

СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Олександр Олександрович МОЗГОВИЙ,

кандидат юридичних наук, докторант

Харківського національного

університету внутрішніх справ

<https://orcid.org/0000-0003-2836-7595>

Говорячи про конкретні різновиди адміністративно-правових інструментів формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин, слід погодитися з найбільш усталеним у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині їх переліком, до якого відносять: нормативно-правові акти; адміністративні акти; адміністративні договори; плани; фактичні дії [1; 2]. Водночас справедливим також вбачається зауваження Галіциної Н., що такий перелік інструментів може бути розширений, оскільки в діяльності публічної адміністрації можуть використовуватися також регуляторно-планувальні, організаційно-технічні, інформативні та інші правові прийоми, засоби та способи [3, с. 265].

В контексті наведеного слід звернути увагу, що у зарубіжній доктрині інструменти політики, які розкриваються здебільшого через такі категорії як «Policy Instruments», «Policy Tools», «Policy Toolbox», «Tools of Governance», «Tools of Government», тлумачаться значно ширше, аніж у вітчизняному адміністративному праві. Зокрема у зарубіжній практиці до інструментів державної політики відносяться будь-які засоби, включно із фінансовими, інформаційними, організаційними, мережевими, поведінковими тощо, за допомогою яких держава (або інший публічний суб'єкт) впливає на поведінку індивідів, організацій чи соціальних систем для досягнення політичних і управлінських цілей політики.

Що стосується безпосередньо сфери земельних відносин, у Посібнику FAO з землекористування (FAO Land Tenure Manuals), підготовленому Продовольчою та сільськогосподарською ООН (FAO), земельна політика (land policy) визначається як сукупність намірів, втілених у різних інструментах політики (policy instruments), що приймаються державою для організації землеволодіння та землекористування [4]. У свою чергу Міжнародна мережа організацій, створена під егідою Програми ООН зі сприяння сталому розвитку населених пунктів (UN-Habitat) – Global Land Tool Network (GLTN), яка розробляє та просуває практичні, доступні та інклюзивні інструменти для вирішення проблем у сфері земельної політики, землекористування та земельного управління, під «земельним інструментом» (land tool) розуміє «практичні заходи вирішення проблем у земельному

адмініструванні та управлінні, що є засобами втілення в життя принципів, політики і законодавства» [5].

У аналітичному посібнику «Land Administration for Sustainable Development» (2012), розробленому Міжнародною федерацією геодезистів (International Federation of Surveyors, FIG) використовується категорія «інструментарій управління земельними ресурсами» (Land Administration Toolbox) як сукупність інструментів, що можуть бути використані для ефективного адміністрування земель з урахуванням сталого розвитку. Такий інструментарій є системним – передбачає різні аспекти адміністрування земель: гарантування права власності, землекористування, організація ринку земель, оцінку земель, інформаційну та інституційну спроможність адміністрування земель, стале землекористування, просторове планування, а також комплексним – охоплює інструменти різного характеру, нормативного, економічного, інституційного, технологічного тощо [6].

«Land Administration Toolbox» класифіковано на три великі групи [6]: 1) загальні / базові інструменти (General tools): а) правові рамки земельної політики (нормативні акти); б) інструменти управління; в) інструменти ринку землі; г) інструменти планування землекористування, розвитку та оцінки землі; ґ) інформаційно-технологічні інструменти (бази даних, реєстри); д) інструменти інституційного розвитку (кадрового та організаційного потенціалу); е) інструменти моніторингу та оцінки управління проектами; є) інструменти управління ризиками та інструменти фінансування; 2) професійні інструменти (Professional tools): інструменти управління правами на землю (оформлення прав на землю, передача прав), реєстраційні та кадастрові інструменти (реєстр прав на землю, земельний кадастр); 3) новітні / перспективні інструменти (Emerging tools): а) інструменти управління земельними ресурсами в контексті вразливих груп населення; б) некадастрові інструменти; в) інструменти гендерної рівності; г) інструменти забезпечення права на землю.

Отже у зарубіжній практиці інструменти державної політики, у точу числі земельної, розглядаються з позиції функціонально-цільового, а не формально-юридичного підходу, тобто інструменти визначаються у контексті їхніх функцій та цілей державної політики, на які вони спрямовані. Відповідно під інструментами земельної політики розуміються будь-які засоби (нормативно-регулятивного, економічно-фінансового, інформаційно-цифрового, організаційно-технічного тощо характеру), за допомогою яких держава впливає на досягнення конкретних цілей державної політики. Такі інструменти: здебільшого мають нормативну регламентацію та адміністративну природу; забезпечуються інституційно (через органи управління земельними ресурсами (кадастрові органи, земельні агентства)); можуть реалізовуватися через процедури (реєстрація, дозволи, планування); реалізують визначену ціль земельної політики [5; 6; 7; 8].

Найбільш усталена у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині класифікація адміністративно-правових інструментів державної політики – нормативно-правові акти, адміністративні акти, адміністративні договори, плани та фактичні дії – є універсальною, концептуально обґрунтованою та методологічно придатною для застосування у будь-якій сфері державної політики. Водночас така класифікація базується на категоріях, які характеризуються значним ступенем теоретичної абстракції. Універсальність такого переліку інструментів державної політики, поряд із теоретичною цінністю, може мати й негативні наслідки в контексті втрати рівня аналітичної деталізації, обмеження можливостей точного опису й оцінювання механізмів державної політики з урахуванням галузевої специфіки та проблем конкретної сфери, а також зниження практичної застосовності для моделювання концепції механізму формування та реалізації державної політики, зокрема у сфері земельних відносин.

З урахуванням аналізу зарубіжної доктрини і практики можна виокремити такі системні властивості сучасного інструментарію державної політики, в тому числі у сфері земельних відносин: 1) дуальна природа інструментів державної політики: алгоритмічний компонент (інтеграція інструментів у цикл політики, як операційних модулів окремих фаз циклу); субстантивний компонент (інструменти трансформують цілі політики у конкретні дії, забезпечуючи зв'язок між наміром і очікуваним практичним результатом, який можна оцінити і корегувати за необхідності). Тобто інструменти виступають зв'язуючою ланкою між стратегічними намірами та реальними змінами у суспільстві; 2) секторна й проблемно-орієнтована контекстуальність, а також функціонально-цільова спрямованість інструментів державної політики – врахування особливостей розвитку окремих сфер суспільних відносин та одночасний фокус на конкретних типах завдань, які потребують вирішення. Тобто вибір інструментів має здійснюватися не шляхом застосування універсального, стандартизованого набору, а через їх адаптацію до природи конкретної проблеми, її причин і можливих наслідків, що забезпечує адресність і ефективність державної політики, сприяє скороченню регуляторних помилок та дозволяє досягати більш стійких управлінських результатів у різних секторах; 3) комбінування різних типів інструментів – забезпечує комплексність підходу до сучасних викликів публічного управління – ефективність державної політики визначається не окремим інструментом, а взаємодією різних правових засобів нормативно-регулятивного, фінансового, інформаційно-цифрового, організаційно-технічного, комунікативного характеру, що забезпечує синергетичний ефект; 4) багаторівневність і полісекторальність застосування – забезпечує як гнучкість та адаптивність державної політики, так і підвищення ефективності її реалізації та оптимізації використання ресурсів держави – інструменти державної політики застосовуються у контексті розгалужених мережових форм взаємодії, включаючи: взаємодію суб'єктів формування та