

О. Г. Плуталова, аспірант
кафедри гуманітарних дисциплін Донецького державного
університету управління

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ

Сьогодні держава перебуває в активній фазі земельної реформи, на порозі відкриття та впровадження вільного ринку земель. Роль держави у цьому процесі є керівною, оскільки вона, як найбільший власник землі та суб'єкт політичної влади, визначає форми та методи правового впливу на процес формування вільного ринку земель. Водночас практика державного управління неможлива без осмислення теоретичних засад механізмів державного управління, державного регулювання.

Без розкриття загальних категорій «механізм державного управління», «державне регулювання» неможливо дослідити сутність правового механізму державного регулювання ринку землі в Україні і, як наслідок, вирішити питання щодо його вдосконалення, підвищення ефективності. У статті досліджено позиції науковців на зазначенні поняття, з'ясовано їхні співвідношення.

Сформульовано сутність правового механізму регулювання ринку землі, а також його роль в умовах реформування. У статті наголошено на дискусійності поняття «ринку землі» та наведено різні погляди на його визначення. Ринок землі є невіддільним, значущим складником економіки будь-якої країни. Формування національного земельного ринку, його інституціональної структури має бути жорстко регламентовано чинним законодавством. Саме юридичні норми, їхній зміст і практична реалізація, а також наслідки застосування, які мають вплив на функціонування, трансформацію ринку землі, а отже, на економічний ефект для держави є складниками механізму правового регулювання ринку землі.

У статті наведено короткий огляд основних положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення», прийнятого Верховною Радою 31 березня 2020 року, як революційного у межах проведення земельної реформи.

Автором наголошено на великому значенні саме правового механізму державного регулювання у вказаній сфері, який покликаний встановити та підтримувати баланс приватних і публічних інтересів, запровадити ефективну національну модель ринку землі в Україні.

Ключові слова: механізм державного управління, державне регулювання, правовий механізм державного регулювання, ринок землі, земельна реформа.

O. H. Plutalova. Theoretical aspects of legal mechanism of government regulation of the land market in Ukraine

These days, the state is experiencing an active phase of land reform, and is on the verge of opening and introducing a free land market. The state has a leading role in this process: being the largest landowner and political power actor, it determines the forms and methods of legal effect on the process of formation of the free land market. At the same time, the practice of public administration is not conceivable without understanding the theoretical foundations of the mechanisms of public administration, and government regulation.

Leaving unaddressed the general categories of “mechanism of public administration”, “government regulation” makes it impossible to investigate the essence of the legal mechanism of government regulation of the land market in Ukraine, and as a consequence to solve the issue of its improvement, and improvement of efficiency. The paper considers the scholarly views on these concepts, and explores their relationship.

The essence of the legal mechanism of regulation of the land market, as well as its role under reform is represented. The paper emphasizes the debatable nature of the “land market” concept and presents different views on its interpretation. The land market is an integral and key element of any country's economy. The formation of the national land market and its institutional structure should be highly regulated by the current legislation. It is the legal norms, their content and practical implementation, as well as the consequences of their application that influence functioning and transformation of the land market, and hence the economic impact for the state that are the components of the mechanism of legal regulation of the land market.

The paper outlines the main provisions of the Law of Ukraine “On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on the Circulation of Agricultural Land”, adopted by the Verkhovna Rada on 31.03.2020, as revolutionary in the course of a land reform.

The author emphasizes the importance of the legal mechanism of government regulation in this area, which is intended to establish and maintain a balance of private and public interests, and introduce an efficient national model of the land market in Ukraine.

Key words: mechanism of public administration, state regulation, legal mechanism of state regulation, land market, land reform.

Постановка проблеми. Останні роки для держави ознаменовані реформами в багатьох сферах життя: освіті, медицині, роботі правоохоронних органів, судовій владі тощо. Проведення виважених та ефективних заходів із реформування земельних правовідносин має особливе значення для нашої країни, оскільки майбутнє української

економіки передусім пов'язано з розвитком аграрного сектору та його експортного потенціалу завдяки найбільшим запасам чорноземів в Європі.

Нині питання завершення земельної реформи, тобто відкриття ринку землі, активно обговорюється як у суспільстві, так і на державному рівні. Дискусія має гострий характер, оскільки для українського суспільства земельне питання на ментальному рівні є ключовим і дуже болючим. Саме формування ефективного правового механізму, який являє собою сукупність правових норм, прийнятих у державі, є важливим для врегулювання земельних відносин сьогодні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначенню понять «механізм управління», «механізм державного управління», «державне регулювання» тривалий час присвячували свої роботи як закордонні, так і вітчизняні науковці: В. Авер'янов, О. Амосов, Г. Атаманчук, І. Варзар, Ю. Журавльова, В. Говоруха, С. Домбровська, Я. Кляйнер, В. Князєв, В. Коваленко, В. Корженко, С. Кравченко, І. Кривенко, М. Лесечко, В. Малиновський, А. Михненко, В. Олуйко, Н. Нижник, Л. Парашенко, О. Поступна, Л. Приходченко, Р. Рудницька, О. Радченко, О. Сидорчук, О. Стельмах, Ю. Сурмін, Ю. Тихомиров, О. Федорчак.

Особливості формування й напрями розвитку механізмів державного управління у сфері земельних відносин досліджували І. Бистряков, Ю. Білик, Д. Гнаткович, О. Гуторов, А. Даниленко, Б. Данилишин, О. Дацій, Д. Добряк, С. Дорогунцов, О. Євграфов, П. Казьмір, М. Корецький, М. Латинін та інші.

Метою статті є дослідження та визначення сутності правового механізму державного регулювання ринку землі в Україні.

Виклад основного матеріалу. Дослідження та пошук ефективних механізмів державного управління у сфері земельних відносин, їхньої сутності, структури та класифікації, а також шляхів їхнього вдосконалення не припиняються.

Як слушно зазначає О. Поступна, одні автори розглядають управління як цілеспрямовану діяльність усіх суб'єктів, що спрямовується на становлення, стабілізацію, функціонування та обов'язковий розвиток організації; другі – як взаємодію суб'єктів, що передбачає взаємний процес удосконалення, розвитку суб'єкта управління та його об'єкта; треті – як вплив однієї системи на іншу [1].

Наприклад, Г. Атаманчук визначає механізм державного управління як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [2].

У тлумаченні Р. Рудницької, О. Сидорчука, О. Стельмаха механізм державного управління – це штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [3].

За В. Малиновським, механізми державного управління – це сукупність засобів організації управлінських процесів і способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [4, с. 103].

Як вплив однієї системи на іншу розглядає механізм державного управління Ю. Тихомиров і зазначає, що це є демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси. Механізм державного управління повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, що мають ознаки взаємозалежностей і причинно-наслідкових зв'язків [5].

Вичерпне визначення механізму державного управління, на нашу думку, запропонував О. Федорчак, який зазначив, що механізм державного управління – це механізм як система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [6].

Узагальнюючи певну кількість підходів до визначення механізму державного управління, вважається найбільш точним поняттям механізму державного управління, яке дає О. Радченко, зазначаючи, що «механізм державного управління – це системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має на меті реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем через державний вплив і регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил» [7].

У науковій літературі є багато підходів до класифікації механізмів державного управління та визначення їхніх видів. Як слушно зазначає О. Федорчак, залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і містити декілька самостійних механізмів. Комплексний механізм державного управління може складатися з таких видів механізмів:

- *економічного* (механізм публічного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);
- *мотиваційного* (сукупність командно-адміністративних і соціально-економічних стимулів, які спонукають публічних службовців до високоефективної роботи);

- *організаційного* (об'єкти, суб'єкти державного управління, їхні цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їхнього функціонування);
- *політичного* (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);
- *правового* (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації, інструкції тощо) [6].

Розглядаючи питання правового механізму державного регулювання ринку землі в Україні, доцільно визначитися зі співвідношенням понять «державне управління» та «державне регулювання» в зазначеній темі.

Слід зазначити, що єдиної думки науковців щодо співвідношення та сутності цих категорій наразі немає.

В. Авер'янов визначає регулювання та управління як соціальні явища, що мають спільну сферу застосування, проте передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління з метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей і завдань управлінського впливу. Відповідно до цього підходу регулювання охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, використання методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління. Регулювання ж пов'язане з впливом не стільки на об'єкти управління, скільки на навколишнє середовище. Воно передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів [8, с. 64–65].

Не можна не погодитись із С. Кубко, який зазначає, що державне управління та державне регулювання взаємопов'язані, адже державне регулювання не може бути використане без застосування методів безпосереднього впливу на об'єкти управління, тому регулювання неможливе без управління [8, с. 66].

На нашу думку, державне управління та регулювання співвідносяться як загальне та часткове, тобто регулювання є частиною процесу управління, однією з його функцій, що тісно пов'язана з функціями планування та організації, а також засобом досягнення поставлених цілей. Державне регулювання не передбачає прямого втручання, а спрямоване на створення умов для здійснення окремих видів діяльності, наприклад щодо володіння, користування й розпорядження землею.

Слід зазначити, що у природі правового механізму державного регулювання такі інституції, як право і управління, тісно пов'язані та взаємообумовлені. Державне регулювання здійснюється на підставі та шляхом реалізації правових норм, які створюють певний правовий режим реалізації управлінських функцій.

Енциклопедичний словник із державного управління дає таке визначення правового регулювання: «це діяльність держави (в особі уповноважених нею органів) щодо забезпечення впливу на суспільні процеси шляхом встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права, дотримання яких забезпечується можливостями громадської думки й застосуванням владної сили держави. Як складник державного управління, правове регулювання є виключною функцією держави, яка виступає гарантом права, володіючи монополією на правозастосовну і правоохоронну діяльність [9, с. 555].

Саме юридичні норми, їхній зміст і практична реалізація, а також наслідки їхнього застосування, які мають вплив на функціонування, трансформацію ринку землі, а отже – на економічний ефект для держави та суспільства, є сутністю механізму правового регулювання ринку землі.

Поняття ринку землі є також дискусійним серед науковців. Наприклад, П. Саблук визначає цей ринок як угоди з купівлі-продажу, оренди та іпотеки земельних ділянок [10]. М. Федоров під ринком землі розуміє процес визначення її вартості та визнання землі капіталом [10, с. 9]. Л. Новаковський у поняття ринку вкладає економічні відносини, які виникають у процесі обороту землі [10, с. 7]. Д. Добряк у вузькому розумінні під ринком землі розуміє торговельні операції із землею [10, с. 3]. Б. Пасхавер термін «земельний ринок» розуміє як сукупність земельних відносин, що дають змогу реалізувати титул землевласника для отримання ринкової вигоди. Зокрема, на його думку, землі сільськогосподарського призначення можуть забезпечити їхньому власникові ринковий ефект під час використання: 1) для товарного виробництва; 2) для здачі в оренду; 3) для продажу або застави. Саме ці три види отримання ринкового результату Б. Пасхавер пропонує розглядати як три форми ринку землі [11, с. 49].

Попри різні погляди на поняття «ринку землі», прослідковується єдина думка про те, що земля набуває статусу товару, який може бути предметом різних правочинів: обміну, застави, оренди чи купівлі-продажу.

Зазначене, нарешті, знайшло своє відображення у прийнятому Верховною Радою України 31 березня 2020 року Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» [12].

Відповідно до вказаного Закону:

- запуск ринку землі в Україні відбудеться 1 липня 2021 року;
- землі сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності продаватися не будуть;
- до 2 січня 2024 року купувати землю є право лише у фізичних осіб, які є громадянами України, при цьому в перші два роки після запуску реформи не більше 100 га на одного покупця;

- з 1 січня 2024 року купувати землю зможуть юридичні особи, зареєстровані в Україні, втім, не більше 10000 га;
- до 1 січня 2030 року ціна продажу земель сільськогосподарського призначення не може бути нижчою від їхньої нормативно грошової оцінки;
- розрахунок за купівлю землі дозволено лише в безготівковій формі;
- банки можуть бути власниками земельних ділянок у межах стягнення застави, які реалізуються на торгах протягом двох років;
- питання допуску іноземців до купівлі землі в Україні вирішуватиметься загальнонаціональним референдумом;
- заборонена купівля землі іноземними громадянами у 50 км зоні від державного кордону України, незалежно від рішення референдуму;
- юридичним особам, учасниками яких є громадяни держави-агресора, фізичним особам, щодо яких застосовані санкції, забороняється купувати землю незалежно від рішення референдуму.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Україна переживає активну фазу земельної реформи, одним із важливих завдань якої є формування ринку земель. Діяльність держави у межах проведення реформування складається, зокрема, з державного регулювання. На етапі підготовки до відкриття ринку земель держава повинна здійснити комплекс владних заходів, спрямованих на законодавче врегулювання процесу вільного ринкового обороту земель, і мінімізувати можливі негативні наслідки від його впровадження. За таких обставин особливого значення набуває саме правовий механізм державного регулювання ринку землі в Україні, його якість та ефективність, підвищення яких можливе лише через дослідження сутності механізму.

Список використаних джерел:

1. Поступна О.В. Теоретичні основи державного управління системою дошкільної освіти в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 4. С. 86–92.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. Москва, 1997. 86 с.
3. Рудницька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст. Львів, 2005. 28 с.
4. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посібник. Київ, 2003. 576 с.
5. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. Москва, 1998. 483 с.
6. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування. Львів, 2008. Вип. 1. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf (дата звернення: 15.03.2020).
7. Радченко О.В. Категорія «механізм» у системі державного управління. URL: http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/dtr/du/2009_3/files/DU309_14.pdf (дата звернення: 20.03.2020).
8. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Київ, 2004. 584 с.
9. Ковбасюк Ю.В., Трошинський В.П., Сурміна Ю.П. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ, 2010. 820 с.
10. Данилишин Б.М., Дорогунцов С.І., Міщенко В.С., Коваль Я.В., Новоторов О.С., Паламарчук М.М. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України. Київ, 1999. 716 с.
11. Пасхавер Б.Й. Ринок землі: світовий досвід та національна стратегія. *Економіка АПК*. 2009. № 3. С. 47–53.
12. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення». URL: <https://rada.gov.ua/news/actual/191679.html> (дата звернення: 18.04.2020).

References:

1. Postupna O.V. (2011), *Teoretychni osnovy derzhavnoho upravlinnia systemoiu doshkilnoi osvity v Ukraini* [“Theoretical Foundations of Public Administration of Preschool Education System in Ukraine”]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia* [Theory and Practice of Public Administration]. Vol. 4. P. 86–92 [Ukraine].
2. Atamanchuk G.V. (1997), *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya* [Theory of Public Administration]. Lectures. Moscow. 86 p. [Russia].
3. Rudnytska R.M., Sydorchuk O.H., Stelmakh O.M. (2005), *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnya: sutnist i zmist* [Mechanisms of Public Administration: Essence and Content]. Lviv. 28 p. [Ukraine].
4. Malynovskyi V.Ya. (2003), *Derzhavne upravlinnia* [Public Administration]. Tutorial. Kyiv. 576 p. [Ukraine].
5. Tikhomirov Yu.A. (1998), *Kurs administrativnogo prava i protsessa* [Course in Administrative Law and Process]. Moscow. 483 p. [Russia].
6. Fedorchak O.V. (2008), *Klasyfikatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia* [“Classification of Mechanisms of Public Administration”], *Demokratychnе vriaduvannia* [Democratic Administration]. Lviv. Vol. 1. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf (access date 15.03.2020).

7. Radchenko O.V. Katehoriia “mekhanizm” u systemi derzhavnoho upravlinnia [“Category of “Mechanism” in the System of Public Administration”] URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dtr/du/2009_3/files/DU309_14.pdf (access date 20.03.2020).

8. Averianov V.B. (2004), *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative Law of Ukraine]. Kyiv. 584 p. [Ukraine].

9. Kovbasiuk Yu.V., Troshchynskyi V.P., Surmina Yu.P. (2010), *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]. Kyiv. 820 p. [Ukraine].

10. Danylyshyn B.M., Dorohuntsov S.I., Mishchenko V.S. et al (1999), *Pryrodno-resursnyi potentsial staloho rozvytku Ukrainy* [Natural Resource Potential of Sustainable Development of Ukraine]. Kyiv. 716 p. [Ukraine].

11. Paskhaver B.Y. (2009), *Rynok zemli: svitovy dosvid ta natsionalna stratehiia* [“Land Market: Global Practice and National Strategy”]. *Ekonomika APK* [The Economy of Agro-Industrial Complex]. Vol. 3. P. 47–53 [Ukraine].

12. VRU, Law of Ukraine (2020), *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo obihu zemel silskohospodarskoho pryznachennia* [Law of Ukraine “On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on the Circulation of Agricultural Land”]. URL: <https://rada.gov.ua/news/actual/191679.html> (access date 18.04.2020).