

Ковальчук І. М.

здобувачка

Науково-дослідного інституту публічного права

ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ОБІГУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF AGRICULTURAL LAND CIRCULATION IN UKRAINE

В статті виявлені і узагальнені принципи публічного адміністрування обігу земель сільськогосподарського призначення. Вони базуються на загальних, земельних та належного врядування засадах. Первинним серед перших є принцип верховенства права, згідно з яким право власників земельних ділянок має визнаватися, шануватися і захищатися суб'єктами публічної адміністрації.

Ключові слова: власник земельної ділянки, земельні принципи, обіг земель сільськогосподарського призначення, принцип верховенства права, принципи належного врядування засадах, принципи публічного адміністрування, публічна адміністрація.

The article reveals and generalizes the principles of public administration of agricultural land. They are based on general, land and good governance principles. Primary among the former is the rule of law, according to which the right of landowners should be recognized, respected and protected by public administration.

Key words: circulation of agricultural lands, land owner, land principles, principle of rule of law, principles of proper governance, principles of public administration, public administration.

Актуальність статті. Принципи є основоположною категорією в усіх державах, які відносяться до Романо-Германської правової сім'ї. В умовах сьогодення в Україні країні склалася досить цікава ситуація з земельним фондом і це вимагає підвищення якості забезпечення прав і свобод фізичних і юридичних осіб, а саме прав та законних інтересів власників загалом, і власників земель сільськогосподарського призначення зокрема.

Україна є велика світова аграрна держава і держава із найбільшою площею земель сільськогосподарського призначення в Європі, водночас наша країна є правова, демократична та соціальна держава. Більшість земель сільськогосподарського призначення належить на праві приватної власності громадянам України. У більш широкому форматі необхідно підкреслити, що, в цілому, Земля – це найбільший скарб Українського народу, що вимагає правового і організаційного її захисту, в тому числі за допомогою адміністративно-правових норм. Однак, такий захист не має бути обмежувальний для самих власників земельних ділянок. Адже в такому випадку земля перестає бути товаром і перетворюється в тягар, або об'єкт що приносить мізерний прибуток.

Проте, адміністративна діяльність публічної адміністрації щодо захисту власників земельних ділянок, забезпечення публічного інтересу має здійснюватися на основі певних незаперечних цінностей, які знають і добровільно дотримуються суб'єкти права у сфері земельних відносин земель сільськогосподарського призначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми. Деяким теоретичним та практичним проблемам щодо основних принципів публічного адміністрування земель сільськогосподарського призначення у своїх працях приділяли увагу такі вчені як С. Гоштина, М. Ейдельберг, П. Кулинич,

О. Проніна, В. Пітателев, А. Семеряк, В. Семчик, М. Шульга, А. Юрченко, В. Юрчишин та ін. Проте, ці вчені розкрили лише окремі аспекти і як правило вони досліджували інші, більш суміжні суспільні відносини чи правові відносини пов'язані з суміжною проблематикою тощо. Уже більш вузької проблематики торкалися Г. Беженар, О. Дрозд, М. Ейдельберг, О. Тронько, В. Носік, В. Пітателев, М. Шульга, проте й зараз продовжує тривати наукова дискусія з цього приводу.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії природного права, європейських стандартів у цій сфері, та думок на цю проблематику вчених в галузі адміністративного права виявити і описати загальні принципи публічного адміністрування обігу земель сільськогосподарського призначення.

Виклад основного матеріалу. Специфіка землі полягає в тому, що вона посідає особливе місце в життєдіяльності людини і є єдиним місцем для проживання людей, тварин і всіх живих організмів. Слід наголосити, що крім цього, земля є найважливішим компонентом навколишнього природного середовища, виступає як просторовий операційний базис, як територія держави, регіону, населеного пункту, є найголовнішим засобом виробництва у сільському господарстві й об'єктом товарного обороту, специфічним об'єктом майнових відносин [1, с. 12].

Ще в далекому минулому Гельвецій говорив: «Знання деяких принципів легко компенсує незнання деяких фактів». Дійсно, нині багато подій у нашому світі підкоряються певним загальним схемам, які регулюють явища природи, етапи розвитку людини й суспільства в цілому. Такий об'єктивний взаємозв'язок подій, повторюваний за певних обставин, називають закономірністю – на протигагу випадковим, хаотичним подіям. Утім межа між випадковістю і закономірністю часом досить розмита [2; 3; 4, с. 62].

Їх інтерпретація залежить від філософських, релігійних і наукових концепцій. Багато в чому розуміння закономірного й випадкового пов'язане з уявленнями про сутність причинно-наслідкової взаємодії. На основі механіки Ньютона, філософських ідей Нового часу сформувалося стійке переконання, що у світі все закономірно, і тому випадковостей як протилежностей причинно зумовлених явищ бути не може [5, с. 101].

Принципи права стали одними з первинних об'єктивних проявів права від часів його виникнення. Початково вони втілювали морально-етичні та релігійні ідеали людства від часів трансформації додержавного суспільства в державу. Із часом принципи права стали концентровано втілювати уявлення суспільства та його окремих індивідуумів про «право» і «неправо», чинне і бажане право, а з розмежуванням права на приватне і публічне, національне і міжнародне, матеріальне і процесуальне принципи права стали ідеологічним уособленням сутності суспільних відносин, що виступали предметом зазначених складників права. Так, іще у класичному римському праві була поширеною формула «*principium est porissima pars cuiusque rei*» – «принцип є найважливішою часткою всього» [6, с. 146].

Тобто категорія «принципи» є загальнотеоретичною та універсальною для багатьох наук, не є виключеною і юридична, що дісталася нам у спадок. У ній існує багато різних дефініцій принципів права. Безумовно, це зумовлюється тим, що принципи права – не одноманітне і не однозначне явище, до дослідження якого можна і треба підходити з різних боків [7, с. 42].

Майже в кожній науковій праці, присвяченій вивченню основних, керівних начал певної діяльності, зазначається, що сам термін «принцип» походить від латинського слова «*principium*», яке означає «начало, основа». Водночас принцип – це те, що лежить в основі певної теорії науки, внутрішнє переконання людини, основне правило поведінки [8].

Слід вказати, що за В. Далем, слово «принцип» означає наукове чи моральне начало, основу, правило, від якого не відступають [9; 10, с. 40].

Значні теоретичні напрацювання науковців дають нам змогу дійти висновку, що будь-яке правове явище має своїм підґрунтям якусь вихідну конструкцію, покладену в його основу, його фундамент.

Дійсно варіації значення терміна «принципи» дуже і дуже багато, в межах нашого дослідження доцільно розглядати його з позиції як об'єктивного, так і суб'єктивного вираження, тобто в поєднанні основоположних характеристик цього явища.

Зрозуміло, що публічне адміністрування земель сільськогосподарського здійснюється не в якості безособовій формі я конкретними суб'єктами публічної адміністрації – посадовими особами та органами центральних та місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та суб'єктами громадянського суспільства.

З метою розкриття публічного інтересу в аналізованій сфері візьмемо для прикладу компетенції місцевих державних адміністрацій у сфері публічно-

го адміністрування земель сільськогосподарського призначення. Згідно із Земельним кодексом України повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин полягають у наступному: розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності; участь у розробленні та забезпеченні виконання загальнодержавних і регіональних (республіканських) програм з питань використання та охорони земель сільськогосподарського призначення; координація здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення; підготовка висновків щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок сільськогосподарського призначення; викуп земельних ділянок сільськогосподарського призначення для суспільних потреб; здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок; координація діяльності державних органів земельних ресурсів; вирішення інших питань у галузі земельних відносин сільськогосподарського призначення [11].

В свою чергу згідно із спеціальним нормативним законодавчим актом що визначає правовий статус і повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері публічного адміністрування земель сільськогосподарського призначення, то вони полягають у наступному: ці органи розробляють та забезпечують виконання програм раціонального використання земель сільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності; розпоряджаються землями сільськогосподарського призначення державної власності; погоджують документацію із землеустрою, щодо відповідності зазначеної документації законодавству в сфері охорони навколишнього природного середовища [12].

В цілому слід зазначити, що суб'єкти публічної адміністрації використовують наступні інструменти публічного адміністрування: 1) форми публічного адміністрування: видання нормативних актів; видання індивідуальних актів; укладення адміністративних договорів; учиненні інших юридично значимих дій; здійснення матеріально-технічних операцій; 2) планів, як інструментів публічного адміністрування; 3) фактичних дій, як інструментів публічного адміністрування: інформування населення; проведення перевірки; здійснення моніторингу; надання довідок; виплата грошових коштів; адміністрування реєстрів; 4) методів публічного адміністрування: заохочення, переконання і примусу; 5) встановлення і використання адміністративно-правових режимів; 6) контролю (нагляду); 7) електронного врядування [13, с. 145-146].

Отже, публічне адміністрування обігу земель сільськогосподарського призначення – це форма реалізації публічної виконавчої влади суб'єктами публічної адміністрації з метою забезпечення прав та інтересів власників земельних ділянок, ефективного використання і охорони земель сільсько-

господарського призначення (публічного інтересу) та інтересів користувачів (орендаторів) землі, що здійснюється законодавчо прописаними інструментами публічного адміністрування.

Змістом адміністрування обігу земель сільськогосподарського призначення є адміністративна діяльність суб'єктів публічного адміністрування направлена на: видання нормативних та індивідуальних актів; планування раціонального використання і охороною земель; надання адміністративних послуг; координація діяльності публічних органів; безпосереднє розпорядження землями сільськогосподарського призначення публічної власності; погодження документації; здійснення контролю; забезпечення пріоритетності земель сільськогосподарського призначення; економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель; адміністрування земельних ресурсів; застосування заходів адміністративного примусу та адміністративної відповідальності.

Висновки. Отже, публічне адміністрування обігу земель сільськогосподарського призначення базуються на таких вихідних положеннях: 1) загальних принципах адміністративного права, які є основою для адміністративна діяльність публічної адміністрації щодо захисту земель сільськогосподарського призначення, а провідним є принцип

верховенства права, згідно з яким право власників володіти, користуватися й розпоряджатися своїми земельними ділянками має визнаватися, шануватися і захищатися суб'єктами публічної адміністрації; 2) принципах земельного законодавства (санкціоновані державою чи усталені часом межі допустимої поведінки всіх імовірних учасників земельних відносин, які характеризуються комплексністю та гармонійністю), адже вони утворюють вихідні засади захисту земель, з метою забезпечення населення продуктами харчування та прав власників земельних ділянок щодо отримання прибутку (ренти); пріоритету екологічної безпеки тощо; 3) принципах належного врядування публічної адміністрації, які є нічим іншим як спеціальногалузевими принципами в аналізованій сфері, тобто такими, що встановлюють виключні правила здійснення конкретної аналізованої діяльності.

Висновки. Отже, публічне адміністрування обігу земель сільськогосподарського призначення базуються на загальних, земельних та належного врядування публічної адміністрації засадах. Первинним серед перших є принцип верховенства права, згідно з яким право власників земельних ділянок має визнаватися, шануватися і захищатися суб'єктами публічної адміністрації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Семчик В., Кулинич П., Шульга М. Земельне право України: Академічний курс, Київ, Вид. дім «Ін Юре», 2008. 600 с.
2. Мартусенко І.В. Регіональна економіка : підручник. Тернопіль: Крок, 2015. 626 с.
3. Що таке закономірність. Відомості із сайту YAK-PROSTO. 2015. URL: <http://yak-prosto.com/scho-take-zakonomirnist>.
4. Рудниченко С. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності державної судової адміністрації України: ... канд. юрид. наук: 12.00.07. НДПП. Київ, 2017. 226 с.
5. Юрій М.Ф. Людина і світ. К.: Дакор, 2006. 460 с.
6. Онищук М. В. Конституційні принципи референтної демократії в Україні. *Конституція і конституціоналізм: вибіркові проблеми*. 2007. Випуск № 1. С. 141-167.
7. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. С. 42-46.
8. Мельничук О. С. Словник іншомовних слів. К., 1974. С. 547.
9. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. М.: Гос. изд-во иностр. и нац. слов, Т. 3, 1955. С. 431.
10. Старчук О. В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40-42.
11. Земельний Кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. База даних Законодавство України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page2>
12. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. ст. 190.
13. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ_ПЛУОС. 2019. 320 с.