

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

PROBLEM ISSUES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF LAND MARKET IN UKRAINE

Большотенко А.Р., студентка аспірантури кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Національний університет біоресурсів та природокористування України

У статті розглянуто окремі аспекти складнощів, котрі виникають під час здійснення адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні. Для забезпечення правильного розуміння обсягу необхідних змін на сучасному етапі розвитку нашої країни було здійснено дослідження понять «правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання», а також «ринок землі». Сформульовано предметне поле державної політики щодо регулювання ринку землі. Здійснено аналіз основних проблем, які стають перешкодою на шляху здійснення реформ в адміністративно-правовому регулюванні ринку земель.

Проаналізовано роботи дослідників і науковців, що здійснювали вивчення адміністративно-правового регулювання ринку земель, узагальнено їхні дослідження та зроблено висновки, що містяться в роботі.

Проаналізовано діяльність державних органів у сфері діяльності земельних відносин, зазначені позитивні й негативні наслідки здійснення такими органами своїх безпосередніх обов'язків із можливим реформуванням їхньої діяльності.

У тому числі розглядається участь держави в регулюванні земельних відносин, обмеження в праві вільного розпорядження земельними ділянками, які встановлюються на користь держави для землекористувачів і землевласників, відсутність чіткого ціноутворення ринку землі, яке надалі створює проблему розвитку економіки держави через розвиток тіньової політики відчуження земельних ділянок, колізійність правового регулювання ринку земель, що виникає між нормативно-правовими актами адміністративного й земельного законодавства. Здійснено правовий аналіз норм, що регулюють земельні відносини й містяться в актах адміністративного й земельного права, досліджено можливість розмежування актів земельного й адміністративного законодавства.

У ході проведеного нами дослідження запропоновані ймовірні шляхи вдосконалення порушених питань шляхом здійснення комплексного й багаторівневого аналізу умов функціонування аграрного сектора, а саме нормативно-правових, інституційних, фінансово-економічних, кадрових умов, що дасть надалі можливість визначення безпосередньої готовності господарчих суб'єктів до реформ щодо власності на землю. Після здійснення компетентними органами запропонованих заходів державної політики в майбутньому можна буде сподіватись на створення сприятливих і належних умов для проведення подальших реформ у сфері земельних відносин.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, ринок земель, законодавство.

The articles consider some aspects of warehousing, which support the implementation of administrative and legal regulation of land relations in Ukraine. To ensure a correct understanding of the necessary changes at the present stage of development of our country, a study was conducted on the concept of "legal regulation", "administrative and legal regulation", as well as "land market". The subject field of the state policy on land market regulation is formulated. An analysis of the main problems that become an obstacle to the implementation of reform in the administrative and legal regulation of the land market.

The work of researchers and scientists who study the administrative and legal regulation of the land market is analyzed, their research is generalized and the conclusions made in this work are made.

The activity of state bodies in the field of land relations is analyzed, determined by the positive and negative consequences of the implementation of these bodies of their new members of both users and the possible reform of their activities.

At the same time, some of them consider the participation of states in regulating land relations, restrictions on the right of free distribution of land created in favor of the state for land users and landowners, lack of clear pricing in the land market, which further creates a problem of state economy through development non-innovation policy, conflict of legal regulation of the land market, which provides between regulations of administrative and land legislation, introduced a legal analysis of norms governing land relations and is part of the bodies of administrative and land law, explored the possibility of resolving land and administrative legislation.

In the course of our study, we suggest possible ways to improve the issues raised, through a comprehensive and multilevel analysis of the functions of the agricultural sector, namely: regulatory, institutional, financial and economic, human resources, which will further determine the readiness of economic entities to reform. land ownership. After the implementation of the proposed public policy measures by the competent authorities, in the future it will be possible not to create unpleasant and necessary conditions for further reforms in the field of land relations.

Key words: administrative-legal regulation, land market, legislation.

Актуальність. Натепер чинне законодавство або сучасна наукова література не містить чіткого й вичерпного визначення поняття адміністративно-правового регулювання ринку земель, а також відсутнє розуміння завдань і функцій, які визначають самий зміст управлінської діяльності держави у сфері земельних відносин.

Метою статті є дослідження проблем, що виникають під час застосування адміністративного законодавства в процесі регулювання суспільних відносин щодо відчуження та набуття речових прав на земельні ділянки.

Завданням наукової роботи є дослідити й з'ясувати проблемні питання та шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання земельних відносин в Україні.

Питаннями, що пов'язані з аналізом адміністративно-правового регулювання ринку землі в Україні, присвячені наукові праці таких вчених: А. Мартин, А. Третяк, О. Нестеренко, А. Мірошниченко, а також інших дослідників.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи проблеми, які виникають під час адміністративно-право-

вого регулювання ринку земель в Україні, насамперед потрібно, на нашу думку, виходити вже з наявного натепер підґрунтя теоретико-правових уявлень щодо понять «правове регулювання» та «ринок земель» взагалі.

Правове регулювання – це здійснюване громадянським суспільством або державою за допомогою правових засобів упорядкування, охорона й розвиток суспільних відносин [1, с. 215].

Виходячи з вищезазначеного визначення терміну, можна дійти висновку, що адміністративно-правове регулювання – це один із видів галузевого правового регулювання, який заснований на безпосередній дії адміністративного права, а також адміністративно-правових засобів впливу на суспільні відносини, що виникають у сфері діяльності державної адміністрації.

Ринок землі – це торговельно-господарські відносини, предметом яких є обіг земельних ділянок, тобто перехід права власності від одного власника до іншого на підставі цивільноправових угод, рішення суду тощо [2, с. 157].

Особливість існування земельних відносин в Україні потребує постійної участі держави для правильного їх регулювання. Насамперед це зумовлюється безпосередньою необхідністю використання землі як ресурсу й основного фактора існування держави.

Встановлення основним законом держави, Конституцією України, землі основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [3, ст. 14], насамперед зобов'язує власників і користувачів земельних ділянок до певних обмежень у здійсненні своїх прав на користь суспільства чи держави.

Так, відповідно до частин 3, 5 статті 22 Земельного кодексу України землі сільськогосподарського призначення передаються у власність і надаються в користування громадянам України для ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва, сінокошення та випасання худоби, ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства й не можуть передаватися у власність іноземцям, особам без громадянства, іноземним юридичним особам та іноземним державам [4].

Аналізуючи норми земельного законодавства, можна дійти висновку, що в залежності від форми власності й цільового призначення земельних ділянок на них встановлюються різні обмеження в здійсненні володіння та розпорядження ними.

Згідно з частиною 5 статті 11 Земельного кодексу України відомості про обмеження у використанні земель зазначаються в схемах землеустрою та техніко-економічних обґрунтуваннях використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проєктах землеустрою щодо організації та встановлення меж територій природно-заповідного фонду й іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісогосподарського призначення, земель водного фонду й водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворювальних об'єктів, проєктах землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни й впорядкування угідь, проєктах землеустрою щодо відведення земельних ділянок, технічній документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості). Відомості про такі обмеження вносяться до Державного земельного кадастру [4].

Державний земельний кадастр – єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження в їх використанні, а також дані про кількісну та якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками й користувачами [5, ст. 1].

Таким чином, держава мала на меті здійснення контролю за «правильним» використанням земель. Проте просто існування такої системи відомостей не досить, необхідно створити належне функціонування та підтримку здійснення її діяльності за допомогою виконання своїх обов'язків державними органами, оскільки однією з проблем є те, що багато земельних ділянок, які є в праві власності звичайних громадян, не зареєстровані в Державному земельному кадастрі через просту необізнаність громадян, або вже якщо зареєстровані, то з помилками, що унеможливує нормальне функціонування такої системи.

Негативним фактором є відсутність належного контролю з боку державних органів за ринком землі, оскільки в Україні існує значний рівень тіншової економіки, який виникає насамперед через здійснення сумнівних операцій із метою відчуження земельних ділянок. Натепер не існує чіткого ціноутворення ринку, який надалі цілком міг би стати основою для покращення економіки держави.

Наприклад, під час реалізації свого права розпорядження земельною ділянкою шляхом продажу, дарування

або спадкування застосовується грошова оцінка землі. У залежності від того, навіщо необхідна така оцінка, а також порядку проведення вона може бути нормативною або експертною.

Відповідно до абзаців 7, 13 статті 1 Закону України «Про оцінку земель»:

– експертна грошова оцінка земельних ділянок – результат визначення вартості земельної ділянки й пов'язаних із нею прав оцінювачем (експертом із питань оцінки земельної ділянки) із застосуванням сукупності підходів, методів та оцінних процедур, що забезпечують збір та аналіз даних, проведення розрахунків та оформлення результатів у вигляді звіту;

– нормативна грошова оцінка земельних ділянок – капіталізований рентний дохід із земельної ділянки, визначений за встановленими й затвердженими нормативами [6, ст. 1].

Проте тепер ні перша, ні друга форма оцінки не досконала. Оскільки для укладення цивільноправових угод щодо земельних ділянок використовується експертна грошова оцінка земельних ділянок для визначення вартості об'єкта оцінки, щоб надалі від цієї вартості сплачувати необхідні збори й податки, учасникам земельних відносин вигідно занижувати таку суму, щоб менше витратити коштів за перехід права власності від однієї людини до іншої.

Нормативно грошова оцінка використовується для визначення розміру земельного податку, державного мита в разі міни, спадкування, дарування земельних ділянок, орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності тощо й провадиться певною мірою також просто формально. Так формується тіншова політика ринку землі, яка негативно впливає на внутрішню економіку держави.

На нашу думку, для розв'язання такого консенсусу необхідно здійснити удосконалення нормативно-правових, організаційних та інформаційних умов для проведення реформ у сфері адміністративного-правового регулювання здійснення оцінних процедур земель.

Тому основними проблемами, які стають перешкодою на шляху здійснення реформ, є:

- відсутність підготовчого етапу з боку формування достатньої фінансової підтримки для придбання земельних ділянок за ринковими цінами;
- неспроможність органів влади об'єктивно оцінити готовність аграрного сектора до процесу приватизації;
- відсутність прозорості інформації про кількість, якість і наявність земельних ресурсів;
- відсутність досконалого механізму фінансової підтримки фермерів на етапі приватизації, а також надалі для забезпечення дотацій;
- недосконалість правової бази в частині відсутності встановлених вимог до покупця.

Для розв'язання вищезазначених проблем, котрі суттєво заважають покращенню діяльності відносин власності щодо землі, з метою забезпечення ефективної державної політики на такому етапі необхідно:

- здійснити узагальнення функціонування ринку землі й взяти до уваги зарубіжний досвід країн, які продемонстрували високий рівень результативності й мали подібні до України умови розвитку;
- запровадити ряд реформ щодо власності на землю відповідно до довгострокової стратегії розвитку аграрного сектора;
- здійснити необхідне функціонування та чисте відбиття інформації про кількісну та якісну характеристику земель, їх оцінку, а також про розподіл між землевласниками й землекористувачами;
- здійснити вдосконалення нормативно-правових, організаційних та інформаційних умов для проведення реформ;

– здійснити комплексний багаторівневий аналіз всіх умов функціонування аграрного сектора, а саме: нормативно-правових, інституційних, фінансово-економічних, кадрових, що дасть надалі можливість визначити безпосередню готовність господарчих суб'єктів до реформ щодо власності на землю.

Тільки після здійснення компетентними органами запропонованих вище заходів державної політики в майбутньому можна буде сподіватись на створення сприятливих, належних умов для проведення подальших реформ у сфері земельних відносин.

Ще однією з проблем є наявність колізій, що виникають під час регулювання земельних відносин: між нормами, що містяться в нормативно-правових актах земельного права, й нормами, що містяться і нормативно-правових актах адміністративного права.

Існування можливості точного розмежування актів земельного й адміністративного законодавства, на нашу думку, обмежене, та за своєю правовою природою неможливе, оскільки таке законодавство часто будується за суб'єктивним принципом. Наприклад, положення про Держкомзем України було б не правильно віднести тільки до адміністративного чи тільки до земельного законодавства, оскільки це шкодило б комплексності правового регулювання.

Безперечно, майже всі галузі права переплітаються та мають зв'язок між собою. Не виключенням є земельне право з адміністративним, адже вагома кількість нормативно-правових актів адміністративного законодавства містять у собі земельно-правові норми, наприклад, це можна спостерігати:

– в актах, які регулюють застосування адміністративної відповідальності за земельні правопорушення. У Кодексі України про адміністративні правопорушення міститься Глава 7, що встановлює відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини: псування та забруднення сільськогосподарських та інших земель (стаття 52), порушення правил використання земель (стаття 53), самовільне зайняття земельної ділянки (стаття 531) тощо [7]. Водно-

час у Земельному кодексі України міститься Глава 37, що встановлює відповідальність за порушення земельного законодавства [4];

– в актах, які визначають компетенцію органів управління, що здійснюють повноваження в галузі земельних відносин. Статтею 12 Земельного кодексу України встановлено повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів у галузі земельних відносин [4]. Водночас статтею 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища [8].

А. Мірошниченко доходить висновку, що для актів адміністративного законодавства, що визначають повноваження органів управління, універсального розв'язання проблеми колізійності із земельним законодавством не існує. Ступінь колізійності може бути зменшений за допомогою виявлення конкретних норм, що перебувають у колізії, та узгодження їх змісту [9, с. 82].

А. Мартин у своїй науковій монографії «Регулювання ринку земель в Україні» визначає адміністративний метод регулювання у введєнні через законодавство дозвільного порядку або прямих заборон чи обмежень щодо набуття та реалізації прав на землю.

Науковець визначає, що проблемою подібного механізму є суттєве обмеження свободи господарювання, індивідуальне права на розпорядження власністю, а також свобода ринкових угод. Тому широке застосування такого підходу в умовах ринкової економіки істотно нівелює саму ідею ринку як вільного й конкурентного середовища, спотворює ринкову цінність землі як товару й пригнічує ринкове саморегулювання економіки [10, с. 88].

Отже, підсумовуючи наше дослідження, слід зазначити, що адміністративно-правове регулювання ринку землі в Україні потребує вдосконалення шляхом забезпечення належного, законного й обґрунтованого впливу держави на ці суспільні відносини з метою забезпечення насамперед інтересів держави, водночас не порушуючи права на законні інтереси громадян.

ЛІТЕРАТУРА

1. Теорія держави та права : підручник / Є.О. Гіда, Є.В. Білозьоров, А.М. Завальний та ін. ; за заг. ред. Є.О. Гіди. Київ : ФОП О.С. Ліпкан, 2011. 576 с.
2. Оцінювання майна : навчальний посібник / Т.В. Калінеску, Ю.А. Романовська, О.Д. Кирилов. Київ : Центр учбової літератури, 2012. 312 с.
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
4. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
5. Про державний земельний кадастр України : Закон України від 07 липня 2011 р. № 3613-VI / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text>.
6. Про оцінку земель : Закон України від 17 червня 2004 р. № 1808-IV / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15#Text>.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-X / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
9. Мірошниченко А.М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні. Київ : Правова єдність, 2010. 270 с.
10. Мартин А.Г. Регулювання ринку земель в Україні : наукова монографія. Київ : Аграр Медіа Груп, 2011. 252 с.