

**Людмила Польська**

аспірант кафедри менеджменту, публічного управління та адміністрування  
Дніпровського державного аграрно-економічного університету

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН: ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ ТА ПРИНЦИПИ

У статті аналізуються основні поняття та засади державного регулювання земельних відносин. Розглянуті різні підходи щодо тлумачення поняття «земля», її правовий статус, основні функції та принципи теоретико-методологічного обґрунтування механізмів державного регулювання земельних відносин.

**Ключові слова:** земля, земельні ресурси, земельні відносини, цільове призначення земель, правовий режим земель, державне регулювання, землекористування, охорона земель.

**Liudmyla Polska**

PhD student of the Management and Public Administration Chair  
of Dnipro State Agrarian and Economic University

## CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR STATE LAND REGULATION: BASIC CONCEPTS AND PRINCIPLES

The basic concepts and principles of land regulation are analyzed in the article. Different approaches to the interpretation of the concept of "land", its legal status, main functions and principles are considered for theoretical and methodological substantiation of mechanisms of land regulation.

The article presents different views on the essence of the concept of "land" in terms of economics, jurisprudence and public administration. The general subject of the study of these sciences: the development and improvement of social relations, led to their choice. In the article, on the basis of complex analysis of the concept of "land", its legal status and functions, it is proposed to clarify this term, which defines land as the territorial basis of the state and its sovereignty, acts as a spatial basis for human and society life, location of natural objects and ecosystems, a major productive tool in agriculture and forestry, which determines national wealth and is under the special protection of the state. Based on the proposed term, and a thorough analysis of land features, the multifunctional nature of the land category and its main features were determined. The main features are: uniqueness, value, naturalness, irreplaceability, localization, immobility, completeness and limitedness. Given the special legal status of the earth, and its extraordinary role in the maintenance of human and social life, and in general of the entire ecosystem of the Earth, the following functions were distinguished: environmental, social and economic, which in turn include a large number of diverse functions according to their functional and economic and legal purpose: political, spatial, environmental, wellness, recreational, cultural, industrial, food, etc., which in turn is fully consistent with enshrined in land law principle of combination of features using land as a territorial basis, natural resources and basic means of production.

Therefore, the theoretical and methodological analysis of the conceptual bases of state management of land resources is important enough for further improvement of mechanisms of state regulation of land relations aimed at ensuring the rational use, protection and restoration of land, thereby creating the conditions for the development of a legal and prosperous state, as for present and future generations.

**Key words:** land, land resources, land relations, land functions, land legal regime, public regulation, land regulation, land protection.

Постановка  
проблеми

Земля є важливим природним ресурсом, як для виживання та процвітання людства, так і для підтримки життєдіяльності всіх наземних екосистем. Протягом тисячоліть люди ставали все більш прогресивними у використанні земельних ресурсів, забуваючи, що всі природні ресурси в світі – обмежені, в той час як людські потреби – безмежні. Збільшення попиту та тиск на земельні ресурси вже зараз проявляється у зниженні виробництва продукції рослинництва, погіршенні якості та кількості ґрунтів, а також посиленні конкуренції за землю. Світова продовольча і сільськогосподарська організація об'єднаних націй (Food and agricultural organization of the United Nations, далі – ФАО ООН) зосереджує увагу на ролі людства як ефективних менеджерів, а не експлуататорів, від-

повідальних за захист прав майбутніх поколінь та збереження земель як основи світової екосистеми. Отже, вдосконалення державного регулювання земельних відносин є важливою складовою розбудови правової і заможної держави, як для теперішніх, так і майбутніх поколінь. Незважаючи на велику кількість досліджень в галузі державного управління, саме поняття та основні засади державного регулювання земельних відносин потребують більш детального опрацювання.

Аналіз  
останніх  
досліджень  
і публікацій

Досить важливими для вивчення теми даного дослідження вляються наукові праці в галузі державного управління, юридичної науки та економіки. В концептуальному плані

© Польська Л. О., 2020.

дослідження питання сутності землі та земельних ресурсів як основного засобу виробництва досліджені в працях таких вчених-економістів, як: С. Дорогунцев, П. Русак, Ю. Кулаковський, Б. Данилишин, Т. Дудар, Н. Третяк, В. Носік, І. Мачуська та інших. В юридичному аспекті поняття «землі» її функціональні властивості досліджували такі вчені: П. Кулинич, А. Мірошниченко, В. Книш, В. Андрейцев, І. Костяшкін, В. Шульга, В. Носік, Н. Барбашов, А. Погребний, І. Каракаш, Ю. Шемшученки та ін. Важливими для формування методико-теоретичних засад механізмів державного регулювання земельних відносин являються праці в галузі державного управління: В. Баштанника, А. Пугача, М. Ковальського, Т. Титаренко, О. Літошенко, В. Сташенко, І. Кошкалда, О. Невмержицького, В. Боклаг та інших.

Мета

Метою статті є аналіз вітчизняних та зарубіжних наукових досліджень щодо визначення поняття «землі», «земельних відносин», їх основних властивостей та функцій, а також формування загально-теоретичних засад для формування понятійно-категоріального апарату в галузі державного регулювання земельних відносин та обґрунтування механізмів державного регулювання земельних відносин.

Виклад  
основного  
матеріалу

Відповідно до ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [1]. Це конституційне положення закріплено в ст.1 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) [2] і в ст. 373 Цивільного Кодексу України (далі – ЦКУ) [3]. Воно має принципово важливе значення для врегулювання земельних відносин. Саме поняття «земля» досить багатозначне, і його визначення залежить від контексту, в якому використовується. В контексті правового регулювання термін «земля» визначається як планета, природний об'єкт, земна куля, частина космічної системи, як середовище проживання людини, що охоплює земну і повітряну оболонку земної кулі, її надра, поверхню і ландшафт, тваринний і рослинний світ. Термін «земля» у земельному праві розуміється як поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею [4]. Слід наголосити на тому, що поряд із регулятивним визначенням поняття «земля», існують і інші трактування даного терміну в різних галузях науки. Для більш ґрунтовного дослідження проведемо аналіз визначення поняття «землі», з точки зору економічної та юридичної науки, які на наш погляд найбільш тісно взаємодіють в контексті предмету дослідження питань розвитку та удосконалення суспільних відносин з наукою державного управління.

В економічній теорії, земля визначається як основний засіб виробництва. Землі в такому значенні притаманні унікальні властивості, що використовуються людиною і суспільством для забезпечення своєї життєдіяльності. В класичній економіці, вирізняли три фактори виробництва: земля, труд і капітал. Земля розглядалась як «унікальний і невичерпний дар природи» [5]. Ще класик економічної науки В. Петті називав землю найважливішим чинником виробництва, і «матір'ю усього багатства», а труд – «батьком багатства»

[6]. В сучасній економіці поняття «землі» розглядається більш широко і включає в собі всі природні ресурси, включаючи корисні копалини, ліси, водні та земельні ресурси. Так, Ю. П. Кулаковський визначає землю як унікальну багатофункціональну основу і складову частину економічного процесу, включаючи власне виробництво життєво важливих засобів та ресурсів, їх розподіл, обмін та споживання [7]. І. Б. Мачуська пропонує таку редакцію визначення поняття «землі» як найважливішої складової навколишнього природного середовища, національне багатство України, яке знаходиться в межах її кордонів, характеризується особливістю природної структури (рельєфом), різноманітним ґрунтовим покривом, природними ландшафтами, одночасно є засобом виробництва, операційним базисом [8]. С. І. Дорогунцев зазначає, що «земля» – це територія суші або її частина (земельна ділянка) з ґрунтами, іншими природними компонентами ландшафту, що органічно поєднані і функціонують разом з нею, є об'єктами власності та господарської діяльності, що здійснюються на основі законодавства України. Схожі поняття надають і інші вчені економісти, такі як: П. П. Русак, Б. М. Данилишин, Т. Г. Дудар.

З точки зору юридичної науки, В. В. Носік приводить наступне визначення: «земля (як основне національне багатство) – це розташована над надрами в межах державних кордонів частина земної поверхні з родючим шаром ґрунту, який використовується для виробництва у сільському господарстві абсолютної і додаткової вартості, що має розподілятися між сільським господарством, промисловістю і державою через приватну і суспільну форми власності за об'єктивним природним законом прогресивного економічного розвитку суспільства, що забезпечує збереження і підвищення родючості ґрунту, відновлення людської праці і розширене відтворення капіталу з метою забезпечення потреб та інтересів кожного громадянина і всього українського народу» [9]. Також комплексне поняття «землі» надають А. А. Погребний та І. І. Каракаш: «земля – це частина земної кори, розташованої над надрами, яка має ґрунтовий шар та територію, на котру розповсюджується суверенітет держави». Ю. С. Шемшученко підкреслює важливість землі в якості матеріального ресурсу, а також вказує на її екологічну і соціальну функцію. Н. В. Барбашов підкреслює, що «земля» є одним із природних ресурсів, що відіграє важливу екологічну, економічну і політичну роль у житті людини і є основним засобом виробництва в сільському і лісовому господарстві. В. І. Андрейцев окрім загальних ознак досить ґрунтовно досліджує юридичні ознаки землі, він вказує на державно-територіальне значення в межах кордонів, як матеріальну основу суверенітету і національної безпеки держави; залежно від її функціонального призначення перебуває на праві власності українського народу [10]. В. І. Андрейцев визначає, що земля – це різновид об'єктів матеріального світу, але особливий за своїм положенням, географічною, біологічною, адміністративно-територіальною, екологічною цінністю, що потребує особливого режиму охорони. Національна цінність землі полягає в невичерпаності її властивостей для задоволення матеріальних, рекреаційних та інших потреб. ФАО ООН визначає термін «земля» як окреслену ділянку земної поверхні Землі, що охоплює всі аспекти біосфери безпосередньо над

або під цією поверхнею, включаючи наземний клімат, форми ґрунту та рельєфу, гідрологію поверхні (включаючи мілководні озера, річки та болота), поверхневі осадові шари та пов'язаний з ними запас ґрунтових вод, рослинні та тваринні популяції, структуру поселень людини та фізичні результати минулої та теперішньої діяльності людини (терасування, спорудження води та водовідведення, дороги, будівлі тощо) [11].

В цьому контексті неможливо не згадати ще одну з найважливіших властивостей землі як засобу виробництва – це її ґрунтова характеристика, унікальну властивість – родючість. Саме тому землі належить особлива роль у сфері сільськогосподарського виробництва. В Законі України «Про охорону земель» від 2003 р., родючість ґрунту визначається як здатність ґрунту задовольняти потреби рослин в елементах живлення, воді, повітрі й теплі в достатніх кількостях для їх нормального розвитку, які в сукупності є основним показником якості ґрунту [4]. ФАО ООН визначає ґрунт важливим ресурсом і життєво важливою частиною природного середовища, з якого виробляється більша частина світової їжі. У той же час ґрунт забезпечує життєвий простір для людей, а також необхідні екосистемні послуги, важливі для регулювання та постачання води, регулювання клімату, збереження біорізноманіття та ін. [12]. В рамках Спільної Аграрної Політики Європейського союзу (Common Agricultural Policy – далі CAP), була представлена Доповідь «Ефективне управління ґрунтом», 5 грудня 2019 р., в якій було наведено та узагальнено факти, щодо актуальності і необхідності прийняття заходів по відновленню ґрунтів та запропоновано 9 конкретних цілей майбутньої CAP. В ній було заявлено, ґрунт має величезне значення для нашого майбутнього: «ґрунт – це сама основа для вирощування їжі, а також для виробництва кормів, текстилю, деревини та інших матеріалів. Він забезпечує нам чисту воду, біорізноманіття, переробляє поживні речовини, регулює клімат і є частиною наших ландшафтів та культурної спадщини. ґрунт важливий для нашого самопочуття та збалансованості екосистем на нашій планеті. Цей природний ресурс є крихким і обмеженим, і його потрібно ретельно захищати та правильно використовувати. В ЄС ми щороку втрачаємо лише через водну ерозію, еквівалентну ґрунтовій глибині на площі, що відповідає розміру міста Берлін. Зростаюче населення, яке потребує більшої кількості землі для виробництва продовольства, урбанізації та промисловості, здійснює на наш ґрунт додатковий тиск. На виробництво 1 см родючого ґрунту може знадобитися до 1000 років, але втратити його можна лише за пару років. Нам потрібно діяти для збереження та відновлення наших ґрунтів» [13].

Узагальнюючи визначення науковців та дослідників в сфері земельних відносин, можна зробити висновок, що всі дослідники наголошують на надзвичайній цінності землі, її незамінній ролі у забезпеченні розвитку та життєдіяльності людини суспільства і всієї екосистеми. Враховуючи основні властивості землі, можна визначити її найбільш характерні ознаки: унікальність, цінність, природність, незамінність, локалізованість, нерухомість, вичерпність та обмеженість.

Враховуючи всі властивості та ознаки землі, в законодавстві закріплений правовий режим відносно кожної категорії земель, ст. 18 ЗКУ. Встановлення пра-

вового режиму земель надає можливість визначити порядок використання й охорони певної категорії земель, тобто встановити особливості змісту права власності щодо тієї чи іншої категорії земель, можливості використання відповідних титулів (прав) на землю, особливості управління використанням та охороною земель. Відповідно до ст. 19 ЗКУ, землі України за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії:

- а) землі сільськогосподарського призначення;
- б) землі житлової та громадської забудови;
- в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення;
- г) землі оздоровчого призначення;
- ґ) землі рекреаційного призначення;
- д) землі історико-культурного призначення;
- е) землі лісгосподарського призначення;
- є) землі водного фонду;
- ж) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Отже, при використанні земель, законодавець чітко визначив цільове призначення земель, а саме – порядок, умови, межі використання земель для конкретних цілей відповідно до категорій земель, які мають особливий правовий режим. Суб'єкти земельних відносин повинні використовувати землі за своїм цільовим призначенням. Віднесення земель до тієї чи іншої категорії здійснюється на підставі рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень. Зміна цільового призначення земельної ділянки можлива лише за умови відповідної процедури, встановленої законодавством, самовільно ані власник, ані користувач або орендар не вправі змінити цільове призначення земельної ділянки.

Для формування понятійно-категоріального апарату науки державного управління досить важливим являється запропоноване визначення В. В. Баштанником, враховуючи комплексний характер науки державного управління, який охоплює всі аспекти життя людини і суспільства, в даному визначенні досить детально та ґрунтовно розкрито значення терміну «земля» для держави в цілому: як основний територіально-просторовий складник навколишнього природного середовища в межах національної держави, закріплений поняттям національного суверенітету та концептом національної безпеки; характеризується специфічними умовами формування, існування та використання природно сформованої структури (при цьому така структура детермінована якістю ґрунтів, географічним положенням, ресурсним наповненням тощо) та особливостями сприйняття і реагування на антропогенний вплив, є основою для систем розселення біологічних індивідів; формалізований на основі права загального землекористування, доповненого специфікою норм земельного права, які передбачають приватну, колективну та державну власність на землю, суб'єктність органів державного та самоврядного управління у сфері землекористування, способи правового забезпечення режиму землекористування; є основою матеріального виробництва в галузі сільськогосподарства та забезпечує існування живих організмів (у тому числі людини)» [14]. Аналізуючи погляди законодавця, вчених та дослідників щодо визначення основних властивостей та ознак землі, можна зробити висновок, що всі перелічені визначення, цілком відпо-

відають ст. 5 ЗКУ, відповідно до якої земля поєднує в собі тріаду властивостей використання: в якості територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва. Відповідно для формування концептуальних засад науки державного управління, узагальнюючи проведений аналіз, вважаємо за доцільне запропонувати своє бачення даного терміну: «земля – це територіальна основа держави та її суверенітету, виступає просторовим базисом для життя людини і суспільства, розміщення природних об'єктів та екосистем, основний виробничий засіб в сільсько-господарському і лісовому виробництві, що визначає національне багатство та перебуває під особливою охороною держави».

Виходячи з різних підходів щодо тлумачення поняття «землі», її властивостей та особливостей використання, досить важливим являється необхідність використання земель відповідно до їх функціонального призначення, що обумовлює державне регулювання земельних відносин, та їх правовий режим використання. Різні види класифікацій функцій землі та їх значення запропоновані в дослідженнях: А. М. Шульга [15], В. В. Книш, В. В. Носік, Н. І. Титової, П. Ф. Кулинича [16], І. О. Костяшкіна [17], О. Літошенко [18] та інших. На цінності землі, яка полягає в її багатofункціональному призначенні наголошував в своїх працях В. І. Андрейцев [10], загальносоціальний характер функціонального призначення землі відзначає в своїх роботах В. М. Шульга. На важливості комплексного сприйняття властивостей і функцій землі наголошували В. В. Книш, який здійснював спеціальні дослідження принципів земельного права, виходячи з пріоритетності функцій землі (екологічної, економічної та соціальної), що в свою чергу забезпечить стале землекористування, охорону та збереження земель для майбутніх поколінь.

Відповідно до запропонованих підходів класифікації земель за їх функціональним призначенням, ми повністю погоджуємось із поглядами вчених, щодо комплексного сприйняття функцій землі з урахуванням особливостей використання відповідно визначивши: екологічну, соціальну та економічну функції, які в свою чергу включають досить велику кількість різноманітних функцій, відповідно до їх функціонального та економіко-правового призначення: політична, просторова, природоохоронна, оздоровча, рекреаційна, культурна, виробнича, продовольча та ін., що в свою чергу повністю відповідає закріпленому в земельному праві принципу поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва. Дана класифікація є дещо узагальненою, але досить важливою для розробки теоретико-методологічних основ формування механізмів державного регулювання земельних відносин, і забезпечення тим самим сприятливих умов для досягнення цілей державного регулювання земельних відносин, а саме сталого, раціонального, ефективного землекористування, охорони та відтворення земель.

Зважаючи на особливий статус землі та її надзвичайну цінність, державна політика в сфері земельних відносин повинна виходити з точки зору збереження властивостей земель як необхідної умови життєдіяльності людини, забезпечення рівно-

го права громадян на доступ до земельних ресурсів, забезпечення раціонального та ефективного використання, охорони та відтворення земель, відповідно до принципів сталого землекористування, проведення державних заходів направлених на збереження та підвищення родючості ґрунтів через визначення механізмів дотримання технологій обробки земель та їх охорони, гарантування збереження ландшафтів та біорізноманіття, для задоволення оздоровчих, рекреаційних, культурних потреб людини, забезпечення безпеки діяльності всіх господарюючих суб'єктів на землі, які своєю сумлінною працею розвивають державу і дбають про її безпеку та добробут.

#### Література.

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254-80>.
2. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
3. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
4. По охорону земель: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 962-IV. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
5. Jeannette L. Nolen. Land economics. Encyclopaedia Britannica. URL: <https://www.britannica.com/topic/land-economics>
6. Історія економічних вчень: навч. посіб.; За ред. В. В. Кириленка. Тернопіль: «Економічна думка», 2007. 233 с.
7. Кулаковський Ю. П. Управління земельними ресурсами міста (на прикладі м. Києва): автореф. дис... канд. економ. наук. Київ, 2006. С. 17.
8. Мачуська І. Б. Управління земельними ресурсами: поняття «землі», правовий статус земель, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи. Правове регулювання економіки. 2010. № 10. С. 199–211. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pre\\_2010\\_10\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pre_2010_10_21).
9. Носік В. В. Право власності на землю українського народу: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
10. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. 2-ге вид., випр. Київ: Знання, 2007. С. 157.
11. Land and Water. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). URL: <http://www.fao.org/land-water/land/en/>
12. Soils. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). URL: <http://www.fao.org/land-water/land/httpwwwfaoorgsoils-portalen/en/>
13. Panos Panagos, Arwyn Jones, Laura Aguglia, Mariusz Legowski, Benjamin Van Doorslaer, Josiane Masson and David Laureau. Efficient soil management. The Common Agricultural Policy (CAP) EU. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key\\_policies/documents/cap-specific-objectives-brief-5-soil\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-specific-objectives-brief-5-soil_en.pdf).
14. Баштанник В. В. Механізми державного управління використанням земель сільськогосподарського призначення. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2017. Вип. 1(17). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01\(17\)/9.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01(17)/9.pdf)

#### Висновки



15. Шульга А. М. Правові засади державної земельної політики України. Право України. 2012. №7. С. 22–27.

16. Кулинич П. Ф. Об'єкти земельних правовідносин в Україні: теоретичний аспект. Право України. 2014. № 5. С. 142–155.

17. Костяшкін І. О. Окремі аспекти реалізації права власності на землю Українського народу. Університетські наукові записки. 2017. № 3. С. 204–214. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2017\\_3\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2017_3_20).

18. Літошенко О. Особливості державного управління в сфері використання та охорони земель. Підприємництво, господарство і право. 2015. № 8 (236). С. 42–45.