відносин в Україні, формування ефективного державного регулювання процесів сталого соціально-економічного розвитку країни в умовах суперечливості земельного законодавства, визнання провідної ролі держави в процесах становлення ринку землі і проведення земельної реформи в цілому.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті полягає в проведенні аналізу теоретичних основ та розгляд принципів державної політики у сфері земельних відносин в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Першочерговим завданням в цих процесах є формування єдиного, усталеного погляду на зміст науково-понятійного апарату, який утворює теоретичний базис державного управління сферою земельних відносин в Україні, проведення систематизації та класифікації вихідних категорій на основі їх логіко-семантичного впорядкування за структурно-цільовими ознаками предметного застосування.

Базовою в контексті досліджуваної проблеми виступає категорія "земля", яка визначається з позицій певної науки. Як економічна категорія, земля є одним із стратегічних природніх ресурсів без якого не можлива будь-яка діяльність людини. Земля виступає базисом формування і складовою продуктивних сил, предметом і знаряддям праці.

В юридично-правовому значенні поняття "земля" визначено в галузевому Законі України "Про охорону земель" [1], як поверхня суші з грунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею.

Слід відзначити, що дане визначення на думку низки науковців-правників із земельного права, зокрема Андрейцева В.І. [2], та Носіка В.В. [3] не є достатнім і вичерпним, і які розглядають поняття "земля" виходячи з тези про те, що вона є основою національного багатства, яка в свою чергу, грунтується на основних положеннях економічної теорії [4] які полягають в тому, що земля є основним, стратегічним економічним ресурсом, який характеризується низкою специфічних ознак: земля є кількісно обмеженим ресурсом; земля є невідтворюваним ресурсом; земля є ресурсом, який фізично не можливо перемістити і на якій розташовані усі об'єкти нерухомості, що також значно обмежує суб'єктам господарювання вибір профілю сільськогосподарського виробництва; земля як економічний ресурс за належних умов його використання має властивість на зношуватись фізично і не застарівати морально; земля широко використовується у несільськогосподарському виробництві — будівництво промислових підприємств, житла, розміщення транспортних комунікацій, видобуток корисних копалин тощо. Власне на цьому базисі і грунтуються різноманітні варіації юридичних визначень поняття "земля": в яких це є об'єкт власності українського народу, що розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України, цілісний, нерухомий шар земної кори, який є основою для ландшафту і просторовим базисом для гармонійного розподілу місць розселення, діяльності людей, об'єктів природно-заповідного фонду тощо [2; 3].

Також це поняття розширюється закріпленням абсолютного права власності на землю за українським народом, яка є частиною національного багатства, охорона якого є однією із найважливіших функцій держави. Безумовно, що земля як основна національного багатства, стратегічний економічний ресурс і абсолютна власність українського народу, з точки зору теорії держави і права, національної безпеки, розуміється вченими як головна територіально-просторова частина довкілля у межах території України, що виступає основою її територіальної цілісності та суверенітету [2]. У нашому дослідженні будемо притримуватись розуміння змісту поняття "земля" визначеному у чинному законодавстві.

Використання землі як економічного ресурсу, знаряддя та предмету праці здійснюється на окремих її ділянках, які найбільшою мірою придатні і здатні задовольнити індивідуальні або виробничі потреби певної сфери господарської діяльності — сільського виробництва, будівництва, промисловості тощо. Згідно зі ст. 79 Земельного кодексу України [5] земельна ділянка як об'єкт права власності — це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами.

У науковій літературі визначення поняття "земельна ділянка" дещо розширюється певними видовими ознаками такими, як-от: індивідуально-визначена та юридична відособлена територіально-просторова поверхнева частина землі відповідної категорії земель; межі встановлені на місцевості та зафіксовані у земельно-правових документах; визначений юридичний титул власника або користувача для цільового використання земельної ділянки відповідно до індивідуальних чи господарських потреб [2; 3; 6], які принципово не вносять новизни в розуміння цієї категорії, але дещо розширюють та уточнюють у визначенні його родові ознаки. Науковці здійснюючи пошуки дефініцій вище означених термінів, визначали їх зміст та обсяг опираючись на діалектичну єдність частки та цілого, про що зазначає А.М. Мірошниченко [7].

Широко досліджуваною науковою громадськістю є проблема державного управління земельними ресурсами, в яких багато уваги приділено дослідженню змісту поняття "земельні ресурси". На нашу думку, визначення поняття "земельні ресурси" доцільно здійснювати на основі діалектичної взаємодії цілого (земля) і частки (земельна ділянка), які в діалектичній єдності дають можливість встановити загальне, особливе, одиничне, тобто нову якість. Беззаперечно, що навіть одна окрема земельна ділянка є певним земельним ресурсом, адже характеризується відповідними фізичними (місце розташування, площа), природніми (якість грунтів, родючість, забрудненість тощо) властивостями, що в сукупності утворюють міру її економічної привабливості для здійснення певного виду господарської діяльності або задоволення приватних, суспільних потреб. Власне відбувається визначення поняття "ресурс" не тільки в його кількісному вимірі, але в ціннісне-якісному. Тому "земельний ресурс" має певну економічну, суспільну

цінність яка може бути використана для створення суспільних благ. Зрозуміло, що сукупність локальних земельних ресурсів (земельна ділянка) утворює стратегічний земельний ресурс (земля) яким володіє держава в цілому.

У цьому контексті Єрмоленко В. [8] застосовує саме кількісно-цільовий підхід до визначення поняття "земельний ресурс", яке розуміється як сукупність земельних ділянок, що задовольняють потереби людей та надають можливість досягти соціального ефекту.

На думку Сташенко В.Ю. [9], поняття "земельні ресурси" можна визначити у широкому розумінні як складне поняття, до якого умовно можна застосувати визначення "природно-соціальне" утворення, що характеризується ознаками просторового та інтегрального ресурсу, а також є об'єктом господарської діяльності і розселення, визначає умови для людей. На нашу думку, такий підхід до визначення вищеозначеного поняття є логічним невизначенням у частині тверджень "складне поняття" та "природно-соціальне утворення".

У свою чергу, законодавцем в Законі України "Про охорону земель" наводиться достатньо вичерпне і науково обгрунтоване, ємне з точки зору практичного використання в управлінській діяльності, визначення цього поняття, де земельні ресурси це сукупний природний ресурс поверхні суші як просторового базису розселення і господарської діяльності, основний засіб виробництва у сільському та лісовому господарстві [1].

Земельні ресурси виступають об'єктом виробничих, екологічних, соціальних, економічних та правових відносин. Зміст об'єктної сутності використання земельних ресурсів визначає специфіку суспільних відносин з притаманною ним цільовою складовою. На нашу думку грунтовна змістова деталізація об'єктного змісту земельних ресурсів визначена у наукових джерелах [10—13], який полягає в такому: об'єкт виробництва — засіб праці (місце для розміщення, біологічні властивості тощо) та предмет праці (родючість грунту, розміри площ, інші фізичні характеристики); об'єкт соціально-екологічних відносин — оточуюче середовище, джерело продовольства, джерело корисних копалин, основа стійкості біосфери, історико-культурна цінність, рекреація, оздоровлення населення тощо; економічна категорія — основний засіб, інвентарний об'єкт (земельна ділянка), нерухомість, майновий капітал, рента, товар, джерело оподаткування, об'єкт інвестування, ліквідний актив, об'єкт застави, об'єкт затрат; об'єкт правових відносин — власності (приватної, комунальної, державної), користування, розпорядження. Власне уся вищеозначена сукупність суспільних відносин за об'єктністю утворює зміст земельних відносин в яких джерелом їх виникнення виступає земля.

Аналіз низки наукових праць [14—17] переконливо свідчить, що науковці намагаючись підкреслити ту чи іншу родову чи похідну — видову ознаку цього поняття визначають його зміст в окреслених логіко-структурних межах, які власне деталізують його змістову сутність і не змінюють його базового розуміння.

У праці Т. Титаренко [14] наведено вичерпну джерельну базу наукових праць, у яких наведено визначення тлумачення поняття земельних відносин науковцями різних галузей знань і на основі яких автор приходить до розуміння поняття "земельні відносини" як специфічного виду суспільних відносин між юридичними та фізичними особами, органами державної влади, органами місцевого самоврядування з приводу володіння, користування, розпорядження та управління землями, земельними ділянками, а також з приводу охорони та відтворення земель. Власне автор в змісті дефініції сутність "відносин" визначає через суб'єктів земельних відносин, предмет та об'єкт відносин, але самі відносини характеризує терміном "специфічний вид суспільних відносин", що, на нашу думку, є дещо логічне неконкретним.

Детальний огляд змісту цього поняття з точки зору розуміння його як об'єкта адміністративно-правового регулювання проведено у праці Пахомова В.В. [17], де відзначається, що земельними відносинами слід визнавати, окрім відносин власності, багато інших різновидів суспільних відносин, зокрема: охорони земель, їх відтворення, підвищення родючості грунтів, застосування відповідальності за правопорушення у сфері земельних відносин, раціональним використанням, здійсненням управління у сфері земельних відносин.

Доцільно погодитись із думкою Мілимко Л.В. [18] про те, що зміст земельних відносин становлять повноваження щодо володіння, користування, розпорядження землею; відносин щодо раціонального використання, відновлення та охорони земельних ресурсів; управління в цій сфері. Таким чином, можливим вбачається сформулювати зміст поняття "земельні відносини" через процеси які відбуваються під час взаємодії між суб'єктами земельних відносин в межах їх повноважень і функцій, а саме: земельні відносини це правові, економічні, соціальні, управлінські процеси взаємодії між юридичними та фізичними особами, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, які спрямовані на впорядкування та регулювання їх діяльності під час набуття власності, користування та розпорядження земельними ресурсами. На нашу думку, застосування процесного підходу до розуміння цього поняття дозволяє відобразити специфіку та усю багатоманітну палітру між суб'єктних відносин щодо їх об'єкту — земельних ресурсів.

Суб'єктами земельних відносин згідно чинного законодавства [5] виступають громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади. З огляду об'єкта нашого дослідження ключовими суб'єктами системи земельних відносин є органи державної влади та місцевого самоврядування, які утворюють впорядковану, ієрархічну, відкриту, складну систему яка продукує процеси управління земельними відносинами в межах встановлених законодавством повноважень і функцій. Теоретичним базисом процесу управління земельними відносинами виступають наріжні поняття, які розкривають його зміст: "державне управління сферою земельних відносин", "державне регулювання сфери земельних відносин", "державна політика у сфері земельних відносин", яку в свою чергу доцільно визначати через аналіз процесів її формування та реалізації.

Значної уваги науковцями в галузі державного управління [19—24] було присвячено визначенню особливостей співвідношення понять "державне управління" та "державне регулювання".

Ґрунтовний аналіз даної проблематики було здійснено у праці Гасюка І.Л. [25], у якій автор відзначає, що регулювання (з лат. regulo — облаштовувати, приводити до порядку) — діяльність, яка спрямовує розвиток, рух певного об'єкту, його елементів з метою приведення його до ладу, певної системної впорядкованості.

Дослідження змісту смислового конструкту поняття "державне регулювання" та підходів до його визначення дозволяють констатувати, що найбільш поширеними утворюючими його зміст ознаками серед існуючих є:

— ознаки, що утворюють поняття "державне управління", що призводить до ототожнення поняття "державне регулювання" та "державне управління";

— сукупність правил та обмежень, нормативно-правових актів спрямованих на контроль за певною діяльністю тощо;

— процес впливу, прийняття, погодження, впровадження рішень державних органів влади;

— способи діяльності, методи, інструменти;

— вид, функції державного управління;

— функції держави, пов'язані з економічною та економіко-соціальною діяльністю;

— політика, яка реалізується державою спеціальними заходами та впливає на поточні події;

— система знань про сутність, закономірності дії та правила застосування типових методів та засобів впливу держави на хід соціально-економічного розвитку;

— сфера діяльності держави для цілеспрямованого впливу, одна із форм впливу на економіку тощо.

Ми погоджуємось з думкою автора про те, що поняття "державне регулювання" доцільно розуміти саме як спрямованість управлінської діяльності, яка передбачає впорядкування, систематизацію, улаштування певного об'єкту управління з метою досягнення ним певного стану, ефективного функціонування, забезпечення виконання ним свого соціального призначення, і отже, воно є вужчим за понятійним обсягом і виступає у відносинах підпорядкування до поняття "державне управління".

Визначення понятійної сутності категорій "державне регулювання земельних відносин" та "державне управління земельними відносинами" здійснено у праці Титаренко Т.Г. [26], в якій науковець зазначає, що державне регулювання земельних відносин визнано специфічним видом діяльності державних органів, який спрямовано на створення сприятливих умов для розвитку земельних відносин у пріоритетному для держави напрямі за допомогою економічних, організаційних, правових заходів, що направлені на оточуюче середовище суб'єктів земельних відносин з метою впорядкування, систематизації їх діяльності та забезпечення реалізації інтересів і прав громадян, так і держави.

Під поняттям "державне управління земельними відносинами" автор розуміє цілеспрямований вплив держави як суб'єкта управління на стан і розвиток земельних відносин з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції України та інших законодавчих актах, шляхом запровадження державної земельної політики, через ефективну діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.

На нашу думку, зазначені визначення доцільно логічно впорядкувати у співвіднесені загального до часткового, а саме структурної ієрархії поняття "державне регулювання" до поняття "державне управління".

Державне управління сферою земельних відносин це системна, цілеспрямована, планова, координуюча та контролююча діяльність органів державної влади щодо формування і реалізації державної політики в сфері земельних відносин України.

Виходячи з вищенаведеного визначення, конкретизуємо розуміння категорії "державне регулювання сферою земельних відносин" — це цільова спрямованість управлінської діяльності на впорядкування, систематизацію, улаштування процесів володіння, користування та розпорядження землею суб'єктами земельних відносин, забезпечення законності, захисту їх прав і інтересів, формування ефективного механізму функціонування земельних відносин в Україні, забезпечення виконання ним свого соціального призначення.

Також слід відзначити, що в нашій роботі застосовуємо термін "сфера земельних відносин", зміст якого, на нашу думку, полягає в такому: "сфера земельних відносин — упорядкована сукупність органів державної влади та місцевого самоврядування, організацій, закладів та громадян, що здійснюють діяльність для забезпечення реалізації своїх інтересів і прав щодо володіння, користування та розпорядження землею шляхом налагодження економічних, соціальних, екологічних, управлінських, правових процесів взаємодії".

Згідно з логікою нашого дослідження державна політика формується і реалізується в процесі здійснення управлінської діяльності органами державної влади в сфері земельних відносин. У такому контексті під поняттям "державна політика" усталено розуміють [27] дії системи органів державної влади згідно із визначеними цілями, напрямами, принципами з метою вирішення сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільного життя.

Відповідно до наведеного визначення державна політика здійснюється також і у сфері земельних відносин, і як зазначають укладачі Енциклопедичного словника [28] земельна політика це система державних заходів, спрямованих на розвиток, удосконалення або докорінну зміну суспільних відносин щодо володіння, користування і розпорядження землею.

На думку науковців, які ретельно досліджували механізм утворення змісту цього поняття [14; 29], доцільно розширити його понятійний обсяг за рахунок відображення інших видів відносин, адже земельна політика не може обмежуватись лише відносинами власності на землю.

Тому ми погоджуємось із думкою Титаренко Т.Г. [14], що державна політика регулювання земельних відносин — це багатовимірна система економічних, організаційних та правових заходів, спрямованих на розвиток, удосконалення або докорінну зміну земельних відносин у пріоритетному для держави напрямі, що здійснюються державними органами з метою раціоналізації використання та охорони землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для ведення господарської діяльності та проживання громадян.

З точки зору системно-процесного підходу державна політика регулювання земельними відносинами виступає як результуючий процес, який утворюється внаслідок системної дії двох попередніх: формування державної політики і реалізації державної політики. Зрозуміло, що регулювання правових, економічних, соціальних процесів, відносин власності між суб'єктами земельних відносин може відбуватись лише за отримання результату від реалізації відповідних програмних заходів державної політики шляхом застосування відповідних механізмів державного регулювання. Тому, на нашу думку, доцільно виокремити поняття "формування державної політики в сфері земельних відносин" та "реалізації державної політики в сфері земельних відносин".

Формування державної політики в сфері земельних відносин ми визначаємо як системний, впорядкований процес, що здійснюють вповноважені органи державної влади, щодо розробки та наукового обгрунтування стратегічної мети, напрямів, завдань, механізмів та термінів реалізації заходів щодо забезпечення розвитку та удосконалення земельних відносин в Україні. Реалізація державної політики є похідним процесом від формування, хоча вони є взаємопов'язаними в частині забезпечення механізму зворотного зв'язку під час реалізації програмних заходів, і розуміється нами як програмно-цільова, системна, координована діяльність органів державної влади щодо досягнення мети державної політики земельних відносин шляхом вирішення завдань у відповідних напрямах із застосуванням механізмів державного управління.

Складовими державної політики у сфері земельних відносин є мета, напрями, принципи її формування і реалізації. Розглянемо їх зміст на концептуально-стратегічному рівні, який визначено у чинних нормативно-правових актах України. Згідно з Указом Президента України "Про стратегію сталого розвитку "Україна — 2020" земельна реформа в Україні є стратегічно важливим напрямом за вектором розвитку країни, який має забезпечити сталий розвиток держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя [30].

Концепцією Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року визначено, що метою державної політики, яка відображається у основних напрямах, є удосконалення земельних відносин та створення сприятливих умов для сталого розвитку землекористування міських і сільських територій, сприяння розв'язанню екологічних та соціальних проблем села, розвитку високоефективного конкурентоспроможного сільського виробництва, збереження природних цінностей агроландшафтів. Основними завданнями державної політики згідно з програмою виступають:

— визначення організаційного, економічного та землевпорядного механізму розвитку земельних відносин;

— забезпечення створення системи гарантування прав власності на землі та інфраструктуру ринку землі;

— удосконалення системи платежів за землю;

— формування дієвої системи підвищення ефективності державного регулювання земельних відносин та управління землекористуванням;

— забезпечення здійснення заходів із землеустрою як інструментарію регулювання земельних відносин;

— поетапного ведення земельних ділянок та прав на них в економічний оборот, формування та розвитку ринку земель;

— формування інституту обмежень використання земель, пов'язаних з охороною земель, та забезпечення екологічної збалансованості землекористування;

— фінансового та інвестиційного забезпечення заходів щодо розвитку земельних відносин в Україні;

— удосконалення наукового та освітнього забезпечення.

Слід відзначити, що вищеозначені напрями, завдання та мета державної політики розвитку земельних відносин в Україні є логічне узгодженими і виступають продовженням програмної реалізації започаткованої Указом Президента України "Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001—2005 роки" [31] земельної реформи, основні завдання якої є актуальними і сьогодні:

— забезпечення дальшого розвитку відносин власності на землю;

— удосконалення земельних відносин у сільськогосподарському виробництві;

— подальше реформування земельних відносин у містах та інших населених пунктах;

— розвиток ринку земель;

— розвиток кредитування під заставу землі, в тому числі іпотечного кредитування;

— удосконалення порядку справляння плати за землю;

— удосконалення моніторингу земель, порядку ведення державного земельного кадастру та оцінки земель;

— землевпорядне забезпечення проведення земельної реформи;

— підвищення ефективності державного управління земельних ресурсами;

— поліпшення організації контролю за використанням та охороною земель;

— удосконалення нормативно-правової і методичної бази розвитку земельних відносин.

Важливою складовою формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин України виступають принципи як ключові, вихідні засади організації діяльності органів державної влади, упорядкування управлінських впливів з урахуванням їх специфіки та напрямів регулювання суспільних відносин, що виникають в процесах набуття власності, користування, розпорядження, управління тощо земельними ресурсами.

Під поняттям "принцип" (principium) у перекладі з латини "основа", "походження", "початок", "першопричина", усталено розуміють загальні, вихідні, основні положення, правила, які характеризують природу, і соціальну сутність явища, його властивості, спрямованість його розвитку [23; 24; 32]. На думку дослідників, саме закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких грунтується організація та здійснення процесу державного управління, і які можуть бути сформульовані в певні правила, за родовою сукупністю ознак утворюють поняття "принципи державного управління" [24].

Як зазначає Н. Нижник Н.Р. [24] принципи управління є результатом узагальнення людьми об'єктивних законів та закономірностей, характерних для них загальних рис, фактів та ознак, які стають загальною підставою для їхньої діяльності. Принципи державного управління відображають відносини суспільно-політичної природи, визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність компонентів державного управління [24].

Нормативно-правовим базисом на основі останніх теоретичних напрацювань виступає нормативно-законодавче закріплення принципів державної політики в сфері земельних відносин, що дозволяє забезпечити сталість і прозорість в управлінських взаємовідносинах, систематизувати та оптимізувати процес управління, забезпечити відображення найбільш суттєвих, головних, об'єктивно-необхідних закономірностей для досягнення мети та вирішення завдань формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин України.

Обгрунтування принципів державного управління сферою земельних відносин, її регулювання, державної політики у цій сфері, їхня систематизація та класифікація є актуальною науковою проблемою, і як свідчить аналіз наукових праць [14; 29; 33; 34] відбувається постійне удосконалення змісту принципів державного управління сферою земельних відносин, класифікувати які можна на основі ознак які характеризують рівень узагальнення (загальні принципи), специфіки, об'єктної та суб'єктної спрямованості управлінських процесів (спеціальні принципи), які відображають сутність організації та функціональної спрямованості окремих управлінських процесів (процесуальні принципи), за вихідними умовами удосконалення управлінських процесів (принципи оптимізації) тощо.

У науковій праці Титаренко Т.Г. [14] грунтовно висвітлено і систематизовано напрацювання вчених за останні роки щодо визначення змісту принципів забезпечення результативності державної політики регулювання земельних відносин до яких науковці відносять: конституційності та законності, комплексності, децентралізації, субсидіарності, доступності, програмності, партнерства, відкритості, відповідальності, наукового обгрунтування. До спеціальних принципів державної політики регулювання земельних відносин відносять: 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.

У свою чергу автор на основі проведеного дослідження запропонувала дещо розширити перелік загальних принципів державної політики регулювання земельних відносин віднісши до них принципи координованості, деконцентрації, пріоритетності та поетапності, а перелік спеціальних принципів державної політики регулювання земельних відносин розширити додавши наступні: відкритості інформації про стан земельних ресурсів країни, пріоритетності екологічної складової землекористування перед економічною складовою, безконтактного надання державницьких послуг у сфері земельних відносин.

У нормативно-правових актах України визначено та законодавчо закріплено низку принципів, що регулюють загальні засади та окремі аспекти земельних відносин. Наведемо їх перелік за цільовою та предметною сферою регулювання:

— принципи реформування земельних відносин — непорушності права приватної власності на землю, включення землі у ринковий обіг, соціальної справедливості у перерозподілі земель, що перебувають у державній та комунальній власності, поєднання високої економічної ефективності та екологічної безпеки використання земель, узгодженості темпів і основних напрямів реформування земельних відносин та відносин в аграрному секторі економіки [31];

— принципи реалізації Стратегії сталого розвитку "Україна-2020", де визначені засоби реалізації стратегії, хоча укладачі стратегії їх визначають як головні передумови, а отже, за логікою принципи: суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством з відповідними зонами відповідальності — влади, провести реформи, забезпечити баланс інтересів між громадянським суспільством, державою і бізнесом, гарантувати дотримання прав людини, прозорості і якості; бізнесу — підтримувати та розвивати державу, бізнес-середовище та громадянське суспільство, сумлінно сплачувати податки, здійснювати інвестування в економіку держави, чесної праці та конкуренції; громадянського суспільства — контролювати владу, жити відповідно до принципів гідності та неухильно додержуватись законів України [30];

— принципи земельного законодавства — поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва, забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування та розпорядження землею, крім випадків передбачених законом, забезпечення раціонального використання та охорони земель, забезпечення гарантій прав на землю, пріоритету вимог екологічної безпеки [5].

Наступною групою принципів державного регулювання земельними відносинами виступають спеціальні принципи, а саме:

— принципи проведення оцінки землі — законності, єдності методологічного та інформаційного простору у сфері оцінки землі, безперервності процесу оцінки земель, доступності використання даних з оцінки земель, рівності перед законом суб'єктів оціночної діяльності у сфері оцінки земель [35];

— принципи землеустрою — законності, науково обгрунтованого розподілу земельних ресурсів, використання та охорона земель із врахуванням конкретних зональних умов, узгодженості екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства, створення умов для реалізації суб'єктами земельних відносин їхніх конституційних прав на землю, забезпечення пріоритету сільськогосподарського землеволодіння і землекори-

стування, забезпечення пріоритету вимог екологічної безпеки, охорони земельних ресурсів, відтворення родючості грунтів тощо [36];

— принципи державної політики у сфері охорони земель — охорона земель як основного національного багатства Українського народу, пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні землі, відшкодування збитків за порушення законодавства України про охорону земель, нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси, поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності в галузі охорони земель, публічність у вирішенні питань охорони земель, використанні коштів з бюджетів на охорону земель [1].

Як свідчить проведений аналіз, не достатньо уваги законодавцем та науковою громадськістю було приділено визначенню базових принципів формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин України. На нашу думку, до принципів формування державної політики в сфері земельних відносин з точки зору впорядкування та оптимізації цього процесу, надання йому більш чіткої цільової визначеності, обгрунтованості доцільно віднести:

— цільової узгодженості та адекватності, зміст якого полягає у необхідності визначення цілей державної політики на основі врахування суспільних, державних, приватних інтересів, реального стану справ у сфері земельних відносин, їх ієрархічного збалансування за пріоритетністю щодо отримання стратегічних результатів які є вагомими для суспільства в цілому, а не окремих учасників земельних відносин;

— соціальної спрямованості, яка передбачає в першу чергу задоволення потреб громадян, всього українського народу щодо вирішення завдань продовольчої, екологічної безпеки, забезпечення належних і безпечних умов територіального розселення, гарантування права рівного доступу усім громадянами, який має бути під захистом держави, щодо набуття, користування та розпорядження землею, обмеження процесів монополізації земельних ресурсів, зосередження їх у приватній власності олігархічне-кримінальних груп;

— критеріальності і прогнозованості, полягає в необхідності побудови процесу формування державної політики в сфері земельних відносин на основі чітко визначених загальних критеріїв за пріоритетними напрямами політики, і уточнюючих їх групах показників із визначенням бажаних, нормативно-прогнозних кількісно-якісних значень, які характеризували б якість та ефективність державної політики в сфері земельних відносин.

Принципи реалізації державної політики в сфері земельних відносин мають забезпечити ефективність та високу якість управлінських процесів, діяльності органів державної влади в ході реалізації програмних заходів визначених державною політикою, які мають забезпечити вирішення завдань та досягнення мети, а саме:

— оптимальності у функціонально-ієрархічній взаємодії органів державної влади, яка має передбачати чітке розмежування функцій і обсягів повноважень, цільову конкретизацію управлінських процесів, визначення окреслених сфер відповідальності, забезпечення гнучкої координації взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування;

— інформатизації та технічної автоматизації управлінського процесу, який передбачає максимальне використання комп'ютерних систем та автоматизованих програмних комплексів управління процесами збору, систематизації, обліку та обробки даних, систем прийняття рішень на основі алгоритмів аналізу даних юридичних та фізичних осіб щодо набуття власності, користування та розпорядження земельними ресурсами, створення ефективних інформаційних мереж комунікації між органами державного управління відповідних організаційно-структурних рівнів;

— громадського контролю за процесом реалізації державної політики в сфері земельних відносин, який полягає в налагодженні ефективної системи взаємодії між громадськими інституціями, громадянами, юридичними особами та органами державної влади, місцевого самоврядування в частині забезпечення доступу до інформації в сфері земельних відносин, прозорості та легітимності управлінських рішень, створення системи громадської протидії корупції в органах державної влади в процесі прийняття і виконання рішень щодо володіння, користування та розпорядження землею.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що пріоритетну роль у процесах формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин України відіграють органи державного управління та місцевого самоврядування, які виступають консолідуючим та системно-керівним чинником розвитку земельних відносин в Україні, а ефективність їх діяльності визначальною мірою залежить від наукової розробленості та обгрунтованості інституціонального та правового забезпечення, що і стане предметом розгляду наступного підрозділу роботи.

Перспективою подальших розвідок цієї проблематики є, на наш погляд, дослідження законодавчо-інституційних засад формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин України.

Література:

1. Закон України "Про охорону земель" [Електронний ресурс]: Верховна Рада України; Закон від 19.06.2003 № 962-IV. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/962-15

2. Андрейцев В.І. Об'єкти земельних правовідносин за новим Земельним кодексом України [Текст] / В.І. Андрейцев // Науково-практичні коментарі. — 2002. — № 2. — С. 3—19.

3. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: монографія [Текст] / В.В. Носік. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — С. 496.

4. Экономическая теория: политэкономия: учебник [Текст] / Под ред. В.Д. Базилевича. — М.: Рыбари; К.: Знання, 2009. — 870 с.

5. Земельний кодекс України [Електронний ресурс]: Верховна Рада України. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14

6. Шульга М.В. Правові засади державної земельної політики України [Текст] / М.В. Шульга // Право України. — 2012. — № 7. — С. 22—27.

7. Мірошниченко А.М. Земельне право України: підручник [Текст] / А.М. Мірошниченко. — К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. — 712 с.

8. Земельні ресурси в майновому обороті [Текст] / В. Єрмоленко // Право України. — 2004. — № 6. — С. 43—46.

9. Сташенко В.Ю. Стратегічне управління земельними ресурсами на регіональному рівні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук держ. упр.: спец. 25.00.02 "механізми державного управління" / Сташенко В.Ю. — К., 2016. — 23 с.

10. Земля, як економічна категорія та об'єкт господарського обліку [Електронний ресурс]: Все о бухгалтерском учете. — Режим доступу: http://dt-kt.net/articles/article-63/

11. Региональная экономика: [учебн. для вузов] / Т.Г. Морозова, М.П. Победина, Г.Б. Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г. Морозовой. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ, 2001. — 472 с

12. Региональная экономика: учебник / Под. ред. В.И. Видяпина и М.В. Степанова. — М.: ИНФРА-М, 2007. — 666 с.

13. Регіональна економіка: тексти лекцій / О.В. Ольшанська, М.І. Фащевський, І.В. Білоконь та ін.; За заг. ред. М.І. Фащевського, О.В. Ольшанської. — К.: КНЕУ, 2009. — 328 с.

14. Титаренко Т.Г. Формування та реалізація державної політики регулювання земельних відносин в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук держ. упр.: спец.: 25.00.02 "механізми державного управління" / Титаренко Т.Г. — Івано-Франківськ, 2016. — 22 с.

15. Сташенко В.Ю. Стратегічне управління земельними ресурсами на регіональному рівні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук держ. упр.: спец. 25.00.02 "механізми державного управління" / Сташенко В.Ю. — К., 2016. — 23 с.

16. Строкань В.І. Діяльність органів місцевого самоврядування як суб'єкта земельних відносин в Україні: дис... канд. наук держ. упр.: 25.00.04 / Строкань В.І. — Дніпропетровськ, 2012. — 245 с.

17. Пахомов В.В. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин: монографія / В.В. Пахомов; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.М. Куліша. — Суми: Сумський державний університет, 2016. — 549 с.

18. Мілімко Л.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Л.В. Мілімко; Нац. ун-т Держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2009. — 24 с.

19. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішний. — К.: Міленіум, 2003. — 256 с.

20. Бойко-Бойчук О. Семантичний аналіз та визначення категорії "державне регулювання" / О. Бойко-Бойчук // Вісник НАДУПУ. — 2007. — № 3. — С. 46—58.

21. Державне управління: словник-довідник / [уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар та ін.]; за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с.

22. Ком'яков О.М. Державне регулювання економіки / [І.Р. Михасюк, А.Д. Мельник, М. Крупка, З. Залога]. — К.: Атіка, Ельга-Н, 2000. — 592 с.

23. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. — Вид. 2-е доп. та перероб. / В.Я. Малиновський. — К.: Атіка, 2003. — 576 с.

24. Нижник Н.Р. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посіб. / Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко. — Львів: Вид-во Нац. ун-ту. "Львівська політехніка", 2002. — 352 с.

25. Гасюк І.Л. Механізми фінансового регулювання розвитку сфери фізичної культури і спорту в Україні / І.Л. Гасюк // Теоретичні та практичні питання державотворення. — 2013. — № 12. — С. 51—66.

26. Титаренко Т.Г. Поняття державного регулювання і державного управління земельними відносинами [Текст] / Т.Г. Титаренко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки. — 2014. — № 4. — С. 72—78.

27. Енциклопедія державного управління: у 8 т.: [Т. 2.: Методологія державного управління] / Наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. — К.: НАДУ, 2001. — 692 с.

28. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / [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.

29. Боклаг В.А. Формування та розвиток державної політики у сфері управління земельними ресурсами в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. наук держ. упр.: спец. 25.00.02 "механізми державного управління"/ Боклаг В.А. — Запоріжжя, 2015. — 43 с.

30. Про стратегію сталого розвитку "Україна — 2020" [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015

31. Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 30 трав. 2001р. № 372/2001 — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/372/2001

32. Колпаков В.К. Адміністративне право України [підручник] / В.К. Колпаков. — К.: Юрінком Інтнер, 1999. — 736 с.

33. Маліхін Д.М. Розвиток механізмів державного регулювання земельних відносин в Україні: дис.... канд. наук держ. упр.: 25.00.02 / Маліхін Д.М. — Київ., 2015. — 191 с.

34. Шарий Г.І. Державне регулювання земельних відносин в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук держ. упр.: спец.: 25.00.02 "механізми державного управління" / Шарий Г.І. — Запоріжжя. 2010. — 23 с.

35. Закон України "Про оцінку земель" [Електронний ресурс]: Верховна Рада України; Закон від 11.12.2003 № 1378-IV — Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1378-15

36. Закон України "Про землеустрій" [Електронний ресурс]: Верховна Рада України; Закон від 22.05.2003

№ 858-IV — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/858-15

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On the Protection of Land", available at: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/962-15 (Accessed 21 July 2018).
2. Andreytsev, V.I. (2002), "Objects of land legal relations under the new Land Code of Ukraine", vol. 2, pp. 3-19, Kyiv, Ukraine.
3. Nosik, V.V. (2006), "Ownership of the land of the Ukrainian people" [monohrafiia], Kyiv, Ukraine.
4. Bazilevich, V.D. (2009), "Economic theory: political economy" [pidruchny'k], Moscow, Russia.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Land Code of Ukraine, available at: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14 (Accessed 21 July 2018).
6. Shulga, M.V. (2012), "Legal bases of the state land policy of Ukraine", vol. 17, pp. 22-27, Kyiv, Ukraine.
7. Miroshnichenko, A.M. (2009), Land law of Ukraine [pidruchny'k], Kyiv, Ukraine.
8. Yermolenko, V. (2004), "Land resources in property turnover", vol. 6, pp. 43—46, Kyiv, Ukraine.
9. Stashenko, V.Yu. (2016), "Strategic management of land resources at the regional level", Ph.D. Thesis, Mechanisms of public administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
10. Land as an economic category and object of economic accounting, available at: http://dt-kt.net/articles/article-63/ (Accessed 22 July 2018).
11. Regional economy (2001), [pidruchny'k], Moscow, Russia.
12. Vidyapina, V.I. and Stepanova, M.V. Regional economy (2007), [pidruchny'k], Moscow, Russia.
13. Regional economy (2009), [teksty' lekcij], Kyiv, Ukraine.
14. Titarenko, T.G. (2016), "Formulation of the realization of the sovereignty of the land regulations in Ukraine Ph.D. Thesis, Mechanisms of public administration", National Technical University of Oil and Gas, Ivano-Frankivsk, Ukraine.
15. Stashenko, V.Yu. (2016), "Strategic management of land resources at the regional level", Ph.D. Thesis, Mechanisms of public administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
16. Strokan, V.I. (2012), "Activities of local self-government bodies as subjects of land relations in Ukraine", Abstract of Ph.D. dissertation, Local Government, Dridu Nadu Pry Prezydentovi Ukrayiny, Dnipropetrovsk, Ukraine.
17. Pakhomov, V.V. (2016), "Administrative-legal support of supervisory and supervisory activities in the field of land relations", [monohrafiia], Sumy, Ukraine.
18. Milimko, L.V. (2009), "Administrative liability for offenses in the field of land relations", Ph.D. Thesis, Administrative law and process; finance law; information law, National University of the State Tax Service of Ukraine, Irpin, Ukraine.
19. Bakumenko, V.D. (2003), "Theoretical and organizational principles of public administration" [pidruchny'k], Kyiv, Ukraine.
20. Boyko-Boichuk, O. (2007), "Semantic analysis and definition of the category of "state regulation", vol. 3, pp. 46—58, Kyiv, Ukraine.
21. Bakumenko, V.D. and Knyazev, V.M. (2002), "Public administration: dictionary-directory", Kyiv, Ukraine.
22. Mykhasyuk, I.P. Melnik, A.D. Krupka, M. and Zaloga Z. (2009), "State regulation of Economy", Atika, Kyiv, Ukraine.
23. Malinovsky, V.Ya. (2009), "Governance" [navchal'ny'j posibny'k], Atika, Kyiv, Ukraine.
24. Nizhnik, N.R. and Olyuiko, V.M. (2002), "Public administration in Ukraine: scientific, legal, personnel and organizational principles" [navchal'ny'j posibny'k], Lviv, Ukraine.
25. Gasyuk, I.L. (2013), "Mechanisms of financial regulation of development of sphere of physical culture and sports in Ukraine", vol. 12, pp. 52—56, Kyiv, Ukraine.
26. Titarenko, T.G. (2014), "Concept of state regulation and state management of land relations", vol. 4, pp. 72—78, Chernigov, Ukraine.
27. Kovbasiuk, Y.V. (2001), "Encyclopedia of Public Administration", [T. 2, Methodology of Public Administration], NADU, Kyiv, Ukraine.
28. Kovbasiuk, Y.V. Troshchinsky, V.P. Surmin, J.P. (2010), [Encyclopedic Dictionary of the government], Kyiv, Ukraine.
29. Boklag, V.A. (2015), "Formation and development of state policy in the field of land resources management in Ukraine", Ph.D. Thesis, Mechanisms of public administration, Classic Private University, Zaporizhzhia, Ukraine.
30. Decree of the President of Ukraine (2015), "About the Ukraine-2020 Sustainable Development Strategy", available at: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 (Accessed 23 July 2018).
31. Decree of the President of Ukraine (2001), "About the Main Directions of the Land Reform in Ukraine for 2001—2005", available at: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/372/2001 (Accessed 24 July 2018).
32. Kol'kov, V.K. (1999), "Administrative Law of Ukraine", [pidruchny'k], Kyiv, Ukraine.
33. Malikhin, D.M. (2015), "Development of mechanisms of state regulation of land relations in Ukraine", Abstract of Ph.D. dissertation, Mechanisms of public administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
34. Shariy, G.I. (2010), "State regulation of land relations in Ukraine", Ph.D. Thesis, Mechanisms of public administration, Classic Private University, Zaporizhzhia, Ukraine.
35. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On land valuation", available at: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1378-15 (Accessed 24 July 2018).
36. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On Land Management", available at: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/858-15 (Accessed 24 July 2018).

Стаття надійшла до редакції 25.07.2018 р.