

**О. М. Руденко**

доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри публічного управління та менеджменту організацій  
Національного університету «Чернігівська політехніка»

**Я. Ю. Конопля**

аспірант кафедри публічного управління та менеджменту організацій  
Національний університет «Чернігівська політехніка»

## ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена визначенню ключових аспектів та принципів державної політики щодо використання земельних ресурсів в Україні. Доведено, що реалізація земельної реформи внесла зміни щодо існуючих раніше підходів до методів та інструментів державної політики у сфері використання земельних ресурсів. Поступове розширення спектру засобів регулювання і важелів впливу від суто адміністративних до економічних було спричинене трактуванням землі як нерухомого майна, реформою децентралізації та введенням земель сільськогосподарського призначення в обіг. З'ясовано потребу у докорінних змінах щодо основних підходів, методів і принципів державної політики щодо земельних ресурсів, зокрема в частині використання земельних ресурсів. Визначено, що на сьогодні в Україні не існує уніфікованого загальновизнаного чи закріпленого в законодавчому порядку визначення поняття державної політики використання земельних ресурсів. Відповідно думки вчених щодо трактування цієї дефініції носять різний характер. Проаналізовано сучасні підходи до визначення поняття державної політики щодо використання земельних ресурсів. Досліджено нормативно-правову базу щодо регламентації принципів державної політики щодо використання земельних ресурсів в Україні. Визначено, що принципи державної політики щодо використання земельних ресурсів можна трактувати, як базові організаційні засади діяльності державних органів, порядку прийняття і реалізації ними управлінських рішень відповідно до особливостей і спрямування регуляторних аспектів взаємовідносин під час набуття прав власності, розпорядження, управління або використання земельних ресурсів. З'ясовано, що сучасні принципи державної політики щодо використання земельних ресурсів в Україні передбачають: верховенство права та повага до прав приватної власності; прозорість, підзвітність та передбачуваність; орієнтація на ринкові відносини та ринкове регулювання; інклюзивність. Наведені принципи закладені в стратегії земельної реформи відповідають принципам «Національної економічної стратегії-2030».*

**Ключові слова:** земля; земельні ресурси; політика; державне управління; земельні відносини.

**Постановка проблеми.** Наша країна володіє найбільшою територією і найбільш якісними ґрунтами на Європейському континенті. Так, понад 70% загальної площі України займають землі сільськогосподарського призначення, а це 42,7 млн. га, в тому числі 33 млн. га становить рілля. Для порівняння: у Франції цей показник становить 18 млн. га, у Німеччині – 12 млн. га, а у Польщі рілля займає 11 млн. га [1]. Третина від світового запасу найбільш родючих ґрунтів – чорноземів зосереджена на нашій території. Вдале географічне розташу-

вання української держави сприяє налагодженню економічних зв'язків не тільки з країнами Європи, а й Азії, Африки та Близького Сходу. Такі природні переваги повинні посилювати агропромисловий потенціал України на шляху до економічного розвитку.

Характер державної політики щодо використання земельних ресурсів після земельної реформи та відкриття ринку землі зазнав суттєвих змін. На сьогодні формування і реалізація державою такої політики є складним та багатоаспектним процесом, що потребує нових

підходів, заснованих на науковій складовій та сучасних викликах сьогодення. Актуальності це питання також набуває у зв'язку з прискоренням євроінтеграційних процесів та необхідністю наближення вітчизняних регулятивних процесів до норм і стандартів ЄС. Подальше долучення України до європейського економічного простору та її сталий соціально-економічний розвиток неможливі без формування принципів чіткої ефективної державної політики використання земельних ресурсів.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Відповідно до проведеного аналізу останніх досліджень і публікацій питання державної політики у сфері використання земельних ресурсів цікавили таких науковців, як Бойко А. [2], Третяк А., Третяк В., Курильців Р., Прядка Т., Третяк Н. [3], Шульга М. [4], Шарий Г., Тимошевський В., Міщенко Р., Юрко І. [5], Сташенко В. [6], Гуцуляк Ю. [7], Літошенко О. [8], Медвецька Т. [9], Ясінецька І. [10] та інші.

Основна увага авторів зосереджена на державному управлінні земельними ресурсами в контексті їх використання та охорони, а також на правових аспектах такого управління.

**Виділення недосліджених частин загальної проблеми.** Однак в сучасних реаліях більш ґрунтовного наукового підходу потребують питання виявлення особливостей та формування принципів державної політики щодо використання земельних ресурсів в контексті функціонування ринку землі, децентралізації та євроінтеграційних процесів.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є визначення принципів державної політики щодо використання земельних ресурсів в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Реалізація земельної реформи внесла зміни щодо існуючих раніше підходів до методів та інструментів державної політики у сфері використання земельних ресурсів. Поступове розширення спектру засобів регулювання і важелів впливу від суто адміністративних до економічних було спричинене трактуванням землі як нерухомого майна, реформою децентралізації та введенням земель сільськогосподарського призначення в обіг. Це потребує докорінних змін щодо основних підходів, методів і принципів державної політики щодо земельних ресурсів, зокрема в частині використання земельних ресурсів. Слід зазначити, що на сьогодні в Україні не існує уніфікованого загальноновизнаного чи закріпленого в законодавчому порядку визначення

поняття державної політики використання земельних ресурсів. Відповідно думки вчених щодо трактування цієї дефініції носять різний характер.

Бойко А. зазначає, що «державна політика формується і реалізується в процесі здійснення управлінської діяльності органами державної влади в сфері земельних відносин» [2].

Загальновідомим є визначення терміну "державна політика" як дії системи органів державної влади згідно із визначеними цілями, напрямками, принципами з метою вирішення сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільного життя [11]. В Енциклопедичному словнику з державного управління [12] знаходимо наступне трактування цього поняття: «земельна політика – це система державних заходів, спрямованих на розвиток, удосконалення або докорінну зміну суспільних відносин щодо володіння, користування і розпорядження землею».

Деякі науковці наголошують, що визначення цієї дефініції не може бути обмежене в контексті лише відносин власності на земельні ресурси, слід також враховувати інші види земельних відносин [13; 14]. З такої точки зору, найбільш логічним нам видається визначення Титаренко Т. [14], згідно з яким, 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.

Деякі науковці розглядають державну політику використання земельних ресурсів як результат, згенерований сукупністю дій попереднього формування державної політики та реалізації державної політики [2]. Відповідний результат може давати застосування ефективного механізму державного регулювання та контролю, заснованого на застосуванні економічних і правових інструментів впливу на процеси земельних взаємовідносин.

Поняття «формування державної політики щодо використання земельних ресурсів» і поняття «реалізації державної політики щодо використання земельних ресурсів» розрізня-

ються як своїм змістовним наповненням, так і послідовністю процесів.

Для характеристики цих понять, найбільш вдалим, на наш погляд, є визначення Бойко А., що формування державної політики щодо використання земельних ресурсів є системним, впорядкованим процесом, який здійснюють уповноважені органи державної влади, щодо розробки та наукового обґрунтування стратегічної мети, напрямів, завдань, механізмів та термінів реалізації заходів щодо забезпечення розвитку та удосконалення відносин використання земельних ресурсів в Україні [2].

Реалізацію державної політики використання земельних ресурсів можна визначити як наступний етап за процесом її формування, з яким він є взаємопов'язаним щодо зворотності зв'язку при здійсненні конкретних програмних дій. За своєю сутністю вона є координованою системою дій органів державної влади програмно-цільового характеру, спрямована на досягнення цілей державної політики щодо використання земельних ресурсів шляхом реалізації уповноваженими особами управлінських рішень за визначеними напрямами.

Ключовими елементами державної політики щодо використання земельних ресурсів є мета, цілі, напрями та принципи. Відповідно до «Стратегії розвитку земельних відносин в Україні», представленої Міністерством аграрної політики та продовольства України у травні 2021 році, подальші реформаторські дії в межах державної політики використання земельних ресурсів повинні здійснюватися за трьома напрямами:

1. Забезпечення прозорості та ефективності ринку земель.

2. Надання об'єднаним територіальним громадам земельні ресурси та інструменти для розвитку на місцевому рівні.

3. Забезпечення рівноправних умов на ринку землі через полегшення доступу до кредитних ресурсів та адаптації державної підтримки для малих фермерів [1].

Реалізація зазначених напрямів ґрунтується на принципах, які мають бути невід'ємним елементом розробки та впровадження державної політики щодо використання земельних ресурсів в Україні. Принципи зазначеної політики можна трактувати, як базові організаційні засади діяльності державних органів, порядку прийняття і реалізації ними управлінських рішень відповідно до особливостей і спрямування регуляторних аспектів взаємовідносин під час

набуття прав власності, розпорядження, управління або використання земельних ресурсів.

Термін «принцип» (лат. *principium*) дослівно перекладається як «основа», «першопричина», «початок», «походження». В загальному розумінні це поняття відображає базові положення (правила), що надають характеристику природі та сутності явищ, їх ознак та властивостей, напрямів його розвитку та кінцевих цілей [2; 14; 15]. Під принципами державного управління більшість науковців розуміє взаємозв'язки, основи управління, відносини, закономірності, що становлять фундамент розробки та реалізації державного управління, та які можуть бути сформульовано у вигляді правил згідно із переліком певних спільних властивостей [15].

Нижник Н. та Олуйко В. зазначають, що принципи управління являють собою наслідок узагальнення об'єктивних закономірностей, властивостей та ознак, що можуть бути основою для реалізації керівних дій. Принципи державного управління відбивають риси суспільно-політичних відносин, характеризують сенс, організаційну структуру та природу складових державного управління [15].

Зазначені вище напрями державної політики у сфері реалізації «Стратегії розвитку земельних відносин в Україні» (2021) спираються на наступні принципи:

– Верховенство права та повага до прав приватної власності. Закон є єдиним та однаковим для виконання та звітування для всіх осіб та організацій. Права щодо володіння, розпорядження, інвестування та комерціалізації власного майна окремих осіб/груп повинні чітко регламентуватись та захищатись.

– Прозорість, підзвітність та передбачуваність. Діяльність публічних осіб, керівників, державних службовців повинна бути публічною, зрозумілою, передбачуваною та відповідальною. Представники державної служби повинні нести відповідальність як за свої дії, так і за свою бездіяльність. В разі здійснення порушення, недоліки повинні бути виправлені. Аналіз та оцінка фактичних результатів застосування певних дій становить головний фактор забезпечення якісного ефекту від реалізації державної політики та програм.

– Орієнтація на ринкові відносини та ринкове регулювання. Державне втручання у виробничий процес та товарообіг повинно обмежуватись відповідно до регуляторної та контрольної необхідності, за винятком окремих обґрунтованих випадків.

– Інклюзивність. Всі дотичні до процесів використання земельних ресурсів повинні мати можливість бути залученими та впливати на ухвалення рішень щодо ресурсів, які їм належать. Не допускається дискримінація за будь-якою ознакою. Сторони угоди несуть обопільну відповідальність та ризики. Перевага надається сталому розвитку, що відповідає реаліям сьогодення та враховує потреби майбутніх поколінь узгоджено з економічними, екологічними і соціальними факторами [1].

Наведені принципи закладені в стратегії земельної реформи відповідають принципам «Національної економічної стратегії-2030» (НЕС-2030) [16], яка була затверджена Урядом України у 2021 році.

Таким чином, стратегія земельної реформи відповідає Стратегічному пріоритету «Забезпечення проведення стимулюючої та дорадчої аграрної політики». В межах даного напрямку передбачається формування системи моніторингу земельних відносин, дерегуляція сфери землеустрою, цифровізацію адміністративної роботи і дозвільних процедур у сфері земельних відносин, децентралізація управління земельними ресурсами, спрощення доступу до фінансування для дрібних сільськогосподарських підприємств та фермерських господарств шляхом створення Фонду часткового гарантування кредитів, консолідацію земель, детінізацію земельних відносин через створення системи податкових заохочень, розбудову національної інфраструктури геопросторових даних.

Принципи вищезгаданої стратегії також узгоджені зі «Стратегією зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року» [17] з метою підвищення рівня надходжень від повноцінного та ефективного функціонування ринку землі.

**Висновки і пропозиції.** Отже, реалізація напрямів державної політики щодо використання земельних ресурсів ґрунтується на принципах, які мають бути невід’ємним елементом розробки та впровадження такої політики в Україні. Принципи зазначеної політики можна трактувати, як базові організаційні засади діяльності державних органів, порядку прийняття і реалізації ними управлінських рішень відповідно до особливостей і спрямування регуляторних аспектів взаємовідносин під час набуття прав власності, розпорядження, управління або використання земельних ресурсів.

#### Список використаної літератури:

1. Біла книга. Стратегія розвитку земельних відносин в Україні. Міністерство аграрної політики та продовольства України: офіційний веб-сайт.

- URL: [https://minagro.gov.ua/storage/app/sites/1/PDF/Land-strategy\\_220530\\_092343.pdf](https://minagro.gov.ua/storage/app/sites/1/PDF/Land-strategy_220530_092343.pdf)
- Бойко А. О. Теоретичні основи та принципи державної політики у сфері земельних відносин в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. Київ, 2018. № 16. С. 114–122.
  - Управління земельними ресурсами та землекористуванням: базові засади теорії, інституціалізації, практики: монографія / А.М. Третяк, В.М. Третяк, Р.М. Курильців, Т.М. Прядка, Н.А. Третяк; [за заг. ред. А.М. Третяка]. – Біла Церква: «ТОВ «Білоцерківдрук», 2021. 227 с.
  - Шульга М.В. Правові засади державної земельної політики України. *Право України*. 2012. № 7. С. 22–27.
  - Управління земельними ресурсами: [навчальний посібник] / Г.І. Шарий, В.В. Тимошевський, Р.А. Міщенко, І.А. Юрко. Полтава: ПолтНТУ, 2019. 172 с.
  - Стащенко В.Ю. Стратегічне управління земельними ресурсами на регіональному рівні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук держ. упр.: 25.00.02. К., 2016. 23 с.
  - Гуцуляк Ю.Г. Управління раціональним використанням і охороною земельних ресурсів сільськогосподарського призначення в умовах ринкової економіки: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.08.01. Львів. держ. аграр. ун-т. Л., 2000. 17 с.
  - Літошенко О. Особливості державного управління у сфері використання й охорони земель. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 8. С. 42-45.
  - Медвецька Т. В. Формування стратегії державного регулювання земельних відносин для забезпечення соціально-економічного розвитку України. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2018. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2018\\_2\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2018_2_22)
  - Ясінецька І. А. Особливості раціонального управління земельними ресурсами. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2016. Вип. 8(2). С. 127-130.
  - 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.
  - Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Троцинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
  - 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.: 25.00.02. Запоріжжя, 2015. 43 с.
14. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. Вид. 2-е доп. та перероб. К.: Атіка, 2003. 576 с.
15. Нижник Н.Р., Олуйко В.М. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посіб. Львів: Вид-во Нац. ун-ту. "Львівська політехніка", 2002. 352 с.
16. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25>.
17. Про схвалення Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.08.2019 р. № 688-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2019-%D1%80>

---

**Rudenko O. M., Konoplia Ya. Yu. Principles of government policy are in relation to the use of the landed resources in Ukraine**

*The article is devoted the decision of key aspects and principles of government policy in relation to the use of the landed resources in Ukraine. It is well-proven that realization of the landed reform made alteration in relation to existing befor going near methods and instruments of government policy in the field of the use of the landed resources. Gradual expansion of spectrum of facilities of adjusting and levers of influence from especially administrative to economic was caused interpretation of land as the real estate, by reform of decentralization and introduction of lands of the agricultural setting in an appeal. A requirement is found out in drastic alternations in relation to basic approaches, methods and principles of government policy, in relation to the landed resources, in particular in part of the use of the landed resources. Certainly, that for today there is not a compatible confessedly or fastened in a legislative order decision of concept of government policy of the use of the landed resources in Ukraine. Accordingly opinions of scientists in relation to interpretation of this definition carry different character. The modern going is analysed near the decision of concept of government policy in relation to the use of the landed resources. Investigational normatively legal base in relation to regulation of principles of public policy in relation to the use of the landed resources in Ukraine. Certainly, that principles of government policy is possible to interpret in relation to the use of the landed resources, as base organizational principles of activity of public organs, order of acceptance and realization, by them administrative decisions in accordance with features and direction of regulator aspects of mutual relations during acquisition of ownership, order, management or use of the landed resources rights. It is found out, that modern principles of public policy in relation to the use of the landed resources in Ukraine provide for: supremacy of right and respect is to the private ownership rights; transparency, accountability and predictableness; an orientation on market relations and market adjusting;inclusion. The resulted principles are stopped up in strategy of the landed reform answer principles of «National economic strategy-2030».*

**Key words:** *land; landed resources; policy; state administration; landed relations.*