УДК 332.272:35.078.3

І. Базарко

НАПРЯМИ ПОКРАЩЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Проаналізовано державне регулювання земельних відносин в Україні. Розглянуто основні принципи державного регулювання земельних відносин. Подано характеристику методів державного регулювання земельних відносин в Україні та обґрунтовано напрями його покращення.

Ключові слова: земельні відносини, державне регулювання, методи, принципи.

Реалізація земельних відносин суб'єктами господарювання не може бути ефективною без активного втручання з боку держави. Об'єктивна необхідність державного регулювання земельним фондом обумовлена економічним значенням землі для життєдіяльності суспільства, властивої їй просторовою обмеженістю і незамінністю в сфері матеріального виробництва й інших сфер господарської діяльності. Через те підвищення рівня землекористування повинно здійснюватися в єдиному контексті із земельною реформою за умови регулюючої ролі держави.

Конституція України визначає землю основним національним багатством і найціннішим надбанням українського народу, що перебуває під особливою охороною держави. Вона зобов'язує державу забезпечувати екологічну безпеку у сфері землекористування та підтримувати екологічну рівновагу на території України. Тому державне регулювання земельних відносин повинно здійснюватися на основі ринкових та демократичних засобів, які відповідатимуть Конституції України та загальному напрямку здійснення земельної реформи в державі.

Про необхідність державного регулювання ринку землі в Україні веде мову багато вчених-економістів, зокрема М. Головатюк, М. Дем'яненко, І. Михасюк, Л. Паламарчук, А. Тихонов, М. Федоров, А. Третяк та інші. Однією з важливих причин недосконалості земельних відносин як науковці вважають, є саме відсутність належної уваги до цієї проблеми з боку держави. Зважаючи на велику різноманітність наукових джерел, які трактують поняття земельних відносин та потребу їх державного регулювання, все ж немає однозначного підходу до вирішення цієї проблеми. Багатогранність і складність цього питання потребує подальших досліджень.

Мета статті – з'ясування суті державного регулювання земельних відносин, основних його принципів і методів та роз'яснення їх особливостей.

Державним регулюванням земельних відносин називається система заходів, спрямованих на забезпечення раціонального та ефективного використання землі, її охорону, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, збереження і створення сприятливого для людей навколишнього середовища, на захист прав власності, володіння та користування землею. До основних завдань державного регулювання земельних відносин належить поліпшення використання та охорони земельних ресурсів держави; збереження і поліпшення екологічного стану територій; створення правових, економічних та організаційних передумов для функціонування усіх форм власності, володіння і користування землею і форм господарювання на ній [1].

© І. Базарко, 2014

Державне регулювання земельних відносин повинно базуватися на таких принципах:

1) принцип реалізації загальнодержавних інтересів. Він полягає у тому, щоб спрямувати земельні ресурси до тих власників, які через свої інвестиції забезпечать їх раціональне та ефективне використання, реалізуючи таким чином своє право землеволодіння та землекористування;

2) принцип послідовності державного регулювання. Суть його полягає у послідовності та виваженості державної політики стосовно землекористувачів та землевласників із врахуванням тенденцій розвитку аграрної сфери економіки держави, які не суперечать законодавчо-нормативній базі;

3) принцип єдності державного регулювання землекористувачів. Він означає єдність нормативно-правової бази, методів та форм державного регулювання, концентрацію державою регулювальних і контролювальних функцій у спеціальному державному органі. На загальнодержавному рівні таким органом в Україні є Державне агентство земельних ресурсів, а на місцевому – його регіональні відділення.

Доцільно зазначити, що механізм державного регулювання земельних відносин є достатньо складним та багатогранним. Його можна зрозуміти, розглянувши основні методи такого регулювання, під якими доцільно розуміти способи впливу держави через законодавчі і виконавчі органи на сферу землекористування з метою створення або забезпечення умов для ефективної діяльності землевласників у галузі раціонального використання та охорони земель відповідно до національної економічної політики.

Так, державне регулювання земельних відносин в Україні повинно здійснюватися за допомогою системи політичних важелів, правових норм, організаційних та економічних механізмів, адміністративних заходів та заходів соціального спрямування, а також механізмів наукового забезпечення діяльності підприємств.

Політичні методи державного регулювання земельних відносин передбачають визначення державної політики в цій сфері. Загалом, державна політика – це напрям дій, визначений органами державної влади для вирішення певної проблеми або сукупності взаємно пов'язаних проблем [2].

Її можна розглядати як базову складову соціально-економічної політики держави стосовно використання її земельно-ресурсного потенціалу з урахуванням геополітичного розташування території, природних властивостей та товарно-грошових параметрів земельної власності для задоволення суспільних інтересів. Ця політика повинна передбачати сукупність дій держави з приводу забезпечення найефективнішого використання господарствами належних їм земельних угідь. У цьому контексті її основними завданнями на сучасному етапі розвитку країни повинні бути:

– формування основних засад земельних відносин через становлення прозорих ринкових відносин у сфері використання сільськогосподарських земель, введення землі в економічний оборот;

– забезпечення та охорона права приватної власності сільськогосподарських землевласників;

– удосконалення нормативно-правового забезпечення розвитку земельних відносин на селі та управління земельними ресурсами;

– запровадження іпотечних відносин під заставу земель сільськогосподарського призначення;

– удосконалення системи грошової оцінки земель із врахуванням ринкових факторів та порядку справляння платежів за землю залежно від функціонального використання земель і доходності землекористування;

– законодавче встановлення мінімальних цін на землі сільськогосподарського призначення;

– інформаційне забезпечення землекористувачів щодо головних питань проведення земельної реформи в Україні;

– забезпечення подальшого розвитку відносин власності на землю через завершення видачі державних актів на право власності на землю;

– управління землями державної власності у контексті виділення господарствам земель, придатних для здійснення сільськогосподарського виробництва;

– посилення захисту прав власників землі і землекористувачів шляхом вдосконалення державного контролю за екологобезпечним використанням земель сільськогосподарського призначення.

У напрямі виконання зазначених завдань державної земельної політики необхідно впроваджувати та реалізовувати державні та регіональні програми щодо раціонального та ефективного використання земельних ресурсів господарюючими суб'єктами. На сьогодні важливим кроком повинно стати прийняття Загальнодержавної програми розвитку земельних відносин у сфері сільськогосподарського виробництва (далі – Програма) та розробка відповідно до неї регіональних програм із врахуванням специфіки тієї чи іншої місцевості країни.

Основними пунктами цієї державної Програми повинні бути, на нашу думку, такі:

1) обґрунтування напрямів використання земель сільськогосподарськими виробниками та шляхів вирішення основних проблем у сфері землекористування;

2) прийняття нормативної бази для реалізації Програми;

3) регламентація органів державної влади, які покликані управляти, контролювати та регулювати її хід виконання Програми;

4) оцінка матеріальних, трудових, фінансових та інших ресурсів, необхідних для виконання Програми, та напрями їх залучення;

5) встановлення часових термінів виконання Програми;

6) визначення очікуваних результатів від реалізації зазначеної Програми;

7) встановлення порядку звітності за виконанням Програми та цільовим використанням бюджетних асигнувань, інших коштів і ресурсів.

У руслі виконання Програми повинен реалізуватися захист прав власності на землю землекористувачів, забезпечення законності та правопорядку використання ними сільськогосподарських угідь. Основні результати виконання Програми повинні передбачати покращення використання земель сільськогосподарськими виробниками, підвищення їх родючості та збільшення рентабельності сільськогосподарського виробництва загалом.

Розробником Програми повинно бути Державне агентство земельних ресурсів України, а затверджувати її повинен Кабінет Міністрів України, який, зокрема, має затвердити програмні документи, організувати звітність, контроль та забезпечення виконання Програми.

У контексті виконання загальнодержавної Програми розвитку земельних відносин у сфері сільськогосподарського виробництва повинні розроблятися відповідні програми

розвитку земельних відносин у регіонах країни, виконання яких повинно покладатися на місцеві органи влади. Також на основі прийняття зазначеної Програми потрібно приймати інші програми, які регламентують розвиток земельних відносин в окремих сферах діяльності. Наприклад, на сьогодні вкрай необхідною є Загальнодержавна програма охорони земель із концепцією впровадження екологічно-безпечних технологій, ощадливого використання земель. Реалізації цих завдань сприятиме прийняття законів "Про раціональне природокористування", "Про охорону ґрунтів", "Про підвищення родючості та охорону сільськогосподарських земель", де би чітко були визначені нормативи плати за використання земельних ресурсів, механізми стимулювання ощадливого господарювання на землі, впровадження землеохоронних та відновлювальних заходів тощо.

Політичний напрям державного регулювання земельних відносин тісно переплітається із правовим та адміністративним методами застосування нормативно-правових актів, юридичної відповідальності за недотримання земельного законодавства та запровадження державного контролю за охороною та використанням земель. Правові методи повинні становити базу для здійснення державного регулювання земельних відносин, адже їх завданням має бути покращення використання земельних угідь та підвищення їх родючості на основі нормативного забезпечення здійснення правомірних дій у сфері землекористування. Іншими словами, законодавчий аспект повинен передбачати формування нормативно-правових актів із питань земельної політики, складання та видачу правовстановлюючих документів на землю, а також притягнення до відповідальності за недотримання приписів, встановлених державою.

Однією з основних проблем правового спрямування, на нашу думку, потрібно виділити декларативність законодавства та його суперечливість. Тому у напрямі покращення здійснення земельних відносин господарюючими суб'єктами необхідна реалізація таких заходів:

1. Вдосконалення земельного законодавства у контексті розробки і прийняття законів стосовно земельних сервітутів, державної інвентаризації земель, вилучення (викупу) земель для суспільних потреб, удосконалення управління використанням і охороною земель державної власності тощо.

2. Забезпечення становлення повноцінного ринку землі у сільському господарстві шляхом прийняття Закону "Про ринок земель"; відміни мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення на законодавчому рівні; визначення у нормативному порядку інструментів цінового регулювання на земельному ринку, сплати податків та державного мита за оформлення операцій із земельними ділянками, формування інфраструктури земельного ринку, страхування на ринку, функціонування земельних бірж тощо.

3. Врегулювання земельних відносин щодо порядку продажу, обміну, дарування, успадкування земельних ділянок сільськогосподарських підприємств, що вимагає прийняття Закону "Про оборот земель сільськогосподарського призначення".

Правове регулювання повинно передбачати не лише вдосконалення земельного законодавства, але й притягнення до відповідальності за недотримання приписів, встановлених державою. Необхідно зазначити, що до порушень за неналежне використання сільськогосподарськими підприємцями земельних угідь Земельний кодекс України (ст. 211) зараховує: самовільне зайняття земельних ділянок; псування земель, забруднення їх хімічними та радіоактивними речовинами, виробничими відходами і

стічними водами; розміщення об'єктів, які негативно впливають на стан земель; порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; невиконання вимог природоохоронного режиму використання земель; знищення межових знаків землеволодінь і землекористувань; надання недостовірної інформації щодо реєстрації, обліку та оцінки земель; невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту; непроведення рекультивації порушених земель; самовільне відхилення від проектів внутрішньогосподар-ського землеустрою [3].

За ці правопорушення передбачається цивільна, адміністративна або кримінальна відповідальність. Практично найчастіше до порушників земельного законодавства застосовуються заходи адміністративного покарання у формі грошових штрафів. Тому, на нашу думку, потрібно, з одного боку, значно підвищити розміри штрафів за порушення земельного законодавства, а з іншого – застосовувати їх в розрахунку на одиницю площі диференційовано до показників оцінки земель.

Визнаючи правові способи важливим напрямом державного регулювання земельних відносин, потрібно виділити не менш вагомі методи – економічні. Вони характеризуються системою заходів економічного впливу, спрямованих на реалізацію економічної політики держави, кредитування сільськогосподарських виробників під заставу їх землі та надання їм пільгових кредитів, часткове погашення позичок та компенсацію втрат підприємців внаслідок тимчасової консервації земель, установлення соціально справедливих податків на землю, компенсацію недоодержаних підприємцями доходів, пов'язаних із господарюванням на землях нижчої якості, вдосконалення цінового регулювання та виділення господарюючим суб'єктам земельних дотацій та субвенцій тощо.

Державне регулювання на основі економічних методів повинно базуватися на таких основних підходах:

1. Стягування коштів за землю у підприємств-землевласників у формі земельного податку. Головним принципом податкових платежів у цьому випадку повинно бути забезпечення раціонального використання і охорони земель у всіх сферах виробництва. Передусім це стосується трансформації сутності земельного податку із фіскальної до стимулювальної, що повинно сприяти підвищенню зацікавленості землевласників до раціонального використання земель.

Аналіз законодавства та сучасної практики плати за землю в Україні свідчить про те, що вона не лише не стимулює раціональне використання земель, а навпаки – завдає значної шкоди землекористувачам. Головна причина полягає в тому, що кошти від плати за землю не використовуються на фінансування заходів, спрямованих на поліпшення використання та охорони земель. Тому власники сільськогосподарських земель не одержують кошти на відтворення родючості ґрунтів, внаслідок чого знижується продуктивність угідь і погіршується їх екологічний стан.

Цікавим у цьому плані видається встановлення ставок податків залежно від якості земель, що може стати стимулом для виробництва оптимальних обсягів продукції господарствами, оскільки вся вартість після сплати земельного податку залишатиметься у розпорядженні власника землі. Тим самим він буде заінтересований у збільшенні виробництва сільськогосподарської продукції. Зрозуміло, що таке збільшення може бути досягнуто за рахунок організації раціонального використання земель, підвищення родючості ґрунтів і культури землеробства.

2. Держава повинна брати участь у процесах здійснення ринкових операцій із земельними ділянками за допомогою таких економічних важелів, як формування цін на земельні ділянки, здійснення іпотечних земельних відносин, пільгового кредитування підприємців тощо. Зокрема, держава повинна забезпечити вільний продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення за достойну ціну, запровадити кредитування селян-набувачів землі на тривалий термін та під низькі відсотки.

3. За умов проблематичного одержання кредитів виробниками для здійснення господарської діяльності потрібно на рівні держави здійснювати допомогу підприємцям на основі земельних дотацій та субсидій, які повинні передбачати виділення цільових коштів підприємцям з бюджету при їх ефективному землекористуванні, яке буде підвищувати родючість земель.

Існує потреба у вдосконаленні державного регулювання земельних відносин і за допомогою адміністративних методів, які виражають, по суті, пряме керівництво з боку держави і передбачають дії адміністрації держави або регіону, спрямовані на збалансованість інтересів землевласників за допомогою нормативних актів, вказівок, наказів. Суть адміністративних методів полягає у застосуванні державою санкцій і штрафів та запровадженні норм і стандартів використання земель. Вони повинні виявлятися у зборі та обробці інформації про стан земель, вилученні непродуктивних земель із обороту, проведенні оцінки земель, реєстрації прав власників на земельні ділянки, запровадженні державного контролю за охороною та використанням земель сільськогосподарських підприємств, створенні інспекцій з інформаційного забезпечення підприємців у сфері земельних відносин тощо. Усі ці заходи повинні бути спрямовані на захист земель сільськогосподарського призначення від псування, зниження родючості ґрунтів, самозахоплення і розбазарювання.

Загалом, адміністративні методи регулювання земельних відносин поряд із економічними, політичним та правовими повинні в сукупності вирішувати основне завдання – захист прав власності та користування земель. Через те і державний контроль, і вирішення земельних спорів, і формування реєстрації земель, і інші заходи з боку держави є необхідними елементами забезпечення раціонального та ефективного використання земель у державі.

Екологічний метод державного регулювання земельних відносин повинен зводитися до поліпшення якості земель за рахунок раціонального використання і охорони земель. Поява нових форм власності, збільшення суб’єктів господарювання загострює проблему охорони земель. Поліпшення їх екологічного стану залежить не так від форм власності на землю, навичок і умінь землекористувачів, як від ефективності державного регулювання у сфері раціонального використання та охорони земель. Використання земель має враховувати раціональне землекористування, що означає максимальне залучення до господарського обігу всіх земель та їх ефективне використання за основним цільовим призначенням, створення найсприятливіших умов для високої продуктивності сільськогосподарських угідь і одержання на одиницю площі максимальної кількості продукції за найменших витрат праці та коштів.

У системі екологічних методів державного регулювання важливу роль відіграє економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель, яке поєднує у собі риси економічних та екологічних регуляторів земельних відносин. Воно спрямоване на підвищення заінтересованості власників землі і землекористувачів зберігати та

відтворювати родючість ґрунтів, здійснювати захист земель від негативних наслідків виробничої діяльності.

У ст. 205 Земельного кодексу України зазначено, що економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель враховує:

а) надання податкових і кредитних пільг суб'єктам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель;

б) виділення коштів із Державного або місцевого бюджету особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини;

в) звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану, згідно з державними та регіональними програмами;

г) компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини [4].

Доцільно зауважити, що на законодавчому рівні не розкривається мета економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель, тому, на нашу думку, вона повинна полягати у збільшенні виробництва продукції, частина якої стає повною власністю землевласників, за мінімальної екологічної шкоди земельним ресурсам. Відповідно до зазначеної мети, економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель повинно здійснюватися за такими напрямами:

– відновлення стану та функцій ерозованих і деградованих земель, підвищення вмісту гумусу в ґрунті та інших корисних властивостей землі;

– збільшення площ сільськогосподарських угідь, що корисно використовуються у процесі виробництва;

– запобігання заростання бур'янами, чагарниками, дрібноліссям сільськогосподарських угідь;

– сприяння екологобезпечному землекористуванню та використанню технологій виробництва, які включають ґрунтозахисний обробіток та загалом очищають землю;

– вапнування кислих та гіпсування засолених і солонцюватих ґрунтів, реалізація науково обґрунтованої меліорації земель;

– збереження земель від водної і вітрової ерозії, механічного, хімічного та радіоактивного забруднення земель, що призводить до їх руйнування;

– тимчасова консервація деградованих сільськогосподарських угідь;

– проведення моніторингу земель по агрохімічних показниках, забрудненню пестицидами, важкими металами, радіонуклідами;

– будівництво та реконструкція протиерозійних і протизсувних споруд, систем і мереж осушення земель, створення нових і реконструкція існуючих захисних лісонасаджень.

Зазначені напрями стимулювання раціонального використання та охорони земель повинні бути законодавчо закріплені, що, відповідно, вимагає розроблення і затвердження Кабінетом Міністрів України науково-методичних положень щодо їх здійснення.

Висновки

Таким чином, державне регулювання земельних відносин. здійснюване у формах політичного, правового, економічного, адміністративного, соціального та наукового впливу, повинне сприяти рівноцінному розвитку цих відносин і водночас враховувати

досвід розвинутих країн світу. Загалом, держава має регулювати земельні відносини, ставлячи акцент не на адміністративний пресинг, а на створення цивілізованої нормативної бази, яка чітко регламентує дії кожного учасника земельних відносин, формування економічного середовища, сприятливого для здійснення господарювання, сприяння соціальному захисту основних суб'єктів господарювання на землі, забезпечення ведення підприємництва на науковій основі. Водночас держава повинна пильнувати за дотриманням законодавства землевласниками, карати винних за порушення правових норм, створювати умови для отримання коштів землевласниками через заставу землі, сприяти формуванню фінансових інституцій щодо здійснення операцій із землею тощо. Ці заходи повинні виконуватися в рамках єдиної земельної політики, здійснюваної державою на шляху до становлення ринкових земельних відносин в державі.

Література

1. Принципи, механізми і основні напрямки регулювання земельних відносин [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://refs.co.ua/58711-Principy_mehanizmy_i_osnovnye_napravleniya_ regulirovaniya_zemel_nyh_otnosheniiy_ Vidy_i_formy_zemel_noiy_ sobstvennosti_Sub_ekty_i_ob_ekty_zemel_nyh _otnosheniiy.html.

2. Лазор О. Д. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення. Словник-довідник [Текст] : [навч. посіб.] / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. — 2-ге вид., перероб. і доп. — К. : Дакор, 2006. — 352 с.

3. Земельний кодекс України [в ред. від 25.10.2001 р.] [Текст]. — К. : Істина, 2001. — 72 с.

4. Там само. — 72 с.

I. Bazarko

DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT OF THE STATE REGULATION OF LAND RELATIONS

The state regulation of land relations in Ukraine is analysed. The main principles of the state regulation of land relations are studied. The methods of the state regulation of land relations in Ukraine are characterised and directions for its improvement are substantiated.

Key words: land relations, state regulation, methods, principles.