

дених на них службових завдань, функцій, вих прав. обов'язків та реалізації наданих їм службо-

Література

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990 р. // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст.20.
3. Карпачова Н. Проблема порушення прав людини працівниками ОВС має комплексний характер // Міліція України. – 2005. – № 4. – С.5.
4. Наказ МВС № 890 «Про оголошення рішення колегії МВС України від 3.09.2002 р. «Про суттєві недоліки в кадровій діяльності, що призвели до вчинення злочинів працівниками міліції та завдання щодо виконання доручень Президента України Л.Д. Кучми з питань поліпшення кадрової роботи в органах внутрішніх справ» від 10.09.2002 р.
5. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права: Учебное пособие. – Рук. авт. кол. Панов Н.И.: - Харьков. 1993. – 165 с.
6. Новий тлумачний словник української мови: У 4-х т. /В. Яременко, О. Сліпушко (уклад.). – К.: Аконіт, 1998. – Т.2. – Ж-Обд. – 910 с.
7. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. - М.: Изд-е г-на Тихомирова М.Ю., 1997. - 526 с.
8. Лукашева Е.А. Социалистическая законность в современный период // Советское государство и право. – 1986. – № 3. – С.10-14.
9. Стародубцев А.А. Організаційно-правові питання діяльності інспекції особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. - Харків, - 1999. - 185 с.
10. Ворушило В.Л. Управлінські рішення щодо зміцнення законності у діяльності органів внутрішніх справ (організаційно-правові питання): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. - Запоріжжя, - 2003. - 176 с.
11. Ряшко О.В. Законність у контексті профілактики правопорушень в службовій діяльності міліції України: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Львів. – 2006. – 217 с.
12. Нагорний О.П. Законність в адміністративній діяльності ОВС та шляхи її удосконалення: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Київ. – 2003. – 205 с.
13. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Харків, - 1999. – 211 с.
14. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник /Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 177 с.

Н.И.ИНСИН. СУЩНОСТЬ И ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД

УДК 332 . 72 : 349 . 4

П. І. ПУШКАРЕНКО, канд. екон. наук, доц.
Сумська філія ХНУВС

СТАН І ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ТІНІЗАЦІЇ РИНКУ ЗЕМЛІ

Подана загальна характеристика тінізації ринку землі, його господарсько-правових проблем, запропоновані основні шляхи організаційно-правового забезпечення формування та регулювання цивілізованого ринку землі.

Надійшла до редколегії 05.05.2008

Тінізація економіки захопила й сферу земельних відносин. Реалією сьогодення є спекулятивний ринок землі як один із надприбуткових сегментів 50-процентного тіньового сектору економіки з усіма притаманними йому негативними рисами і явищами – непрозорістю, корупцією, хабарництвом, самовільним захопленням, ухиленням від оподаткування тощо.

До господарсько-правових проблем розвитку тіньових процесів на ринку землі в Україні неодноразово зверталися ряд провідних вітчизняних учених-економістів, зокрема, З. Варналій, Б. Данилишин, Б. Панасюк, Б. Пасхавер, А. Третяк та інші. Проте стан досліджень проблем тінізації ринку зе-

млі, відповідного теоретико-методологічного аналізу не відповідають актуальним вимогам часу, що потребує подальших активних наукових пошуків та розробки господарсько-правових заходів по формуванню цивілізованих ринкових земельних відносин.

У країнах з розвинутою ринковою економікою на основі політекономічних засад приватної власності та рентних відносин формується і діє повноцінний ринок землі як специфічного платного виробничого ресурсу, для якого характерні прозорість, рухливість, урегульованість, різноманітність форм організації і функціонування, закріплених у національному законодавстві. За своєю політико-економічною сутністю ринок землі яв-

ляє собою цілісну систему економічних відносин з приводу купівлі-продажу та передавання в оренду і заставу природних ресурсів, що включають у себе сільськогосподарські угіддя, родовища корисних копалин, ділянки для споруд тощо.

У командно-адміністративній системі колишнього СРСР земля була державною власністю, безплатно передавалася у безтермінове користування господарським суб'єктам, і тому не виступала товаром як об'єктом купівлі-продажу на ринку. Проведення в 90-х рр. XX ст. – на початку XXI ст. роздержавлення та приватизації землі в Україні створили передумови перетворення землі на товар і становлення ринку землі. Тут доводиться долати економічні, політичні, правові, ідеологічні, наукові та соціальні труднощі. Земельним кодексом України 2001 р. передбачається право купівлі-продажу землі як громадянами (ст. 81), так і юридичними особами (ст. 82), а Перехідними положеннями (розділ X) цього кодексу було введено мораторій на продаж власниками своїх земельних часток (паїв) до 1 січня 2005 р., який у подальшому неодноразово продовжувався [1] і діє протягом 15 років. Але одним із значущих шляхів реалізації основних пріоритетів державної аграрної політики на період до 2015 року визначено формування інфраструктури ринку землі [2, 1]. Тому, власне, Президент України прийняв указ [3], спрямований на запровадження реальних ринкових відносин на селі та економічне відродження сільського господарства як повноцінної галузі національної економіки. Прискоренню цього процесу, на наш погляд, також сприятимуть визнання України державою з ринковою економікою (2007 р.) та вступ до Світової організації торгівлі (2008 р.), внаслідок чого вітчизняні аграрії отримують доступ на світовий ринок.

Та реальними «власниками» землі і товаровиробниками на селі частіше поки що залишаються новостворені мегаагроструктури «ТОВ» з центрами у великих містах, що мають в оренді десятки і сотні тисяч земельних паїв. Селяни ж з приватизаційними паперами про виділену їм землю здають земельні ділянки в оренду, одержуючи за них мізерну орендну плату (розмір її за останні 4-5 років

зменшився у 2,5 рази), яка не дозволяє їм реалізувати своє право власності на землю і суттєво поліпшити добробут. До речі, на сьогодні вже 23% українців померли не дочекавшись права вільного розпорядження своїм паєм.

Необхідно звернути увагу на те, що за експертними оцінками не чекаючи офіційного перетворення землі на специфічний товар, тіньовий ринок земель уже давно й «успішно» функціонує. «Нові українці» уже фактично скупили понад 500 тис. земельних паїв (приблизно 5 млн. га) за символічною ціною паю 200-300 дол. США при сьогоднішній середній ціні гектара 2-2,5 тис. дол., тоді як у сусідній Польщі гектар землі сільськогосподарського призначення коштує 20 тис. дол. Але в Україні земля краща і тому за експертними оцінками має коштувати не менше 30 тис. дол. США [4, 8]. Причому, при переведенні землі із сільськогосподарського призначення в забудовну її ціна зростає приблизно у 100 разів. Якщо нині, скажімо, 812 зареєстрованих підприємницьких пансіонатів на Південному узбережжі Криму (насправді їх кілька тисяч) платять за землю по 35 грн., як за житло, то після відповідної зміни статусу їм доведеться платити по 300-1000 дол. США. Не випадково, що особливого розмаху відчуження земель за тіньовими схемами набуло поблизу великих міст і промислових центрів, зокрема в АР Крим та Києві, їх приміських 30-кілометрових зон, а також територій природно-заповідного фонду. Яскравим прикладом цього є зафіксоване правоохоронними органами вимагання від бізнесменів аферисткою-посередницею за узаконення земельної ділянки 25 га у селищі Привітне (Алушта) рекордного хабара в 4,5 млн. дол. США.

У чинному законодавстві визначено, що контроль за використанням та охороною земель є потрійним: державним, самоврядним і громадським. За 9 місяців 2007 р. державними інспекторами проведено майже 100 тис. перевірок (на 40% більше, ніж за аналогічний період 2006 р.). Виявлено майже 65 тис. (у 2001 р. – 27,3 тис.) порушень земельного законодавства і складено понад 42,7 тис. протоколів про адміністративні порушення [5, 8]. Завдяки втручанню органів

прокуратури вдалося запобігти протиправному відчуженню майже 16 тис. га земель державної та комунальної власності. До відповідальності притягнуто 4,3 тис. службових осіб, з яких 400 – працівники органів державного контролю [6, 5]. Правда, донедавна за самозахоплення землі адміністративні штрафи були майже удвічі менші, ніж за порушення правил полювання (від 17 до 170 грн. на громадян та від 136 до 272 грн. на посадових осіб). Для порівняння: у Росії за таке ж правопорушення на громадян (у перерахунку на гривні) від 650 до 1300, на посадових осіб – 2300-2600. Тому Законом України від 11 січня 2007 року № 258-V внесені серйозні зміни до законодавства, за яким самовільне зайняття земельної ділянки із завданням значної шкоди її законному володільцю або власнику, карається штрафом у 200-300 неоподаткованих мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців [7, 4].

Масові правопорушення земельного законодавства призводять до неконтрольованого перерозподілу основного багатства українців – землі, яка становить дві третини (майже 400 трлн. грн.) усього загальнонаціонального багатства. Вони також завдають величезні прямі збитки суспільству. Так, за оцінками Держкомзему бюджету різних рівнів недоотримують близько 20 млрд. грн. щорічно, у тому числі [8, 120-121]:

– 6 млрд. грн. через несвоєчасне оформлення права користування земельними ділянками;

– 5 млрд. грн. за користування захопленими земельними ділянками;

– 3 млрд. грн. внаслідок невжиття місцевою владою заходів щодо проведення робіт з грошової оцінки земель населених пунктів;

– 2,1 млрд. грн. через продаж вільних від забудови земельних ділянок несільськогосподарського призначення без конкурсу або аукціону;

– 2 млрд. грн. у зв'язку з незабезпеченням органами місцевого самоврядування проведення робіт з інвентаризації земель;

– 1 млрд. грн. через несвоєчасний розгляд органами місцевого самоврядування заяв та клопотань фізичних та юридичних осіб щодо задоволення їхніх потреб у земельних ділянках;

– 0,9 млрд. грн. через прорахунки під час визначення розмірів плати за землю та надання при цьому відповідних пільг.

Тіньові порушення у сфері землекористування обумовлені передусім незавершеністю інвентаризації понад 40% земель населених пунктів та їх нормативно-грошової оцінки (на 24% площ). Межі не встановлені у м. Києві та Севастополі, понад 75% міст обласного значення, що і створює значний простір для зловживань. За нашими підрахунками, коли місто обласного підпорядкування продає земельних ділянок на 1 млн. грн. на рік, то з цих коштів має 100 тисяч віддати в держбюджет. Якщо ж земля буде розпайована, то вся сума залишатиметься місту. Тож витрати на розмежування окупляться за рік-два.

Земельна реформа регламентується 150 законами і 100 підзаконними актами. Тільки з часу набуття чинності Земельним кодексом України в його

розвиток було прийнято 30 законів, 30 постанов Кабінету Міністрів, 35 відомчих нормативних актів [9, 11], що стосуються земельних ринкових взаємовідносин. Та за цей час сільськогосподарське виробництво в Україні ще більше відстало від передових світових тенденцій європейського рівня, що видно, скажімо, на прикладі порівняння з Францією, яка має приблизно рівну територію і населення. При значно меншій площі землі, що використовується для виробництва (19,5 млн. га у Франції і 34,1 млн. га в Україні), і чисельності сільського населення (2,2 млн. у Франції і 8,6 млн. в Україні), у Франції виробляється порівняно з Україною більше у 2,5 раза зерна та цукру, а молока і м'яса – більш ніж у 3,6 раза. На 100 га ріллі Франція виробляє майже у 5 разів більше зерна та цукру, втричі – молока і в 6 разів м'яса. Середня урожайність озимої пшениці в Україні за період 1985-1990 рр. становила 32,4 ц/га, а за період 2000-2005 рр. вона знизилася до 27,2 ц/га, а цукрових буряків з 246,7 ц/га до 221,1 [10, 271]. У цьому зв'язку вважаємо цілком обґрунтованою політико-економічну позицію вчених економістів-аграрників П.Т. Саблука, В.Я. Месель-Веселяка, Б.О. Пасхавера [11, 81] та інших про те, що раз визнається земля товаром, то і її вартість має вра-

ховуватися при виробництві продукції, формуванні собівартості, прибутку, цін і податків.

З прийняттям Закону „Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» ринкове набуття прав власності та оренди на земельні ділянки запроваджується виключно через аукціони. Це спонукало Кабінет Міністрів України 27 лютого цього року прийняти постанову „Деякі питання проведення земельних аукціонів» та затвердити Порядок їх проведення, розроблений Держземагенством. У цьому Порядку земельні аукціони визначаються як організаційна форма публічного продажу землі у визначений час і встановленому місці на конкурсній основі. Земельна ділянка дістається особі, яка запропонувала найвищу ціну. Відтоді активізувалися муніципальні земельні торги, почали наповнюватися місцеві бюджети, доходи деяких з них зросли у 5-10 разів. Водночас, мотивуючи монополізацією аукціонного ринку землі, проти введеного Порядку виступили керівництво Секретаріату Президента України та ряд політиків. А на думку провідних спеціалістів біржового ринку, які з 1995 р. мають досвід проведення земельних аукціонів, запропонований Порядок необхідно врегулювати спеціальним законом. Тому Президент України на прийняту КМУ постанову наклав вето.

Загалом, вважаємо, що процес перетворення землі на товар і формування ринку землі має як позитивні, так і негативні соціально-економічні наслідки. До позитивних можна віднести формування повноправного господаря землі і захист інтересів новоутворених землевласників і землекористувачів; підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва на основі раціонального використання земельних ресурсів; поліпшення умов для залучення інвестицій в аграрний сектор економіки; збільшення надходжень до державних та місцевих бюджетів тощо. Негативними наслідками впровадження ринку землі в Україні є можливість концентрації значної частини землі у руках мафіозно-тінювих структур і навіть іноземного капіталу (через підставних осіб), які спекулюватимуть земельними ділянками, що призведе до звуження життєвого простору

українського народу та посилення його експлуатації. Тому, за тотального зубожіння населення, різкої поляризації суспільства частина аналітиків і політиків все ще вважають продаж землі поки що недоцільним.

На основі аналізу наукових публікацій і реальних земельних відносин зазначимо, праві ті учені та агрогосподарники, які стверджують, що на сьогодні з повною очевидністю повсталала життєва необхідність офіційного введення цивілізованого, конкурентоспроможного ринку землі. Пропонуємо якомога скоріше прийняти Верховною Радою України першочергові закони «Про ринок земель», «Про Державний земельний кадастр», „Про зонування земель», «Про обіг земель сільськогосподарського призначення», «Про проведення земельних аукціонів» та ін. На черзі також внесення змін, продиктованих часом, у закони про іпотеку, оренду землі, Земельний кодекс тощо, а також наповнення ринкових земельних відносин 115-ма стандартами, нормами і правилами державного регулювання.

Виходячи з цього вважаємо правильною наукову позицію академіка-секретаря УААН А. Третяка, що ринок землі – не базар, він потребує суспільно спрямованого державного регулювання [12, 16], верховенства національних інтересів над індивідуальними. З політико-правової точки зору ст. 13 Конституції України гласить: „...земля, її надра...та інші природні ресурси є об'єктами права власності українського народу» [13,]. Тому за суспільством має завжди залишатися можливість зміни економіко-правових правил гри та сутнісного наповнення прав і обов'язків землевласників, підприємців-землекористувачів і безпосередніх працівників на землі.

На основі економіко-правового аналізу визначимо основні проблеми організаційно-правового забезпечення формування й регулювання ринку землі та шляхи розвитку земельних відносин:

повна персоніфікація власників та користувачів земельних ділянок сільськогосподарського призначення;

створення державної системи реєстрації прав власності на земельні ділянки та розташоване на них нерухоме майно;

удосконалення методики оцінки земель, урахування вартості землі сільськогосподарського призначення при збалансуванні міжгалузевих відносин;

формування інфраструктури ринку землі; створення системи земельного іпотечного кредитування;

впровадження і фінансове забезпечення загальнодержавних програм використання та охорони земель, системи захисту їх від водної і вітрової ерозії, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, агролісомеліорації та

меліорації земель, рекультивациі порушених земель, стандартизації та нормування у сфері охорони земель;

включення проектів організації територій новостворених землеволодінь та землекористувачів до бізнес-планів відповідних сільськогосподарських підприємств;

запровадження ефективної системи охорони родючості ґрунтів та системи моніторингу ґрунтів, проведення суцільної агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення.

Література

1. Земельний кодекс України // Офіційний вісник України. – 2001.–№16. – С. 21-67, із змінами від 19 грудня 2006 року № 490-VII / Урядовий кур'єр. – 2007. – № 6 та від 28 грудня 2007 року № 107-VI / Урядовий кур'єр. – 2007. – № 247.
2. Закон України „Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18.10. 2005 р., № 2982 – IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – С. 11-15.
3. Указ Президента України „Про деякі питання організаційно-правового забезпечення формування та регулювання ринку землі та захисту прав власників земельних ділянок» від 25.07.2006 р.// Офіційний веб-сайт ВРУ www.rada.gov.ua.
4. Данилишин Б. Земельні відносини як чинник розвитку // Урядовий кур'єр. – 18.05. 2006. – № 91. – С. 6.
5. Дашок Л. Ринок землі: закон переступили майже 65 тисяч разів // Урядовий кур'єр. – 15.12. 2007. – № 236.
6. Розкрадається суспільна земля // Урядовий кур'єр. – 04.04. 2008. – № 63. – С. 5.
7. Закон України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки» від 11.01. 2007 р. № 578-V // Офіційний вісник України. – 2007. – № 8. – С. 22.
8. Тіньова економіка, особливості та шляхи легалізації. Монографія // За ред. З.С. Варналія. – К.: НІСД, 2006. – 576 с.
9. Воеводін В. Земельні аукціони вдарять по корупції // Урядовий кур'єр. – 08.04. 2008. – № 65. – С. 11.
10. Корчинська О.А. Теоретичні аспекти використання землі як засобу виробництва у сільському господарстві // Вісник Сумського національного аграрного університету. – 2006. – № 1(20). – С. 269-273.
11. Пасхавер Б. Цінова конкурентність аграрного сектора // Економіка України. – 2007. – №1. – С. 78-87.
12. Третяк А. Ринок землі – не базар – потребує державного регулювання // Урядовий кур'єр. – 07.06. 2007. – № 99. – С. 16.
13. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Преса України, 1996. – 80 с.

ПУШКАРЕНКО П.И. СОСТОЯНИЕ И ХОЗЯЙСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕНИЗАЦИИ РЫНКА ЗЕМЛИ. Представлена общая характеристика тенизации рынка земли, его хозяйственно-правовых проблем, предложены основные пути организационно-правового обеспечения формирования и регулирования цивилизованного рынка земли.

PUSHKARENKO P.I. THE EKONOMIC-LEGAL STATE AND LAND MARKET SHADOWING PROBLEMS Herein is represented the general characteristic of land market shadowing, its economic-legal problems and are suggested the main ways of the civilized land market formation and regulation.