

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО****МОЗГОВИЙ О. О.,**

кандидат юридичних наук,

докторант

(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 351.74

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.5.2.14>**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРОЦЕДУРНИЙ РІВЕНЬ ОСМИСЛЕННЯ
ПРОБЛЕМАТИКИ СУТНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

Публікація присвячена розкриттю системи завдань, принципів і напрямків формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин. Визначено кореляцію між завданнями і напрямками формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин. Сформовано систему відповідних принципів. До системи принципів формування державної політики у сфері земельних відносин, окрім тих, що вже сформовані науковою доктриною, віднесено: 1) цілісності та внутрішньої збалансованості, який полягає у застосуванні єдиних підходів до організації та порядку здійснення процесу ідентифікації проблем належного розвитку земельних відносин, пошуку шляхів їхнього вирішення; 2) наукової обґрунтованості та доказовості, що передбачає постійне удосконалення методології, прийняття рішень на основі найкращих доступних наукових доказів та використання світового досвіду в процесі розробки державної політики в сфері земельних відносин; 3) результативності та ефективності, які гарантують, що вибір засобів і методів досягнення поставлених цілей є можливим з найменшими витратами ресурсів, а оцінка досягнення цілей залежить від отриманих результатів; 4) повноти прийняття рішень, який забезпечує дотримання відповідних процедур при реалізації досліджуваної діяльності; 5) партнерства; 6) відповідальності учасників процедур формування державної політики у сфері земельних відносин. Визначені принципи формування державної політики у сфері земельних відносин більшою мірою представлені і у системі принципів її реалізації.

Дослідження узагальнено тезисом про те, що питання ідентифікації завдань, принципів і напрямків формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин є багатограним та складним. Запропоновано власне бачення розв'язання порушених питань, проте зрозуміло, що це лише один із можливих концептуальних підходів, який знайшов свій науковий вияв.

Ключові слова: *галузь земельних відносин, завдання, земельна політика, земельні відносини, напрями, принципи, реалізація державної політики, формування державної політики.*

**Mozhoviy O. O. Organizational and procedural level of understanding the
problem of the essence of state policy in the sphere of land relations**

The publication is devoted to the disclosure of the system of tasks, principles and directions of formation and implementation of state policy in the field



of land relations. The correlation between the tasks and directions of formation and implementation of state policy in the field of land relations has been determined. A system of corresponding principles has been formed. The system of principles of formation of state policy in the field of land relations, in addition to those already formed by scientific doctrine, includes: 1) integrity and internal balance, which consists in applying unified approaches to the organization and procedure for implementing the process of identifying problems of proper development of land relations, finding ways to solve them; 2) scientific validity and demonstrability, which involves constant improvement of the methodology, decision-making based on the best available scientific evidence and the use of world experience in the process of developing state policy in the field of land relations; 3) effectiveness and efficiency, which guarantee that the choice of means and methods of achieving the set goals is possible with the least expenditure of resources, and the assessment of the achievement of goals depends on the results obtained; 4) completeness of decision-making, which ensures compliance with the relevant procedures in the implementation of the researched activity; 5) partnership; 6) responsibility of participants in the procedures for forming state policy in the field of land relations. The identified principles of forming state policy in the field of land relations are also largely represented in the system of principles for its implementation.

The study is summarized by the thesis that the issue of identifying tasks, principles and directions for forming and implementing state policy in the field of land relations is multifaceted and complex. Its own vision of resolving the issues raised is proposed, however, it is clear that this is only one of the possible conceptual approaches that has found its scientific expression.

Key words: *directions, formation of state policy, implementation of state policy, land policy, land relations sector, land relations, principles, tasks.*

Вступ. Як зауважує А. Бойко, 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 думку науковиці, 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 вона визначає як системний, впорядкований процес, що здійснюють вповноважені органи державної влади, щодо розробки та наукового обґрунтування стратегічної мети, напрямів, завдань, механізмів та термінів реалізації заходів щодо забезпечення розвитку та удосконалення земельних відносин в Україні. Водночас 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 нею як програмно-цільова, системна, координована діяльність органів державної влади щодо досягнення мети державної політики земельних відносин шляхом вирішення завдань у відповідних напрямках із застосуванням механізмів державного управління [1, с. 118; 2, с. 38].

Загалом думка вченої видається методологічно обґрунтованою, проте вбачаємо доречним уточнити ще декілька важливих аспектів порушеної проблематики:

– по-перше, варто враховувати, що державну політику у сфері земельних відносин як «явище правової дійсності» і «процес її формування та реалізації» не слід ототожнювати, враховуючи наявність нормативного та процедурно-організаційного контексту. Фактично та узагальнено варто вести мову про ідеальний варіант розвитку земельних відносин, що має нормативно зафіксовані рамки та процедури їх створення, функціонування та коригування;



– по-друге, відповідні процедури об’єктивують цикл політики як певні кроки, серед яких: 1) визначення порядку денного – проблеми ідентифікуються та виносяться на розгляд. Відповідальні особи відфільтровують ті з них, на які слід звернути увагу виконавчій або законодавчій гілкам влади; 2) формулювання – аналіз і розробка політики визначають, як питання з порядку денного перетворюється на авторитетне рішення: закон, правило чи нормативний акт, адміністративний наказ або резолюцію. Формулювання політики охоплює два етапи: а) висування альтернативних політичних пропозицій, що покликані впровадити раціональність та технічний аналіз у процес; б) вибір варіанту політики серед альтернатив, включаючи варіант бездіяльності. У результаті ухвалюється обов’язкове рішення або серія рішень обраними чи призначеними посадовцями, які не обов’язково є експертами, але, ймовірно, підзвітні громадськості; 3) впровадження – затверджена політика має бути реалізована та забезпечена виконанням уповноваженим державним органом. Цей орган зобов’язаний діяти відповідно до інструкцій, закладених у політиці, але, ймовірно, буде змушений заповнити відсутні елементи та приймати рішення щодо намірів, цілей, термінів, структури програми та методів звітності. Місія органу може бути чітко визначеною або ж розмитою, але сфера його діяльності при цьому змінюється; 4) бюджетування – фінансові ресурси повинні виділятися в межах постійних щорічних бюджетних циклів. Рішення щодо бюджету зазвичай ухвалюються на основі неповної інформації та через поступові зміни з року в рік, що лише незначно відрізняються від попередніх (цей процес називають «поступовістю»). Бюджетні статті є дуже конкурентними, але критично важливими для реалізації політики; 5) оцінювання – результати політики підлягають оцінюванню. Якщо цілі визначені, можна встановити ефективність політики та її складових. Також слід виявляти й враховувати побічні ефекти. Результатом оцінювання може бути збереження статусу-кво, незначна модифікація, перегляд або навіть (хоча рідко) скасування політики. Зворотний зв’язок, отриманий під час оцінювання, надходить назад на етап визначення порядку денного, таким чином замикаючи цикл [3; 4].

Відповідно, на нашу думку, існує нормативний та організаційно-процедурний рівень осмислення проблематики сутності державної політики у сфері земельних відносин, кожен з яких має власну систему завдань, принципів і напрямків втілення.

З огляду на зазначене **метою цієї статті** є розкриття системи завдань, принципів і напрямків формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Наукова доктрина не надто багата науковими доробками на цю проблематику. Зокрема А. Бойко справедливо вказує, що не достатньо уваги законодавцем та науковою громадськістю було приділено визначенню базових принципів формування та реалізації державної політики в сфері земельних відносин України [1, с. 120]. Аналогічно варто стверджувати й про відповідні завдання та їхні напрямки.

Виклад основного матеріалу. Для повноти та всебічності розгляду заявлених питань, розпочати дослідження слід з того, що існує така наукова думка: «напрямок – це шлях діяльності, розвитку кого-, чого-небудь; спрямованість якоїсь дії, явища [5]. Тобто це дороговказ для державно-політичних рішень [6]. Державно-політичне рішення є засобом врегулювання суспільних процесів шляхом розв’язання конкретної проблеми. Лише сукупність (у межах стратегії) рішень визначає напрям державної політики (окремо взяті рішення її не презентує)» [6; 7]. З цієї думки слідує, що напрям задає рамки для подальшої конкретизації завдань. Водночас за загальним визначенням «завдання» трактується як: «наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа і т. ін.» або «мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити» [8; 9]. Тому логічно, що наукова доктрина вбачає означену категорію, а також термін «функції» ключовими поняття, які застосовуються разом для опису специфіки чи конкретизації діяльності певної організації, державної інституції [10], правового явища або процесу. Проте, як стверджує Я. Ковальчук, ці терміни не є тотожними; вони віддзеркалюють специфіку чи конкретизують діяльність з різних сторін [10]. Зокрема завдання – це конкретні дії/події, які можна виміряти у кількісному і якісному еквіваленті, без яких мета вчинюваних дій не буде досягнутою. Тому у всіх актах-планах завжди



вказують поряд із завданнями їхніх виконавців, а також термін виконання та для досягнення якої цілі вони заплановані [11, с. 92].

Відповідно, з урахуванням наведеного теоретичного базису, наявності кореляційного зв'язку між цими категоріями визначаємо, що у контексті формування державної політики у сфері земельних відносин такими є:

- інформаційно-аналітичний напрямок – об'єктивує збір, систематизацію, узагальнення, обробку інформації щодо стану розвитку земельних відносин, якості земельного фонду, реалізації державного управління у цій сфері й суміжних аспектів, виявлення основних тенденцій, дисбалансів і проблемних зон, які потребують державного втручання тощо;

- стратегічний напрямок – передбачає: визначення довгострокових цілей, пріоритетів та шляхів їх досягнення; оцінку результативності попередньо застосованих механізмів, визначення їх прорахунків; формування прогнозів для обґрунтування і прийняття конкретних управлінських рішень тощо;

- узгоджувальний напрямок – полягає в забезпеченні відповідності між інтересами та діями різних суб'єктів політико-адміністративних повноважень, які вирішують дотичні, суміжні питання задля пошуку та оформлення спільного рішення щодо вирішення наявних проблем у сфері земельних відносин (приміром, зіставлення позицій органів державної влади та місцевого самоврядування щодо пропонуваніх варіантів вирішення наявних проблем; проведення консультацій та обговорень);

- нормопроектувальний напрямок – об'єктивує формалізацію стратегічних і операційних цілей у вигляді розроблення проєктів довгострокових концепцій, програм і стратегій розвитку земельних відносин, їхнє прийняття та визначення суб'єктів-виконавців їхніх положень;

- імплементаційний напрямок – передбачає приведення у відповідність положень земельного, екологічного, господарського та адміністративного законодавства до новоприйнятих політико-адміністративних рішень у сфері розвитку земельних відносин;

- бюджетний напрямок – полягає в розподілі, виділенні бюджетних коштів, залученні ресурсів з інших джерел фінансування задля забезпечення можливості реалізувати державну політику у сфері земельних відносин;

- напрямок «оцінювання-перегляд» – йдеться про моніторинг та оцінку впливу результатів реалізованих заходів, їхньої ефективності та відповідності очікуваним результатам, а також звітування та за необхідності внесення відповідних корективів до планово-стратегічних актів.

Щодо системи відповідних принципів, варто уточнити, що загалом має йти мова про «фундаментальні вірування або ідеї, на яких ґрунтується певна філософія, наука або практика» [12]. Важливим також є факт того, що досить часто як вчені, так і законодавці використовують як синонімічні категорії «принцип» та «засада». Тому чітку межу між ними виявити дуже складно [13]. Зокрема, на переконання Г. Тимченко, наявність великого ступеня спільності не дозволяє розмежувати ці поняття і поставити їх у різні смислові ряди. При цьому окремі автори наполягають на тому, що поняття «принцип» ширше, ніж «засада» [14] і використання категорії «засада» може призвести до суттєвих недоліків у самому визначенні правових принципів [15, с. 306]. Тому досить поширеною є думка, що принципи – складова нормативно-правових засад, що закладає основу, фундамент, на якому має базуватися виконання завдань та функцій [16, с. 63].

З усім тим ми поділяємо думку А. Зубка, що загалом принцип – це загальний ідейний зміст формування режиму законності у певній сфері розвитку суспільних відносин, що виступає нормативним чи моральним правилом поведінки або орієнтиром для забезпечення функціональності певної системи [13].

Наприклад, А. Бойко вважає, що систему принципів реалізації державної політики у сфері земельних відносин формують наступні: 1) 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; 2) 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; 3) критеріальності і прогнозованості, що полягає в необхідності побудови процесу формування державної політики в сфері земельних відносин на основі чітко визначених загальних критеріїв за пріоритетними напрямками 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 [1]. Проте вважаємо, що її слід доповнити такими як [17]:

- цілісності та внутрішньої збалансованості, який полягає у застосуванні єдиних підходів до організації та порядку здійснення процесу ідентифікації проблем належного розвитку земельних відносин, пошуку шляхів їхнього вирішення;

- наукової обґрунтованості та доказовості, що передбачає постійне удосконалення методології, прийняття рішень на основі найкращих доступних наукових доказів та використання світового досвіду в процесі розробки державної політики в сфері земельних відносин;

- результативності та ефективності, які гарантують, що вибір засобів і методів досягнення поставлених цілей є можливим з найменшими витратами ресурсів, а оцінка досягнення цілей залежить від отриманих результатів;

- повноти прийняття рішень, який забезпечує дотримання відповідних процедур при реалізації досліджуваної діяльності;

- партнерства, який передбачає тісну співпрацю між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, суб'єктами господарювання, іншими зацікавленим суб'єктами під час пошуку шляхів вирішення наявних проблем у сфері земельних відносин;

- відповідальності учасників процедур формування державної політики у сфері земельних відносин.

Варто зауважити, що у контексті реалізації державної політики в сфері земельних відносин система відповідних принципів буде дублювати деякі з наведених вище, однак не буде тотожною їй. Приміром, на переконання А. Бойко, систему таких формують: 1) 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; 2) 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; 3) 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 [1].



Висловлюючи власну думку щодо зазначеного визначаємо, що систему принципів реалізації державної політики у сфері земельних відносин становлять: верховенства права та закону, гласності, підзвітності, адаптивності, безперервності, компетентності та розподілу сфер відання, адміністративної раціоналізації, процедуралізації, достатності ресурсного забезпечення, співробітництва, координації, відповідальності реалізаторів заходів державної політики у сфері земельних відносин та деяких інших.

Своєю чергою, нерозкритим залишився контекст визначення системи завдань та напрямків реалізації державної політики у сфері земельних відносин. Висуваємо припущення, що такими є:

– державотворчий напрям, який зобов'язує реалізовувати намічений стратегічний орієнтир на забезпечення сталого розвитку земельних відносин – виконання нормативно-правових і програмно-цільових заходів, визначених на етапі формування державної політики у сфері земельних відносин у спосіб упровадження практичних інструментів регулювання, забезпечення, охорони або захисту земельних відносин; забезпечення дотримання правових приписів усіма учасниками земельних відносин тощо;

– організаційний напрям – визначає необхідність забезпечення належного функціонування інституційної системи, координації діяльності відповідних суб'єктів, ресурсного та кадрового забезпечення – наприклад, організація щоденної діяльності суб'єктів реалізації заходів державної політики у сфері земельних відносин; налагодження взаємодії між різними суб'єктами реалізації заходів державної політики у сфері земельних відносин задля узгодження дій та уникнення суперечностей; впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для оптимізації управлінських процесів; контроль стану фінансового та матеріально-технічного забезпечення заходів реалізації державної політики у сфері земельних відносин;

– напрям зворотного зв'язку – реалізується шляхом моніторингу, перевірок та оцінювання результативності здійснених заходів реалізації державної політики у сфері земельних відносин з подальшим інформуванням суб'єктів її формування задля вжиття коригувальних дій чи узагальнень про здійснену діяльність – моніторинг ефективності реалізованих заходів; проведення перевірок і контрольних заходів з метою виявлення відхилень чи недоліків реалізованої діяльності; підготовка аналітичних висновків та рекомендацій тощо.

Однак варто зауважити й про можливість розкриття таких через нормативний аспект сутності державної політики у сфері земельних відносин, адже наукова доктрина більшою мірою підтримує саме такий підхід їхньої ідентифікації. На нашу думку, це зумовлено тим, що реалізаційний вимір державної політики органічно впливає зі змістовного та нормативно зафіксованого її наповнення, оскільки саме воно задає межі, орієнтири та цільові вектори практичного впровадження.

Висновки. Варто узагальнити проведені розвідки тезисом про те, що питання ідентифікації завдань, принципів і напрямків формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин є багатограним та складним. Нами запропоновано власне бачення розв'язання порушених питань, проте зрозуміло, що це лише один із можливих концептуальних підходів, який знайшов свій науковий вияв.

Список використаних джерел:

1. Бойко А. О. Теоретичні основи та принципи державної політики у сфері земельних відносин в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 16. С. 114–122.
2. Бойко А.О. Механізми формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин в Україні: дис. ... канд. держ. управл.: 25.00.02 Хмельницький, 2019. 315 с.
3. Wayne Hayes. The Public Policy Cycle Web Site. URL: <https://profwork.org/pp/study/cycle.html>
4. Jones, Charles. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, CA: Wadsworth, 1984.



5. Напрям. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/naprjam>
6. Валько В. Р. Контрольно-наглядова діяльність у сфері протидії домашньому насильству: дис. ... доктора філософії 081 «Право». Київ, 2024. 243 с.
7. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні: автореф. дис... д-ра наук. з держ. управління: 25.00.01. К., 2004. 36 с.
8. Термін «завдання». Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/zavdannja>
9. Наконечна І.В. Адміністративно-правовий механізм забезпечення національної безпеки в умовах євроінтеграції: питання теорії і практики: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2023. 412 с.
10. Ковальчук Я. Л. Адміністративно-правові засади інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів Національної поліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2024. 204 с.
11. Кондрацький Ю. М. Адміністративно-правовий статус керівника територіального органу Національної поліції як суб'єкта контролю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2024. 239 с.
12. Principle. Oxford Learner's Dictionaries, 2023. URL: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/principle?q=principles>
13. Зубко А.О. Диференціація категорій «принципи» і «засади» в контексті ідентифікації сутності принципів адміністративної політики України. *Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики*: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 21–22 лютого 2022 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 139–141.
14. Хотинська О. Обов'язковість судових рішень як конституційна засада судочинства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2006. 21 с.
15. Тимченко Г. П. Принципи судочинства України: методологія дослідження. *Правова держава*. 2010. Вип. 21. С. 306–317.
16. Солонар А.В. Принципи діяльності поліції в Україні та за кордоном. *Правові горизонти*. 2017. Вип. 4. С. 62–67.
17. Про державне стратегічне планування: Проект Закону України. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/pt/reports.leftcol?ptid=9313>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 08.09.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 24.10.2025

Дата публікації: 28.11.2025

