

П. В. Халімонначальник реєстраційної служби
Прилуцького міськрайонного управління юстиції Чернігівської області

СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ

У результаті теоретичного узагальнення та порівняння поглядів провідних науковців до визначення змісту механізмів державного регулювання ринку сільськогосподарських земель обґрунтовано власний підхід. Шляхом системного аналізу визначено інституційні шляхи реалізації завдань державної політики у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення. Представлено етапи формування стратегії розвитку державного регулювання земельних відносин: розробка і прийняття нового Земельного кодексу та Державної програми розвитку земельних відносин; налагодження економічних відносин та правових інституцій, які повинні враховувати зональні та регіональні особливості розвитку сільського господарства; аналіз головних тенденцій розвитку земельних відносин та врахування попереднього негативного досвіду; необхідно повернутися від спільно-часткової до спільно-сумісної форми власності на земельні частки (паї) без права виділення паю в натурі в цілісному масиві. Представлена схема інституціалізації механізмів державного регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення.

Ключові слова: державна політика, державне регулювання, управління, механізми, сільськогосподарські землі, стратегія.

Постановка проблеми. Земля є не лише найважливішою умовою просторового існування країн світу, а й головним економічним ресурсом суспільства та основним засобом виробництва в аграрній сфері [1]. Екологічно збалансований сталий розвиток території країни, продуктивне і раціональне використання земельно-ресурсного потенціалу можливе лише за умови суспільно-збалансованого використання природної земельної монополії та ефективного управління земельними ресурсами на основі виваженої державної регуляторної політики у сфері земельних відносин. Більшість цілей земельної реформи залишилися невиконаними, наприклад, у напрямку фінансування здійснено лише 15 % необхідних заходів. Тому подальші кроки щодо вдосконалення земельних відносин у країні повинні сформувати інституційне середовище функціонування відносин з ефективним економічним оборотом і обігом земель, із залученням земельного капіталу, раціонально-сталим земельним устроєм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика регулювання ринку сільськогосподарських земель представлена в працях вітчизняних науковців, а саме: В. Апопій, О. Бородіної, Б. Косович, М. Мацько, А. Мірошниченко, Л. Поліщук, А. Третяк, М. Федорова, О. Чаплигіна, М. Щурика та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Нами виокремлено протиріччя щодо поглядів на процес державного регулювання ринку сільськогосподарських земель. Не вирішеними залишаються питання щодо запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні у контексті реалізації стратегічних пріоритетів механізмів державного регулювання земельних відносин.

Метою статті є дослідження науково-прикладних засад формування ринку сільськогосподарських земель у контексті реалізації механізмів його державного регулювання.

Виклад основного матеріалу. Процес логічного завершення земельної реформи в аграрному секторі економіки в Україні потребує наукового обґрунтування інституціонального розвитку, що передбачає визначення та конкретизацію набору інструментів і методів здійснення заходів, спрямованих на раціональне землекористування та охорону природно-ресурсної сфери. Розробка таких підходів є першочерговим завданням та основою подальших дій у напрямі збереження та відтворення земельних ресурсів України. У зв'язку із цим подальший розвиток земельної реформи пропонуємо здійснювати на основі підходів зазначених на рис. 1.



Рис. 1. Основні шляхи логічного завершення земельної реформи*

*Джерело: розроблено автором.

Наведений рисунок дає змогу чітко визначити структуру підходів, спрямовану на завершення земельної реформи. Запропонована структурна схема не є вичерпною, але переконує у необхідності визначення концептуальних підходів до формування та здійснення ґрунтовних перетворень для завершення земельної реформи в Україні.

Відповідно до суспільних вимог, основними завданнями державної політики у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення повинні бути: зміцнення продовольчої безпеки країни; захист законних інтересів власників та користувачів земельних ділянок; покращання рівня зайнятості сільського населення та демографічного стану у сільській місцевості; забезпечення сталого землекористування, раціонального та ефективного використання земель; забезпечення сталого розвитку сільських громад; підвищення капіталізації та ліквідності землі як економічного активу; забезпечення справедливої ціни на землю та рівня плати за користування землею; запобігання уникненню фіскальних втрат і застосування тінювих схем ухилення від оподаткування, рейдерських схем захоплення земель, використання підставних осіб у разі набуття права власності та користування на землю; запровадження механізмів запобігання спекулятивним операціям та монополізації земель сільськогосподарського призначення.

Крім того, необхідно визначити інституційні шляхи реалізації завдань державної політики у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення шляхом: закріплення мінімальних норм зайнятості населення на одиницю площі

сільськогосподарських угідь; обмеження площі земель, що може перебувати у власності однієї особи; заборони на перепродаж земельних ділянок на певний строк; запровадження диференційованого розміру державного мита під час здійснення продажу земель, що пов'язано з експертною (ринковою) оцінкою земель; установлення певних вимог до потенційних покупців земельних ділянок; запобігання подрібненню земельних ділянок шляхом консолідації земель; заборони на зміну цільового призначення земельних ділянок, крім їх відчуження для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності; запровадження мінімального та максимального строку оренди земельних ділянок; підвищення розміру земельної ренти; запровадження прогресивної шкали плати за сільськогосподарські угіддя залежно від часу, протягом якого вони не використовуються; підтримка економічно активної частини сільського населення; удосконалення платності сільськогосподарського землекористування [2-3].

Прийняття нового законодавства практичне впровадження закріплених у ньому норм дозволить:

1) забезпечити інтереси держави як представника народу України під час включення сільськогосподарських земель до економічного обігу;

2) спрямувати фінансову активність при обігу сільськогосподарських земель в русло реального виробництва, підвищити ефективність сільськогосподарського виробництва шляхом виключення спекулятивних операцій на ринку земель;

3) припинити незаконне використання сільськогосподарських земель без належних правових підстав (невитребувані паї, запроєктовані польові шляхи, господарські двори, сінокоси і пасовища тощо);

4) досягти сталого землекористування за рахунок введення і реалізації проектів землеустрою, з еколого економічного обґрунтування сівозмін;

5) підвищити інвестиційну привабливість аграрного сектора та економіки України в цілому.

Узагальнивши результати досліджень і врахувавши перспективи на майбутнє, необхідно формувати стратегію розвитку державного регулювання земельних відносин, яка має включати такі етапи:

1. Розробку і прийняття нового Земельного кодексу та Державної програми розвитку земельних відносин. Численні зміни, внесені до чинного Земельного кодексу, який лише узаконив «указні» правові норми щодо паювання і приватизації земель, не дають позитивного результату.

Новий Земельний кодекс повинен кодифікувати всі напрацьовані земельні правові інституції та забезпечити реорганізацію і подальшу трансформацію земельних відносин, направивши їх у цивілізоване, суспільно важливе русло, забезпечивши формування і створення стійких високопродуктивних виробничих аграрних структур, головним чином кооперативного типу.

2. Налагодження економічних відносин та правових інституцій, які повинні враховувати зональні та регіональні особливості розвитку сільського господарства, традиційні інститути земельних відносин та соціально-економічний стан села. Неприйнятний підхід щодо необхідності суцільної деколективізації, а пропонувані кооперативні аграрні підприємства актуальні лише для частини регіонів. Узавши до уваги соціально-економічну та зональну специфіку, необхідно розробити регіональні державні програми, які б враховували особливості регіонів.

3. Аналіз головних тенденцій розвитку земельних відносин та врахування попереднього негативного досвіду, що потребує: припинення безоплатної приватизації земель за межами населених пунктів; інвентаризацію і передачу частини земель державної власності сільгосппризначення Державному фонду чи агентству земель; виділення та передача сільським й селищним радам громадські сінокоси, пасовища і городи в комунальну власність; представити

шляхи і відрегулювати державну позицію щодо домінування державної власності на землю.

4. Мораторій на обіг земель сільськогосподарського призначення необхідно зняти лише за умови, якщо обіг земель буде інституційно охоплений державним регулюванням та сформується відповідні інститути ринку земель. Економічний обіг земель сільськогосподарського призначення, необхідно підпорядкувати суспільним інтересам з питань консолідації земель, обов'язкового збереження природної родючості, цільового, продуктивного та раціонального використання, ввівши відповідні санкції, аж до вилучення земель.

5. Необхідно повернутися від спільно-часткової до спільно-сумісної форми власності на земельні частки (паї) без права виділення паю в натурі в цілісному масиві. Консолідоване спільно-сумісне використання в межах масиву повинно бути обов'язковою умовою і головним обтяжувальними елементом власності. До того ж введення поземельних книг і витягів замість державних актів зберігатиме актуальність і можливість реалізації права в частині продажу, обліку та внеску в кооператив. Особливо, це актуально для господарств що ведуть органічне землеробство і ретельно поліпшують властивості ґрунтів.

Розробка, схвалення та реалізація стратегії розвитку державного регулювання земельних відносин дозволить вирішити більшість проблем у цій сфері, а також створить прозорі, стабільні й ефективні механізми державного регулювання земельних відносин, дасть змогу сформувати інвестиційно-привабливий клімат, сприятиме розвитку землеустрою, забезпечить раціональне та ефективне землекористування.

Сучасна світова економіка характеризується кардинальними змінами у визначенні напрямів економічного прогресу. Основні акценти сьогодні переміщуються на прискорений розвиток, перехід до стратегії регулювання. Для країн з ринковою економікою регульовальна роль держави полягає у створенні найсприятливіших умов для проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, надання свободи дій там, де втручання держави зайве.

Державне регулювання розвитку ринкових відносин у земельній сфері можна визначити як систему цілеспрямованого організаційно-адміністративного та економічно санкціонованого, стимулюючого впливу держави на суспільні процеси і відносини щодо економічного обо-

роту й обігу земельних ділянок та прав на них, включаючи право володіння, користування і розпорядження відповідно до існуючих нор-

мативно-правових, інституційних, суспільних традицій та норм поведінки. На рис. 2 розкрито основні цілі державного регулювання.

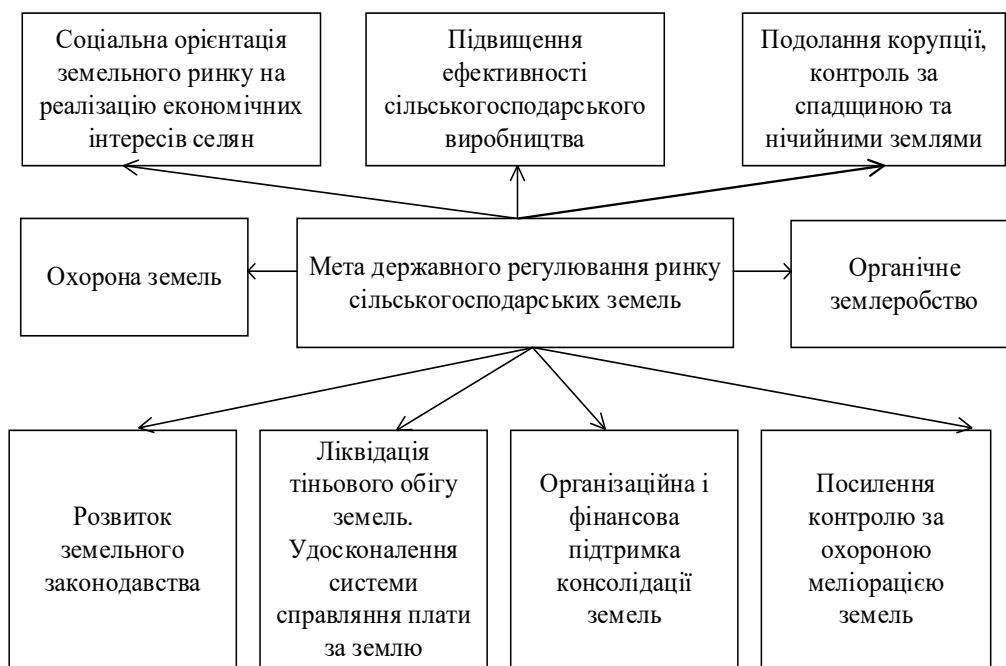


Рис. 2. Мета державного регулювання ринку земель

*Джерело: сформовано автором.



Рис. 3. Інституціалізація механізмів державного регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення*

*Джерело: сформовано автором.

Ідентифіковані принципи державної регуляторної політики в земельній сфері [4-5]:

- обґрунтування необхідності державного регулювання земельних відносин для недопущення дисбалансів у суспільній сфері;

- збалансованості інтересів – формування регуляторними чинниками балансу інтересів суспільства, окремих громадян, господарюючих суб'єктів і держави;

- актуальності – відповідність механізмів та методів регулювання нинішній суспільній потребі та відносинам з урахуванням можливих ризиків і фактів розвитку та впливу;

- позитивних результатів – позитивний вплив регуляторних дій держави, з отриманням економічних ефектів при незначних затратах ресурсів, висока окупність державних витрат;

- прогнозів і очікуваних перспектив – послідовність, стабільність регуляторної політики, системність розвитку у визначеному суспільному напрямку; плановий курс;

- урахування громадських інтересів, відкритість і функціональність громадського контролю на всіх етапах реалізації регуляторних норм держави [6-7].

Спираючись на вказані принципи державного регулювання земельного обороту і формування ринку земель, різні види економічного обігу для різних сегментів ринку земель держава повинна дотримуватися чіткої інституціалізації (розвитку) з використанням відповідних регулювальних методів (рис. 3).

Правова частина включає правові інституції, норми і правила, які визначаються передусім земельним законодавством і є обов'язковими для виконання. Їх здійснення контролюється органами державної влади, землевпорядною службою, судовими інстанціями.

Основою правової частини механізму управління земельними ресурсами можна вважати положення правового механізму управління, які закладені Конституцією України та Земельним кодексом України. На їхній базі вибудовуються основні елементи правового механізму управління. У зв'язку із загостренням ситуації у галузі земельних відносин та землекористування в Україні, необхідністю вирішення невідкладних проблем землеустрою та формування сталого землекористування у ринкових умовах розробка нормативно-правових актів є одним з головних завдань державного регулювання ринку землі [8].

Отже, для впорядкування земельних відносин необхідно розглядати земельні ресурси як

складову єдиного соціально-економіко-правового комплексу в триєдиному вимірі: як соціальний розвиток, що створює умови для життя та існування населення; як просторовий базис розміщення продуктивних сил, а також як предмет та засіб праці, що забезпечить раціональне використання землі і приведе не тільки до суттєвих змін у функціонуванні земельних відносин шляхом зменшення земель у відчуженні та нерозподільній спадщині, але й допоможе економіці в цілому. Тобто за такого вирішення визначених питань стає можливим формування адекватного механізму державного регулювання розвитку ринку сільськогосподарських земель та раціонального використання земельних ресурсів.

Висновки. Встановлено, що найбільш важливим в умовах сьогодення для України стає крок щодо формування інституту цивілізованого ринку землі. В цьому контексті для держави необхідним завданням залишається формування відповідного розвинутого нормативно-правового забезпечення, яке б спрямувало на вирішення питань гармонізації суспільних інтересів владу, бізнес та громаду. Вище запропоноване може бути суттєвою передумовою для забезпечення сталого розвитку. Визначено основні шляхи розвитку державного регулювання ринку сільськогосподарських земель. За такого вирішення визначених питань стає можливим формування адекватного механізму державного регулювання розвитку ринку сільськогосподарських земель та раціонального використання земельних ресурсів. Для логічного завершення земельної реформи в першу чергу потрібно виконати наступні умови: передача земель у трастове управління, боротьба з корупцією, децентралізація земельних відносин, прозорість земельних рішень, впровадження системи контролю за землями, удосконалення системи консервації земель, удосконалення системи обігу земель, розвиток ринку землі. Розвинуто науково-практичні положення при розробці, схвалені та реалізація стратегії розвитку державного регулювання земельних відносин, що дозволить розв'язати більшість проблем у цій сфері, а також створить прозорі стабільно діючі, ефективні механізми державного регулювання земельних відносин, дозволить сформувати інвестиційно-привабливий клімат, сприятиме розвитку землеустрою, забезпечить раціональне та ефективне землекористування.

Список використаної літератури:

1. Бородіна О., Прокопа І. Подолання структурних деформацій в аграрному секторі України: інституціоналізація і модернізація мало товарного сільськогосподарського виробництва. *Економіка України*. 2015. №4. С. 88-96.
2. Апопій В., Мацько М. Раціональне використання земель сільськогосподарського призначення : правові та економічні проблеми. *Екологічні, економічні та технологічні аспекти використання земельних ресурсів*: Матеріали міжнародного науково-практичного форуму, 19-21 вересня 2007р. Львів: Львів. держ. агроуніверситет. 2007. 515с.
3. Чаплигіна О.В., Шиян А.А. Фактори впливу на ціну земель сільськогосподарського призначення. *Вісник Вінницького політехнічного інституту*. 2011. №1. С. 36-40.
4. Третьяк А. Напрями формування державної земельної політики, або зміна пріоритетів земельної реформи. *Землевпорядний вісник*. 2008. № 1. С. 21-33.
5. Косович Б. Структура земельних відносин в Україні: економіко-правовий аспект. *Вісник Львівського державного аграрного університету: Економіка АПК*. 2004. №11(2) 563 с.
6. Мірошніченко А.М. Земельне право України: підручник / А.М. Мірошніченко. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 712 с.
7. Федоров М. М. Організаційно-економічні передумови формування ринку земель сільськогосподарського призначення. *Економіка АПК*. 2003. №1. С. 25-31.
8. Поліщук Л. Ринок землі: видимі й приховані ризики. *Землевпорядний вісник*. 2008. № 1. С. 9-21.

Халимон П. В. Стратегические приоритеты механизмов государственного регулирования рынка сельскохозяйственных земель

В результате теоретического обобщения и сравнения взглядов ведущих ученых к определению содержания механизмов государственного регулирования рынка сельскохозяйственных земель обоснован собственный подход. Путем системного анализа определены институциональные пути реализации задач государственной политики в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения. Представлены этапы формирования стратегии развития государственного регулирования земельных отношений: разработка и принятие нового Земельного кодекса и Государственной программы развития земельных отношений; налаживание экономических отношений и правовых институтов, которые должны учитывать зональные и региональные особенности развития сельского хозяйства; анализ основных тенденций развития земельных отношений и учета предыдущего негативного опыта; необходимо вернуться от совместно-долевой к совместно-совместимой формы собственности на земельные доли (паи) без права выделения пая в натуре в целостном массиве. Представленная схема институционализации механизмов государственного регулирования рынка земель сельскохозяйственного назначения.

Ключевые слова: государственная политика, государственное регулирование, управление, механизмы, сельскохозяйственные земли, стратегия.

Khalimon P. V. Strategic priorities of mechanisms of state regulation of the agricultural land market

As a result of theoretical generalization and comparison of views of leading scientists to determine the content of the mechanisms of state regulation of the agricultural land market, their own approach is justified. Institutional ways of realization of tasks of the state policy in the field of circulation of agricultural lands are defined by the system analysis. The stages of formation of the strategy of development of state regulation of land relations are presented: development and adoption of the new Land Code and the State program of development of land relations; establishment of economic relations and legal institutions that should take into account the zonal and regional features of agricultural development; analysis of the main trends in the development of land relations and taking into account previous negative experiences; it is necessary to return from the joint-partial to the joint-joint form of ownership of land shares (shares) without the right to allocate a share in kind in an integral array. The scheme of institutionalization of mechanisms of state regulation of the market of agricultural lands is presented.

Key words: state policy, state regulation, management, mechanisms, agricultural lands, strategy.