



Антон Лівак,

аспірант кафедри фінансового права
Національного університету державної
фіскальної служби України

УДК 342.5

Публічне адміністрування у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення

Земельна реформа в Україні щорічно вносить зміни в сфері обігу земельних ресурсів. Реформа зводиться до обслуговування потреб учасників обігу земель, які були необхідні раніше та лише удосконалює застарілі методи публічного адміністрування в цій сфері. При цьому, публічне адміністрування повинно мати на меті створення вільного ринку земель сільськогосподарського призначення, що потребує дослідження існуючої моделі ринку та її основних проблем.

Дослідженням проблем публічного адміністрування в тому числі, але не виключно у сфері земельних відносин та використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення займалися багато вітчизняних вчених та іноземних вчених, зокрема А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, Д. Keeling, Т. Б. Семенчук, П. Ю. Пресіч, О. В. Петрук та ін. Загалом їх дослідження стосувалися, як публічного адміністрування в цілому, так і публічного адміністрування в сфері земельних відносин. Проте, жоден з них не досліджував останні тенденції публічного адміністрування у сфері обігу земель сільсь-

когосподарського призначення в Україні та перспективи його розвитку.

Мета статті висвітлити основні проблеми публічного адміністрування у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні. Крім цього, стаття має на меті визначити основні напрями розвитку публічного адміністрування у цій сфері.

Деякими вітчизняними науковцями зроблено висновок, що, так зване, публічне управління направлене на здійснення та реалізацію публічних прав або інтересів і включає певні складові. Зокрема, в першу чергу, це державне управління, де суб'єктом виступають органи державної влади. Другою складовою публічного управління є громадське управління, де суб'єктом є громадські інститути. Державне управління відіграє важливу роль у системі публічного управління. Державне управління здійснює управлінський вплив на всі сфери суспільного життя [1, с. 132].

В свою чергу, термін «публічне управління» (англ. Public-management) вперше використав англійський державний службовець Де-



смонд Кілінг у 1972 р. «Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [2].

При цьому, походження поняття «публічний» йде від латинського слова *Publicus* – суспільний, народний, громадський. Мовознавець лексиколог та перекладач Юліан Кобилянський у своєму латинсько-українському словнику слово *publicus* перекладає як «людовий, народний, громадський, державний» [3].

Адміністрування, в свою чергу розуміється, як організаційно-розпорядчий метод державного управління, який використовується органами державної влади. Тобто, адміністрування це бюрократичний метод управління суспільством, що ґрунтується на силі й авторитеті влади, тобто в наказах, постановах, розпорядженнях, вказівках та інструкціях. Таким чином, публічне адміністрування – це метод управління, який з одного боку забезпечує надання суспільству послуг щодо законодавства, з іншого боку – реалізація обраного типу політики, яку втілюють державні службовці, яким було делеговано повноваження під час волевиявлення народу на виборах, як в межах України, так і закордоном, у всіх напрямках її прояву [4, с. 388].

На сьогоднішній день продовження земельної реформи є необхідною складовою частиною економічних і політичних перетворень. До таких перетворень можна віднести формування і становлення ринкових відносин у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення. Доцільність докорінних перетворень у земельних відносинах зумовлена непослідовністю їх розвитку. Така непослідовність значною мірою пов'язана з незавершеністю перехідного періоду після розпаду СРСР. Зокрема, фактично наявністю колективної власності на землю в той момент, коли на законодавчому рівні така власність де-юре відмінена. Більше того, обмеження державою пра-

ва на розпорядження земельними ділянками сільськогосподарського призначення в рамках мораторію на продаж таких земель створює суспільну ситуацію, яка породжує нові етапи земельної реформи. Внаслідок відміни державної монополії на землю, переважну кількість земель сільськогосподарського призначення в Україні передано у приватну власність громадянам в рамках розпаювання, яке було ініційовано на підставі Указу Президента України «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» №720/95 від 08.08.1995 р. [5].

Таке публічне адміністрування призвело до стихійного утворення численних приватних аграрних підприємств, внаслідок чого відбулося порушення системи раціонального землекористування сільськогосподарськими землями. Власниками сільськогосподарських угідь, а це переважно малозабезпечені верстви сільського населення, майже взагалі не використовуються земля самостійно і фактично вони не мають можливості впливати на стан своїх земельних ділянок.

З огляду на згадані фактори, самостійно сформувалась певна модель обігу земель сільськогосподарського призначення. Результатом створеної в Україні орендної моделі використання земель сільськогосподарського призначення, стала незацікавленість аграрних підприємств у вкладанні капіталу в підвищення родючості ґрунтів, як основну стратегію землекористування в довгостроковій перспективі. Орендована земля використовується з максимальним виснаженням для короткострокового отримання максимального прибутку. Хоча й така тенденція втрачає послідовників, адже така модель землекористування має виключно короткостроковий характер. При цьому, діючі форми, методи та моделі публічного адміністрування в сфері обігу земель сільськогосподарського призначення, по-суті лише пристосовуються

до потреб ринку або інтересів держави, але не мають на меті розвиток ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні. Сучасні методи публічного адміністрування в згаданій сфері не задовольняють запити сьогоdnішнього часу, оскільки їх опрацювання виконувалось без деталізації та за відсутністю чітких критеріїв правових механізмів регулювання у використанні і охороні земель.

Суб'єктами публічного адміністрування в сфері обігу земель сільськогосподарського призначення на законодавчому рівні є Верховна Рада України, Президент України, Міністерство аграрної політики і продовольства України та Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр), яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства і який реалізує державну політику в тому числі, але не виключно у сфері, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів. Суб'єктами публічного адміністрування в сфері обігу земель сільськогосподарського призначення на рівні виконання обраного типу політики у цій сфері, положень нормативно-правових актів та надання адміністративних послуг є переважно районні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та територіальні органи Держгеокадастру, які виконують свої функції в сфері обігу земель сільськогосподарського призначення в рамках наданих їм повноважень.

Так, загальна політика суб'єктів публічного адміністрування на законодавчому рівні зводиться до удосконалення існуючої орендної моделі

користування землями сільськогосподарського призначення. Удосконалення обраного типу політики у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення наразі зводиться до модернізації земельних торгів щодо прав на землі державної та комунальної власності, удосконалення методів контролю та нагляду у сфері раціонального використання земель сільськогосподарського призначення.

При цьому, не вирішуються основні проблеми обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні, зокрема відсутність вільного ринку обігу таких земель. Така ситуація зумовлена існуванням мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення, які були отримані їх власниками внаслідок розпаювання. З 2008 року мораторій фактично було зроблено безстроковим, його строк було продовжено до набрання чинності законами України про державний земельний кадастр та про ринок земель. Проекти законів про ринок земель неодноразово розроблялися різними суб'єктами публічного адміністрування, які згадувалися вище, проте до їх прийняття діло не дійшло [6].

Суб'єктами публічного адміністрування на рівні виконання обраного типу політики в цій сфері в рамках публічного адміністрування юридичним і фізичним особам надаються в тому числі, але не виключно наступні адміністративні послуги щодо земель сільськогосподарського призначення:

➤ надання прав користування і права власності на земельні ділянки державної та комунальної власності – районними державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, територіальними органами Держгеокадастру[6];

➤ надання дозволу на розробку та затвердження проектів землеустрою щодо земельних ділянок для подальшого надання їх у власність або у користування - районними державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, те-



риторіальними органами Держгеокадастру [6];

➤ проведення державної реєстрації земельних ділянок та змін до них в Державному земельному кадастрі - територіальними органами Держгеокадастру [7];

➤ видача документації про земельні ділянки з Державного земельного кадастру - територіальними органами Держгеокадастру [7];

➤ проведення державної реєстрації прав на земельні ділянки в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно – державними реєстраторами районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, нотаріусами та іншими акредитованими суб'єктами [8];

➤ ініціювання й проведення земельних торгів щодо прав користування та прав власності на земельні ділянки державної й комунальної власності – районними державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, територіальними органами Держгеокадастру [6];

➤ інші адміністративні послуги в рамках наданих повноважень.

Як вбачається з вищевикладеного, всі зазначені адміністративні послуги надаються територіальними органами центральних органів виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що пов'язане з децентралізацією влади в рамках публічного адміністрування в сфері обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Варто зазначити, що сучасні тенденції організації публічної адміністрації країн ЄС базуються на демократичній децентралізації влади, що здійснюється шляхом передавання достатніх повноважень на найближчий до людей рівень влади. Наслідком таких реформ стало розширення компетенції регіональних та місцевих органів влади, тобто децентралізація управління, а також укрупнення адміністративно-територіальних одиниць (Швеція, Бельгія, Німеччина, Данія, Польща) [9 с. 43].

Проте, всі згадані адміністративні послуги реалізуються в рамках визначених законом повноважень відповідних суб'єктів публічного адміністрування. Проте, саме їх існування, вдосконалення або модернізація не здатна вирішити проблему у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення.

Створення більш ефективних механізмів публічного адміністрування на процес обігу земель сільськогосподарського призначення необхідно реалізовувати через поєднання таких складових державної політики у згаданій сфері: по-перше, необхідно прийняти закон про ринок земель сільськогосподарського призначення в Україні, що дасть змогу відмінити мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення та сформувати вільний ринок таких земель. Це дасть поштовх для розбудови інфраструктури земельного обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні. По-друге, суб'єкти публічного адміністрування шляхом розробки та здійснення адміністративно-правових засобів повинні встановити механізми поєднання державних, громадських та приватних інтересів. Землі сільськогосподарського призначення є одним з найважливіших ресурсів будь-якої держави. Тому, саме із цим пов'язана ситуація, що концептуальні засади земельної політики держави передбачені у планових або програмних документах владних інститутів і в подальшому розвиваються через положення законодавства та інші норми, що регламентують роботу суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюють управління у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення. По-третє, слід завершити формування системи кадастру, реєстрації земель та зробити простіше процедуру виділення земельних ділянок та їх формування в Державному земельному кадастрі. Крім цього, необхідно нарешті приєднатися до міжнародних інформаційних мереж з дослідження питань розвитку земе-

льних відносин, проаналізувати ситуацію і розробити стратегію розвитку земельних відносин, включивши програми розвитку аграрного сектору та сільських територій, віддаючи перевагу стимулюючим заходам, а не санкціям, обмеженням і примусам. Варто зазначити, що основними факторами здійснення послідовної політи-

ки у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення є така політика, яка повинна запропонувати практичну і послідовну сукупність положень та засобів, які розглядаються, як законні та зручні для учасників ринку земель сільськогосподарського призначення.

Список використаних джерел

1. *Оболенський О. Ю.* Державне управління [підручник] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна // Вища освіта ХХ століття. К: Знання, 2009. 582 с.
2. *Keeling D.* Management in Government / D. Keeling (1972), London: Allen & Unwin.
3. *Латинсько-український* словник для середніх шкіл // [уклад. Юліан Кобилянський], Відень, 1912.
4. *Семенчук Т. Б.* Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування / Т. Б. Семенчук // Вісник економіки транспорту і промисловості – 2013. № 42 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://cyberleninka.ru/article/v/sutnist-kategoriyi-publichne-administruvannya-ta-peredumovi-yiyi-formuvannya>.
5. *Указу* Президента України «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям»: Указ Президента України: №720/95 від 08.08.1995 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/720/95>.
6. *Земельний кодекс* України: Закон України № 2768-III від 25.10.2001 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
7. *Закон* України «Про Державний земельний кадастр»: Закон України № 3613-VI від 07.07.2011 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>.
8. *Закону* України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»: Закон України № 1952-IV від 01.07.2004 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>.
9. *І. А. Грицяк* Зарубіжний досвід державного управління: доцільність і можливості застосування в Україні : наук. розробка / авт. кол.: І. А. Грицяк, Л. А. Шереметьєва, К. К. Баранцева та ін. К. : НАДУ, 2012. 56 с.

Лівак А. П. Публічне адміністрування у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення

Землі сільськогосподарського призначення в Україні, не дивлячись на істотні бар'єри зі сторони законодавства, здійснюють обіг за умовами, які диктують тіньовий і реальний ринки таких земель, зазвичай у відповідності до правил, які встановлені чинним законодавством України. З наявною моделлю ринкових відносин у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні держава намагається контролювати ринок за допомогою встановлених законом механізмів контролю та нагляду у сфері охорони земель. Дієвість таких засобів впливає лише на обіг земель державної та комунальної власності. При цьому, землі сільськогосподарського призначення приватної власності здійснюють обіг часто всупереч правил, які наразі передбачені земельним законодавством.



Публічне адміністрування в цій сфері має бути послідовним та направленим на сприяння удосконаленню обігу земель, а не лише на забезпечення функціонування наявної моделі обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні. Проте, наразі діяльність суб'єктів публічного адміністрування зводиться до мінімального надання адміністративних послуг, які передбачені законодавством.

Ключові слова: публічне адміністрування, земельні ділянки, сільськогосподарське призначення, суб'єкти публічного адміністрування.

Ливак А. П. Публичное администрирование в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения

Земли сельскохозяйственного назначения в Украине, несмотря на существенные барьеры со стороны законодательства, осуществляют оборот по условиям, которые диктуют теневой и реальный рынки таких земель, обычно в соответствии с правилами, установленными действующим законодательством Украины. С имеющейся моделью рыночных отношений в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения в Украине государство пытается контролировать рынок с помощью установленных законом механизмов контроля и надзора в сфере охраны земель. Действенность таких средств влияет только на обороте земель государственной и коммунальной собственности. При этом, земли сельскохозяйственного назначения частной собственности осуществляют обращение часто вопреки правилам, которые сейчас предусмотрены земельным законодательством.

Публичное администрирование в этой сфере должно быть последовательным и направленным на содействие совершенствованию оборота земель, а не только на обеспечение функционирования существующей модели оборота земель сельскохозяйственного назначения в Украине. Однако, пока деятельность субъектов публичного администрирования сводится к минимальному предоставлению административных услуг, предусмотренных законодательством.

Ключевые слова: публичное администрирование, земельные участки, сельскохозяйственное назначение, субъекты публичного администрирования.

Livak A. Public administration in circulation of agricultural lands field

Agricultural land in Ukraine, despite significant barriers from the side of the legislation, operates under conditions that dictate the shadow and real markets of such lands, usually in accordance with the rules established by the current legislation of Ukraine. With the existing model of market relations in the field of agricultural land circulation in Ukraine, the state tries to control the market through a mechanism for monitoring and supervision in the field of land protection established by law. At the same time, the effectiveness of such funds affects only the turnover of land of state and communal property. At the same time, agricultural land of private property often runs contrary to the rules that are currently foreseen by land legislation.

Public administration in this area should be consistent and aimed at facilitating the improvement of land circulation, and not only in ensuring the functioning of the existing model of agricultural land circulation in Ukraine. However, at present, the activities of public administration actors are reduced to the minimum provision of administrative services provided by law.

Key words: public administration, land, agricultural purpose, subjects of public administration.