

ШЛЯХИ ПРОТИДІЇ ТІНЬОВОМУ ОБОРОТУ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

Тіньові земельні відносини, які відбуваються поза легальною економікою, негативно впливають на керуваність ринків землі та дієвість важелів їх державного регулювання, що стримує розвиток сільського господарства, будівництва, туризму та інших видів економічної діяльності. Доведено, що передумовою формування ефективного ринку землі в Україні є створення регуляторного середовища, яке унеможливує тіньові схеми або робить їх економічно невиправданими.

До цього часу влада і реформаторська еліта України, не маючи досвіду регулювання складного процесу завершення постсоціалістичної трансформації, не сформували модель перспективного розвитку земельних відносин й не визначили конкретні цілі земельних перетворень в країні. Необхідно враховувати, що соціально-економічний процес земельних трансформацій тісно корелює з соціально-економічними умовами, в яких він проводиться. Деформація земельних відносин спричиняє значні нераціональні зміни соціально-економічної системи в країні. Аналіз і врахування причин цих деформацій сприятиме створенню дієвої системи протидії і визначенню напрямів необхідних інституціональних змін.

Метою статті є висвітлення проблем земельних відносин в Україні, встановлення причин їх деформацій, визначення шляхів і надання пропозицій для протидії тіньовому обороту земель.

В різні часи умови земельного устрою визначало суспільство. Відповідно формувалися виключно громадські землі козацької держави, створювалася загальнонародна узурпована державою земельна власність радянських часів, організовувалися сучасні абсолютно лібералізовані земельні відносини з пріоритетом приватної власності. Крайнощі негативно відображаються на землі як засобі виробництва, на результатах господарювання і на суспільстві в цілому. Досвід країн Європи свідчить про поєднання інтересів приватних осіб, громад і держави для загальної суспільної користі. У частині земель Німеччини приватної власності на землю не має. Навіть для будівництва і обслу-

говування житла землю надають в користування на 60 років на умовах успадкованого права.

На землях України намагання багатьох поколінь правителів щодо забезпечення повного державного контролю за оборотом і обігом земель мало негативні наслідки. За радянських часів, при тоталітарному адміністративно-командному управлінні, громадяни, а особливо селяни, мали в приватному користуванні набагато більше земель ніж це визначалося правовими нормами, а чисельні «урізання» ні до чого не приводили.

Інвентаризація присадибних ділянок у 80-х роках минулого століття виявила в колгоспах і районах Полтавської області десятки тисяч гектарів земель у подвірному користуванні селян. Так, у колгоспі «Заповіт Леніна» Чутівського району було виявлено 86 гектарів земель приораних до садиб із колгоспного земельного фонду. У суспільстві земля продавалася і купувалася, при цьому весь земельний обіг був повністю в тіні. Купівля та документальне оформлення громадянами будинків, дач, гаражів тощо неодмінно пов'язувала нерухоме майно із земельною ділянкою. При цьому визначальна роль надавалася землі. Гаражі в центрі міст обласного підпорядкування коштували дорожче легкових автомобілів, що безумовно враховувало вартість права користування і володіння земельною ділянкою, а не лише ціну споруди. В цей період у суспільстві панувала думка, що причиною тіньового обороту земель і діяльності тіньової економіки є адміністративно-командна система управління. Ринкові механізми наділялися міфічно-ідеальними функціями формування цивілізованого економічного життя суспільства з повною легалізацією тіньового обороту. Але двадцятилітній досвід вказує на зворотну тенденцію.

В селах України сотні тисяч покинутих садиб, тисячі — господарських дворів. Постійне користування державною землею загнало в тінь фактичне використання земель суб'єктами господарювання. Безоплатна приватизація землі піднесла на вершину суспільної піраміди тіньовий оборот землі, ввела

його в ранг суспільних норм, оцінюючи за ринковими цінами і формуючи тіньовий обіг державних і комунальних земель, які фактично продаються. Безоплатна приватизація землі на підставних осіб стала джерелом збагачення чиновників, які мають можливість розпоряджатися землею як головною природною монополією України. Садиби сіл, особливо на Київщині, скуповують за безцінь в одні руки без обмежень зі змінами в суспільстві топонімів — села в народі отримують назву прізвищ покупців.

Використання прогалін у законодавстві дає змогу надавати землі громадянам для створення фермерських господарств на умовах оренди в обхід аукціонів і конкурсів та без просторових обмежень. Майбутні фермери отримують по 500 і більше гектарів державних земель на правах довгострокової оренди (до 49 років). За цим стоїть тіньова схема розподілу державного земельного фонду.

Економічний оборот орних масивів державних земель, показує, що рівень договірної орендної плати становить лише десяту частину вартості права оренди сільськогосподарських земель, а більшість платежів мають тіньовий характер. На тих же умовах здійснюється оренда комунальних земель, особливо для будівництва багатоквартирних житлових будинків. Право оренди офіційно і легально становить менше 5 % нелегальних тіньових платежів за отримання такого права. Десять років тому земельний аукціон у м. Кременчук визначив ціну одного м² землі у 1000 грн (комерційне використання). З того часу аукціони не проводять, а фактичні ціни проданих ділянок у містах обласного підпорядкування для комерції не перевищують рівень 500 грн з один м². Значна частина коштів від продажу земельних ділянок поступає через тіньові схеми на отримання благ посадовими особами і депутатами, які приймають рішення про продаж. Експертна оцінка більшості земельних ділянок являє собою результат зговору між власником і потенційним покупцем. Експерт «підгонить» оцінку землі під визначений рівень, на що вказують 90 % випадків співпадання оцінки і ціни продажу земельних ділянок.

В більшості країн світові експерти оцінюють розміри тіньової економіки в межах третини ВВП. Домінування неформальної системи регулювання, за якої персональні домовленості підкорили формальну систему регулювання земельних відносин, сформувало підґрунтя для процвітання тіньової економіки і «тінізації» земельного капіталу в Україні.

За дослідженням світового банку в 2007 р. частка тіньової економіки відносно ВВП в Україні ста-

новить 45,5 %. Не менша вона і в сфері земельних відносин. За нашими розрахунками, бюджетні втрати в результаті недосконалого податкового законодавства і тіньового обороту земель становлять близько 60 % земельних платежів. Загальнодержавні бюджетні втрати земельних платежів оцінюються в 27–30 млрд грн. Тіньова діяльність перетворилась на визначальний фактор функціонування національної економіки в цілому. Встановлені першопричини тінізації земельних відносин в Україні дають змогу виправити ситуацію.

Вчені світу вказують, що на сферу земельних відносин негативно впливає незавершеність формування державних регуляторних норм і систем, які мали компенсувати втрачений державою контроль в ході безоплатної приватизації більшості продуктивних земель країни, а також відсутність інституційного забезпечення земельного обороту в ринкових умовах.

Несформовані інститути захисту прав приватної власності на землю, в умовах підміни правової бази і судочинства системою владного патронату і «ручного регулювання», зрощення влади з олігархічним капіталом — фактори, які не сприяють формування здорового інвестиційного клімату в країні. Натомість корупційна вертикаль набула інституційного характеру і стала невід'ємною частиною економічних взаємовідносин в державі [1, с. 54–56].

Оборот земель — загальний і повний рух земель в процесі господарського освоєння і використання, означає зміну якісного стану земель, переходу їх з однієї категорії в іншу в результаті культуротехнічних, меліоративних, землевпорядних робіт до повернення земель в попередній природний стан шляхом глибокої консервації й заліснення. В процесі земельного обороту формуються окремі земельні ділянки як об'єкт права, змінюється цільове призначення земель, здійснюється перехід права користування та володіння покупними земельними ділянками від одного суб'єкта до іншого. Обіг земель більшою мірою стосується конкретних земельних ділянок і права на них, розуміється як елемент ринкових, товарно-грошових відносин. Тіньовий обіг земельних ділянок можна визначити як одну із ланок системи взаємопов'язаних економічних відносин, які діють поза правовим полем, не піддаються обліку та контролю з боку держави і здійснюються на користь окремих фізичних та юридичних осіб, фінансових груп і певних кланів всупереч суспільним і економічним інтересам широких верств населення країни.

На жаль, глибоке і систематичне вивчення явищ тіньової економіки в земельних відносинах, крім загальної констатації наявності вказаних подій, ві-

тчисняними вченими не проводилось. Як відмічають вчені, економічна наука вже не встигає за стрімким розвитком нових явищ і процесів й не виконує в суспільстві позитивну і нормативну функцію. Хоча вчені Росії розпочали вивчення тіньової економіки як системного явища у сфері земельних відносин [2].

Особливість формування тіньового обороту землі в Україні полягає в тому, що лише отримання владних повноважень стосовно розпорядження землею дає змогу здійснювати й контролювати тіньовий оборот земель. Зрощення влади і капіталу та присвоєння ними прав на землю в т. ч. через механізми оренди і безоплатної приватизації відкрили шлях до тіньового земельного обороту. Лозунг «влада і бізнес — партнери» лише підкреслює олігархічно-корупційну сутність сформованих в процесі владних трансформації управлінських інститутів в державі. З перенесенням в систему державного управління землями елементів виробничого менеджменту чиновники розуміють і реалізують виключно особистий економічний інтерес.

Ступінь «тінізації» земельних відносин в країні опосередковано характеризується розміром потенційних втрат для бюджету в результаті недоодержання податків і платежів. Так, недосконалість земельного і бюджетного законодавства зумовили потенційні втрати бюджету недонадходженням платежів лише по Полтавській області близько одного млрд грн, в т. ч. від:

- заниженої в 2 рази нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення, що становить 170,0 млн грн;
- не проведеного зонування, не використаних локальних коефіцієнтів оцінювання земель населених пунктів, невчасної актуалізації нормативної грошової оцінки земель поселень — 80 млн грн;
- невідповідності фактичних і юридичних меж населених пунктів, не приведення меж поселень до економічної і фактичної доцільності — 84 млн грн;
- невизначеності приміських зон — 10,0 млн грн;
- знаходження значних земельних масивів поза кадастровим обліком і державною реєстрацією — 58,0 млн грн;
- невикористання і ненадання в оренду більшої частини природних кормових угідь (236,0 тис. га) — 46,0 млн грн;
- невідповідності ставок земельного податку фактичним доходам (0,1 % проти 1 %) на землях сільськогосподарського призначення — 230,0 млн грн;
- утримування державних земель в стані постійного користування приватними структурами — 82,0 млн грн;

— надання державних земель наказним порядком, без аукціонів і конкурсів, зниження рівнів орендних платежів, відсутності продажу права оренди — 130,0 млн грн;

— відсутності системи оподаткування земель особистих селянських господарств (ОСГ) та паїв, що приєднуються до ОСГ — 36,0 млн грн;

— відсутності планів земельно-господарського устрою адміністративних територій та системи продажів прав користування, оренди, сервітутів — 40,0 млн грн;

— заниження ціни продажів земельних ділянок в межах населених пунктів — 10,0 млн грн;

— безоплатної приватизації нових земельних ділянок — 130,0 млн грн;

— невикористання земель, зайнятих непродуктивними багаторічними насадженнями — 26 млн грн;

— безсистемності в наданні земель водного фонду — 2 млн грн.

Лібералізація земельних відносин без якісних змін суб'єктів ринкового середовища стало причиною значних втрат бюджету. В результаті відмови держави від обов'язкової державної земельнопорядної експертизи експертної оцінки земельних ділянок, які готують до продажу, ціни на земельні ділянки державної і комунальної власності за останні два роки не лише не підвищились, а навіть знизились на 20—30 %, особливо в містах обласного підпорядкування. В результаті ціни на землю первинного ринку від вторинного відстають у два рази.

Право оренди паїв селян перепродується подекуди уже вчетверте і досягло ціни 8 тис. грн за один гектар. Здійснюються такі справи лише за сприяння, підтримки і прямого інтересу владних структур. Орендна плата українським селянам в 10 разів нижча за оренду плати в країнах Європи, (45 проти 420 євро за га орних земель в рік) дає унікально високу затребуваність пайових земель та ціну права оренди в тіньовому форматі.

Введення сільськогосподарських земель в економічний оборот шляхом купівлі—продажу та лібералізація земельно-ринкових відносин спрямовує не лише право оренди в сферу тіньових спекуляцій, але й землю. При цьому ми матимемо старту (первинну) низьку ціну землі. Повторюється столипінська схема. За 1906 р. 40 % наділів селяни продали за безцінь в перший рік після отримання наділів, а за наступні 10 років ціни на землю виросли в 9 разів. У підсумку, пролетаризоване село і суспільство в ході революції повернуло землю, куплену за безцінь, збройним шляхом.

Мізерні ціни формуються за рахунок зменшеної в 10 разів абсолютної земельної ренти (орендної плати власникам) та заниженої в 2 рази базисної нормативної оцінки сільськогосподарських земель. Якщо сільгоспвиробники компенсують лише третину поживних речовин, які виносять товарні культури з ґрунту, то присвоєний ними рентний дохід в результаті такого господарювання і недосконалого законодавчого регулювання у сфері земельних відносин оцінюється в Україні від 20 до 40 млрд грн в рік.

Системна Програма розвитку земельних відносин та новий Земельний кодекс повинні сформувавши правове поле для виведення земельного обороту із тіньової економіки в усіх сферах і в будь-яких проявах, включаючи відведення земельних ділянок, розорювання природних угідь, забудову водоохоронних зон, територій природно-заповідного фонду, промислове освоєння земель, будівництво водних об'єктів, безоплатну приватизацію сільськогосподарських земель, оренду державних земель та ін. Необхідно припинити безоплатну приватизацію державних земель за межами населених пунктів. Слід сформувавши і облікувати державний фонд земель, здійснити якісну, економічну і нормативну (кадастрову) переоцінку земель, частину яких передати в активи Державного Земельного Банку.

Заявочне розмежування проведене одним законом, зекономило три млрд державних коштів на розмежування земель, але завело земельні відносини в тупик, завдаючи щорічних збитків державі на мільярди гривень. Необхідно виділити громадські городи, сінокоси, пасовища і державний земельний фонд, яким повинні опікуватись центральні земельні органи виконавчої влади. Вони не повинні втручатись в розпорядження землями сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, дрібноконтурними ділянками, городами, садівничими кооперативами, громадськими сінокосами і пасовищами.

Державні землі необхідно виділити, проінвентаризувати, переоцінити, здійснити моніторинг їх стану та паспортизацію, сформувавши Державний фонд земель сільськогосподарського призначення та передати його як актив Державному Земельному банку. Особливий статус державних земель вимагає й особливого управління ними та надання у використання.

Надання землі в оренду до 49 років підміняє продаж. Роздачу в оренду державних земель на великі терміни (до 49 років) вже здійснили по більшості площ, тому під оперативне розпорядження підпадає малий обсяг земель, головним чином низької якості, черезполосні далекорозміщені подрібнені ділянки.

Очевидно необхідне визначення і обмеження строків оренди державних земель на 8 років зі ставкою орендної плати 5 % та приведення до цих норм всіх без винятку договорів, що виведе з тіньового використання мільйони гектарів угідь.

У державі, враховуючи сучасні геополітичні виклики та продовольчу безпеку, підкорення приватних інтересів суспільним в частині використання земель сільськогосподарського призначення має бути абсолютним. Використання земель має здійснюватись виключно в межах запроєктованих планів земельно-господарського розвитку регіонів та проєктів землеустрою адміністративних територій і окремих господарств.

В ході планування розвитку територій та земельно-господарського землеустрою в країні необхідно виділити особливо цінні землі рекреації, оздоровчого, природоохоронного та історико-культурного призначення. Не виділення земель цих категорій дозволяє органам місцевого самоврядування та адміністраціям вільно розпоряджатись ними, оскільки більшість обмежуючих правових норм в даному випадку не діють.

Ліквідація тіньового обороту земель та обігу земельних ділянок можлива лише при додержанні норми закону «Про плату за землю», обов'язковому поверненні коштів від плати за землю до землі — на планування і землеустрій території, інвентаризацію і реєстр, докорінне поліпшення й меліорацію, оцінку, моніторинг і консервацію земель.

Закон «Про бюджет» щорічно ігнорує вказані норми і високу окупність витрат, спрямовує на зазначені цілі менше 0,5 % земельних платежів. Мораторій на безоплатну приватизацію земель, ліквідація норм постійного користування, надання угідь в оренду тільки через аукціон, введення норм проєктів землеустрою в ранг закону, державна інвентаризація земель і обов'язковий кадастр, облік земель їх моніторинг і переоцінка — реальні шляхи боротьби з тіньовим оборотом земель і недопущення тіньового обігу земельних ділянок та масової спекуляції землею.

Загальні результати земельних перетворень в країні вимагають переосмислення й аналізу земельних трансформацій з урахуванням реального стану, традиційного укладу і земельного ладу в кожному регіоні. Очевидно, що зроблені кроки по парцеляції (паюванню) угідь потребують корегування шляхів соціально-економічного розвитку і земельних трансформацій. Не можна задіяти однотипні регуляторні норми і положення для Закарпаття, Полісся, Лісостепу і Степу країни. Якщо землі в західних областях розпайовані і майже співпадають з фактичним розміром земельних ділянок, а виділення їх в натурі

не дрібнили масиви угідь, то в центральних, східних і південних областях варто від спільно-часткової власності на земельні частки (паї) повернутись до спільно-сумісної, без виділення їх в натурі для збереження цілісності земельних масивів і їх консолідованого використання.

Обіг паїв передбачає їх купівлю—продаж, але реалізація права в частині використання угідь повинна бути обмежена і обтяжена спільно—сумісним консолідованим використанням з недопущенням парцеляції і подрібнення масивів, що суттєво спростить моніторинг земель і контроль за їх станом.

Держкомзем як уповноважений орган державної виконавчої влади формувався і створювався для загальнодержавного регулювання земельних відносин. Державний контроль і моніторинг угідь — основна управлінська функція стосовно землі як об'єкту управління, в т.ч. і в аграрній сфері, де нині спостерігається найбільше порушень і неплатежів у бюджет. В результаті реформи органів виконавчої влади, незважаючи на гостроту земельних проблем у суспільстві, Держземагентство перетворили на рядового суб'єкта земельних відносин, а контроль за об'єктом управління землею передали користувачам землі. Тільки повернення до попереднього стану єдиної контрольно-землепорядної служби докорінно виправить ситуацію із земельними платежами та забезпечить їх ріст в державі, а отже і розвиток економіки та соціально-економічний розвиток українського села.

Висновки. Тіньова економіка спотворює ринкові механізми, негативно впливає на бюджет країни, деформує соціально-економічну систему в країні. В підсумку, деградується сільська поселенська мережа, більша частина сільських поселень.

Боротьба із фінансовою олігархією і криміналітетом, зрощення їх з владними структурами, яке підминає під себе земельний оборот, формує тіньові земельно-орендні й земельно-приватизаційні схеми, монополізує землю і привласнює природну ренту, має здійснюватись правовими заходами через ліквідацію першопричин, що зумовлюють ці негативні явища. Відповідно необхідна конституційна, адміністративно-правова та адміністративно-територіальна реформи, які б сприяли кардинальним, цивілізованим змінам земельних відносин на користь суспільних інтересів. Досвід трансформацій в країнах світу свідчить про активізацію впливу держав на земельні відносини, державного контролю за земельним оборотом і обігом земельних ділянок.

Підкорення приватних інтересів суспільним, виведення земельного капіталу з тіньових схем, публічність і прозорість земельного кадастру, формування громадських і державних інституцій економічного обороту земель — реальні кроки вдосконалення земельних відносин. Державну політику на основі використання інституту Державного земельного банку має бути переорієнтовано від приватизації до раціонального, продуктивного, ефективного і дохідного використання земель сільськими товаровиробниками на умовах купівлі права оренди, кооперування і кооперації по горизонталі й вертикалі.

Надання земель молодим сім'ям під забудову у сільській місцевості слід зберегти як соціально спрямоване для сімей сільських учителів, лікарів, фахівців агропідприємств, фермерів. Особливі умови необхідно передбачати для переселенців з метою збереження існуючої системи розселення, поновлення поселенської мережі її реконструкції та розвитку.

Відтворення і розширення просторової бази державного фонду земель, його якісна переоцінка та державний моніторинг виведе земельні платежі в Україні на рівень 60—75 млрд грн в рік, що забезпечить стабільний соціально-економічний розвиток сільських територій і країни в цілому.

Світова практика останніх років надала перспективним планам розвитку територій і проектам землеустрою значення законів, дотримання, яких є обов'язковим для всіх суб'єктів земельних відносин. Слід також використати позитивний досвід радянських часів, за яких розвиток території визначався райплануванням і внутрігосподарським землеустроєм, розробити нову модель обов'язкового планування перспективного територіального устрою і оптимізації природокористувань в кожному районі України.

Необхідність якісного поліпшення державного регулювання земельних відносин в Україні та завершення земельної реформи вимагає повернення єдиної землепорядної служби, наділення її функціями моніторингу, контролю і охорони земель для забезпечення адміністрування й управління земельними ресурсами і наведення порядку в земельній сфері України.

Використані джерела

1. Михайлик Р.А. Політико-правові закони реформування державної власності в Україні / Михайлик Р. А. — К.: Комітет сприяння боротьбі з економічною злочинністю і корупцією, 2013. — 324 с.
2. Макаров А.И. Теневая экономика и реформа земельной собственности в современной России. / А. И. Макаров, К. А. Хублев // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. — 2013. — № 6 (102). — С. 29—34.