

ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН У КОНТЕКСТІ ЗМІН ДО ЗЕМЕЛЬНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Розглянено проблемні аспекти регулювання ринку земель в Україні та запропоновано механізми підвищення ефективності суспільних відносин, пов'язаних із перерозподілом земельних ресурсів.

Ключові слова: земля, ринок землі, земельне користування, земельне адміністрування земельна політика.

Постановка проблеми. Розвиток людства характеризується історично ментальним проявом певної сукупності соціальних, економічних і політичних процесів і явищ, які визначають зміст суспільних відносин. Проте незмінно важливим в еволюції суспільних відносин залишається значення земельних відносин, центральним мотивом яких є земля. Земля є основним ресурсом людського розвитку, який у суспільстві виконує багато функцій: з фізичного погляду - це життєвий та харчовий простір людини; з екологічної - генератор стратегії розмноження і виживання існуючих біологічних видів; з економічної точки зору - це базисний ресурс, на якому будується добробут суспільства; з юридичної - це абстрактна сукупність майнових прав, а із соціального та культурного погляду - це джерело ідентичності та духовних сил народу, його найцінніше багатство. На жаль, сучасні земельні перетворення в Україні виявилися одними із найбільш повільними, хаотичними, заполітизованими та суперечливими. Авральне становлення вітчизняного ринку землі загострив такі суспільні проблеми як: процес введення різних форм власності на землю, утворення нових - понад 25 мільйонів землеволодінь і землекористувань фізичних і юридичних осіб проходив без передпроектних землепорядних розробок, техніко-економічних обґрунтувань та розрахунків; непрозорість розмежувань земель державної та комунальної власності; суперечності щодо встановлення правового статусу земель, численні корупційні оборудки, тощо. Природно, що дані факти викликали супротив громадськості до земельних перетворень, наприклад: майже 61% опитаних вважають, що питання запровадження вільного ринку землі має бути винесене на всеукраїнський референдум; 60% - готові взяти в ньому участь; третина (34%) опитаних ототожнюють купівлю-продаж землі зі спекуляцією [1, с.7]. Отже, нерозв'язані проблеми, що виникли в ході затяжної земельної реформи в Україні, прямо й опосередковано зменшують ефективність суспільних відносин у площині

перелічених вище функцій, що зумовлює негайну необхідність вироблення сучасних концепцій земельної політики і, відповідно, в даному контексті - нових підходів до земельного адміністрування як основи для реалізації в життя засад земельної політики держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та прикладні аспекти використання земель у ринкових умовах досліджено у наукових працях багатьох учених землевпорядників та економістів-практиків. Аналіз останніх досліджень та публікацій показав, що вагомий внесок у розвиток цієї проблематики внесли: І.К. Бистряков, В.М. Будзак, А.С. Гуцуляк, М.А. Голубець, Б.М. Данилишин, Ю.Д. Даниленко, Д.С. Добряк, С.І. Дорогунцов, О.С. Дорош, В.М. Заяць, Ш.І. Ібутулін, Я.В. Коваль, Д.Ф. Крисанов, М.А. Лендел, А.С. Лисецький, В.М. Месель-Веселяк, А.М. Мірошніченко, Л.Я. Новаковський, Б.Й. Пасхавер, І.А. Розумний, П.Т. Саблук, А.М. Третяк та інші.

Не розв'язані раніше частини загальної проблеми. Проте, наукові дослідження нині по-різному трактують категорію "земельні відносини" та переважно акцентуються на окремих аспектах регулювання земельних відносин, забезпечення прав і гарантій, еколого-економічних проблемах охорони земель тощо. З огляду на вищезазначене, автором досліджено найбільш актуальні проблеми регулювання ринку земель в контексті взаємозв'язків національного ринку - земля як об'єкт правовідносин і як об'єкт обороту економічного активу, що проявилися під час проведення земельної реформи, а також запропоновано механізми підвищення ефективності суспільних відносин, пов'язаних із перерозподілом земельних ресурсів.

Формування цілей статті. Мета статті - дослідження нових концепцій землеустрою в земельній політиці України, формування моделі земельного адміністрування і окреслення шляхів підвищення його ефективності. Тому, зважаючи на складність та неоднозначність досліджуваної проблеми існують питання, які потребують

поглибленого вивчення, а саме: узагальнення наукових підходів до категорії "земельні відносини"; розгляд проблем становлення вітчизняного ринку земель в площині функціонування структури національного ринку; дослідження ролі інституціональних детермінант розвитку земельних відносин в сучасній економіці України; аналіз стратегії розвитку земельного адміністрування в системі державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Світова економічна історія свідчить, що найперші кроки у формуванні земельних відносин були зроблені людством ще в первісному суспільстві при встановленні племенами меж мисливських територій. За тисячоліття до нашої ери народи Греції, Єгипту, Індії вже поділяли земельні масиви на частки, вели суворий облік земель, обмірювання, визначення їхньої якості з метою оподаткування. Проблемою земельних відносин займалися стародавні історики та філософи, зокрема Аристотель, Геродот, Платон, Катон [2, с. 12]. Виникнення класового суспільства, приватної власності поступово змінювали земельні відносини. Аспекти цих проблем можна знайти у працях засновників відомих економічних шкіл А. Сміта, Д. Рікардо, У. Петті, Дж. Кейнса, К. Маркса, Ф. Енгельса, В. Мірабо, Ж. Сея, А. Тюрго та багатьох інших. Світова практика свідчить, що підходи до категорії "земельні відносини" змінювались впродовж історичного та політичного розвитку кожної країни, тому їм притаманні як загальні та специфічні риси, як об'єктивні, так і суб'єктивні чинники що і визначають земельну політику певної держави. Спробуємо з'ясувати, що сьогодні в Україні охоплює поняття "земельні відносини". Проведений аналіз чинного законодавства дозволяє констатувати, що Земельний кодекс України у редакції 1992 року не давав чіткого і конкретного визначення даного поняття. Новою редакцією Земельного кодексу (ч.1 ст.2) земельні відносини трактуються, як "суспільні відносини, щодо володіння, користування та розпорядження землею", тобто відносини власності на землю [3]. Такий підхід справедливо критикується у науці земельного права. Указується, що земельними належить визнавати, окрім відносин власності, ще багато інших різновидів суспільних відносин: відносини із охорони та відтворення земель, здійснення управління у сфері земельних відносин, застосування юридичної відповідальності за земельні правопорушення тощо. Так, у російській правовій доктрині є поняття земельного права (або "права нерухомості"), як такого, що охоплює, окрім земельних, ще й містобудівні, гірничі, водні та лісові відносини [4]. Чинне земельне законодавство України не дає такого тлумачення

і містить багато альтернатив, які додають некоректності земельним перетворенням. Відсутність єдиного визначення даного поняття спостерігається і в наукових працях учених-економістів, основні підходи яких ми згрупували в таблицю 1.

На наш погляд, найбільш вдало інтегрує існуючі думки різних науковців щодо сутності земельних відносин таке визначення: земельні відносини - це комплекс соціальних, економічних і політичних зв'язків між суб'єктами бізнесу щодо володіння, користування й розпорядження землею. Користування надає право використання земельної ділянки в особистих цілях користувача, що виражаються у праві присвоєння результатів господарської діяльності, а для орендаря - застосовуються договірні відносини. Володіння - одна з форм власності, що дає право фактичної влади над землею, як законне (регульованим чинним законодавством), так і незаконне. Розпорядження є привілеєм власника, що дозволяє йому відчужувати ділянку землі, яка належить йому, а також передавати її в тимчасове користування іншій особі, віддавати в заставу, дарувати, передавати в спадщину і т. д. Такий чіткий підхід до трактування земельних відносин актуальний для України, земельний фонд якої майже повністю розподілений між землекористувачами та власниками землі (табл. 2), склад яких динамічний і різноплановий, що зумовлює виникнення комплексу соціальних, економічних і політичних зв'язків між його суб'єктами щодо володіння, користування й розпорядження землею, особливості яких потребують детальних досліджень.

Можемо зробити висновок, що формування земельних відносин у період реформування повинно базуватися на принципах: непорушності права приватної власності на землю; включення землі у ринковий обіг; соціальної справедливості у перетворенні земель; узгодження темпів і основних напрямів реформування земельних відносин та відносин в аграрному секторі економіки. Адже розвиток земельних відносин ставить собі за мету визначити ринкову вартість землі, сприяти активізації оренди землі й формуванню ринку землі, його інфраструктурі, створити передумови формування господаря-власника й підприємця і перевести сільське господарство на прогресивні засади розвитку.

Під ринком земель належить розуміти організаційно-економічне і правове середовище, яке має забезпечувати громадянам, юридичним особам та державі здійснення цивільно-правових угод з приводу переходу права власності на земельну ділянку або права користування нею в установленому законодавством порядку [5, с. 47].

Трактування категорії "земельні відносини" в науковій літературі

Трактування поняття	Автор
Суспільні відносини, що виникають між суб'єктами у процесі здійснення права власності на землю, державного та самоврядного регулювання земельних відносин, виконання заходів з охорони та раціонального використання землі, захисту земельних прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб, територіальних громад, держави	В. Носік
Суспільні відносини, об'єктом яких є земля як складова частина біосфери, що забезпечує існування флори і фауни та життєдіяльності людини	М. Шульга
Відносини володіння і користування землею як засобом виробництва, які є складовим елементом виробничих відносин суспільства і мають в своїй основі форми власності на землю, знаряддя виробництва й інші засоби виробництва	М. Бочков
Суспільні відносини, що складаються між суб'єктами господарської діяльності в результаті управління земельним фондом через користування, розпорядження та володіння землею як об'єктом і суб'єктом сільськогосподарської діяльності, що знаходяться під впливом регулюючих організаційно-економічних механізмів	К. Жиленко
Форми управління земельними ресурсами, які в значній мірі залежать від форм власності на землю та характеризуються системою політичних, соціально-економічних, правових і адміністративних заходів, спрямованих на організацію використання землі	В. Хлистун В. Улюкаєв
Елемент виробничих відносин суспільства, що за соціальною природою належить до економічної бази суспільства	Г. Гуцуляк
Відносини з приводу правильного розподілу результатів виробництва, одержаних у зв'язку з використанням землі	Є. Карнаухова
Суспільні відносини з приводу володіння, користування, розподілу та керування землею на державному, господарському та внутрішньогосподарському рівнях як об'єктом господарювання та засобом виробництва в сільському господарстві	М. Федоров
Комплекс суспільних відносин на різних рівнях ієрархії управління із приводу володіння, користування й розпорядження землею як об'єктом господарювання й головним засобом виробництва в сільському господарстві	А. Даниленко Ю. Білик

Джерело: власні дослідження.

Світова практика свідчить, що найважливішими передумовами формування ринку землі є облік землі, ціна землі, оцінка землі, власність на землю, оподаткування земельних ринкових трансакцій, загальна інформованість усіх учасників земельного ринку, державне регулювання відповідних процесів, економічна й екологічна безпека країни в контексті проблем ринку землі. На нашу думку, особливо це пригодиться вітчизняним землевласникам, коли мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення буде знятий, тобто після прийняття законів України "Про державний земельний кадастр" та "Про ринок земель", перед тим як продавати землю, їм потрібно буде добре обдумати, чи варто і з якою ціною продавати. Варто зважити, що в Україні сконцентровано понад 40 % чорноземів усього світу, це 27 млн. га ріллі, а 70% земельних паїв українців належать малозабезпеченим

пенсіонерам [6]. Отже, потенційна пропозиція землі буде суттєво більшою, ніж внутрішній попит на неї, що, ймовірно, посилить масовість спекулятивних угод, хоча надія є на залучення іноземних покупців. Але, як можемо побачити з прогностичних оцінок експертів, до встановлення справедливої ринкової ціни на землю в Україні в порівнянні з іншими країнами це ніякого відношення поки що немає, наприклад, за найбільш оптимістичними прогнозами, наші родючі ґрунти можна буде продати за 2,400 - 7000 тис грн. / га, тоді як в Німеччині 1 га коштує 17 тис. євро, а в Голландії - 40 тис. євро. Тому доводиться констатувати, що реальним механізмом наведення порядку у регулюванні земельних відносин може бути тільки землеустрій, який спроможний комплексно вирішувати правові, соціально-економічні, екологічні та організаційно-територіальні завдання. Сучасна система

Структура землекористувачів та власників земельного фонду України

Землекористувачі та власники землі	2009 р.		2010 р.		2011 р.	
	тис. га	%	тис. га	%	тис. га	%
Сільськогосподарські підприємства	18367,8	30,4	17934,9	29,7	17787,2	29,7
Громадяни	19908,0	33,0	20235,8	33,5	20192,6	33,5
Заклади, установи, організації, промислові підприємства тощо	2518,7	4,2	2415,6	4,0	2380,8	4,0
Лісогосподарські підприємства	8550,1	14,2	8568,1	14,2	8582,5	14,2
Землі запасу та землі, не надані у власність та постійне користування	10155,9	16,8	10364,8	17,2	10567,3	17,2
Інші землекористувачі	854,3	1,4	835,6	1,4	844,4	1,4
Усього	60354,8	100	60354,8	100	60354,8	100

Джерело: за даними Державного агентства земельних ресурсів України
землеустрою, на думку А.М.Третьяка, має за мету організацію ефективного використання й охорони землі як обмеженого ресурсу, що впливає на всі сторони життя і діяльності людей та виконує багато функцій в суспільному відтворенні. Отже, стратегічний розвиток земельних перетворень і виведення їх на якісно новий рівень - завдання розумної державної земельної політики, реалізація якої не можлива без поєднання функцій управління земельними ресурсами і землеустрою. [2, с.15].

Зауважимо, що при дослідженні землеустрою часто у науковій та практичній літературі порізно трактуються чи ототожнюються такі поняття як "управління земельними ресурсами", "земельна політика", "земельне адміністрування". Наприклад, Міжнародна Федерація Землемірів (FIG) управління земельними ресурсами розглядає як частину земельної політики, а під земельною політикою розуміє цілий комплекс законодавчих і соціально-економічних заходів, що визначають найоптимальніші шляхи використання земель. Фахівці ж Світового банку вважають, що земельна політика - це правила, що забезпечують використання й розподіл корисних властивостей землі - одного із головних ресурсів економіки. Останнім часом зарубіжні вчені виокремлюють земельне адміністрування (Land Administration - управління земельними ресурсами) і землеустрій (Land Management) як дві основи для перетворення в життя земельної політики держави. Зазначимо, що по-перше, в сучасній філології вважається, що українське слово "управління" повністю відповідає значенню слова "адміністрування", тому особливої потреби у запозиченні іноземного слова немає, проте в управлінській практиці термін "адміністрування" стає все більш популярним; по-друге, досліджуючи категорію "управління" чи

"адміністрування", треба уникнути появи суперечностей у понятійному апараті щодо змішування відповідної категорії з терміном "регулювання", яке є вужчим поняттям. На думку Й.Завадського, регулювання означає внесення коректив у характер діяльності об'єкта, включення в кожен даний момент програми управління рівновагою, а "управління" не може обмежуватись досягненням тільки динамічної рівноваги системи, оскільки завжди виникає необхідність не тільки здійснювати регулювання, але й переводити систему у новий стан [5, с.78]. Виходячи із зазначеного, на наш погляд, під земельним адмініструванням необхідно розуміти державне управління у сфері земельних відносин, як ефективний системний підхід у контексті сукупної фундаментальної теоретико-методологічної основи державного управління.

Враховуючи проаналізовані визначення земельного адміністрування та сучасний стан розвитку земельних відносин у суспільстві, ми дійшли висновку, що адміністрування земельних відносин - це логічно побудований, науково обґрунтований процес державного управління земельними відносинами, направлений на максимізацію функції суспільного добробуту за умови виконання заданого бюджетного обмеження та здійснюваний органами, яким законодавством делеговано повноваження у земельній сфері.

На нашу думку, державне адміністрування на сучасному етапі розвитку земельних відносин повинно ґрунтуватися на таких запропонованих організаційних принципах:

1. Упровадження економічних механізмів регулювання земельних відносин з встановленням платності землекористування шляхом обов'язкової сплати земельного податку або

орендної плати в установлені строки з диференціацією ставок податку та розмірів орендної плати залежно від гарантування стимулів і пільг певним категоріям землекористувачів щодо плати за землю.

2. Формування та розвиток повноцінного ринку землі з поєднанням інтересів суспільства і громадян при забезпеченні гарантій кожного суб'єкта ринку на вільне володіння, користування та розпорядження належною йому земельною ділянкою.

3. Узгодження загальнодержавних і територіальних інтересів при здійсненні заходів економічного стимулювання, розподілу коштів на раціональне використання й охорону земель, оптимізацію землекористування.

4. Обов'язковість залучення коштів державного і місцевих бюджетів, зокрема, від плати за землю, для фінансування заходів щодо раціоналізації землекористування, охорони земельного фонду, здійснення робіт з управління у галузі використання й охорони земель.

5. Відшкодування втрат сільсько-господарського і лісогосподарського виробництва, збитків та шкоди, заподіяних зміною цільового використання земель, вилученням ділянок або порушеннями земельного законодавства.

До основних функцій адміністрування земельних відносин, на наш погляд, можна віднести: 1) цільову, яка полягає у визначенні цілей та пріоритетів земельної політики держави; 2) нормативну (регламентуючу) - формування правових основ для прийняття економічних рішень; 3) стимулюючу - формування регуляторів, здатних ефективно впливати на діяльність суб'єктів земельних відносин у бажаному для суспільства напрямі; 4) функцію координації інтересів між суб'єктами земельних відносин; 5) соціальну - забезпечення соціального захисту та соціальних гарантій сільського населення, збереження довкілля; 6) коригуючу - коригування розподілу земельних ресурсів, формування умов для розвитку сільського господарства; 7) функцію фінансування головних напрямів науки щодо проблем розвитку земельних відносин, прийняття участі у фінансуванні інвестиційних проєктів із створення нових технологій, що відповідають світовим стандартам; 8) контролюючу функцію.

Враховуючи вищевикладене, можемо узагальнити, що держава історично займається управлінням земельними ресурсами, щоб забезпечити їх раціональне використання і сприяти економічному розвитку. Наявність системи законодавства про землю і нерухомість, що визначає відповідні права й обов'язки індивідів і спільні інтереси груп населення, є необхідною передумовою сталого економічного розвитку.

Жодна країна не може зберегти стабільність у межах своїх кордонів або підтримувати економічний розвиток, якщо в неї немає виваженої земельної політики, що сприяє зміцненню впевненості громадян і господарюючих суб'єктів у гарантуванні державою їх прав та інтересів. Визнання того, що земля є джерелом добробуту, лежить в основі ефективного управління на вищому рівні і ефективної роботи органів державного управління. Основними підсумками реалізації такої державної земельної політики буде: економічний ріст, гарантування чесних правил гри на ринку землі та забезпечення соціальної справедливості в сфері землекористування, ліквідація бідності та підвищення зайнятості, запобігання спекуляції та стійкий розвиток АПК, ефективне використання ресурсів. Ефективне управління земельними ресурсами, приватна власність на землю і захищеність власності є основою стійкого соціально-економічного розвитку суспільних відносин.

Список літератури:

1. Міщенко М.І. Громадська думка про земельну реформу в Україні / М.І. Міщенко // Центр Разумкова. Національна безпека і оборона. - 2012. - № 1 (130) - С.3-21.
2. Третяк А.М., Третяк Н.А. Економіка та ефективність управління землекористуванням в Україні. Економіка природокористування і охорони довкілля, збірник наукових праць / А.М. Третяк, Н.А. Третяк // К.: Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАНУ, 2011. - С. 14-24.
3. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III - ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://meget.kiev.ua/kodeks/>
4. Азрилиян А.Н. Большой экономический словарь: 22000 терминов / Азрилиян А.Н., Азрилиян О.М., Калашникова Е.В.; под ред. А.Н. Азрилияна. - [4-е изд., перераб. и доп.]. - М.: Институт новой экономики, 1999. - 1245 с.
5. Пасхавер Б.Й. Ринок землі: світовий досвід та національна стратегія / Б.Й. Пасхавер // Економіка АПК. - 2012. - № 3. - С. 47-53.
6. Державний комітет статистики України: [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Аннотація

Татьяна Заволічная

**ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ
В КОНТЕКСТЕ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗЕМЕЛЬНОМ АДМИНИСТРИРОВАНИИ**

Рассмотрены проблемные аспекты регулирования рынка земли в Украине и предложены механизмы повышения эффективности общественных отношений, связанных с перераспределением земельных ресурсов.

Ключевые слова: земля, рынок земли, землепользование, земельное администрирование, земельная политика.

Summary

Tatiana Zavalichna

**PROBLEMS OF EFFICIENCY OF PUBLIC RELATIONS IN THE CONTEXT OF
CHANGES IN LAND ADMINISTRATION**

In this article considered problematic aspects of the regulation of the land market in Ukraine and proposed mechanisms of improving the efficiency public relations related to the redistribution of land resources.

Keywords: land, land market, land use, land administration, land policy