

УДК 35.332.7

В.А. Боклагкандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

Розглянуто зарубіжний досвід щодо напрямів земельної політики в питаннях збереження сільськогосподарського земельного фонду при ринковому обороті землі; досліджено процес формування та розвитку земельного ринку як складової державної політики; обґрунтовано необхідність удосконалення інституційної бази щодо регулювання ринку земель шляхом прийняття Закону України "Про ринок землі".

Ключові слова: ринок землі, ринкова економіка, земельні ресурси, земельні відносини, державна політика, земельна реформа.

I. Вступ

Наявність ефективного ринку в Україні останніми роками набуває дедалі більшого значення. Прозорість і врегульованість земельних відносин стають гострою проблемою для всього суспільства. Відсутність реальних правових, економічних і організаційних механізмів стримує розвиток ринку земель, що негативно впливає на стан економіки країни в цілому.

Земля – основне багатство держави. Відтак, саме держава повинна забезпечити створення такого правового поля, яке дало б змогу отримувати максимальну користь від використання землі всіма суб'єктами земельних відносин.

Питанням формування та розвитку ринку земель в Україні присвячені праці таких вчених: Д.І. Бабміндри, А.О. Варламова, А.С. Даниленка, Д.С. Добряка, А.Г. Мартина, А.В. Мерзляк, А.М. Третьяка, О.І. Шапоренко. Однак на сьогодні глибокого вивчення проблеми земельного ринку не спостерігається. Дискусійними залишаються питання правового забезпечення та розвитку ринкових земельних відносин в Україні, а також визначення механізмів регулювання ринкового обороту речових прав на земельні ділянки.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження процесу формування земельного ринку як складової державної політики та обґрунтування необхідності вдосконалення інституційної бази щодо регулювання ринку земель шляхом прийняття Закону України "Про ринок землі", при цьому розглянуто зарубіжний досвід щодо напрямів земельної політики в питаннях збереження сільськогосподарського земельного фонду при ринковому обороті землі.

III. Результати

Земля являє собою один з найважливіших елементів національного багатства країни й посідає особливе місце в житті будь-якого суспільства. З географічної точки зору це просторовий базис перебування людей; у політичному сенсі – це територія, на якій державою формується певна правова система; в економічній сфері – це головний засіб виробництва в сільському господарстві й основа для розміщення та розвитку всіх інших галузей економіки.

Значна суспільна роль землі забезпечує задоволення великого спектра потреб людини: фізіологічних, екологічної безпеки, психологічних, соціальних, виробничих. Це пояснюється специфічними споживчими властивостями землі. До них відносять: багатогоцінове використання (як простору для соціально-економічного розвитку, засобу праці, предмета праці); неможливість переміщення в просторі, обмеженість; відсутність альтернативних варіантів заміни іншими ресурсами; збереження натурально-речової форми протягом всього періоду використання та невикористання (незастосовно поняття фізичного зносу); земля може виступати як невід'ємна частина будівлі, споруди, а також як самостійний окремий об'єкт; різна товарність, що означає наявність деяких обмежень її комерційного обороту [4].

Ринок землі є важливим сегментом ринкової економіки та забезпечує реалізацію відносин між його об'єктами. Особливий статус землі в економіці країни та її властивості визначають цілий ряд специфічних особливостей цього ринку [2]:

- величина та характер попиту і пропозиції земельних ділянок зумовлені політичною системою суспільства, географічними, історичними факторами, станом

- інфраструктури та рівнем розвитку регіону в цілому;
- земля – це дар природи, а не результат людської праці, що дає змогу говорити про ірраціональність її вартості;
 - землі диференційовані за якістю (природною родючістю) і місцезнаходженням. Додаткові вкладення праці та капіталу дають змогу економічно покращити родючість і отримати велику віддачу від землі, що можливо практично на будь-яких ділянках;
 - обмеженість пропозиції земельних ресурсів посилюється відносинами приватної власності. В умовах ринку землевласники прагнуть не продавати свої земельні ділянки, а надавати їх в оренду для отримання стабільного прибутку. Тому для продажу пропонується незначна частина земельного фонду, що не є адекватною реакцією на попит, який збільшується;
 - операції на ринку землі потребують обов'язкової державної реєстрації та складного юридичного оформлення. Це сприяє значній присутності держави в процесах регулювання ринку;
 - специфіка ринку землі проявляється в тому, що крім покупця на ньому досить активну роль відіграють професійні посередники.

Земельний ринок завжди є складовою державної та регіональної політики, що суттєво коректує ціноутворення на землю і можливість зміни її власників. В Україні на сьогодні становлення земельного ринку тільки починається і, можливо, щоб прискорити його розвиток, щоб земельний ринок став дійсно земельним, необхідно враховувати в державній політиці специфіку землі як об'єкта нерухомості. Радикальна земельна реформа в Україні передбачає формування інституту права власності на землю з правом її вільної купівлі-продажу. Сучасне корумповане середовище на всіх рівнях ієрархічної владної структури є сприятливим підґрунтям для створення "дикого" ринку землі, де скупівля землі для її накопичення (консервації) і спекуляції стає домінуючим у системі земельних відносин і призводить до формування в Україні класу великих землевласників, що, у свою чергу, створить додаткові перепони соціально-економічному відродженню країни.

Держава прагне бачити ефективного земельного власника, що забезпечить раціональне використання земельних ресурсів і бюджетні надходження. Власники та користувачі землі отримують можливість вкладати капітал у земельні ділянки, збільшувати свої прибутки. У сучасних умовах розвитку економіки в Україні великого значення набуває земельна реформа, включення землі у

сферу товарно-грошових відносин. Ринковий оборот землі по своїй суті виступає формою реалізації приватної власності на землю. Виникнення земельного обороту, захист власності та можливість передачі прав на землю впливають на ефективність використання земель [4].

Можна констатувати, що на сьогодні в Україні створено передумови для формування ринку землі. Так, за період земельної реформи в Україні ухвалено низку законодавчих актів, які заклали основи правового поля для функціонування земельного ринку. Основоположним з них є Земельний кодекс України, прийнятий у жовтні 2001 р. Ця сфера діяльності регулюється майже 30-ма законодавчими актами, в тому числі законами України ("Про державний земельний кадастр", "Про оцінку земель", "Про особисте селянське господарство", "Про землеустрій", "Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)", "Про охорону земель"), Указами Президента, а також постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України.

Разом з тим, запровадження повноцінного ринку сільськогосподарських земель, що мало б стати логічним завершенням земельної реформи в країні, постійно відкладається. На нашу думку, це свідчить про наявність суттєвих об'єктивних чинників, насамперед – інституційного характеру, які не дають підстав очікувати ефективною соціально справедливої дії цього ринку.

На жаль, розвиток українського ринку земель відбувається без відповідного закону, тобто державне регулювання землекористання й охорони сільськогосподарських земель в Україні не має інституційної бази. Прийняття Закону України "Про ринок земель" насамперед є необхідністю для збереження сільгоспугідь в умовах зростання урбанізації й індустріалізації, масової житлової забудови сільської місцевості. Земля, виведена із сільськогосподарського обороту, коштує набагато дорожче, ніж у сільському господарстві.

Нині на землі житлової та громадської забудови не поширюється мораторій на купівлю-продаж. У зв'язку із цим, ділянки для індивідуального житлового будівництва користуються значним попитом серед населення, тоді як землі сільськогосподарського призначення майже не мають цінності. Як це не дивно, але ще на початку минулого століття за землю боролися задля її сільськогосподарського використання. Зараз попит є хіба що на ті землі, які знаходяться поблизу великих населених пунктів. Такі землі, незважаючи на мораторій, все-таки продаються завдяки наявним механізмам зміни цільового призначення. Так форму-

ється тіньовий ринок землі і, як наслідок, ціна землі утворюється в умовах обмеженої пропозиції, незадоволеного попиту, відсутності конкуренції та прозорої оцінки, яку може дати тільки ринок [3].

Зрозуміло, що за таких умов ринок землі не може розпочати свій розвиток. Потрібен вільний обіг земельних ділянок незалежно від їх цільового призначення, доступ до них усіх без винятку суб'єктів економіки та конкурентні засади набуття власності. Звичайно, без участі держави тут не обійтися. Світовий досвід свідчить, що регулювання державою земельного ринку зведе до мінімуму зловживання на ньому. Держава повинна всебічно контролювати рух землі, наприклад, використовуючи досвід Німеччини, де всі угоди щодо відчуження сільськогосподарських угідь здійснюються за спеціальним дозволом. Тут законодавчо закріплено переважне право купівлі сільськогосподарських земель орендарями та особами, які проживають недалеко від ділянки, що продається, та тими жителями, для яких сільськогосподарська діяльність є основною. Тут важливо те, що якщо люди купують значно віддалені землі і ведуть на них діяльність, то таку ініціативу треба підтримувати [1].

Якби не було державного контролю над ринком землі, то йшов би дуже швидкий процес переведення сільгоспугідь на несільськогосподарські цілі з відповідним, у край негативним впливом на сільськогосподарське виробництво. За рахунок дії ринкового механізму обмежити цей процес під тиском попиту й різниці в цінах неможливо, тому необхідне державне регулювання ринку землі.

Можна виділити два підходи до його здійснення – адміністративний і економічний (в основному через систему податків). Як правило, вони застосовуються в комбінації. Природно, що в кожній державі склалася своя система державного регулювання, яка є невід'ємним елементом земельної політики.

У більшості розвинутих країн застосовується практика зонування та планування земель, регулювання використання та землевідведення з існуванням відповідного законодавства, спрямованого насамперед на обмеження виведення земель із сільськогосподарського обороту та їх оптимізацію. Продаж чи інша передача сільгоспугідь на несільськогосподарські цілі майже скрізь вимагає спеціального дозволу й у багатьох випадках жорстко лімітується.

На рівні держави в цілому формується земельна політика збереження сільськогосподарського земельного фонду. На регіональному рівні складаються землевпорядні карти й зони землекористування, плани трансформації угідь, ув'язування загальнодержавної земельної політики з регіональ-

ними умовами. Картування земель на місцевості, відведення земель, дотримання правил з оптимізації та захисту сільгоспугідь здійснюються на районному рівні. Такий механізм поділу відповідальності створює умови для проведення єдиної земельної політики. Один з її інструментів – картування земель з точним позначенням можливості використання тієї чи іншої ділянки і прив'язки цих карт до місцевості.

У Данії існує закон, відповідно до якого визначені різні види користування землею й особливо виділені сільськогосподарські землі, які не можна використовувати ні під житлові, ні під промислові забудови. У кожному конкретному випадку для зведення несільськогосподарських будинків чи зміни характеру використання землі має бути отримано особливий дозвіл. Однак сільськогосподарські будівлі можуть зводитися без усяких дозволів.

У Франції з 36 тис. комун (тобто низових адміністративних одиниць), у 18 тис. уже проведено картування та виділені сільськогосподарські зони, де дозволяється лише зведення сільськогосподарських споруд. В інших комунах ще немає таких карт, але й там діє загальнодержавне регулювання, що обмежує будівельні роботи на сільгоспугідях.

Законодавство Великобританії забороняє самовільну зміну характеру землекористування, і по кожному такому випадку потрібен спеціальний дозвіл. Держава намагається обмежити переведення сільгоспугідь на інші цілі, зокрема на житлові, оскільки в країні широко розвинуто проживання в сільській місцевості населення, не зайнятого в сільському господарстві.

У Німеччині підтримують традиційного сільськогосподарського виробника і збереження за ним його земель. При цьому під виробником розуміється селянське чи фермерське господарство сільського типу, орієнтоване на ретельну обробку ґрунту й утримання обмеженого поголів'я худоби, щоб не порушувати екологічний баланс. У цілому сільське господарство розглядається як один з основних факторів екологічної безпеки країни. Федеральний і земельний акти різко обмежують можливості переведення сільгоспугідь на інші види використання.

У США існує не ієрархічний, а функціональний поділ відповідальності за земельну політику. Федеральні влади – міністерство сільського господарства і міністерство внутрішніх справ (власне кажучи, міністерства природних ресурсів) – відповідальні за державні землі, загальнодержавну політику з охорони земель, ґрунтів і вод. Саме по собі законодавство контрольного характеру з охорони сільськогосподарських угідь від не-

сільськогосподарського використання перебуває у віданні окремих штатів.

У Японії існує законодавство про зонування з поділом території на сільськогосподарські та несільськогосподарські землі, причому в принципі заборонено переведення земель із сільськогосподарських у несільськогосподарські. Ці зони є ніби резерваціями тільки для сільського господарства й охоплюють 5 млн га. Однак і в несільськогосподарських зонах частина земель використовується під сільськогосподарське виробництво, але тут влада має право давати дозвіл на їх переведення на несільськогосподарське використання [6].

На жаль, в Україні поки що відсутнє законодавство про зонування земель за цільовим використанням. Більше того, Закон України "Про ринок земель", який готується, не передбачає чіткої процедури та правил оптимізації сільськогосподарського використання та регулювання обороту сільськогосподарських земель. Стаття 29 "Особливі вимоги щодо обороту земель сільськогосподарського призначення" проекту Закону України "Про ринок земель" передбачає, що оборот повинен здійснюватися з дотриманням таких вимог [7]:

- забезпечення використання земельних ділянок за їх цільовим призначенням;
- дотримання вимог закону щодо переважного права суб'єктів ринку на придбання земель сільськогосподарського призначення;
- створення умов для оптимізації сільськогосподарського землекористування.

Впорядкування законодавства сприятиме розробці управлінських рішень щодо підвищення ефективності використання земель та впорядкування земельних відносин, прогнозуванню функціонування ринку земель, забезпеченню прозорості їх обороту і стимулюватиме конкуренцію. Крім того, обов'язковою умовою цивілізованого ринку землі є ведення державного земельного кадастру та моніторингу земель. Поки система земельного кадастру залишається незавершеною. Частина земельних ділянок не може виступати об'єктами кадастрового обліку, оскільки ці земельні ресурси не розмежовані за рівнями власності й залишаються у віданні держави. Крім того, земельні частки (паї) на сільськогосподарських землях, які залишились у вигляді часток, фізично не виділені на місцевості, а відповідно, не можуть виступати об'єктами кадастрового обліку та реєстрації. Кадастрова вартість об'єктів економічно недостатньо обґрунтована, оскільки в основному орієнтована на технічні та юридичні характеристики.

Надзвичайно важливим є проведення робіт з інвентаризації земель на всій території України. Адже ці роботи ще не завер-

шено, а побудувати цивілізовані земельні відносини без повномасштабної бази даних про об'єкт відносин неможливо. Очевидно, цей процес гальмується через недостатнє фінансування, але потрібно якнайшвидше дізнатися, скільки в нас земель державної власності, резерву, запасу, скільки розпайовано, приватизовано. Адже за умов, коли ні в податкових, ні в інших компетентних органів немає інформації про реального землекористувача, не можуть відбуватись своєчасні та повні відрахування податку на землекористування. Саме податкові зобов'язання на майно і земельні ресурси можуть стати стимулом ефективного використання землі [2].

IV. Висновки

Для розвитку потенціалу земельних ресурсів в Україні необхідно комплексно вирішувати питання формування державної земельної політики, щодо розвитку земельного ринку. На нашу думку, у першу чергу необхідно створити правовий простір на ринку землі, систему захисту прав власності для забезпечення економічної безпеки країни та створення привабливого середовища для інвестицій, у тому числі іноземних.

Держава повинна не тільки вести облік земельних ресурсів, але й нести відповідальність за стан земель, контролювати їх використання й охорону. Стабільність цільового використання земель, збереження, перш за все, сільськогосподарських земель, недопущення їх необґрунтованого переведення в не менш ефективні форми використання покликані забезпечувати продовольчу програму країни. Для вирішення таких проблем необхідно враховувати ринкову політику розвинутих країн, досвід яких свідчить, що регулювання державою земельного ринку зведе до мінімуму зловживання на ньому.

Цілеспрямована комплексна земельна політика держави сприяє закріпленню ринкових відносин в Україні, стабільності економічного розвитку, підвищенню конкурентоспроможності економіки.

Список використаної літератури

1. Бабміндра Д.І. Трансформація існуючих і формування нових землекористувань на екологічних засадах / Д.І. Бабміндра // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 1. – С. 46–50.
2. Буздалов І.В. Земельна реформа: погляд крізь призму задуму / І.В. Буздалов // Питання економіки. – 2008. – № 10. – С. 126–138.
3. Сланкова Л.Н. Земельные отношения: проблемы землепользования и землеустройства / Л.Н. Сланкова // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2007. – № 11. – С. 243–256.
4. Мерзляк А.В. Інформаційне забезпечення державного управління земельними

-
- ресурсами України / А.В. Мерзляк, В.А. Боклаг. – Запоріжжя : КПУ, 2010. – 152 с.
5. Тітова Н.Г. Ринок земель і його роль в підвищенні конкурентоздатності економіки / Н.Г. Тітова // Економічні науки. – 2010. – № 3. – С. 612–615.
6. Третяк А.М. Наукові основи трансформації землекористування в ринкових умовах / А.М. Третяк // Матеріали круглого столу. Землевпорядний вісник. – 2010. – № 1. – С. 9–15.
7. Проект Закону “Про ринок земель” від 19.07.2011 р. № 9001-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
-

Боклаг В.А. Государственная политика в отношении формирования и развития рынка земель в Украине

Рассмотрен зарубежный опыт относительно направлений земельной политики в вопросах сохранения сельскохозяйственного земельного фонда при рыночном обороте земли; исследован процесс формирования и развития земельного рынка как составляющей государственной политики; обоснована необходимость совершенствования институциональной базы по регулированию рынка земель путем принятия Закона Украины “О рынке земли”.

Ключевые слова: рынок земли, рыночная экономика, земельные ресурсы, земельные отношения, государственная политика, земельная реформа.

Boklag V. State policy formation and development of land market in Ukraine

Considered foreign experience on areas of land policy on the preservation of agricultural land fund at market turnover of land; investigated the formation of the land market as a component of public policy, the necessity of improving the institutional framework for regulation of the land by the Law of Ukraine “On Land Market”.

Key words: land market, market economics, land resources, land relations, public policy, land reform.