
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.332.7

В. А. Боклаг

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

У статті висвітлено проблеми земельної політики в Україні на шляху становлення та розвитку земельних відносин в умовах реформування. Обґрунтовано необхідність створення цілісної системи земельного законодавства, враховуючи правові норми законодавчих актів, що регулюють використання лісових, водних та інших природних ресурсів. Запропоновано вдосконалення системи земельних платежів шляхом здійснення на всій території державної кадастрової оцінки землі, що формується, виходячи з рентної вартості землі.

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

Економічні зміни в Україні, що відбулися останніми роками, значно вплинули на структуру, характер і тенденції землекористування. Однак, об'єктивно слід визнати, що перший етап земельної реформи не вирішив поставлених завдань. Через відсутність цілісної земельної політики, належної законодавчої бази, ефективного державного регулювання земельне питання стало вкрай політизованим, а шляхи переходу землі до ефективних користувачів практично заблоковано. Поточний стан справ у землегосподаруванні потребує рішучого перегляду земельної політики та розробки концепції новітньої національної стратегії у сфері управління земельними ресурсами, в якій роль держави має істотно посилитися. Державні органи влади повинні створити умови та активно сприяти процесу формування соціально й екологічно орієнтованих регіональних моделей землекористування.

Мета статті – розкрити проблеми земельної політики в Україні на шляху становлення та розвитку земельних відносин в умовах реформування; обґрунтувати необхідність створення цілісної системи земельного законодавства, враховуючи правові норми законодавчих актів, що регулюють використання лісових, водних та інших природних ресурсів; запропонувати шляхи вдосконалення системи земельних платежів.

Проблематика земельних перетворень в Україні останніми роками набирає достатніх обертів, наукові підходи до вдосконалення системи управління земельними ресурсами розглядає багато вчених. Вагомий внесок у розроблення теоретико-методологічних засад формування й реалізації державної політики у сфері розвитку земельних відносин

та управління земельними ресурсами зробили такі вчені, як: Д. Бабміндра, В. В'юн, Д. Гнаткович, В. Горлачук, В. Другак, Д. Добряк, Л. Новаковський, А. Сохнич, А. Третьяк, М. Федоров та ін. Проте, з огляду на незавершеність земельних перетворень та ряд недосконалостей земельної політики щодо їх розвитку дослідження в цій сфері є невичерпними.

Земельно-ресурсний потенціал нашої держави є досить перспективним, але для цього необхідно переглянути деякі напрями державної політики щодо розвитку земельних ресурсів, зокрема, зміцнити земельно-правову базу, створити надійну земельно-інформаційну систему, удосконалити систему контролю за використанням та охороною земель, створити умови цивілізованого ринку земель тощо. Крім того, значне місце серед напрямів державної політики повинні мати заходи щодо усунення корупційних схем у сфері землекористування.

Розглядаючи розвиток землекористування у світі та в Україні, слід зазначити дві протилежні тенденції. У світі – простори, придатні для життя, дедалі більше перенаселяються, дефіцитними стають повітря і вода, землю для забудови багато країн відвойовують у моря, зростає навантаження на родючі ґрунти. В Україні, навпаки, є значні резерви території, населення країни помітно скорочується, якість житлових умов, охорони здоров'я, побутових послуг, соціального страхування погіршується. Є всі підстави вважати, що в найближчі десятиліття природного приросту населення в Україні не відбуватиметься [6].

За оцінками фахівців, частка земельних ресурсів у складі продуктивних сил держа-

ви становить у середньому понад 40%. Місткість територіального простору України за біокліматичним і землересурсним потенціалом достатня для нормального життя 150–160 млн осіб. Водночас у країні склався надзвичайно високий рівень освоєння життєвого простору: у господарське використання залучено понад 92% її території. Тільки близько 5 млн га (майже 8%) перебуває у природному стані (болота, озера, ріки, гори). За густотою населення Україна наближається до середньоєвропейського рівня.

В Україні 82% площі земель використовують як головний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві. Зокрема, до сільськогосподарського виробництва залучено 71,2% території суші. Разом із тим внутрішньогалузеве використання земельної території в агропромисловому комплексі має екстенсивний характер. Під внутрішньогосподарське будівництво, інші невиробничі потреби зайнято 5–7% загальної площі продуктивних земель [3].

У минулі роки в Україні директивним шляхом практично створені основи нового земельного ладу: ліквідовано державну монополію на землю, здійснено перехід до різноманіття форм земельної власності; проведено безплатний перерозподіл землі на користь громадян; запроваджено платне землекористування; виконано значні обсяги земельно-кадастрових робіт; створено об'єктивні умови для ринку землі. Проте, в країні на сьогодні ще немає повного кадастру земель, земельно-кадастрова система, що створюється, має ряд недоліків.

Перед Україною стоїть складне завдання щодо створення системи землекористування, яка дала б змогу поєднати вільне володіння землею й соціальну справедливість при використанні землі. Що ж стосується міжнародного досвіду організації землекористування, то підхід до нього має бути дуже критичним і виваженим. Передусім, слід брати до уваги, що в більшості країн світу вільного нерегульованого обігу землі ніколи не було й бути не може. Ринковий обіг землі в економічно розвинутих країнах функціонує тільки в межах розумної системи контролю з правової, управлінської та фінансової точок зору. Крім того, існуючі західні системи землекористування (навіть в індустріально розвинутих країнах) мають і серйозні недоліки. Купівля-продаж землі, що базується на приватній власності, часто супроводжується земельною спекуляцією та присвоєнням належної суспільству ренти. Економічною базою цього процесу є те, що з розвитком суспільства "тиск на землю" зростає, внаслідок чого ціни на землю підвищуються швидше, ніж на інші товари. Наприклад, у Німеччині за останні 30 років ціни загалом зросли втричі, а ціни на будівельні земельні ділянки – у 16 разів [7].

На нашу думку, зважаючи на ряд недоліків земельного законодавства, насамперед, необхідно протягом короткого проміжку часу переглянути та доопрацюва-

ти Земельний кодекс – базовий рамковий законодавчий акт, що в будь-якій державі світу, як правило, посідає чільне місце після Конституції й Цивільного кодексу. На жаль, навіть за наявності прийнятого у 2001 р. Земельного кодексу на сьогодні в Україні немає цілісної системи земельного законодавства. Значна частина чинних земельних правових норм застаріла й вичерпала себе, багато з них мають суперечливий характер. Все ще має місце розпорошення земельних правових норм по інших законодавчих актах (Лісовий кодекс, Містобудівний кодекс, Водний кодекс, Закони "Про сільськогосподарську кооперацію", "Про надра" тощо). Особливо неприпустимими є випадки, коли муніципалітети починають активно брати на себе функції держави в галузі земельних відносин, не маючи у своїй власності жодного гектара землі [2]. Тобто на сьогодні майже по всій території країни відсутнє чітке розмежування земель державної та комунальної власності, а відтак, не розподілені повноваження щодо розпорядження цими землями.

Земля надана людству природою, а тому є суспільним надбанням. Рівноправність у користуванні нею за умови вільного пересування земельною територією та її безплатне надання членам суспільства мають стати головним принципом вирішення земельного питання в Україні. Багаторічна практика багатьох країн виробила ефективний і справедливий принцип землекористування, згідно з яким земельні ділянки не продаються, а тільки передаються в користування на основі спадкоємного права забудови. Користувачі цих ділянок одержують їх безплатно за умови щорічної сплати податку, розмір якого відповідає зиску від землекористування. З іншого боку, ці земельні ділянки можна вільно успадковувати, передавати, надавати в заставу для забезпечення кредиту. У Швейцарії такі земельні ділянки називають "ділянками права забудови", у Німеччині – "ділянками спадкоємного права забудови". Це право надається на термін від 50 до 99 років [6].

У здійсненні реальної й ефективної земельної політики важливу роль має відігравати саме держава. Відтак, вимальовується кілька важливих стратегічних проблем, що потребують невідкладного державного розгляду, а саме вдосконалення земельного законодавства в частині набуття та реалізації прав на землю, чітке розмежування земель державної й комунальної власності, розгляд питання щодо запровадження спадкоємного права забудови, скасування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення та запровадження цивілізованого ринку земель.

Основним спірним питанням за текстом останньої редакції Земельного кодексу є проблема продажу земель, наданих для сільськогосподарського виробництва й ведення фермерських господарств. Сьогодні можна

констатувати, що процес становлення земельного ринку в Україні, особливо ринку земель сільськогосподарського призначення, стикається з великими труднощами.

Одним із найважливіших стратегічних завдань держави є виділення в складі земельного фонду країни земель загального призначення, забезпечення управління використанням цих земель і збору відповідних платежів до державного бюджету. У земельному законодавстві варто розширити перелік земель, які повинні бути віднесені лише до державної власності. Без цього держава не може повною мірою забезпечувати оборону й безпеку, захищати свої кордони, розвивати єдину інфраструктуру, транспорт і зв'язок, охороняти природу. Йдеться, по суті, про економічну спроможність і цілісність держави.

За останні роки було прийнято понад десять законів, у яких формально проголошено державну, приватну та комунальну власність на землю. Однак, механізми віднесення земельних ділянок до відповідного виду власності недосконалі, що призводить до численних судових спорів, кількість яких неминуче зростатиме. На нашу думку, у державній власності необхідно законодавчо й організаційно закріпити найбільш цінні землі, тобто приблизно 32% від загального земельного фонду, і налагодити управління ними. Після розмежування земель зросте роль держави, з одного боку, у створенні конкурентного ринкового середовища для підтримки ефективного власника землі, а з іншого – у створенні єдиного правового та інформаційного простору для державного управління всім земельним фондом України.

Звичайно, на державне управління за наявності різних власників землі покладатимуться радше регуляторні та координуючі функції. Має бути здійснена велика робота зі створення в нових умовах інструментарію державного управління земельним фондом країни – державного земельного кадастру, державного контролю за використанням земель, землевпорядкування, оцінки й моніторингу земель [4]. Крім того, вважаємо за необхідне законодавчо закріпити правило: приймати державні управлінські рішення та реалізовувати права власника на державному, регіональному й місцевому рівнях можна тільки на основі матеріалів прогнозування й планування землекористування.

Аналіз діяльності сільськогосподарських підприємств за останні роки показує, що проведена реорганізація господарств не привела до зростання загальної ефективності виробництва. І не могла привести, бо не була підкріплена відповідним макроекономічним розвитком, здійснювалася за диспаритету цін (ціни на засоби виробництва зростали майже вп'ятеро швидше, ніж ціни на продукцію сільського господарства). Сільськогосподарське виробництво стало збитковим і низькорентабельним. Лише незначна частина великих господарств пристосувалася до нових економічних умов, відвоювала місце на ринку й господарює [1].

Оскільки об'єктивних умов для розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення шляхом їх вільної купівлі-продажу в Україні практично немає, на перехідний період необхідно встановити твердий державний контроль за обігом земель і, крім того, здійснити комплекс заходів з обмеження обігу земель сільськогосподарського призначення. Пріоритетними можна вважати запровадження заборони на продаж сільськогосподарських земель іноземним громадянам; встановлення термінів заборони на повторний продаж і зміну цільового призначення ділянки землі після її одержання; обмеження кола осіб, що мають право на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення шляхом запровадження кваліфікаційних вимог; встановлення максимального розміру ділянок, що можуть перебувати у власності фізичних і юридичних осіб; запровадження реального оподаткування земель сільськогосподарського призначення і реальних вимог щодо підтримки родючості земель, їх інженерної облаштованості.

Наступним важливим для реформування земельних відносин завданням є здійснення на всій території державної кадастрової оцінки землі й забезпечення переходу на систему земельних платежів, що формуються, виходячи з рентної вартості землі. Аналіз існуючої в Україні системи земельних платежів показує, що вона не відповідає сучасним реаліям створення системи економічного регулювання земельних відносин і управління земельними ресурсами: земельними платежами охоплено менше від третини земельного фонду; ставки платежів низькі; існує величезна кількість пільговиків, звільнених від платежів; кошти від земельних платежів використовують не за цільовим призначенням; обмеженим є набір форм плати за землю.

Відтак, до чинної системи земельних платежів в Україні необхідно терміново внести серйозні зміни. І при їх підготовці виходити з того, що ставки земельних платежів мають бути економічно значущими й чітко відповідати рентній прибутковості відповідної земельної ділянки; земельні платежі повинні бути обов'язковими для всіх без винятку землекористувачів; пільгове оподаткування повинно регулюватися тільки розмірами та термінами сплати платежів і зборів. Крім того, система платежів за землю, крім земельного податку й орендної плати, має включати одноразові платежі за зміну цільового використання сільськогосподарських угідь, а також збори від трансакцій із землею, за користування земельною інформацією, штрафи. Цивілізоване кредитування сільськогосподарських підприємств, фермерських і особистих селянських господарств, індивідуального житлового будівництва в сільській місцевості можна забезпечити, створивши систему Українського державного земельного банку.

Світовий досвід переконливо свідчить, що інститутом земельних перетворень є

створення системи спеціалізованих земельних банків. Так, у США ще на початку минулого століття було організовано 12 федеральних земельних банків, підзвітних Раді по сільськогосподарським кредитам. До 2000 р. загальний обсяг позикових коштів у сільському господарстві країни перевищив 160 млрд дол. У 1956 р. в США був організований спеціальний Земельний банк, що виплачував субсидії фермерам, які скорочують площі використовуваних земель. Завдяки його активності із сільськогосподарського обігу було виключено понад 23 млн га землі, а до 2005 р. вилучені ще близько 11 млн га. Проблема консервації сільськогосподарських земель стала сьогодні актуальною і для України [6].

Банківський капітал може стати основним чинником становлення й розвитку обігу земель (переважно у вигляді оренди та застави), про що свідчить досвід земельних перетворень у Росії в 1905–1915 рр., де земельні банки дуже вплинули на процес становлення приватної власності на землю й розвитку ринку землі. Водночас удосконаленню земельних відносин і поживленню обігу земельного капіталу за нинішнього стану української економіки можуть сприяти інституціональні заходи щодо формування мережі земельних іпотечних банків за активною участю держави; створення системи законодавчого захисту прав на земельну власність; формування єдиної системи державного земельного кадастру та реєстрації прав на нерухомість; створення кредитних ресурсів за рахунок залучення коштів населення через механізм зниження норми позичкового відсотка і збільшення норми відсотка за депозитами та на цій основі – перетворення кредитних ресурсів на головне джерело інвестицій. На жаль, ці надзвичайно важливі фактори становлення й розвитку обігу земель у процесі земельної реформи в Україні були задіяні не повністю.

Внутрішній обіг земельних ділянок як постійного капіталу на нинішньому етапі земельних перетворень стає базовим елементом функціонування економіки держави в цілому. Сьогодні важливо, щоб уся палітра земельного обігу (ринок прав власності, ринок прав оренди, ринок прав на земельні частки, іпотечний ринок) працювала в єдиній системі.

На нашу думку, для розв'язання багатьох проблем, що постали на шляху земельних перетворень, та вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами доцільно здійснити певні кроки. Насамперед, вважаємо за необхідне розробити й прийняти ряд законів з регулювання ок-

ремих складових земельних відносин (розмежування земель, оцінка, землевпорядкування, охорона, оренда, застава, межування та зйомки, обстеження, угоди тощо).

Висновки. Чим глибше ринкові відносини проникають в економіку країни, тим більше підстав стверджувати, що обіг землі і, насамперед, процес перерозподілу земель, їх використання за цільовим призначенням, розміри приватного землеволодіння повинні перебувати під ефективним контролем держави. Практика останніх років показує, що безсистемні, локальні державні управлінські заходи не можуть принести значного економічного й екологічного успіху.

На нашу думку, основними напрямками державної політики щодо розвитку земельних ресурсів в умовах євроінтеграції повинні стати: становлення конкурентного ринкового середовища для підтримки ефективного власника землі; чітке розмежування земель державної та комунальної власності й розподіл повноважень щодо розпорядження цими землями; внесення змін до системи земельних платежів, яка б ґрунтувалася на державній кадастровій оцінці землі; формування мережі земельних іпотечних банків за активною участю держави.

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. Добряк Д. С. Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах / Д. С. Добряк, Д. І. Бабміндра. – Київ : Урожай, 2006. – 336 с.
4. Другак В. Земельна політика щодо створення системи еколого-економічного адміністрування землекористування в Україні / В. Другак // Землевпорядний вісник. – 2013. – № 6. – С. 29–32.
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 // Землевпорядний вісник : матеріали круглого столу. – 2010. – № 1. – С. 9–15.
7. Формування ринку землі в Україні / за ред. А. С. Даниленка, Ю. Д. Білика. – Київ : Урожай, 2006. – С. 94.

Стаття надійшла до редакції 15.08.2014.

Боклаг В. А. Проблемы государственной земельной политики в Украине и пути их преодоления

Статья освещает проблемы земельной политики в Украине на пути становления и развития земельных отношений в условиях реформирования. Обоснована необходимость создания це-

лостной системы земельного законодательства, учитывая правовые нормы законодательных актов, регулирующих использование лесных, водных и других природных ресурсов. Предложено совершенствование системы земельных платежей путем осуществления на всей территории государственной кадастровой оценки земли, формирующейся, исходя из рентной стоимости земли.

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

Воклаг V. Problems of State Land Policy in Ukraine and Ways of Overcoming

The article highlights the problem of land policy in Ukraine in the establishment and development of land relations in reform. The necessity of an integrated system of land laws, including law legislation governing the use of forest, water and other natural resources. Proposed improvement of land through payments throughout the state cadastral valuation of land that formed the basis of the rental value of land.

The economic transition in Ukraine in recent years, significantly affected the structure, nature and land use trends. However, the objective should be recognized that the first phase of land reform did not solve the tasks. Because of the absence of a comprehensive land policy, appropriate legal framework, effective state regulation of the land issue became highly politicized, and migration paths to more efficient land users virtually blocked. The current situation requires decisive in zemlehosподaryuvanni land policy review and development of the modern concept of national strategy in the field of land management, in which the role of the state has significantly strengthened. Public authorities should facilitate and actively promote the process of developing a socially and environmentally oriented regional land use patterns.

In public administration in the presence of various land owners rely more regulatory and coordinating functions. Should be a great work for the creation of new instruments of public administration under the country's land — the state land cadastre, state control over land use, land management, evaluation and monitoring of land. In addition, we consider it necessary to legislate a rule: make state management decisions and implement property rights at the national, regional and local levels can only be on the basis of forecasting and land use planning.

We think more deeply penetrate the market relations in the economy, the more evidence that the circulation of the earth and above all a process of redistribution of land use for the intended purpose, the size of the private ownership of land should be under the effective control of the state. The practice of recent years shows that the unsystematic, local government management measures can not bring significant economic and environmental success.

In our opinion, the main directions of the state policy on development of land resources in terms of European integration should be: becoming a competitive market environment to support effective land owner; clear separation of state and municipal property and to share responsibility for the disposal of these lands; changes to the system of land payments, which would be based on the state land cadastre evaluation of land; formation of a network of land mortgage banks with the active participation of the state.

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