

П. Ю. Пресичаспірант кафедри державотворення і права
Національної академії державного управління
при Президентіві України

АДАПТАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ВІДПОВІДНО ДО ВИМОГ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті досліджуються наслідки прийняття вимог Угоди про асоціацію України та ЄС у контексті адаптації національних механізмів державного управління землями сільськогосподарського призначення до європейських регламентів. Автором проаналізовано підходи вітчизняних науковців до проблематики раціонального використання земель сільськогосподарського призначення в умовах ринкової економіки. Особливу увагу приділено усталеним протиріччям в системі публічного управління, які обумовлені зміною суб'єктних відносин у процесі земельної реформи в Україні.

Ключові слова: механізми державного управління, Угода про асоціацію, землі сільськогосподарського призначення, земельні відносини, Європейський Союз, суб'єкти господарювання.

Постановка проблеми. Державна політика розвитку земель сільськогосподарського призначення завжди базується на утвердженні такого типу земельних відносин, які відповідають економічному укладу суспільства. Державне управління земельними ресурсами здійснюється через організаційні механізми, які складаються з нормативно-правової, економічної, інституціональної та організаційної частин. Усталене намагання виокремити певну складову державного механізму землями сільськогосподарського призначення завжди призводило до дисбалансу розвитку системи землекористування. Особливо це стосується нормативно-правового закріплення земельних відносин, у межах якого суперечності норм цивільного, господарського та земельного права досить часто впливають на власне процес землекористування.

Важливо наголосити, що реалізація програм розвитку сільського господарства, формування ринку землі, інтенсифікація житлового будівництва, будівництво нових промислових і переробних підприємств, об'єктів сучасної інфраструктури та соціального спрямування, реалізація державних інфраструктурних проєктів у найближчій перспективі збільшать потреби у земельних площах, переважно сільськогосподарського призначення. За таких умов актуалізується завдання напрацювання ґрун-

товно розробленої державної стратегії адаптації механізмів державного управління землями сільськогосподарського призначення відповідно до вимог Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. На жаль, формування ринку земель сільськогосподарського призначення (далі – ЗСГП) є одним з найбільш дискусійних і політизованих питань аграрної політики в Україні. Використання питання ринку ЗСГП у передвиборчих програмах, програмах діяльності урядових структур перейшло у формат використання певного бренду. Натомість євроінтеграційний складник розвитку України вимагає принципово нових підходів як організаційно-правового, так і інституціонального плану. Земельна реформа в Україні від початку мала господарсько-розподільчий характер без чітко орієнтованої моделі розвитку, а її реалізація призвела до перерозподілу земель сільськогосподарського призначення між новими власниками. Загалом варто виділити декілька напрямів науково-теоретичного аналізу механізмів державного управління ЗСГП: удосконалення нормативно-правового регулювання, запровадження адаптаційних інструментів і засобів державного регулювання використання ЗСГП у контексті положень Угоди про асоціацію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми розвитку земельних відносин постійно є предметом особливої уваги вітчизняних науковців. Варто виділити декілька наукових напрямів: економічний, аграрно-економічний, екологічний, юридичний і державно-управлінський.

Вагомий внесок у концептуальному плані в їх вирішення зробили вітчизняні та зарубіжні науковці В. Авер'янов, Г. Атаманчук, М. Кельман, В. Малиновський, Г. Одінцева, В. Чиркін, В. Цвєтков, Ф. Шамхалова, М. Шульга та ін.

Вирішенню проблем формування нового підходу щодо землекористування значна увага приділяється у працях провідних вітчизняних і зарубіжних учених, таких як І. Баланюк, П. Гайдучський, А. Даниленко, С. Дем'яненко, С. Дорогунцов, Б. Данилишин, В. Міщенко, М. Шмельов, М. Федоров, В. Юрчишин.

Питанням удосконалення земельних відносин присвячено праці В. Вакуленка, П. Кулініча, А. Мірошниченка, А. Мартина, Р. Марусенка, О. Мордвінова, О. Новоторова, М. Орлатого та ін. У своїх працях вони утвердили необхідність розвитку ринкових відносин у системі аграрно-землекористування, обґрунтували принципи активного залучення сільськогосподарських угідь у господарський обіг, сформулювали основні засади розвитку земельних відносин. Однак складність і багатогранність питань, пов'язаних з їх реалізацією на практиці, зумовлюють необхідність подальших досліджень.

М. Федоров вважає, що поняття земельних відносин як суспільних відносин щодо володіння, користування, розпорядження і управління землею на державному, господарському і внутрішньогосподарському рівнях визначально детермінується через об'єкт господарювання та засіб виробництва у сільському господарстві [1]. На думку Л. Заставнюк, земельні відносини становлять сукупність правових, економічних, соціальних, природоресурсних і екологічних відносин, що виникають між суспільством та його членами в процесі володіння, користування, розпорядження земельними ресурсами та управління ними [2, с. 5].

З позицій побудови Стратегії адаптації механізмів державного управління землями сільськогосподарського призначення відповідно до вимог Угоди про асоціацію України та ЄС зараз потребують більш глибоких розробок теоретичні засади формування правових, економічних, соціальних, природоресурсних і екологіч-

них відносин, що виникають між суспільством та суб'єктами управління в процесі володіння, користування, розпорядження земельними ресурсами й управління ними. Водночас варто більш детально опрацювати питання розробки основних напрямів розвитку механізмів земельних відносин у сільському господарстві, спрямованих на забезпечення та реалізацію громадянами прав власності на землю, економічне та правове регулювання земельних відносин через оренду земельних ділянок, власників земельних часток (паїв), яка значною мірою відбиває прогнозну поведінку цивілізованого ринку земель сільськогосподарського призначення.

Мета статті. Головною метою дослідження є теоретико-методологічний аналіз процесу адаптації механізмів державного управління у сфері використання земель сільськогосподарського призначення до стандартів ЄС і розробка на цій основі практичних рекомендацій щодо удосконалення організаційно-правового механізму державного управління використанням земельних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Сучасна стратегія під час завершення земельної реформи формуванням повноцінного ринку землі має враховувати позитивний досвід зарубіжних країн, особливо посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи, які ефективно подолали всі проблеми на шляху до створення ринку землі.

Країни Східної Європи у форматі заяв про євроінтеграційні прагнення майже одночасно взяли курс на відновлення приватної власності на землю, становлення нових, ринкових форм господарювання. У цілому стратегія перетворення земельних відносин орієнтована на ринкову концепцію, на перевірену світовою практикою модель із переважаючим приватним землеволодінням. Найважливішими особливостями аграрних перетворень у центральній та східноєвропейських країнах є їх комплексний характер, підпорядкованість еколого-економічним інтересам селянина, активна підтримка органів державної влади.

Ратифікація Верховною Радою України Угоди про асоціацію з ЄС ставить питання адаптації земельного законодавства України до світових і європейських вимог на новий рівень. Наближення України до критеріїв членства в ЄС актуалізує питання завершення земельної реформи в Україні, створення повноцінного ринку землі сільськогосподарського призначення. Адже в

ЄС, критерії членства в якому виступають основою реформ в Україні, земля є товаром з майже вільним обігом. І дійсно, міжнародні та європейські інвестори лише тоді повноцінно вкладатимуть свої ресурси в розвиток агропромислового комплексу України, коли відчуватимуть захищеність своїх активів, в тому числі інститутом приватної власності на землю.

Сучасний етап розвитку українського суспільства характеризується загостренням правових, політичних, організаційних, економічних, екологічних і соціальних питань, що пов'язані з використанням земельних ресурсів. Розпорошеність законодавчих актів та їх невідповідність один одному, наявність різних, іноді протилежних, політичних інтересів, постійна зміна організаційних структур у системі центральних органів виконавчої влади – суб'єктів формування державної політики та механізмів використання ЗСГП, збільшення кількості порушень земельного законодавства, загострення екологічних проблем, соціальне незадоволення діями влади щодо вирішення земельних питань – це неповний перелік тих напрямів, які потребують негайного регулювання з боку держави. Зростає потреба у високопрофесійному, науково обґрунтованому, системному управлінні процесами використання земельних ресурсів на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Згідно зі ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [3]. Землям сільськогосподарського призначення відведена окрема глава 5 розділу II чинного Земельного кодексу (далі – ЗК) України. Відповідно до ч. 1 ст. 22 ЗК України землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей [4].

Ст. 1 Закону України «Про землеустрій» визначає масив земель сільськогосподарського призначення як сукупність земель і земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що складаються з сільськогосподарських та необхідних для їх обслуговування несільськогосподарських угідь (земель під польовими дорогами, меліоративними системами, господарськими шляхами, прогонами, лінійними

об'єктами, об'єктами інженерної інфраструктури, а також ярами, заболоченими землями, іншими угіддями, що розташовані всередині земельного масиву), мають спільні межі та обмежені природними та/або штучними елементами рельєфу (автомобільними дорогами загального користування, полезахисними лісовими смугами та іншими захисними насадженнями, водними об'єктами тощо) [5].

У комплексному поєднанні вимог національного законодавства та норм права ЄС, уточнених вимогами Угоди про асоціацію, актуалізується державно-управлінське завдання щодо формування механізмів запровадження ринку сільськогосподарських земель в Україні. Формування зазначених механізмів зважаючи на сучасний стан розвитку, вимагають застосування для їх вирішення адекватних методів, які мають враховувати як вітчизняний, так і зарубіжний досвід. Насамперед слід з'ясувати, якою буде майбутня модель розвитку сільського господарства, яким формам аграрних підприємств надаватиметься перевага. Залежно від цього будуть визначені шляхи та методи подальших земельних перетворень в Україні. Світовий досвід свідчить про існування різноманітних моделей земельних відносин, які можуть бути ефективними, якщо відповідають національним інтересам і потребам країни.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС («Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони») [6] актуалізувало низку питань, пов'язаних із запровадженням відповідно до угоди базових принципів ЄС. Це, зокрема, стосується форм і механізмів кооперації та інтеграції особистих селянських господарств як умови зростання їх конкурентоспроможності й можливості виходу на європейський ринок. Угода є свідченням намірів України та країн ЄС щодо переведення співробітництва на принципово новий якісний рівень, взаємної лібералізації, передусім руху товарів, капіталів та послуг, уніфікації підходів і принципів, на яких будуються галузеві політики та системи регулювання виробничо-комерційної діяльності. Передбачені Угодою заходи мають наблизити економічну систему України до економічної системи Євросоюзу, сприяти гармонізації законодавчих, економічних, екологічних, соціальних та інших аспектів їх суспільної діяльності, що дасть можливість сформулювати

нову якість економічного зростання української економіки та надасть нові імпульси розвитку для країн ЄС. З позицій аналізу певних пересторог реалізації Угоди в контексті використання ЗСГП проблемою виступає чинник розвитку сільсько-го населення (зайнятість, бідність, занепад соціальної сфери, інфраструктури та недостатня державна підтримка сільських територій).

На вирішення проблеми інтегрованості України та ЄС у питанні розвитку процесів використання ЗСГП було розроблено ряд документів. По-перше, інституційними та адміністративними рамками співпраці та діалогу між Україною та ЄС є Меморандум про взаєморозуміння щодо діалогу з аграрних питань між Міністерством аграрної політики України та Генеральним Директоратом Європейської Комісії «Сільське господарство та розвиток сільської місцевості» (23 жовтня 2006 р.). Меморандумом визначаються пріоритети двостороннього співробітництва у сфері сільського господарства, запроваджується відповідний механізм консультацій.

На сьогодні взаємодія України та ЄС сфокусована на таких напрямках:

- українська стратегія імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у сфері сільського господарства та гармонізація українського законодавства відповідно до Угоди про асоціацію, що буде сприяти доступу української продукції на ринок ЄС;

- використання українськими експортерами торговельних можливостей у рамках автономних торговельних преференцій ЄС для України;

- законодавство ЄС та України у сфері органічного виробництва (сертифікація, проблеми, контроль, еквівалентність);

- розвиток ефективних земельних відносин;

- захист географічних зазначень, виконання зобов'язань української сторони у сфері захисту географічних зазначень в алкогольному секторі;

- стан і перспективи зернових в Україні;

- розвиток малого і середнього сільсько-господарського бізнесу в Україні.

Також Міністерство аграрної політики та продовольства України розробило проект єдиної комплексної Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки, яка спрямована на вирішення реальних потреб галузі через всеохоплюючий процес консультацій із зацікавленими сторонами, зокрема представниками громадянського суспільства, бізнесу, а також

міжнародними донорами. Стратегія окреслює першочергові та довгострокові заходи й очікувані результати, а також включає деталізований план дій. У такому контексті реалізацію напрямів земельної реформи в Україні забезпечує прийняття комплексу взаємопов'язаних нормативно-правових актів, регулювальних законів і підзаконних актів, організаційних програм, концепцій, указів, вжиття науково-технічних, економічних та інших заходів, які формують державне управління земельними ресурсами й ефективний механізм регулювання земельних відносин [7].

Через низку об'єктивних і суб'єктивних причин у попередні роки реформа не дала очікуваних результатів. Наявні на цей час елементи розвитку земельних відносин не забезпечили виходу аграрного сектора з кризи. Не вдалося досягти основного – суттєвого підвищення ефективності використання земельних ресурсів; намітилися лише ознаки поліпшення ситуації. Обсяг інвестицій в аграрну сферу залишається явно недостатнім, надто мало сільськогосподарських товаровиробників демонструють спроможність раціонально, по-господарськи використовувати землю. Продовжують точитися дискусії довкола термінів і принципів створення ринку земель сільськогосподарського призначення, оскільки напрацювання, здійснені до цього часу, не дали задовільної відповіді на всі питання. Все це суттєво впливає на стан реалізації Угоди про асоціацію з ЄС.

За оцінками міжнародних експертів, однією з головних проблем XXI ст. є проблема забезпечення продуктами харчування, що завжди прямо або опосередковано пов'язано з використанням земельних ресурсів. Саме тому значення цього виду природних ресурсів як невід'ємної складової частини життєдіяльності людини буде постійно зростати (враховуючи поступове збільшення населення на планеті). Для України, у якій становище аграрного сектора суттєво впливає на розвиток інших галузей і всього народного господарства, а також визначає розвиток внутрішнього ринку держави [8, с. 168], вкрай важливим є раціональне та еколого-ефективне використання земельних ресурсів. Водночас у процесі активного використання ЗСГП різних форм власності знаходять своє місце суттєві протиріччя, які не лише змінюють сутність механізму використання земель, а й визначально змінюють суспільні відносини у сфері землекористування.

Передусім мова йде про усталені протиріччя між суб'єктами формування державної політики та суб'єктами господарювання, оскільки майже неможливо вирішити проблему дихотомії «суспільний інтерес – максимізація прибутку». У цьому випадку надзвичайно важко вести мову про стратегічні пріоритети використання ЗСГП, адже власники (у будь-якій інституціональній формі) зорієнтовані на короткотривалий результат. Іншою проблемою слід визначити статусні суперечності між суб'єктами господарювання різного рівня (диверсифікованих за розмірами земельних активів, формами розпорядження та використання, наявними ресурсами для реалізації господарчої діяльності тощо). Наступним протиріччям може виступати ступінь інтегрованості суб'єктів господарювання та держави у процесі використання ЗСГП (у сенсі поєднання приватних та суспільних інтересів), коли мова йде про соціальну відповідальність бізнесу, забезпечення суспільних потреб, сталий розвиток територій і, зрештою, реалізацію державної політики у сфері земельних ресурсів. Мова йде не про однорідність суб'єктів формування державної стратегії використання ЗСГП, а про створення інтегрованої системи публічного адміністрування суспільних відносин у згаданій сфері.

Висновки і пропозиції. Докорінна перебудова земельних відносин на селі, формування їх відповідно до світових стандартів спонукає до розвитку адекватної системи форм власності, здатної гармонізувати інтереси суб'єктів господарювання і держави. У поєднанні із завданнями щодо реалізації євроінтеграційної політики, дотримання критеріїв на вступ до ЄС суспільні відносини у сфері землекористування мають бути приведені у відповідність до світових стандартів. Це вимагає від органів влади удосконалення механізмів державного управління земельними ресурсами в Україні. Раціоналізація діяльності в системі управління земельними ресурсами на центральному, регіональному та місцевому рівнях можлива за умови наявності економічних відносин, що базуються на ринкових механізмах управління ЗСГП незалежно від форми господарювання. Базуючись на досвіді ЄС, важливо забезпечити розподіл функцій між різними рівнями загальнонаціональної системи управління земельними ресурсами, що має базуватися на принципі субсидіарності та інтегрувати суб'єкти у такому форматі:

1) органи виконавчої влади центрального та регіонального рівня мають забезпечити адап-

тивність законодавчої бази щодо використання ЗСГП в контексті вимог ЄС, визначення правил, регламентів і процедур, встановлених правовими актами інститутів ЄС;

2) органи місцевого самоврядування на рівні областей, районів, міст та об'єднаних громад мають забезпечити формування інтегрованих локальних механізмів узгодження інтересів суб'єктів господарювання та жителів на відповідній території з метою оптимізації використання ЗСГП.

Розробка та подальша реалізація концепції єдиної системи нормативно-правових актів у сфері використання ЗСГП в контексті вимог Угоди про асоціацію в цілому дозволить не тільки забезпечити внутрішню гармонізацію системи земельних відносин, але й гарантуватиме реалізацію передових правових, соціально-економічних, екологічних і технологічних вимог щодо раціонального використання земельних ресурсів. Вирішення завдань визначених Угодою про асоціацію та Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» [9] дасть змогу перейти до європейських стандартів використання земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Список використаної літератури:

1. Федоров М. Організаційно-економічні передумови формування ринку земель сільськогосподарського призначення / Федоров М. // Економіка АПК. – 2003. – № 1. – С. 25–31.
2. Заставнюк Л. Реформування і розвиток земельних відносин в умовах трансформації форм власності і господарювання : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.03 «Економіка і управління національним господарством» ; Тернопільський національний економічний університет. – Тернопіль, 2008. – 20 с.
3. Конституція України. Офіційне видання. – К. : Міністерство юстиції України, 2006. – 104 с.
4. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
5. Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 р. № 858 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
6. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 30 листопада 2015 р. № 984_011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
7. Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки (Проект) [Електронний ре-

- сурс]. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua/node/16025>.
8. Корецький М. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці : [монографія] / М. Корецький. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 260 с.
9. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.

Пресич П. Ю. Адаптація механізмів державного управління землями сільськогосподарського призначення в відповідності з вимогами Угоди про асоціацію України і Європейського Союзу

В статті досліджуються наслідки прийняття вимог Угоди про асоціацію України і ЄС в контексті адаптації національних механізмів державного управління землями сільськогосподарського призначення до європейських регламентів. Автор аналізує підходи українських учених до проблематики раціонального використання земель сільськогосподарського призначення в умовах ринкової економіки. Особливу увагу приділено суперечностям в системі публічного управління, зумовленим зміною суб'єктних відносин в процесі земельної реформи в Україні.

Ключеві слова: механізми державного управління, угода про асоціацію, землі сільськогосподарського призначення, земельні відносини, Європейський Союз, суб'єкти господарювання.

Presich P. An adaptation of public administration of agricultural lands mechanisms in accordance to the requirements of the Ukraine – European Union Association Agreement

The article examines the implications of the requirements of the Ukraine Association Agreement and the EU in the context of adaptation of national control mechanisms of the state agricultural land to European regulations. The author analyzes the approaches of Ukrainian scientists to the problems of rational use of agricultural land in a market economy. Particular attention is paid to the contradictions in the public administration system due to a change in subject relations in the process of land reform in Ukraine.

Key words: governance mechanisms, association agreement, agricultural land, land relations, European Union, economic entities.