

Пріоритетні напрями регулювання рентних відносин в умовах системного реформування адміністративно-територіального устрою України

Проаналізовано особливості розвитку земельних відносин в Україні. Виявлено основні засади регулювання ринку землі у промислово розвинених країнах та запропоновано їх використання у вітчизняній практиці. Обґрунтовано напрями регулювання рентних відносин в умовах реформування адміністративно-територіального устрою.

Ключові слова: рентні відносини, земельні відносини, реформування адміністративно-територіального устрою.

Важливим завданням регіональної політики є вирівнювання соціально-економічних стандартів життя населення в різних регіонах, що потребує гармонізації міжбюджетних відносин і поступальної реорганізації адміністративно-територіального устрою України. Складність розробки реалізації вдосконалення рентних відносин вимагає врахування державно-інституціонального, нормативно-правового та системно-податкового аспектів.

Загалом ринковим засадам регулювання земельних відносин присвячено багато ґрунтовних наукових досліджень як у вітчизняній, так і в зарубіжній літературі. Зокрема вчені-економісти Т. Дудар, І. Кобута, Р. Купман, Є. Орел, П. Саблук, Л. Худолей акцентують увагу на підсумках перетворень і перспективах розвитку аграрного сегмента економіки та створенні відповідної інфраструктури ринку землі; у працях російських вчених Ю. Бобилева, К. Гофмана, М. Лук'янчикова, І. Ніколаєва, Є. Шарипової, І. Черкашина досліджені основні тенденції запровадження природної ренти та її взаємозв'язку з охороною навколишнього середовища.

Оскільки система економічного регулювання земельних відносин і управління земельними ресурсами в умовах реформування адміністративно-територіального устрою України зазнає частих змін, то проблеми переходу землі до ефективних власників і землекористувачів, удосконалення платності землекористування, систематизації оцінки землі, оподаткування земельних ділянок, розвитку іпотеки потребують ґрунтовних досліджень, особливо у контексті забезпечення стабілізації економічного зростання в Україні. Метою даної публікації є дослідження напрямів удосконалення рентних відносин та можливостей розвитку ринку землі в Україні.

Сучасна регіональна політика потребує формування ефективної системи публічних послуг, сприяння ресурсному забезпеченню розвитку регіонів, стимулюванню регіональної інтеграції, створення ефективних механізмів представництва на загальнонаціональному рівні інтересів територій, а на регіональному – інтересів громадян. Про недосконалість територіального устрою свідчать проблеми бюджетного забезпечення: у більшості міст здійснюються бюджетні вилучення, натомість 90% сільських громад дотаційні, а точніше, – 80% є глибоко дотаційними [1].

Поступальний розвиток державної регіональної економіки з урахуванням реформування адміністративно-територіального устрою має визначити наступні пріоритети: формування нормативно-правової бази, зокрема прийняття закону

про засади державної регіональної економіки; оптимізацію територіальної основи публічної влади та проведення адміністративно-територіальної реформи з чітким розподілом сфери повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади; подолання міжрегіонального відчуження та інтеграцію регіональних інформаційних просторів, узгодження соціальних стандартів. Дієвість регіональної політики потребує зваженого моніторингу за фінансово-економічним забезпеченням, підвищенням конкурентоспроможності територій, інформаційним забезпеченням, інтеграцією регіонів та партнерства. Реалізація запропонованих окремих напрямів має супроводжуватися прийняттям важливих законодавчих актів у сфері рентних відносин.

Державне регулювання рентних відносин у сфері використання природних ресурсів має забезпечувати: збільшення надходжень до державного та місцевих бюджетів за рахунок рентних платежів; рентабельність діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють спеціальне використання природних ресурсів; оптимізацію розподілу природних ресурсів між суб'єктами господарювання за критерієм досягнення максимуму економічного ефекту; гарантування належного фінансування природоохоронних заходів.

Удосконалення економіко-інституційного регулювання потребує прийняття і впровадження виваженої державної рентної політики. Ефективність функціонування центральних органів державної виконавчої влади залежить від належної правової і науково-методичної підтримки. З таких позицій програми діяльності державних інституцій мають передбачати розробку низки заходів щодо: запровадження оподаткування підприємств-монополістів природно-експлуатуючої сфери; ведення реєстрів нерухомості для визначення об'єктів оподаткування; розробки і ведення комплексних регіональних кадастрів природних ресурсів; економічного обґрунтування оцінки проектних робіт і їх впливу на навколишнє середовище; перегляду нормативів і стандартів у системі оцінки розмірів відшкодування збитків, заподіяних порушенням природоохоронного законодавства, а також введення відповідних штрафних санкцій.

Важливим завданням державного регулювання є внесення відповідних змін до ресурсних кодексів та деяких галузевих законодавчих актів з метою узгодження економічних інтересів учасників рентних відносин через впровадження відповідних економічно-організаційних механізмів. Удосконалення державного регулювання повинно мати системний характер щодо конкретних сфер природокористування: сільськогосподарської, гірничовидобувної та лісової. Створення ефективних інститутів регулювання рентних відносин має супроводжуватись адміністративно-територіальним реформуванням і формуванням відповідних управлінських структур. Поділяємо точку зору вченого-економіста П. Петренка, який зауважує, що державні програми не мають цільової орієнтації як комплексу заходів на забезпечення кінцевого результату; програми не мають системного характеру, в силу чого кожна з них не охоплює всього комплексу робіт, ресурсів, організаційних ланцюгів, усі види політичного, адміністративно-правового, планово-аналітичного, бюджетно-фінансового, матеріально-технічного, організаційного, мотиваційного, інформаційного забезпечення, необхідного для досягнення кінцевої мети [2].

У сучасних умовах господарювання техніко-технологічний рівень виробництва у сфері природокористування перебуває в процесі модернізації, а тому оптимізація рентної складової доходів у багатьох випадках сприяє підтримці конкурентоспроможності.

Частка надходжень до бюджету України від платежів за природокористування є порівнянною з відповідною часткою екологічних податків у країнах – членах Європейського Союзу, яка в 2001 р. становила 238 млрд. євро або 2,7% валового внутрішнього продукту країн ЄС, а в 2006 р. – близько 8% сумарних податкових надходжень ЄС.

Як свідчить практика країн ОЕСР, плата за землю і користування мінеральними ресурсами, рентні платежі не є складовими екоресурсних платежів. Природні ресурси присутні в структурі екоплатежів, головним чином, у частині, що стосується впливу їх експлуатації чи споживання на стан навколишнього природного середовища.

Досвід промислово розвинених країн свідчить про доцільність застосування спеціального оподаткування добувних компаній, диференційованих рентних платежів, земельного оподаткування, експортного мита тощо. Також використовуються опосередковані податки, за допомогою яких вилучається надмірний дохід, отриманий за рахунок перерозподілу ренти споживачами природно-сировинних ресурсів. Зауважимо, що рентна політика щодо природних ресурсів значною мірою трансформується саме в політику обмеження надприбутків. Державне регулювання засад рентних відносин в умовах ринкових відносин потребує обліку і реєстрації нерухомості, біржової діяльності, оподаткування гірничої сфери.

Земельний фонд України характеризується наявністю високого біопродуктивного потенціалу, і в його структурі переважають землі з родючими ґрунтами. За оцінками фахівців частка земельних ресурсів у складі продуктивних сил держави становить у середньому понад 40%, за рахунок використання земельних ресурсів країни формується близько 95% обсягу продовольчого фонду та 2/3 фонду товарів споживання. Середньозважена землезабезпеченість основних видів економічної діяльності є достатньою для їх нормального функціонування і розвитку. Водночас продуктивність використання сільськогосподарських земель у розрахунку на кожного мешканця України в три – шість разів нижча, ніж аналогічний показник стосовно мешканця країн Центральної та Західної Європи.

Основоположні конституційні принципи визначають: земля України є основним національним багатством народу і перебуває під особливою охороною держави (ст. 14); гарантування права власності на землю (ст. 14); земля – матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування (ст. 142) [3]. Відповідно земельна політика повинна бути побудована на засадах збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням закономірностей та суперечностей історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, а також етнічних і культурних традицій. Впровадження ефективної земельної політики має реалізуватися як на землях сільськогосподарського, так і несільськогосподарського призначення (на землях природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного тощо).

Незбалансованість порядку сільськогосподарського землекористування зумовлює нерегульованість цінкових параметрів платності землекористування, призводить до неефективного перерозподілу земельної ренти і втрати її значної частки. Диференційований споживчий попит населення обумовлює зростання стихійного ринку продажу земельних ділянок органами місцевого самоврядування, що призводить до загострення земельних конфліктів. Земельну реформу доцільно розглядати не лише з позиції використання землі як аграрного ресурсу, а також як соціально-економічну, так і екологічну складову розвитку земельних відносин в Україні.

Зважаючи на це, основні напрями розвитку земельних відносин мають полягати в наступному: створенні і веденні автоматизованої системи державного земельного кадастру та реєстрації прав власності на нерухоме майно; розмежуванні державної власності на землю та формуванні земель комунальної власності; лібералізації ринків землі; відтворенні родючості ґрунтів; удосконаленні платності землекористування. У Порядку продажу у 2008 р. державними органами приватизації земельних ділянок державної власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації, визначеному Постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 р. № 110, вказано, що у процесі підготовки до продажу земельної ділянки у складі об'єкта аукціону державні органи земельних ресурсів мають забезпечувати: визначення та закріплення межовими знаками межі земельної ділянки в натурі; організацію проведення її експертної грошової оцінки; виготовлення технічного паспорта земельної ділянки; проведення державної експертизи документації із землеустрою [10].

Важливим чинником сталого економічного зростання є розмежування земель за принципом надання земель у межах території відповідної ради у комунальну власність, за винятком земель приватної форми власності та земель державної власності, що не підлягають роздержавленню і приватизації. Це дозволить територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах повноцінно реалізувати право володіння, розпорядження і користування такими землями з метою збалансованого адміністративно-територіального розвитку. До державної власності варто віднести найбільш цінні землі та землі стратегічного значення.

У вказаному аспекті варто наголосити, що реалізація політики розвитку ефективних ринків земель несільськогосподарського і сільськогосподарського призначення має супроводжуватися створенням конкурентного ринкового середовища, забезпеченням прозорості і доступної інформації про земельні трансакції, а також подоланням адміністративних бар'єрів. Щодо становлення ринку земель сільськогосподарського призначення, то серед першочергових заходів доцільно опрацювати повноцінну інституціонально-правову базу регулювання земельного ринку, в концепції якої повинні бути враховані як реальна економічна ситуація, так і особливості землі як поліфункціонального ресурсу природи.

При визначенні концептуальних засад регулювання земельного ринку варто акцентувати увагу на наступних аспектах: по-перше, створенні доступної і повноцінної системи моніторингу ринку землі, що включатиме: інформацію про об'єкти нерухомості, ціни купівлі-продажу, відомості про земельні аукціони, дані про оренду земельних ділянок і орендну плату; по-друге, перегляді системи трансакційних витрат у сфері земельних відносин, спрощенні процедури оформлення земельних трансакцій, включаючи перегляд послуг нотаріусів, витрат на проведення землепорядних робіт, плату і терміни щодо отримання правовстановлюючих документів, здійснення реєстрації трансакцій із об'єктами нерухомості; по-третє, створення відповідної інфраструктури ринку землі (земельних аукціонів, іпотечних установ, ріелторських компаній).

Цілком очевидно, що відтворення родючості ґрунтів має бути забезпечено шляхом реалізації загальнодержавних та регіональних цільових програм щодо раціонального використання і охорони земель. Такі програми повинні бути спрямовані на вирішення екологічних проблем у сфері землекористування і стати невід'ємною складовою загальнодержавної економічної та екологічної політики в різних сферах життєдіяльності, а також передбачати проведення низки структурних реформ. Економічно-правове та інституціональне забезпечення раціонального використання і охорони земель потребує: визначення стратегії в царині прийняття

державних програм використання і охорони земель, резервування охоронних територій, консервації сільськогосподарських земель; опрацювання регіонального механізму використання, охорони та рекультивациі земель, вкладення інвестицій у розвиток сільських районів; задіяння економічних стимулів для раціоналізації використання земель і підвищення родючості ґрунтів у сільських регіонах.

Системне реформування земельних відносин потребує здійснення державної кадастрової оцінки землі і переходу на систему земельних платежів, що формуються виходячи з рентної вартості землі. Зауважимо, що земельними платежами охоплено менше третини земельного фонду; встановлені низькі ставки платежів; існує велика кількість пільговиків, звільнених від платежів тощо. Вважаємо, що доцільно забезпечити здійснення наступних комплексних заходів, спрямованих на удосконалення системи земельних платежів в Україні: ставки земельних платежів повинні бути економічно зваженими і відповідати рентній прибутковості відповідної земельної ділянки; пільгове оподаткування має регулюватися розмірами і термінами сплати платежів і зборів; система платежів за землю повинна включати також і одноразові платежі за зміну цільового використання сільськогосподарських угідь, а також збори від трансакцій із землею.

Варто зупинитися на проблематиці попередження втрати міжнародної складової ренти стосовно найважливіших сировинних товарів та енергоресурсів. Нині недостатнім є митне регулювання експорту потенційно рентоносних видів сировини і продукції. Власне доцільно впроваджувати зважену тарифну політику, задіяти митні механізми вилучення ренти, удосконалення інфраструктури експорту і контролю за ним.

У рамках реалізації політики розвитку земельного ринку, регулювання рентних відносин в умовах реформування адміністративно-територіального устрою доцільно, на наш погляд, виділити наступні напрями:

по-перше, розвиток земельних відносин в Україні є довготерміновим динамічним процесом в умовах становлення ринкової економіки і земельна реформа має визначати умови, вимоги та обмеження щодо реформування рентних відносин, встановлювати їх пріоритети та стратегію реалізації;

по-друге, потребує наукового обґрунтування виокремлення у складі земельного фонду адміністративно-територіальних утворень країни земель загальнодержавного стратегічного призначення, а також забезпечення управління ними і збору відповідних платежів у державний бюджет;

по-третьє, стратегічною метою земельної політики у довгостроковій перспективі є створення високоефективної територіально збалансованої системи землекористування та високоякісного середовища життєдіяльності населення;

по-четверте, розвиток земельних відносин має бути спрямований на: забезпечення продовольчої безпеки і матеріально-фінансової стабільності територіальних громад; підвищення продуктивності використання земель до середньоєвропейського рівня; екологоорієнтований розвиток землекористування і формування ефективних ринків землі;

по-п'яте, реформування нормативно-правових механізмів регулювання ринку землі потребує опрацювання кадастру і реєстрації прав власності, порядку викупу землі для державних потреб, визначення земельної ренти, орендної плати, податків на землю тощо.

Підсумовуючи зазначимо, що національна модель розбудови та подальшого розвитку держави має забезпечувати інституційно-правову основу здійснення рентної політики з урахуванням можливостей ефективного управління природними ресурсами як державною власністю і повноцінного використання переваг

України щодо наявності та забезпечення виробництва власними природними сировинними ресурсами.

Список використаних джерел

1. Бородюк Н. Центр і території: конструктивний діалог цивілізованих партнерів / Н. Бородюк, І. Нагребецька // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 43. – 5 березня. – С. 6–7.
2. Петренко П. Шляхи модернізації бюджетного процесу / П. Петренко // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 46. – 12 березня. – С. 8.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – С. 141.

Двігун А.А. Приоритетные направления регулирования рентных отношений в условиях системного реформирования административно-территориального устройства Украины.

Проанализированы особенности развития земельных отношений в Украине. Выявлены основные принципы регулирования рынка земли в промышленно развитых странах и предложено их использование в отечественной практике. Обоснованы направления регулирования рентных отношений в условиях реформирования административно-территориального устройства.

Ключевые слова: рентные отношения, земельные отношения, реформирование административно-территориального устройства.

Dvigun A.O. Key Directions of Rent Relations Regulation in the Conditions of System Reform of Ukrainian Administrative-Territorial System.

The features of development of the land relations in Ukraine have been analysed. Basic principles of land market adjusting in the industrially developed countries have been and it is offered to adopt them in domestic practice. Directions of the rent relations adjusting in the conditions of administrative-territorial system reform have been substantiated.

Key words: rent relations, land relations, reformation of administrative-territorial system.

Надійшло 30.09.2008 р.