

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.072.2:332.2

В. А. Боклаг

кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНОГО РИНКУ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано необхідність створення умов і визначення напрямів державної політики щодо формування цивілізованого ринку землі в Україні; запропоновано вдосконалення визначення вартості землі як об'єкта ринкових відносин шляхом урахування ряду особливостей землі, а також кадастрової вартості, яка повинна базуватися на виробничому потенціалі та місці розташування земельних ділянок.

Ключові слова: державна політика, ринок землі, державне управління земельними ресурсами, земельна реформа, земельні відносини.

I. Вступ

Вихід із затяжної трансформаційної кризи й відновне зростання в національній економіці України на початку поточного десятиліття, насамперед, свідчили про формування в країні системи ринкових відносин, але глобальна фінансова криза показує, що процес становлення нової ринкової економіки далеко не завершений, оскільки перетворення в багатьох сферах суспільно-господарського життя тривають, а відповідні ринки тільки формуються і є недостатньо стійкими. Зазначена незавершеність трансформаційних перетворень повною мірою стосується українського ринку землі, який формується значно пізніше від тих ринків, які в економічній системі розвинутих країн з ринковою економікою вирости, спираючись на ринок землі.

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати необхідність створення умов та визначення напрямів державної політики щодо формування цивілізованого ринку земель в Україні; запропонувати вдосконалення визначення вартості землі як об'єкта ринкових відносин шляхом урахування ряду її особливостей, а також кадастрової вартості, яка повинна базуватися на виробничому потенціалі та місці розташування земельних ділянок.

Протягом останніх років центром уваги багатьох науковців є комплекс питань щодо форм власності та способів ринкового обороту землі. При всій значущості цих аспектів

наукової проблеми формування інституційно-господарської системи ринку землі не можна не визнати, що ця проблема є невирішеною та потребує більш ґрунтовного її дослідження. Вагомий внесок у розроблення теоретико-методологічних засад формування та реалізації державної політики у сфері розвитку земельного ринку зробили такі вчені, як Д. Бабміндра, В. В'юн, Д. Гнаткович, В. Горлачук, Б. Данилишин, Д. Добряк, Л. Новаковський, А. Сохнич, А. Третяк, М. Федоров та ін. Але незавершеність земельних перетворень і низка недосконалостей земельної політики щодо їх розвитку зумовлює актуальність подальших досліджень у цій сфері.

III. Результати

Ринок землі є важливим сегментом ринкової економіки й забезпечує реалізацію відносин між його суб'єктами, такими як покупці та продавці, орендарі й орендодавці, професійні посередники тощо. Особливий статус землі в економіці країни та її властивості визначають цілу низку специфічних ознак такого ринку.

Залучення землі до ринкового обігу передбачає, що в усіх сферах економіки панують ринкові відносини, тобто є такі базові умови, як приватна власність на землю, економічні умови підприємництва, конкуренція капіталів, приватний інтерес як головний мотив поведінки власника. Таким чином, держава запроваджує землю в ринкові відносини, залишаючи за собою роль активного учасника їх регулювання.

Для розвитку потенціалу земельних ресурсів в Україні необхідно комплексно вирішувати питання формування державної земельної політики, визначити напрям регулювання земельних відносин. Насамперед, слід створити правове поле на ринку землі, системі захисту прав власності на землю для забезпечення економічної безпеки країни і створення привабливого середовища для інвестицій, у тому числі іноземних [1].

Обов'язковою умовою розвитку цивілізованого ринку землі є ведення державного земельного кадастру й моніторингу земель. На сьогодні система державного земельного кадастру є незавершеною й перебуває на стадії формування уже досить тривалий час, що негативно позначається на розвитку ринкових відносин. Частина земельних ділянок не може бути об'єктом кадастрового обліку, оскільки ці земельні ресурси не розмежовані за формами власності й залишаються у веденні держави. Крім того, земельні ділянки сільськогосподарських володінь, які залишаються у вигляді ділянок, не всі фізично виділені на місцевості, а відповідно, не можуть виступати об'єктами кадастрової реєстрації.

Важливе місце в розвитку земельних відносин посідають системно-інституціональні перетворення. Їх головна мета полягає у створенні ефективної інфраструктури ринку землі – сукупності систем, служб, підприємств організацій, що обслуговують ринок та забезпечують нормальний режим його функціонування. Обов'язковою умовою успішної земельної реформи є становлення нових економічних інститутів: державного й муніципального регулювання правового забезпечення, реєстрації прав і угод, фінансового забезпечення, організаційного розвитку, ленд-девелопменту – комплексу заходів щодо обігу та ефективного управління земельною ділянкою як економічним об'єктом [4].

Земельний базис ринкової системи країни починає розвиватися тоді, коли інші елементи й механізми цієї системи вже склалися та функціонують. Формування ринку землі зачіпає корінні інтереси українців, оскільки мова йдеться про комерційний оборот того фактора суспільно-господарського процесу, який класики політичної економії правомірно кваліфікували як "мати багатства". Зрозуміло, закономірні ринкові перетворення неможливо повернути назад або скасувати їх результати, проте перехід до сталого інвестиційного розвитку економіки країни передбачає коректне господарське формування та інституційне облаштування ринку землі як складної й розгалуженої інституційно-господарської системи. Держава, великі корпорації, малий бізнес і домогосподарства однаково мають потребу в тому, щоб ця система ефективно функціонувала.

Регулювання будь-якого ринку здійснюють з метою створення умов для цивілізованого розвитку відносин між його суб'єктами в процесі реалізації їх намірів щодо проведення угод при забезпеченні інтересів суспільства й держави. При цьому регулювання може проходити як саморегулювання на основі добропорядності, легітимності й сумлінної конкуренції та державного регулювання, до функцій якого входять ті заходи, що забезпечують доповнення саморегулювання. На нашу думку, у системі регулювання земельних відносин центральне місце, яке визначає успішність розвитку цивілізованого земельного ринку, посідає саме система державного управління земельними ресурсами [3].

На перших етапах переходу до ринку земель у багатьох владних структурах вважали, що державне регулювання є зайвим і таким, що не сприяє його розвитку, але вихід держави зі сфери регулювання земельного ринку мав лише негативні наслідки. Звичайно, не потрібно перебільшувати роль держави у процесі становлення земельного ринку. Вона повинна передбачати реалізацію тих заходів, які без участі держави не можуть бути реалізовані, і тільки за тими напрямками, що забезпечують баланс інтересів і легітимність ринкових операцій.

Вплив держави на ринкові відносини може бути прямим і непрямим, а саме прямий вплив здійснюється через прийняття й реалізацію законодавчих та інших нормативних актів, непрямий – через надання колсантингових та інформаційних послуг. Крім того, можна визначити стимулювальний вплив держави на ринкові відносини через реалізацію певних преференцій учасникам ринку. Всі ці форми впливу реалізуються в системі функцій державного регулювання земельного ринку. Ця система сформована з урахуванням особливостей землі як товару, що є:

- обмеженим природним ресурсом, об'єктом нерухомості, а головне – основним засобом виробництва в сільському господарстві;
- основним товаром, досить привабливим для вкладень і затребуваним як забезпечувальний фінансовий актив, особливо в умовах недостатньо розвинутих фінансових ринків. Властивість землі зберігати реальну вартість в умовах нестабільної економіки досить часто робить її бажаним активом для осіб, що не мають ні намірів, ні навичок з оброблення землі;
- неоднорідним товаром, ринкові ціни на який зазвичай відображають не лише її вартість, що визначається за родючістю, а й місцезнаходження і вкладені інвестиції [5].

Такі особливості землі формують ряд недосконалостей земельного ринку, що визначають необхідність його коригування, а

саме інформаційну асиметричність, яка пов'язана з тим, що учасники угод володіють різною інформацією про об'єкт. Відсутність надійної інформації про права на землю обмежують наміри щодо здійснення угод або зниження ринкової вартості ділянки через можливі претензії на неї невідомих правласників.

Земельному ринку властиві підвищені ризики, невизначеність і відносно низька ліквідність. Значущою особливістю земельного ринку є викривлення процесів ціноутворення, особливо у приміських зонах, де експансія міст, міграція населення та інші фактори формують тенденцію до підвищення цін. Розвиток земельного обороту суттєво стримується високими трансакційними витратами, які зазвичай, не корелюють з розмірами придбаних ділянок.

Коригування недосконалостей у функціонуванні земельного ринку є одним із визнаних у всьому світі аргументів на користь державного регулювання ринку, але при цьому необхідно враховувати, що недосконалість самої держави не має породжувати негативні наслідки його втручання в ринок, а тому державне втручання має базуватись на таких принципах, як комплексність, транспарентність, передбачуваність, регіональний підхід, об'єктивність, збалансованість, економічна доцільність [4]. З наведених принципів і аналізу об'єктивних потреб ринку можемо сформулювати основні функції державного регулювання земельного ринку:

- законодавче та інше нормативно-правове забезпечення операцій на земельному ринку;
- державний облік кількості та якості земель;
- збір, зберігання, обробка та розповсюдження інформації про земельні ділянки;
- встановлення кадастрової вартості земельних ділянок і розмірів земельних платежів;
- встановлення ринкової вартості й розмірів орендної плати за земельні ділянки, що перебувають у державній і муніципальній власності;
- вдосконалення процедур (лібералізація) юридичної реєстрації прав та угод із земельними ділянками;
- розвиток інфраструктури земельного ринку, стимулювання створення її недержавних інститутів;
- забезпечення гарантій прав на землю власників і правонаступників;
- контроль за використанням придбаних земельних ділянок за цільовим призначенням;
- забезпечення збалансованості земельного ринку;
- державне землевпорядкування та нормативне регулювання ініціативного землеустрою.

Більшість з наведених функцій очевидні, але деякі потребують пояснень. На нашу думку, введенню ринкової вартості земельних ділянок повинно передувати обов'язкове встановлення кадастрової вартості, яка має бути покладена в основу ринкової вартості. Ринкова й кадастрова вартість мають принципово різне призначення. На сьогодні в країні кадастрова вартість об'єктів економічно недостатньо обґрунтована, оскільки цей облік в основному орієнтований на технічні та юридичні характеристики, однак в абсолютній більшості розвинутих країн її визначають на основі виробничого потенціалу та місця розташування земельних ділянок і використовують як основу для оподаткування, а іноді орієнтир для встановлення ринкової ціни ділянки. Кадастрова вартість – величина достатньо стабільна, створює передбачуваність і визначеність у системі земельних платежів, і її можна коригувати через певні періоди (5–7 років) [2]. Ринкова вартість визначається співвідношенням попиту і пропозиції та в умовах економіки, що розвивається, не буває стабільною й цілком передбачуваною, тому вона має значення при укладанні конкретних угод із земельними ділянками й не може бути базою для оподаткування. Отже, функція встановлення кадастрової вартості земельних ділянок може бути тільки прерогативою держави.

Економічна невизначеність у країні стала причиною того, що на сьогодні використовують не саму земельну ренту, а її похідну категорію – економічну оцінку земельних ресурсів, у визначенні якої існує розмаїття економічних теорій і підходів, звести які в одну систему уявлень не вдається. Необхідність в отриманні достовірної оціночної вартості земельних ділянок відчувають як державні та муніципальні органи влади при управлінні земельними ресурсами, планування перспективного розвитку поселень, проведення раціональної земельної та податкової політики, так і приватні суб'єкти земельного права при здійсненні різноманітних операцій із землею.

IV. Висновки

На нашу думку, держава повинна не тільки вести облік земельних ресурсів, але й нести відповідальність за стан земель, слідкувати за їх використанням та охороною. Проведення пооб'єктної (індивідуальної) оцінки ринкової або іншої оцінки земельних ділянок (насамперед, для цілей оподаткування загалом по країні) вимагає невинновданого великих фінансових і трудових витрат. У свою чергу, проведення державної кадастрової оцінки землі, що вимагає значно менших фінансових витрат, дасть змогу в короткі терміни отримати об'єктивну вартість земель різних категорій і різного цільового призначення. Таким чином, розробка та

встановлення на державному рівні нової системи обліку й оцінки земель, а також удосконалення законодавства, що регулює справляння платежів за користування природними ресурсами, є невід'ємною частиною державного управління земельними ресурсами. Крім того, цілеспрямована комплексна земельна політика держави, яка забезпечить упровадження цивілізованого ринку земель, сприяє стабільності економічного розвитку й 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. Головатюк М. С. Новий Земельний кодекс України: ринок землі та його регулювання / М. С. Головатюк // Економіка АПК. – 2006. – № 9. – С. 6–10.
3. Формування ринку землі в Україні / за ред. А. С. Даниленка, Ю. Д. Білика. – Київ : Урожай, 2006. – С. 94.
4. Тітова Н. Г. Ринок земель і його роль в підвищенні конкурентоздатності економіки / Н. Г. Тітова // Економічні науки. – 2010. – № 3. – С. 612–615.
5. Третяк А. М. Наукові основи трансформації землекористування в ринкових умовах / А. М. Третяк // Матеріали круглого столу. Землевпорядний вісник. – 2010. – № 1. – С. 9–15.

Стаття надійшла до редакції 08.09.2014.

Боклаг В. А. Направления совершенствования государственной политики по развитию земельного рынка в Украине

В статье обоснована необходимость создания условий и определения направлений государственной политики по формированию цивилизованного рынка земель в Украине; предложено усовершенствование определения стоимости земли как объекта рыночных отношений путем учета ряда особенностей земли, а также кадастровой стоимости, которая должна базироваться на производственном потенциале и местоположении земельных участков.

Ключевые слова: государственная политика, рынок земли, государственное управление земельными ресурсами, земельная реформа, земельные отношения.

Boklag V. Areas of Development of State Policy of Land Market in Ukraine

In the article the need for the creation and definition of directions of state policy on formation of a civilized land market in Ukraine; prompted consideration of a number of features in the ground by its value as an object of market relations, taking into account the cost of inventory, which should be based on production capacity and location of land.

Out of protracted crisis and transformation restorative growth in the national economy of Ukraine at the beginning of this decade, at first glance, indicative of formation of the system of market economy, but the global financial crisis shows that the process of establishing the new market economy is far from complete, since conversion to many areas of social and economic life goes on, and only the relevant markets are formed and are not sufficiently robust. The above unfinished transformational changes fully applies to Ukrainian land market, which formed much later the markets in which the economic system of the developed countries with a market economy grew based on the land market.

The state should not only keep records of land resources, but also take responsibility for the condition of land, monitor their use and protection. Stability purpose of land conservation primarily agricultural land to prevent their unwarranted transfer to less efficient forms of use are intended to ensure food security. This especially becomes relevant in a global crisis and political instability, when the world is a struggle for natural resources, including for agricultural land. To keep land in agriculture is a necessary economic mechanism, in particular as the difference in taxation. Targeted comprehensive land policy of the state contributes to the strengthening of market relations in the country, stability and economic development, improve the competitiveness of the economy.

Key words: public policy, land market, public land management, land reform, land relations.