

Валентина Нежевело¹

Актуальні питання публічного адміністрування у сфері користування землями в межах функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні (сучасні проблеми та шляхи вдосконалення)

1. Вступ

Земельні правовідносини – це ті відносини, які були актуальними вчора, сьогодні і будуть актуальні завжди та потребують чіткої державної політики та застосування ефективних форм та механізмів державного регулювання.

Розвиток сільського господарства нерозривно пов'язаний з землею – основним природним ресурсом і засобом виробництва. З виникненням приватної власності на землю, земля стала товаром, що зумовило розвиток ринку землі.

Дійсно, на сучасний лад в країні вбачається певна відсутність грамотної та виваженої державної політики, та відчувається брак доцільних механізмів її реалізації, щодо комплексного розвитку земельних відносин і адаптації завдань земельної реформи в Україні, в тому числі на тлі політики держав Європейського Союзу, які якісно впоралися та продовжують реалізовувати гідне

¹ Адвокат, старший викладач, аспірант кафедри приватного та соціального права, Сумський національний аграрний університет; valentina_tsurkan.27@ukr.net; ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4596-4818>.

функціонування ринку землі сільськогосподарського призначення та інших реформаційних процесів правовідносин із землею.

Тому, у зв'язку з поступовою економічною інтеграцією України з країнами Європейського Союзу, які мають досвід функціонування ринку сільськогосподарських земель, важливо знайти відповідну правову модель для регулювання обігу даного ресурсу у нашій країні відповідно до міжнародного досвіду.

Таким чином, існує значна проблема формування ефективної державної політики регулювання відносин землеволодіння, яка б була здатна забезпечити ефективне та раціональне використання та охорону земель в Україні, що потребує системного та наукового підходу для розв'язання проблемних аспектів.

Однак, незважаючи на значний інтерес серед науковців до означеної теми, недостатньо дослідженими у науковій літературі залишаються питання впровадження, ефективного реформування, функціонування та вдосконалення ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні, в тому числі питання реалізації відносин власності в умовах відкритого ринку земель.

Мета дослідження полягає у вивченні особливостей реформи щодо відкриття ринку землі в Україні; аналізі проблемних аспектів та перспектив земельної реформи; обґрунтуванні та розробці теоретичних та практичних рекомендацій щодо розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення в аспекті реалізації відносин землевласності в умовах відкритого ринку земель сільськогосподарського призначення; формуванні актуальних питань публічного адміністрування ринку земель сільськогосподарського призначення.

Досягнення мети дослідження обумовило необхідність розв'язання таких основних завдань, як дослідити та охарактеризувати історичні етапи розвитку земельних відносин в Україні; охарактеризувати етапи впровадження ринку землі сільськогосподарського призначення в Україні; визначити основні проблеми функціонування ринку землі сільськогосподарського призначення в Україні та шляхи його вдосконалення; проаналізувати досвід зарубіжних країн щодо земельної реформи; визначити перспективу та вигоду учасників відкритого ринку землі.

Методологічною основою дослідження є загальнонаукові та спеціально-юридичні методи, які забезпечують об'єктивний аналіз досліджуваного предмета.

Під час написання роботи були використані різноманітні методи дослідження, зокрема: діалектичний метод був використаний для дослідження й обґрунтування основних понять, які використовуються в роботі, а також вивчення правових явищ у контексті їх виникнення, функціонування, розвитку та взаємозв'язку; історичний метод – для вивчення розвитку земельних відносин та земельного права на території сучасної України; порівняльно-правовий метод мав місце при вивченні досвіду законодавства зарубіжних країн у процесі становлення відкритого ринку землі; метод обробки фактичного матеріалу використовувався у ході дослідження та огляду всієї інформації, з якою ознайомлювалися, з метою систематизації зібраних знань та належного дослідження проблем, які мають місце у питанні земельних відносин; нормативно-догматичний (юридичний) метод – спеціально-науковий метод, за допомогою якого досліджена нормативно-правова база, до якої зверталися в процесі дослідження; метод інтерпретації використовувався для розуміння змісту правових норм та їх коректного тлумачення.

Актуальність даного дослідження в першу чергу полягає в тому, що ринок земель сільськогосподарського призначення був підмораторним майже 20 років та відкриття повного ринку в 2021 році поставило перед Україною нові задачі, нові цілі та мету, та запровадило зовсім новий формат врегулювання земельних правовідносин, що потребує дієвого публічного адміністрування на кожній ланці процесу врегульованості за участю органів влади.

Публічне адміністрування в сфері користування землями в умовах відкритого обігу земель є новою та актуальною темою, яка за умови відточеності по всім аспектам, допоможе уникнути на майбутнє колізійних питань, проблем врегулювання, та можливих економічних проблем, в тому числі на всесвітній площині.

2. Основний текст

Україна має достатньо великий аграрний потенціал і займає високі позиції у світі серед експортерів сільськогосподарської продукції. Очевидним стає те, що стан управління земельними ресурсами тісно пов'язаний з економікою держави в цілому. Ринок землі на даний момент набирає все більших та потужних обертів.

«Ринок земель» – це знаряддя перерозподілу земельних ділянок між власниками і користувачами шляхом економічних методів на основі конкурентного попиту та пропозиції, що забезпечує: купівлю-продаж, оренду, заставу, тощо, земельних ділянок або права на них; визначення вартості землі й визнання її капіталом і товаром; розподіл простору між конкуруючими варіантами використання земель та суб'єктами ринку².

Невід'ємними елементами впорядкованості земельного ринку (в загальному його вимірі) є: об'єкти (земельні ділянки, які перебувають в державній, комунальній та приватній власності); суб'єкти (громадяни та юридичні особи України; територіальні громади в особі відповідних органів місцевого самоврядування; територіальні громади в особі відповідних органів місцевого самоврядування; спільні підприємства; іноземні громадяни та особи без громадянства; іноземні юридичні особи; іноземні держави); інфраструктура земельного ринку; державна регулююча правова база.

Суб'єктом адміністративно-організаційного механізму державного регулювання ринку земель є органи виконавчої державної влади та місцевого самоврядування. Характерними ознаками, окрім прямої дії на суб'єктів впливу, є їх директивний, обов'язковий характер. Основною метою їх використання є усунення негативних наслідків економічної діяльності суб'єктів господарювання³.

² Алейнікова О.В., Державне регулювання аграрного сектора економіки в контексті продовольчого забезпечення населення України: теорія, методологія, сучасні механізми. Монографія, Миколаїв, 2012. 485 с.

³ Омельчак К., Механізми державного регулювання ринку земель: підходи до визначення сутності. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 2 (29). С. 112–120.

Публічне адміністрування більшою мірою вважається діяльністю професійних управлінців (державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, саморегульованих організацій), пов'язаною з виконанням законодавчих приписів та рішень уряду, органів місцевого самоврядування, реалізацією державної політики у сфері земельних відносин, організацією роботи апарату управління, та з наданням адміністративних послуг в певній сфері.

Враховуючи зазначені прогнози як позитивного, так і можливого негативного ефекту здійснення земельної реформи, а також відповідно до міжнародних зобов'язань, які взяла на себе Україна, доцільність запровадження обігу земель сільськогосподарського призначення є беззаперечною. Проте, варто розуміти, що даний процес повинен бути послідовним та зваженим. Для якісного правового регулювання у сфері земельних правовідносин необхідним постає посилення державного контролю, підвищення рівня правової освіти й культури населення.

Так, довгоочікуваний ринок землі відкрито, хоча передували запуску ринку сільськогосподарської землі суперечки у суспільстві, страхи і побоювання аграріїв, стриманий оптимізм деяких державних службовців та експертів, однак це сталося. Законодавство на сьогоднішній день дозволяє власникам сільськогосподарських земель продавати свої ділянки (паї), а також бажаним купувати землю.

Згідно з даними Державної служби кінець 2021 року загальна кількість відчужених земельних сільськогосподарських ділянок становила 60 658 шт⁴. Варто зазначити, що кількість продажів на сьогодні в десятки разів менше, ніж того очікували фахівці даної галузі до запуску ринку землі.

Існує низка факторів, які стримують повноцінний запуск активного ринку землі. Однією з проблем з якою зіткнулися в межах функціонування вільного ринку земель виступає складна та довготривала процедура оформлення угод купівлі-продажу, що в свою чергу, зумовлює встановлення занадто великих цін на послуги нотаріусів. Таким чином послуги оформлення продажу невеликої земельної ділянки можуть дорівнювати половині вартості такої ділянки. Окрім

⁴ Офіційний сайт Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. URL: <https://land.gov.ua/>.

цього мала кількість нотаріусів погоджується на виконання зазначеної роботи.

Наступним несприятливим фактором постає дія договорів оренди земель на відчужуванні ділянки, особливо укладених на значний термін. Іншими словами, покупець після отримання права власності на зазначену земельну ділянку, не зможе користуватися нею для власних потреб до закінчення дії таких договорів оренди.

Ще однією перешкодою є право власності на велику кількість земель у громадян, яке в свій час було не оформлено належним чином і на сьогодні потребує додаткового часу та коштів на приведення документів до відповідних вимог. Йдеться про те, що земля може бути не зареєстрована, не оформлена спадщина або людина перебуває в реєстрі боржників через несплачені штрафи та стягнення, про що навіть не здогадується, тощо.

Основною проблемою, яка існувала і стала більш нагальною з відкриттям ринку землі, є серйозні проблеми ведення кадастру, а саме відсутність прозорої інформації щодо повної кількості та якості земельних ресурсів. Так, станом на кінець 2021 року в державному земельному кадастрі зареєстровано 73% земель. Якщо говорити про землі сільськогосподарського призначення, то показник становить 75,6%. Та саме якісним публічним адмініструванням можливо уникнути будь-яких управлінських проблем щодо ділянок.

Крім того, застаріла нормативно-грошова оцінка (далі-НГО) земель – тягар, що перешкоджає встановити справедливую ціну на землю, оскільки не відповідає реальній родючості ґрунтів і в багатьох регіонах, або істотно завищена або значно занижена. На момент запуску ринку землі діяла НГО, яка розроблялась на початку незалежності України, тобто 30 років тому. Загалом нормативно-грошова оцінка землі розраховується, виходячи з тієї цінності, вигоди, яку може дати земельна ділянка.

Та 3 листопада 2021 року Кабінет Міністрів України затвердив Постанову №1147 «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок»⁵. Нормативна грошова оцін-

⁵ Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2021. №1147. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-2021-%D0%BF#Text>.

ка земель громад, що проводитиметься на новій методичній базі, в найбільш оптимістичному сценарії застосовуватиметься не раніше 2023 року – в міру того як громади розроблятимуть і затверджуватимуть нову технічну документацію із нормативної грошової оцінки земель на свою територію.

Окрім зазначених вище факторів, які стримують ефективне функціонування ринку землі, фігурує ще й відсутність пропозицій в деяких місцевостях. Причиною цього постає розуміння продавцями невідворотного зростання вартості їхньої земельної ділянки через рік-два. Тому без нагальної потреби вони не поспішають її продавати. Зростання ціни на землю сприяє і підвищенню орендної плати, тому власникам вигідніше здавати землю в оренду та отримувати щорічний пасивний дохід.

І знову ж таки, певні проблеми виникають із-за не налагодженої системи інформування населення, що також є прерогативою дій органів влади в межах відтворення публічного адміністрування.

Особливо негативним чинником також можливо вважати високий рівень тінізації економіки та сумнівних операцій щодо відчуження земель.

Для вирішення зазначених вище питань, які головним чином перешкоджають прозорому реформуванню відносин власності щодо землі, задля забезпечення збалансованої та результативної державної політики, слід врахувати наступні пропозиції: 1. Здійснити ґрунтовне та комплексне обговорення та тлумачення умов функціонування аграрного сектора в ринкових земельних відносинах, що в свою чергу дасть змогу визначити економічну готовність до активного впровадження права власності на землю. 2. Запозичити досвід зарубіжних країн у сфері функціонування ринку землі, які представили найбільш високі та успішні результати та мали економічно схожі умови до України. 3. Аргументувати значення реформи в галузі землевласності відповідно до стратегії розвитку аграрного сектора України. 4. Провести модернізацію нормативно-правових, інформаційних та організаційних умов проведення реформ. 5. Представити Державним земельним кадастром максимально прозоре та об'єктивно зрозуміле відображення інформації щодо технічної, економічної, кількісної та якісної характеристики земель, а також їх

оцінку щодо становища розподілу між власниками та користувачами. 6. Напрацювати чіткі офіційні роз'яснення стосовно спрощення процедури або створення таких умов, за яких нотаріуси проводили б операції з супроводу угод швидше та дешевше. 7. Якнайшвидше вдосконалити автоматичну систему оцінки вартості земель, щоб така оцінка відповідала реальним ринковим цінам на земельні ділянки. Лише після врахування запропонованих заходів державної політики можна сподіватись на успішну перспективу формування сприятливих умов для здійснення та реалізації реформ у сфері права на землю⁶.

Таким чином, питання функціонування ринку землі в Україні залишається актуальним й на сьогодні та невід'ємно потребує продуктивної науково-практичної дискусії щодо змісту, форм та способів реалізації. Варто зазначити, що землі сільськогосподарського призначення в нашій країні складають більше 70% від загальної величини земельних резервів, а отже державні реформи мають бути максимально виваженими, щоб не виникли ризики «втрати» найголовнішого ресурсу, а аграрний сектор економіки був драйвером економічного зростання країни. Вважаємо, що основну увагу слід зосередити на формуванні конкурентноспроможності серед потенційних власників землі; забезпеченні захисту прав селян-орендодавців; впровадженні дієвого екологічного контролю, спрямованого на використання власниками екологічнобезпечних агротехнологій і належного відтворення родючості ґрунтів.

3. Висновки

У зв'язку з поступовою економічною інтеграцією України з країнами Європейського Союзу, які мають досвід функціонування ринку сільськогосподарських земель, важливо знайти відточену та якісну правову модель для публічного адміністрування у сфері користування землями в межах функціонування ринку землі сільськогосподарського призначення в Україні.

⁶ Нежевело В.В., Мироненко А.О., Актуальні питання відносин землевласності в умовах відкритого ринку. Матер. Всеукр. наук конф. студентів. 15–19 листопада 2021 р. Суми. 2021.

Стає очевидним, що земельний ринок вимагає формування і дотримання принципів для якісного фундаменту ринкової системи. Дані принципи повинні включати в себе: свободу діяльності суб'єктів господарювання, цілісне держане регулювання, самофінансування, рентабельне публічне адміністрування даної сфери, економічну відповідальність за результати господарювання, конкуренцію на земельному ринку.

Необхідною умовою успішного функціонування ринку землі має бути наявність відповідних інститутів для забезпечення широкого розповсюдження необхідної інформації про земельні ділянки, відкрити реєстрацію земель і ведення земельного кадастру, якісної оцінки земельних ділянок, законне проведення реєстрації речових прав, наявність контролю за розподілом земельних ресурсів, оскільки без цього неможливо здійснювати успішний обіг земель.

Ознайомившись з досвідом впровадження відкритого ринку землі в країнах Європейського Союзу, можна стверджувати, що Україна, в ході формування ринку сільськогосподарських земель, не може запозичувати досвід однієї країни, оскільки кожна з них має свої переваги та недоліки. Проте, як свідчить практика, неможливо створити абсолютно державну чи приватну форму землеволодіння. Тому на основі досвіду запровадження земельного ринку країн Європи, у процесі формування ринку землі пріоритетними цілями повинні бути: оновлення методики оцінки землі, модернізація нормативно-правової бази; запобігання надмірного розпорошення сільськогосподарських угідь, належне публічне адміністрування в сфері використання земель, раціоналізація землекористування.

Таким чином, можна дійти висновку, що запуск ринку землі сільськогосподарського призначення є свого роду доцільною перспективною інвестицією в майбутнє України. Це значний поштовх до вдосконалення соціально-економічних, політичних та аграрних сфер функціонування держави. Розвиток ринку землі є багатообіцяючим для сучасності, оскільки буде сприяти транспортній та соціальній інфраструктурі у селі та сільській місцевості. Також є можливість зацікавленості інвесторів у створенні та сприянні розвитку різноманітних соціальних потреб задля українського населення.

Ще одним позитивним аспектом, підґрунтям якого може бути впровадження дієвого обігу земель сільськогосподарського призначення, є створення нових робочих місць. Адже згідно прямо пропорційній системі – збільшення прямих інвестицій має пряму реакцію на збільшення кількості працівників.

Тому врегульоване та налагоджене публічне адміністрування у сфері користування землями в межах функціонування ринку землі сільськогосподарського призначення в Україні слугуватиме запорукою виваженого обігу ресурсів по всьому світу, адже український ринок земель при його дієвому функціонуванні є цікавим та вигідним і сусіднім країнам членам Європейського Союзу.

Література

- Алейнікова О.В., Державне регулювання аграрного сектора економіки в контексті продовольчого забезпечення населення України: теорія, методологія, сучасні механізми. Монографія, Миколаїв, 2012. 485 с.
- Нежевело В.В., Мироненко А.О., Актуальні питання відносин земельвласності в умовах відкритого ринку. Матер. Всеукр. наук конф. студентів. 15–19 листопада 2021 р. Суми. 2021.
- Омельчак К., Механізми державного регулювання ринку земель: підходи до визначення сутності. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 2 (29). С. 112–120.
- Офіційний сайт Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. URL: <https://land.gov.ua/>.
- Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2021. №1147. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-2021-%D0%BF#Text>.

References

- Alejnikova O.V. (2012), Derzhavne reguluvannya agrarnogo sektora ekonomiki v konteksti prodovolchogo zabezpechennya naselennya Ukrayini: teoriya, metodologiya, suchasni mehanizmi [State regulation of the agricultural sector of the economy in the context of food security of the population of Ukraine: theory, methodology, modern mechanisms]. Mikolayiv: Monografiya [in Ukrainian].
- Nezhevelo V.V. Mironenko A.O. (2021), Aktualni pitannya vidnosin zemlevlasnosti v umovah vidkritogo rinku. Mater [Topical issues of land ownership in an open market]. Sumi: Vseukrayinska naukova konferenciya studentiv.[in Ukrainian].
- Omelchak K. (2016), Mehanizmi derzhavnogo reguluvannya rinku zemel: pidhodi do viznachennya sutnosti [Mechanisms of state regulation of the land market: approaches to determining the essence]. Zaporizhzhya: Derzhavne upravlinnya ta misceve samovryaduvannya, Vip. 2 (29) [in Ukrainian].
- Oficijnij sayt Derzhavnoyi sluzhbi Ukrayini z pitan geodeziyi, kartografiyi ta kadastru. URL: <https://land.gov.ua/> [in Ukrainian].
- Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayini (2021). Pro zatverdzhennya Metodiki normativnoyi groshovoyi ocinki zemelnih dilyanok [On approval of the Methodology of normative monetary valuation of land plots] vid 3 listopada 2021, №1147 [in Ukrainian].

Анотація

Якісний розвиток демократичного суспільства та вдосконалення функцій правової держави в нашій країні тісно пов'язане з розумінням прав людей, в тому числі у сфері земельних правовідносин. Адже земля, її надра та інші природні ресурси, що знаходяться на території України, відповідно до Конституції України є об'єктами права власності виключно українського народу, і являються національним багатством.

На сьогодні Україна проходить складний процес реформування земельних відносин та адаптації їх до сучасних політичних, економічних та соціальних потреб, особливо в умовах відкритого ринку землі сільсько-

господарського призначення. Маючи у володінні надзвичайно потужний агропромисловий потенціал, Україна має відігравати значну роль у подоланні глобальної продовольчої кризи. Однак на сучасний лад відсутня грамотна та виважена державна політика, та доцільні механізми її реалізації, щодо комплексного розвитку земельних відносин і адаптації завдань земельної реформи в Україні. Як ніколи існує потреба в якісному та дієвому публічному адмініструванні у сфері користування землями в межах функціонування ринку землі сільськогосподарського призначення в Україні.

З початком набуття землею статусу товару в Україні виникли нові питання щодо напрямів та механізмів вдосконалення земельних відносин, формування земельного ринку, вирішення яких передбачає науково-практичне з'ясування широкого кола проблем по його інфраструктурному забезпеченню.

Внаслідок впровадження нової хвилі земельної реформи в Україні публічне адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності повинно набути сучасного характеру. Поряд з запровадженням прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення метою реформи є також прозоре та ефектне управління земельними ресурсами. Однією із обов'язкових складових реалізації такої мети є впровадження ефективної системи публічного адміністрування у сфері користування землями державної та комунальної власності.

Таким чином, формування ефективного публічного адміністрування у сфері користування землями в межах функціонування ринку землі сільськогосподарського призначення в Україні, в тому числі з врахуванням міжнародного досвіду, дало б можливість забезпечити якісне та раціональне використання та охорону земель в Україні, гарантувати права власникам та користувачам земельних ділянок та здійснювати дієве управління, що потребує системного та наукового підходу для розв'язання проблемних аспектів.

Ключові слова: Земля, публічне адміністрування, ринок земель, земельна реформа в Україні, обіг угідь

Current Issues of Public Administration in the Field of Land within The Framework of Functioning of the Agricultural Land Market (Current Problems and Ways of Improvement)

Summary

The qualitative development of a democratic society and the improvement of the functions of the rule of law in our country are closely connected with the

understanding of human rights, including in the field of land relations. After all, the land, its subsoil and other natural resources located on the territory of Ukraine, in accordance with the Constitution of Ukraine, are the objects of property rights of the Ukrainian people exclusively, and are a national treasure. Today, Ukraine is undergoing a complex process of reforming land relations and adapting them to modern political, economic and social needs, especially in an open market for agricultural land. With an extremely strong agro-industrial potential, Ukraine has a significant role to play in overcoming the global food crisis. However, in the current system there is no competent and balanced state policy, and appropriate mechanisms for its implementation, on the integrated development of land relations and adaptation of land reform in Ukraine. As never before, there is a need for quality and effective public administration in the field of land use within the functioning of the agricultural land market in Ukraine.

With the beginning of land status in Ukraine, new questions arose about the directions and mechanisms of improving land relations, the formation of the land market, the solution of which involves scientific and practical clarification of a wide range of problems in its infrastructure.

Due to the introduction of a new wave of land reform in Ukraine, public administration in the field of land use of state and communal property should acquire a modern character. Along with the introduction of a transparent market for agricultural land, the reform also aims at transparent and efficient land management. One of the mandatory components of this goal is the introduction of an effective system of public administration in the field of land use of state and communal property.

Thus, the formation of effective public administration in the field of land use within the functioning of the agricultural land market in Ukraine, including taking into account international experience, would ensure quality and rational use and protection of land in Ukraine, guarantee the rights of land owners and users and effective governance, which requires a systematic and scientific approach to addressing issues.

Keywords: Land, public administration, land market, land reform in Ukraine, turnover of lands

Valentina Nezhevelo – Lawyer, Senior Lecturer, Postgraduate Student at the Department of Private and Social Law, Sumy National Agrarian University; valentina_tsurkan.27@ukr.net; ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4596-4818>.