

УДК 338.24.414(477)

І. Базарко

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Проаналізовано теоретичні засади здійснення земельних відносин в Україні. Розглянуто структурні елементи та принципи реалізації земельних відносин в державі. Презентовано основні засади здійснення державного регулювання земельних відносин та функціонування ринку землі в Україні.

Ключові слова: земельні відносини, державне регулювання, ринок землі.

Земельні відносини є важливою складовою суспільних відносин, які виникають у процесі функціонування народного господарства держави. Вони характеризують процес використання землі та є основою створення національного багатства країни. Як показує досвід багатьох країн, жодна реформа не дає очікуваних результатів без удосконалення земельних відносин і їхнього регулювання. Земельне питання завдяки своїй соціальній гостроті завжди було, є і буде основою державної політики держави. Тому дослідження їх суті, принципів та способів реалізації викликає інтерес та є актуальним за будь-якої економічної формації, тим більше на шляху України до ринкової економіки.

Питання функціонування земельних відносин завжди були в центрі уваги учених і практиків у дослідженні розвитку суспільства. Не стало це винятком в умовах здійснення суспільних трансформацій, що відбувалися і відбуваються з кінця ХХ ст.

Процесам реформування земельних відносин присвячені праці багатьох відомих учених, серед яких І. Буздалов, П. Гайдуцький, Б. Косович, І. Михасюк, П. Саблук, М. Федоров, Г. Черевко, В. Ярмоленко та інші. Значний внесок у розгляд проблем науково-теоретичної і методологічної розробки питань роздержавлення, паювання, приватизації земель та вдосконалення земельного законодавства внесли А. Берлач, І. Буздилович, А. Даниленко, Л. Новаковський, В. Носік, А. Третяк.

При з'ясуванні суті земельних відносин насамперед потрібно звернутися до тлумачення цього поняття законодавством. Земельний кодекс України (редакція 1992 р.) не давав чіткого і конкретного визначення цього поняття. Єдиним згадуванням було те, що земельні відносини в Україні регулюються цим кодексом та іншими актами законодавства України, що видаються відповідно до нього [1]. Нова редакція Земельного кодексу (ст. 2) дає таке визначення: “земельні відносини – суспільні відносини щодо володіння, користування та розпорядження землею” [2].

Зважаючи на велику різноманітність наукових джерел, які трактують поняття земельних відносин, все ж нема однозначного погляду щодо їх суті. Багатогранність і складність цього питання потребує подальших досліджень.

Завданням статті є з'ясування суті земельних відносин, основних їх принципів і функцій та аналіз ролі держави у функціонуванні ринкових земельних відносин.

Земельні відносини можна розглядати як складову суспільних відносин, що виникають з приводу привласнення доходів внаслідок володіння, розпорядження та користування землею. Тому враховуючи економічну і правову сутність земельних відносин, цілком справедливо можна зауважити, що їх реалізація охоплює широке коло

питань: форми власності та господарювання, плату за землю, ринок землі, ренту, податок на землю, орендну плату, управління земельними ресурсами, охорону землі, відтворення її продуктивності тощо. Усі ці питання повинні підпорядковуватися регулюючому впливу держави та підпадати під дію ринкових законів взаємодії суб'єктів власності та користування землею.

Отже, всі розглянуті підходи доповнюють один одного, тим самим розкриваючи загальну картину розуміння земельних відносин. Водночас, для глибшого аналізу їх суті необхідно розглянути структуру цих відносин (рис. 1).



Рис. 1. Структура земельних відносин в Україні
(за нормами Земельного кодексу України)

З огляду на норми чинного законодавства, в Україні земельні відносини складаються між фізичними особами, між юридичними особами, а також між фізичними особами, юридичними особами і державою в особі відповідних органів державної влади та територіальними громадами сіл, селищ і міст в особі органів місцевого самоврядування. Земельне законодавство, закріплюючи правові засади, що регулюють ці відносини, наділяє їх відповідними правами і покладає на них певні обов'язки, а також визнає їх суб'єктами земельних відносин. Об'єктами земельних відносин є землі всіх форм власності і господарювання в межах території України, земельні ділянки та права на них, зокрема на земельні частки (паї).

Існування земельних відносин передбачає дотримання таких основних умов: наявність землеволодінь і землекористувань як об'єктів цих відносин; врахування факторів обмеженості землі в просторі, її постійності та неоднорідності землі за якісним складом. Ці умови потребують цільового використання земельних територій в народному господарстві залежно від їх функцій та виникнення земельної ренти.

Основними умовами реалізації земельних відносин є право власності та право користування землею. Іншими словами, відносини власності на землю є важливою передумовою формування ефективного механізму її використання.

Доцільно зауважити, що проведення земельної реформи в Україні змінило підхід до власності на землю, розширивши категорійний апарат цього поняття, а також трансформувало права та обов'язки землеволодільців. Адже у радянський період використання землі на базі державної власності не забезпечило сталого економічного розвитку суспільства, формування у населення почуття господаря своєї землі.

Із набуттям Україною незалежності така система землекористування розвалилася і розпочалася земельна реформа, що базується на рівноправному розвитку різних форм

господарювання на землі (приватній, державній і комунальній), які законодавчо закріплені у Конституції України. На перехідному етапі до ринкової економіки домінуючою була колективна власність на землю, яка мала законодавче визнання в Земельному кодексі України (ст. 3), прийнятому в 1992 р. Однак із прийняттям Конституції України в 1996 р. законодавчі норми про колективну власність на землю втратили свою чинність [3].

На сьогодні земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній або державній власності. Форми власності на землю визначені у Конституції України та у Земельному кодексі України [4]. Водночас, відповідно до Конституції, права колективної власності на землю в Україні вже не існує. Ст. 14 Конституції України гарантується право власності на землю, яке набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою лише відповідно до закону [5].

Своєю чергою структура власності на землю розкривається через такі її елементи, як володіння, користування і розпорядження землею. Володіння – це суспільно-земельне відношення певної особи до належної їй землі (земельної ділянки), панування над нею, коли у відносинах з іншими людьми ця особа ставиться до землі, як до своєї. Користування означає виробниче чи інше особисте використання властивостей землі, споживання результатів використання землі. Для розпорядження характерним є визначення долі землі (земельної ділянки), здійснення управлінських, розпорядчих дій щодо землі [6]. За Основним Законом України кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю (ч. 1 ст. 41), зокрема і землею.

Існування земельних відносин визначається на основі їх суб'єктно-об'єктної характеристики. Вони можуть мати як національний (землі загальнодержавного призначення, власником яких є держава), так і регіональний (землі комунальної власності, що перебувають у власності територіальних громад) чи локальний тип (землі приватної власності юридичних чи фізичних осіб).

У процесі здійснення земельних відносин необхідним є ефективне їх регулювання, яке повинно здійснюватися за допомогою політичних, економічних, екологічних та правових важелів державного регулювання, адже земельні відносини передбачають використання землі, що потребує цілеспрямованого управління цим процесом. Оскільки земельні відносини не є постійними і зазнають суттєвих змін, відповідно до реальних обставин, то механізмом їх матеріалізації слугує державне управління в галузі земельних ресурсів, яке охоплює весь спектр суспільних відносин – від соціального до економічного, правового, екологічного та інших видів управління.

У процесі управління земельними ресурсами держава через Державне агентство земельних ресурсів України як спеціально уповноважений орган та його структури на місцях здійснює ведення державного земельного кадастру і моніторингу земель, їх надання та вилучення, землеустрій, державний контроль за використанням й охороною земель, вирішення земельних спорів, судовий захист прав землевласників, правове регулювання земельних відносин тощо. Це дозволяє розглядати земельні відносини і як комплекс управлінських заходів.

Доцільно зауважити, що земельні відносини пройшли у своєму розвитку певні етапи, і їх трансформація завжди належала до найскладніших проблем і найважливіших напрямів реалізації соціально-економічної політики держави. Зокрема, історія розвитку земельних відносин тісно пов'язана з історією зміни землеволодільців і землекористувачів, що було основою для реалізації тих чи інших земельних реформ на теренах нашої держави.

Вітчизняний історичний досвід і світова практика переконливо свідчать про те, що після проведення усупільнення землі українське селянство, яке, за багатьма позиціями домінувало на європейському ринку, особливо на найважливішому – зерновому, не тільки втратило свою світову частку аграрного ринку, а й перетворилося в активного імпортера агропродовольчої продукції. Якщо ж брати до уваги той стан руйнації агросфери (дія ерозійних процесів, засолення, заболочення, засмічення, техногенне забруднення земель), що зумовлена усупільненням землі, то проблема охорони нашого національного багатства – земельних ресурсів – стала проблемою безпеки країни.

Загалом, доцільно зазначити, що історичний досвід доводить, що суть усіх земельних реформ зводилася до змін у системі власності на землю, інакше кажучи – переділу власності між трьома групами власників – державою, суб'єктами приватної і комунальної власності. Характерною рисою земельних реформ останніх декількох століть є їх приватновласницьке спрямування і, як наслідок, подрібнення земельної власності [7]. Наприклад, суть Столипінської реформи саме і полягала у роз'єднанні й розселенні селян і створенні на цій основі фермерських товарних господарств замість сільськогосподарських общин. До речі, Столипінську модель реформування успішно творчо реалізувала Швеція.

На сучасному етапі в Україні реалізується земельна реформа, яка є комплексом правових, економічних, технічних і організаційних заходів, здійснення яких покликане забезпечувати перехід до нового земельного ладу, що відповідає типу регульованої, соціально орієнтованої ринкової економіки країни.

Земельна реформа передбачає удосконалення земельних відносин, тому одним із важливих її завдань стало запровадження ринкових відносин у сфері використання землі. Доцільно зауважити, що сучасне поняття “ринку землі” не повинно зводитися лише до механізму купівлі-продажу земельних ділянок, адже земля, залучена у господарський оборот, докорінно змінює земельні відносини, розширюючи спектр використання земель. Швидше за все можна стверджувати, що земельний ринок – це сфера товарного обміну, в якій земля є товаром. Він є регулятором перерозподілу земель і переходу прав власності від одного землевласника до іншого; всі фактори виробництва, враховуючи землю, мають функціонувати в єдиному ринковому середовищі.

Суть ринку землі найповніше розкривається у його функціях, коротка характеристика яких наведена на рис. 2.

До операцій із земельними ділянками на ринку потрібно зарахувати купівлю-продаж, застава, дарування, обмін, успадкування, а також оренду, на якій потрібно зупинитися детальніше, адже на сьогодні орендні земельні угоди є найбільш поширеними як щодо земель несільськогосподарського призначення, так і стосовно земель у сільському господарстві. Згідно із законодавством, що регулює орендні відносини [8], оренда землі – це засноване на договорі строкове, платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для здійснення підприємницької та іншої діяльності. Об'єктами оренди є земельні ділянки, що перебувають у власності громадян та юридичних осіб України, територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), держави. Орендна плата за землю є складовою частиною єдиного ринкового механізму землекористування. Вона виражає відносини між власником землі і орендарем, який здійснює її господарську експлуатацію.



Рис. 2. Функції ринку землі [9]

На сьогодні відносини щодо оренди земель набувають все більшої актуальності, що викликано, з одного боку, зростанням попиту на землю (її обробіток і використання), а з іншого – наявною є достатня пропозиція з боку власників, які бажають здавати свої земельні ділянки в оренду. Також потрібно зазначити, що за відсутності ринку землі у сільському господарстві оренда землі є найбільш “популярною” ринковою операцією, яка має законодавче підкріплення і можливість реалізації в умовах сьогодення.

Досвід країн із розвинутою економікою засвідчує, що значна кількість товаровиробників у цих країнах є орендарями, а не власниками землі. Зокрема, у Бельгії, Франції, Німеччині орендується понад 60% сільськогосподарських земель, а загалом у 15 країнах Європейського Союзу – 40%, у Канаді – 30%, у США – лише третина земель, що обробляються, перебуває у власності фермерів, 55% земель – це змішана форма використання і 10% земель – у фермерів, які не володіють нею [10].

Як і будь-який ресурс, земля має вартість, яка за умови функціонування ринку землі відображається у цінах на окремі земельні ділянки. Визначення вартості землі та формування ринкової ціни на земельні ділянки базується на оцінці, яка в Україні проводиться за двома напрямками:

- за якісними параметрами, тобто бонітування ґрунтів, яке базується на природних якостях і властивостях ґрунтів;

- за економічною оцінкою земель, яка характеризується параметрами, що розкривають суспільно-економічну цінність земель.

Бонітування встановлює відносну придатність ґрунтів за основними чинниками їх природної родючості, забезпечує виділення груп ґрунтів, які підлягають економічній оцінці. Економічна ж оцінка відображає відмінності в якості земель з огляду економічної родючості при досягнутому рівні інтенсивності землеробства і проводиться з

урахуванням природних та економічних умов виробництва, місця розташування ділянок та пунктів реалізації продукції.

При продажу земельних ділянок державної та комунальної власності громадянам та юридичним особам, при викупі земельних ділянок для суспільних потреб, здійсненні інших цивільно-правових угод щодо землі, для визначення розміру земельного податку та в багатьох інших випадках використовують дані грошової оцінки земель. Грошова оцінка земельних ділянок залежно від призначення та порядку проведення може бути нормативною і експертною.

Потребу встановлення об'єктивної і достовірної вартості землі визначає необхідність землевласників та землекористувачів здійснювати плату за землю, яка використовується у двох значеннях:

- 1) земельний податок;
- 2) орендна плата.

Загалом, потрібно зазначити, що основою визначення вартості землі є земельна рента, яка передбачає дохід, який отримує землевласник внаслідок використання належних йому земельних ділянок. Цей дохід може бути мінімальним, якщо він не докладає ніяких зусиль щодо покращення родючості землі, і максимальним за умови ефективного використання землі. Іншими словами, рентні відносини, які є складовою земельних відносин, характерні тим, що виникають внаслідок виробництва і привласнення додаткового продукту на основі використання землі.

Виділяють такі основні різновиди земельної ренти: абсолютна, монопольна та диференціальна. Абсолютна земельна рента зумовлена монополією приватної власності на землю і утворюється внаслідок того, що держава, як власник землі, встановила ціну землі і земельний податок на неї. В регіонах із різноманітними природними і кліматичними умовами крім абсолютної існує і монопольна рента, яка становить відмінність між монопольно високою ціною на рідкісний продукт і суспільною його вартістю.

Диференціальна земельна рента принципово відрізняється від абсолютної та монопольної ренти і характеризується відмінностями в природних умовах, що призводять до того, що при однакових витратах на різних за якістю і розташуванням землях створюється різний обсяг продукції, а відповідно і неоднаковий додатковий дохід, що і є матеріальною основою ренти.

За способом утворення диференціальну земельну ренту можна поділити на два види: диференціальну ренту I і диференціальну ренту II. Рента I утворюється переважно під дією об'єктивних факторів при однакових затратах живої та уречевленої праці, тобто при одному й тому ж рівні інтенсивності ведення господарства. Диференціальна рента II утворюється в основному здебільшого дії суб'єктивних факторів на одних і тих же земельних ділянках, а саме – в результаті додаткових вкладень засобів виробництва і праці на рівноцінних за якістю землях.

Якщо розглядати земельні ресурси загалом або як ресурс, що має альтернативу використання, то рента виконує функцію розподілу земель між покупцями. Чим більше земля придатна для запланованої мети її використання, тим вищою буде ставка рентної плати. Ті, хто вважає дану земельну ділянку найпривабливішою для своєї діяльності, запропонують вищу ренту, ніж інші. Прибуток, який отримують землевласники від землекористувачів, і є рентою.

Висновки

Земельні відносини пройшли складний шлях у своєму розвитку, проте процес їх удосконалення триває і в умовах сьогодення. Вони є багатограним та різноплановим поняттям, яке передбачає наявність широкого кола суб'єктів власності та користування землею, органів влади, що регулюють цей процес, умов існування та реалізації відносин з приводу раціонального використання земельних ресурсів. Важливою умовою забезпечення подальшого розвитку земельних відносин в Україні є формування дієвого організаційно-управлінського механізму регулювання земельних відносин, тобто регуляторного механізму, який би поєднував у собі державне управління та ринкове саморегулювання відносин з приводу використання землі у всіх сферах економіки держави.

Література

1. Земельний кодекс України (в ред. від 13 березня 1992 року) // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1992. — № 25. — С. 354.
2. Земельний кодекс України (в ред. від 25 жовтня 2001 р.) [Текст]. — К. : Істина, 2001. — 72 с.
3. Гуцуляк Ю. Г. Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки [Текст] / Ю. Г. Гуцуляк. — Чернівці : Прут, 2001. — 164 с.
4. Земельний кодекс України (в ред. від 25 жовтня 2001 року)... — 72 с.
5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 30. — 141 с.
6. Земельний Кодекс України [Текст] : наук.-практ. комент. / за ред. В. І. Свичика. — К. : [б. в.], 2003. — 676 с.
7. Нечипоренко О. Світова практика розвитку земельних відносин / О. Нечипоренко // Економіка АПК [Текст]. — 2007. — № 4. — С. 154—157.
8. Земельний кодекс України (в ред. від 25 жовтня 2001 р.)... — 72 с.
9. Гарасим П. М. Ринок земель сільськогосподарського призначення: перспективи розвитку [Текст] : [монографія] / П. М. Гарасим, О. Д. Гнаткович, С. Д. Смолінська. — Львів : [б. в.], 2008. — 184 с.
10. Дем'яненко С. Ринок сільськогосподарської землі в Україні: складові та механізми / С. Дем'яненко // Екологічні, економічні та технологічні аспекти використання земельних ресурсів [Текст] : матер. міжнар. наук.-практ. фор. (19–21 вересня 2007 р.). — Львів : Львів. держ. агроуніверситет, 2007. — С. 18—32.

I. Bazarko

THEORETICAL FOUNDATIONS OF STATE REGULATION OF LAND RELATIONS IN UKRAINE

The theoretical basis of land relations realization in Ukraine are analyzed. Structural elements and principles of land relations realization in the state are considered. The basic principles of state regulation of land relations and functioning of land market in Ukraine are presented.

Key words: land relations, government regulation, the land market.