

2. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні: Закон України від 8 вересня 2011 р. № 3715-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3715-17#Text>

3. Янковська О. І. Інноваційний процес у сільському господарстві. *Наука й економіка*. 2009. № 4, Т. 2. С. 54–58.

4. Саблук П. Т. Інноваційна модель розвитку аграрного сектору економіки України та роль науки в її становленні. *Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку*. Серія: Економіка та менеджмент. 2016. № 9. С. 34–42.

5. Шибаніна О. В., Кормишкін Ю. А. Сучасна парадигма інноваційного розвитку аграрного підприємництва. *Вісник аграрної науки Причорномор'я*. 2019. Вип. 3. С. 4–10.

6. Про інноваційну діяльність: Закон України від 4 липня 2002 р. № 40-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15>

Кулинич П.Ф.,

*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України, завідувач сектору проблем аграрного та земельного права Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України*

ДЕРЕГУЛЯЦІЯ ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ШЛЯХ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Важливою ознакою сформованості законодавства у тій чи іншій сфері суспільних відносин є не тільки та не стільки кількість правових норм, нормативно-правових актів, законів тощо, а якість правового регулювання відповідних суспільних відносин. Одним з показників такої якості є застосування законодавцем такого набору правових засобів (прав, обов'язків, заборон, відповідальності, правових процедур тощо), який би дозволяв учасникам відповідних правовідносин досягати мети своєї участі у них максимально швидко, повно та справедливо. Саме така якість правового регулю-

вання забезпечується балансом регулюючих правових засобів, коли відповідні відносини не є ні недостатньо регульованими, ні зарегульованими. Проте сучасне земельне законодавство України не можна вважати достатньо якісним.

Наукова проблематика дерегуляції правового регулювання земельних відносин набула актуальності з підписанням у 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Однак, дану проблему не можна вважати такою, що «нав'язана» Україні європейським інтеграційним процесом. На нашу думку, поява дерегуляції в колі найважливіших проблем науки земельного права України обумовлена розвитком земельного законодавства України протягом останніх 20-ти років.

Як відомо, починаючи з 1991 р., основний напрям та зміст розвитку земельного законодавства України був обумовлений потребами проведення ринкової реформи у всіх сферах економічного життя країни, включаючи й сферу земельних відносин. Відповідно реформування земельних відносин потребувало посилення ролі держави як організатора й основної рушійної сили для забезпечення трансформації земельних відносин з усталених, але неефективних засад адміністративно-командної економіки, на засади ринкового регулювання економічних процесів. Саме з цією метою у 1991 р. був створений Державний комітет земельної реформи України, який вже у 1993 р. був реорганізований у Державний комітет земельних ресурсів України (Держкомзем України).

Слід відмітити, що Держкомзем України відіграв позитивну роль у проведенні земельної реформи та реформуванні земельних відносин у всіх сферах економіки, в першу чергу у сільському господарстві. Водночас, починаючи з кінця 1990-х років ХХ століття у діяльності цього органу влади почали проявлятися тенденції негативного характеру. Однією з них стала надмірна концентрація у Держкомземі України владних повноважень щодо формування та розвитку земельних відносин. І хоча при підготовці у 1999-2001 рр. чинного Земельного кодексу України науковій громадськості вдалося запобігти створенню у складі Держкомзему України земельної поліції з правом проведення оперативно-розшукової діяльності, однак подальша законотворча діяльність з прийняття передбачених цим Кодексом законів була використана цим орга-

ном влади для такої концентрації повноважень у сфері регулювання земельних відносин, які не можна поєднувати в одному органі влади з мотивів конфлікту інтересів. Адже, при розробці і прийнятті законів та інших нормативно-правових актів України Держкомзем України наділявся новими повноваженнями, які призвели до того, що цей орган влади на початку 2000-х років повністю монополізував розвиток земельних відносин.

Концентрація зазначеним органом влади великої кількості повноважень негативно позначилася на змісті земельної політики України, обумовивши її «держкомземоцентричний» характер. Зазвичай конфлікт інтересів у сфері державного управління проявляється у тому, що характер здійснення однієї функції органу влади в тій чи іншій мірі є залежним від іншої його функції або підпорядкований їй до такої міри, що це, в кращому випадку, знижує ефективність управлінської діяльності цього органу, а в гіршому – паралізує цю діяльність, не забезпечує досягнення цілей, які задекларовані у державних рішеннях як цілі діяльності відповідного органу влади.

Саме «держкомземоцентризм» у розвитку земельного законодавства призвів до того, що у першій декаді ХХІ століття сфера земельних відносин в Україні стала найкорумпованішою. Земельній корупції сприяло те, що, по-перше, набуті Держкомземом України повноваження у сфері регулювання земельних відносин дозволяли йому приймати рішення з земельних питань практично без контролю з боку інших органів влади. По-друге, вчинення громадянами та юридичними особами переважної кількості юридично значимих дій щодо набуття та реалізації прав на земельні ділянки потребувало погодження посадовими особами цього органу влади.

Таким чином, «держкомземоцентризм» обумовив набуття земельним законодавством України таких рис, які можна охарактеризувати як зарегульованість земельних відносин. Під зарегульованістю ми розуміємо такий стан правового регулювання земельних відносин, за якого фізичні та юридичні особи, задовольняючи свої земельні інтереси, мають право вчиняти багато юридично значимих дій у сфері використання та охорони земель за умови їх погодження державними органами земельних ресурсів та іншими органами влади.

На жаль, посадовці використовували свої повноваження щодо надання таких погоджень для отримання незаконних поборів (хабарів). Власне при прийнятті нових законодавчих актів, Держкомзем, патронуючи цей процес, домагався створення штучних підстав для надання (чи не надання) погоджень як засобу стягнення поборів з громадян та юридичних осіб. Отже, корупціогенність земельного законодавства України значною мірою обумовлена його зарегульованістю. Причому така зарегульованість використовувалася посадовими особами органів влади в першу чергу у їх відносинах з найбільш платоспроможною частиною населення – представниками бізнесу.

Таким чином, дерегуляція земельного законодавства являє собою перехід до такого стану правового регулювання земельних відносин, який забезпечує зменшення кількості контактів між посадовими особами органів влади та підприємцями і іншими особами при вирішенні останніми питань набуття та здійснення прав на землю. Відповідно суть такого стану правового регулювання полягає у зменшенні використання законодавцем при формуванні земельного законодавства таких правових засобів як покладення обов'язків, встановлення заборон та заходів юридичної відповідальності, а також скасування необґрунтованих дозволів та документів, які вимагалися для набуття та здійснення прав на земельні ділянки. Адже, посадові особи органів влади використовували дотримання земельних обов'язків та заборон, а також надання дозволів, документів (довідок тощо) для штучного створення правових ситуацій, вирішення яких забезпечувалося шляхом отримання поборів з тих, хто був суб'єктом таких прав, заборон, відповідальності, а також потребував дозволів чи документів. Значною мірою проблема дерегуляції земельного законодавства може бути вирішена з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин», проект якого очікує розгляду Верховною Радою України у другому читанні.

Водночас проблема дерегуляції правового регулювання земельних відносин потребує глибокого наукового аналізу та формування на його основі теоретичних засад її проведення з метою вироблен-

ня для практики орієнтирів для здійснення дерегуляції земельних відносин. На наш погляд, дерегуляцію земельного законодавства доцільно проводити, не виходячи за межі, за якими стоять публічні інтереси суспільства чи територіальних громад, а також законні інтереси приватних осіб. Так, згідно з ст. 14 Конституції України, земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною закону. Тому спрощення порядку набуття та здійснення прав на землю не повинне призвести до скасування правових норм, які забезпечують особливу правову охорону земель. Більше того, вважаємо, що питання правової охорони земель, особливо сільськогосподарських, не набуло належного закріплення у законодавчих актах України, тобто, є недостатньо регульованими. Так, ми вважаємо необхідним посилити роль і вплив держави в особі спеціалізованих органів влади у питаннях збереження, відновлення та підвищення родючості ґрунтового покриву. З цією метою нами обґрунтована пропозиція щодо створення Державної служби охорони ґрунтів. Вважаємо, що на цю Службу необхідно покласти такі завдання, як: 1) здійснення моніторингу стану та динаміки ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення; 2) надання науково-консультативної допомоги власникам та користувачам земель сільськогосподарського призначення, а також органам виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення раціонального використання та охорони сільськогосподарських угідь, застосування передових технологій охорони та підвищення родючості ґрунтів; 3) контроль за дотриманням законодавства щодо охорони родючості ґрунтів; 4) організація та проведення наукових досліджень у галузі раціонального використання та охорони сільськогосподарських угідь.

Таким чином, проведення дерегуляції, як і додаткової регуляції земельних відносин в нашій країні дозволить забезпечити формування якісного земельного законодавства.