

УДК 342.9

## РОЛЬ І МІСЦЕ ДЕРЖАВИ У СТАНОВЛЕННІ ВІЛЬНОГО РИНКУ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

**Н.В. ГРЕЧАНЮК, аспірантка\*,  
Національний університет біоресурсів  
і природокористування України**

*У роботі досліджено роль та основні завдання держави у процесі формування ринку земель в Україні. Обґрунтовано необхідність збалансування публічних та приватних інтересів під час відкриття вільного ринкового обороту земель в Україні.*

### **Ринок землі, держава, адміністративно-правове регулювання.**

Держава, проголосивши існування у правовій системі країни приватної власності на землю, має довести переваги такої економічної різноманітності перед державною монополією на землю. Ринок землі, який працюватиме в рамках чинного законодавства, може набути ознак правового інституту цивілізованої правової держави лише за чіткого й виваженого впливу держави на зазначений комплекс суспільних правовідносин.

Проблеми адміністративно-правового регулювання правовідносин органами державного управління є об'єктом дослідження значного кола науковців, зокрема В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Л.В. Ковалюк, В.К. Колпакова, В.І. Курила та ін. Проте безпосередньо питанню адміністративно-правового впливу держави на процес формування вільного ринку землі в Україні вченими належна увага не приділяється.

**Метою** статті є аналіз ролі та місця держави у регулюванні відносин щодо становлення вільного ринку земель в Україні з позиції об'єднання публічних та приватних інтересів.

З початку соціально-економічних перетворень незалежної України державна монополія на земельні ресурси була замінена на три види власності на землю: державну, комунальну та приватну, що було закріплено у Конституції України та у профільному кодифікованому акті – Земельному кодексі України. При цьому, на жаль, не було враховано досвід економічно розвинутих країн, які усвідомили необхідність ефективного державного регулювання процесу становлення ринкового обороту земель.

Роки проведення земельної реформи в Україні не змогли вирішити не лише надзвичайно важливої проблеми забезпечення ефективного використання і охорони земельних ресурсів України, а й забезпечити приватним власникам земельних ділянок їхнє конституційне право вільно розпоряджатися ними. Трансформація ринкових відносин, яка відбу-

---

\* Науковий керівник – доктор юридичних наук О.П. Світличний

вається без здійснення адекватних державних заходів щодо відкриття врегульованого ринку земель, ще більше загострила існуючі проблеми та занадто заполітизувала дане питання.

На жаль, комплекс реформ, спрямованих на ліквідацію державної монополії на земельний фонд країни та відновлення приватної власності на землю, не розвинув почуття власника землі для рядового громадянина та не створив умов для ефективного використання величезних земельних площ країни.

У результаті непродуманої державної політики на етапі формування земельно-ринкових відносин стали численні негативні наслідки, зокрема: різке падіння сільськогосподарського виробництва, погіршення якості ґрунтів, неконтрольований перерозподіл власності на земельні ресурси, погіршення життєвого рівня громадян, корупція державних чиновників та ін.

Та все ж на сьогодні державою було сформовано новий земельний устрій: ліквідовано державну монополію на землю, проведено безоплатний перерозподіл землі на користь громадян, здійснено перехід до різних форм власності на землю і господарювання на ній, введено платне землекористування та створено об'єктивні передумови для відкриття вільного ринку земель в Україні.

Формування ринку землі є процесом поступовим та, безумовно, тривалим все це, зокрема, вимагає:

- формування відповідної законодавчої та нормативно-правової бази, що створить передумови існування регульованого ринку землі;
- плюралізму форм власності на землю (державна, приватна, колективна та змішана форми власності);
- наявності земель для продажу;
- формування адекватної методики ціноутворення;
- розвиненої системи державного регулювання ринку землі на місцевому, регіональному та національному рівнях;
- створення ефективної системи державної підтримки власників земельних ділянок;
- встановлення відповідних нормативних умов з метою забезпечення вимог щодо ефективного використання земельних ділянок;
- створення ефективного організаційно-правового механізму оформлення договорів купівлі-продажу земельних ділянок тощо.

Для правового регулювання прав на землю і запровадження вільного ринку земель характерним є поєднання приватно – правового та публічно – правового методів регулювання. Щодо земельних ділянок, суспільний інтерес виражається у необхідності збереження їх цільового використання, створенні умов раціонального та ефективного використання землі, збереження її природних властивостей, захисту прав громадян, юридичних осіб та держави. Завдання держави на даному етапі - вирішити питання про дозвіл внесення земельних ресурсів у цивільно-

правовий обіг, встановити доцільні обмеження та відповідальність за порушення вимог чинного законодавства України.

Говорячи безпосередньо про цивільно-правовий обіг земельних ресурсів, необхідно зазначити, що його правове регулювання має забезпечуватися приватно – правовими нормами. Та все ж правовий режим земель, їхнє використання та обіг земельних ділянок не може бути повністю врегульовано тільки нормами цивільного права. Специфіка землі як загальнонаціонального багатства вимагає застосування особливого комплексу правових заходів.

На наш погляд, вільний ринок землі повинен виконувати, зокрема, такі завдання:

1. Забезпечити реалізацію раціонального й ефективного використання земельних ресурсів.

2. Сформуванню ставлення до землі як до особливої цінності, що сприятиме збереженню земель і підвищенню їх родючості.

Ці завдання земельний ринок може розв'язувати за умови активної ролі держави, що забезпечує охорону земель як найважливішого природного ресурсу, створює правові, економічні й організаційні умови для відкриття вільного ринкового обороту земель. Проте функціонування ринку землі пов'язане з виникненням негативних наслідків, серед яких: посилення диференціації землевласників; зростання безробіття в сільській місцевості; перетворення землі на об'єкт спекуляції; можливість загострення соціальних відносин на селі; зниження платоспроможного попиту на землю шляхом штучного завищення цін та ін.

Відповідно, ці негативні наслідки зумовлюють посилення ролі держави на земельному ринку. У всіх країнах світу земля є об'єктом державного регулювання, немає необмеженого права приватної власності на землю і безконтрольних операцій з купівлею та продажем землі. Державне регулювання являє собою реальний механізм адміністративного впливу на процес використання землі і господарювання на ній.

На цьому етапі роль держави на ринку землі в Україні посилюється. Це зумовлено: потребою формування широкого правового поля, зокрема прийняття низки законодавчих актів, в тому числі, Законів України «Про ринок землі», «Про іпотеку землі», «Про державний земельний кадастр»; фактичним існуванням тіньового земельного ринку; необхідністю розроблення загальнонаціональних програм розвитку сільських територій; необхідністю забезпечення належної охорони земель шляхом раціонального їх використання, збереження, поліпшення їх екологічних цінностей у процесі використання та ін.

Сьогодні можна виділити наступні актуальні проблеми державного впливу на процес формування земельного ринку:

- існування прогалів у нормативно-правовій базі, яка регулює процес формування вільного ринку земель в Україні;

- надмірна централізація та відсутність ефективного розподілу компетенції щодо розв'язання конкретних завдань між центральними

органами влади і органами регіонального управління;

– нестабільна політична ситуація в країні та залежність політичних рішень від суспільної позиції.

Можна стверджувати, що на сучасному етапі ринок землі не може розвиватися без активної участі й підтримки держави. Сучасне розуміння ролі держави у сфері ринкового обороту земель пов'язане із необхідністю державного встановлення засад його функціонування. Зрозуміло, що процес становлення вільного ринкового обороту земель має свої об'єктивні закони, якими неможливо нехтувати. Ідеальним є поєднання, коли держава, з урахуванням існуючих наукових позицій, своїм нормативним регулюванням сприяє розвитку земельно-ринкових відносин. Адже, як справедливо зазначив Р. Клитгаард, ефективний ринок не створюється сам собою, а є, зокрема, продуктом або результатом розумного законодавства, державної політики. Успіх реформ вирішальною мірою залежить від державного управління [5, с. 18].

Фактично наразі ми спостерігаємо ситуацію, коли на вимогу часу і ринку було роздержавлено земельний фонд країни, значний масив земельних ресурсів знаходиться в руках приватних власників, які, все у зв'язку із дією мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення адекватно реалізувати належне їм право власності не можуть. Але дана ситуація не означає, що держава усунулася від регулятивних процесів, оскільки специфіка землі як товару зумовлює його особливу загальнонаціональну цінність.

Економічно обґрунтований і регульований з боку держави ринок сільськогосподарських земель є складовою загальної системи ринкових відносин. Практика аграрного господарювання західних країн підтверджує: немає вільного і необмеженого права приватної власності на землю, безконтрольних операцій з купівлею і продажем земель. Створення та функціонування цивілізованого ринку сільськогосподарських земель неможливе без участі держави. Держава повинна створювати сприятливі умови для ефективної роботи, раціонального використання земельних ресурсів, активізації конкурентних переваг ринку, а також забезпечення гарантій та захисту прав суб'єктів на ринку земель [3, с. 72].

Діяльність держави в рамках впливу на становлення вільного ринку земель в Україні розглядається через державне управління та державне регулювання, при чому саме останньому відводиться основна роль. Фактично ж держава виступає як найбільший власник землі та суб'єкт політичної влади і самостійно визначає зміст своїх правомочностей, напрями земельної політики, законотворчої діяльності тощо.

Державне управління реалізується шляхом прямого впливу на формування ринку земель в Україні через конкретні державні органи, які формують увесь комплекс необхідних управлінських функцій.

Державне ж регулювання зазначеної групи правовідносин здійснюється шляхом впливу на них різними засобами й методами. Його

необхідність зумовлена необхідністю охорони публічних інтересів та задоволення потреб суспільства.

Роль держави в процесі становлення вільного ринкового обороту земель характеризується наступними завданнями:

- розробкою профільного законодавства, забезпечення основ ефективного використання земельних ресурсів;
- забезпечення соціальних та економічних гарантій власникам земельних ділянок;
- встановлення відповідальності за порушення вимог законодавства та ін.

Специфіка адміністративних методів полягає в тому, що вони являють собою комплекс обов'язкових до виконання вимог держави суб'єктам правовідносин. По суті, адміністративні методи управління значно обмежують свободу учасників конкретних правовідносин, проте дане обмеження виправдане інтересами їх учасників з метою контролю над дотриманням вимог чинного законодавства.

Одночасно в Україні доцільно в законодавчому порядку передбачити різноманітні адміністративно – правові методи. Як підтверджує практика господарювання в Німеччині, Бельгії, Франції та Іспанії, державні органи управління, місцеві владні структури можуть вимагати від власників землі здійснювати меліоративні й охоронні заходи відповідно до державних планів і під їх контролем. Крім того, передбачається примусове вилучення земельних ділянок, які використовуються неефективно, і передача їх великим, добре організованим фермерським господарствам [4, с. 244].

Рівень економічного, соціального розвитку, національні особливості та інші фактори визначають форми й методи такого впливу. Україні наразі знаходиться у перехідному періоді, для якого характерне становлення ринкових механізмів регулювання відносин ринку землі, що не завжди обходиться без помилок.

Держава покликана ефективно регулювати та контролювати становлення ринку земель в Україні. Державне регулювання, зрештою, зводиться до проблеми забезпечення балансу приватних та публічних інтересів.

Ринок в Україні повинна регулювати держава, основними напрямками якого мають бути: організація ринку землі на основі чинного законодавства та підзаконних актів; визначення суб'єктів інфраструктури ринку землі; механізмів набуття та відчуження прав на земельні ділянки; повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування у сфері діяльності на ринку земель; особливостей обігу земель сільськогосподарського призначення; способів переходу земельних ділянок від одного власника до іншого; порядку отримання та відшкодування збитків на ринку землі; використання коштів від продажу земельних ділянок [2, с. 198].

Органи державної влади мають активізувати виконання робіт щодо розмежування земель державної та комунальної власності, проведення інвентаризації й грошового оцінювання земель, встановлення меж насе-

лених пунктів, розробки схем землеустрою з упровадження заходів щодо збереження, охорони, відтворення та раціонального використання земель тощо.

Після отримання незалежності Україною було проголошено плюралізм форм власності на земельні ресурси, що фактично створило передумови для відкриття вільного ринку земель в Україні. Роль держави у даному процесі є керівною, оскільки вона, як найбільший власник землі та суб'єкт політичної влади, визначає форми та методи адміністративно-правового впливу на процес формування вільного ринку земель.

Діяльність держави в рамках впливу на становлення вільного ринку земель в Україні розглядається через державне управління та державне регулювання, при цьому саме останньому відводиться головна роль. Державне управління реалізується шляхом прямого впливу на формування ринку земель в Україні через конкретні державні органи, що здійснюють увесь комплекс необхідних управлінських функцій; державне ж регулювання зазначеної групи правовідносин здійснюється шляхом впливу на них різними засобами і методами.

На етапі підготовки до відкриття ринку земель держава повинна здійснити комплекс владних заходів, спрямованих на законодавче врегулювання процесу вільного ринкового обороту земель та мінімізувати можливі негативні наслідки від його впровадження на даному перехідному періоді.

Політика держави під час запровадження земельно-ринкових відносин має відображати баланс публічних та приватних інтересів, що дасть змогу не лише запровадити ефективну національну модель ринку земельних ресурсів, а й мінімізувати існуючу наразі суспільну напругу.

#### **Список літератури:**

1. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III: текст із змін. станом на 5 грудня 2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
2. Богіра М.С. Землекористування в ринкових умовах: еколого-економічний аспект : моногр. / М.С. Богіра. – Львів : Вид-во «Новий Світ», 2000. – 225 с.
3. Головатюк М.С. Роль держави в створенні та розвитку ринку земель / М.С. Головатюк // Землевпорядний вісник. – 2004. – № 4. – С. 70–77.
4. Семеряк Ю.А. Державне регулювання ринку землі в Україні і досвід країн ЄС / Ю.А. Семеряк, М.Г. Москва // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20. – 12 с.
5. Клитгаард Р. Рыночные реформы / Р. Клитгаард. – М., 1998. – С. 18.
6. Федоров М.М. Особливості формування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні / М.М. Федоров // Економіка АПК. – 2007. – № 5. – С. 73–78.

*В роботі досліджена роль і основні задачі государства в процесі формування ринку земель в Україні. Обоснована необхідність сбалансування публічних і частних інтересів в процесі відкриття вільного ринкового обороту земель в Україні.*

***Рынок земли, государство, административно-правовое регулирование.***

*In this work we study the role and main tasks of the state in the land market development in Ukraine. We have noted that at present days the land market can not develop without the active participation and support of the state government. Current understanding of the role of the state in the land market turnover due to the necessity of establishing state principles of its operation.*

***Land market, state, administrative and legal regulation.***