

УДК 332.3:330.341.1

О. В. ЛАЗАРЄВА

м. Миколаїв

lazareva1480@mail.ru

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА ТРАНСФОРМАЦІЯ РИНКУ ЗЕМЛІ

В статті розкриті заходи земельної політики, що забезпечують раціональне використання і охорону земель. Вказано, що їх основна мета полягає у забезпеченні раціонального використання і охорони земель, функціонуванні безперебійного ефективного сільськогосподарського виробництва.

Визначені напрями інституціоналізації землекористування, що спираються на екологічні, організаційні та фінансово-економічні важелі. Запропонована схема інституціоналізації землекористування та розкрита інструментальна база землекористування. В статті обґрунтовано, що інституції землекористування включають в себе такі підсистеми: політичну, економічну, соціальну, екологічну, організаційно-господарську та інші складові.

Ключові слова: ринок землі, інституціоналізація, сільськогосподарське землекористування, аграрна сфера економіки.

В Україні основні засади формування ринку земель визначені в Державній цільовій програмі розвитку українського села. Зокрема в ній відзначено, що ринок землі формується шляхом [3]:

- прийняття законів України про створення та функціонування ринку земель, ведення державного земельного кадастру, створення фонду земель державної власності та управління ними; створення єдиної системи реєстрації нерухомості, в тому числі земельних ділянок; сприяння розвитку інфраструктури ринку земель (земельні біржі, аукціони, конкурси тощо);
- удосконалення підходів до оцінки сільськогосподарських угідь з урахуванням ринкових умов; посилення захисту прав власників земельних ділянок і контролю за ціновою політикою на земельному ринку.

Проте в Україні відсутній повноцінний ринок земель, який міг би визначити або сформувати ефективного власника.

Тому вважаємо, що передчасним є висновок про те, що «формування прозорого земельного ринку земель сільськогосподарського призначення є логічним завершенням земельної реформи» [1, 219], оскільки сьогодні існує мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення.

Вагомий внесок у дослідженні питань інституційних засад формування землекористування зроблено у працях В. В. Горлачука

[2], Д. С. Добряка [4], А. Г. Мартина [7], А. М. Третьяка [10], А. Я. Сохничка [9], Л. О. Шашули [12] та ін.

Завдяки їх дослідженням сформовано основні положення, що визначають наукові уявлення про земельні ресурси, аспекти щодо створення інституту ринку землі та ін.

Але не зменшуючи ролі наукової доробки вчених, що вивчають тенденції розвитку сільськогосподарського землекористування, відзначимо, що цілий спектр питань, які набувають нових форм свого прояву в процесі функціонування ринкової економіки, залишається недослідженим. Сьогодні необхідним є прискорення інституціональних змін, оцінка впливу різних інституцій на розв'язання проблем у землекористуванні, впровадження заходів щодо ефективного інституційного розвитку аграрної сфери та землекористування. Саме цим проблемам і присвячена дана стаття.

Метою статті обґрунтування теоретико-методологічних засад щодо інституціональної трансформації ринку землі.

З огляду на це, поставлена наукова задача дослідити необхідність здійснення комплексу заходів щодо ефективного інституційного розвитку аграрної сфери та землекористування.

Успішний розвиток ринку землі може бути досягнутий за умови інституціонального забезпечення, що сприятиме його нормальному

функціонування, зокрема, наявності спеціалізованих установ, які організовуватимуть і проводитимуть земельні торги, створюватимуть мережу фінансово-кредитних установ для здійснення заставних операцій із земельними ділянками (головним чином земельних іпотечних банків) та суб'єктів оціночної діяльності для проведення нормативної та експертної грошової оцінки земель, надаватимуть консультаційні, посередницькі й інформаційні послуги через консалтингові, ріелторські підприємства і спеціалізовані інформаційні видання, здійснюватимуть підготовку у навчальних закладах кваліфікованих фахівців для роботи у сферу ринку землі тощо.

Інститути у сфері землекористування регулюють процес раціонального використання ресурсів. Досвід управління земельними ресурсами вказує на необхідність удосконалення методології інституціоналізації землекористування, що забезпечить ефективний його розвиток та сприятиме екологічнобезпечному його використанню. Це дає підстави зробити висновок, що формування належного інституціонального забезпечення є необхідним кроком для формування дієвої державної політики щодо раціонального використання земельних ресурсів.

Для подолання інституціональної недовершеності в сфері землекористування необхідно забезпечити умови щодо зміцнення його конкурентоспроможності, оптимізації структури землекористувань та застосування таких засобів ефективного земельного менеджменту, які б спроможні були створити всі умови для розвитку сучасного конкурентного ринкового середовища. При цьому важливим є те, що в рамках інституційного середовища має бути відображений екологічний вектор розвитку, що сприятиме еколого-економічній стабілізації довкілля.

Інституціоналізація пов'язана, перш за все, із впровадженням державних інструментів управління, що потребує розв'язання таких завдань:

- обґрунтування ринкових пріоритетів земельної реформи на прогностичний період, що потребує розробки плану очікуваного стану організації використання земель різних категорій та форм власності;

- розробка принципів, методів та механізмів управління землекористуванням, з врахуванням багатокладності економіки, застосовуючи важелі впливу на суб'єкти господарювання на землі щодо забезпечення раціонального використання й охорони земель;
- формування інструментів системи управління землекористуванням, орієнтованих на прийняття ефективних управлінських рішень;
- обґрунтування функцій та зв'язків між компонентами організаційної підсистеми управління земельними ресурсами і землекористуванням, що передбачає здійснення розподілу повноважень на міжвідомчому рівні у сфері землекористування, усунення міжвідомчих неузгодженостей в галузі земельних відносин;
- розробка загальнодержавної та регіональних програм використання та охорони земель, складання схем та проектів землеустрою, що сприятиме забезпеченню оптимальної структури агроландшафтів, землеволодінь та землекористувань;
- проведення грошової оцінки земельних ділянок України за єдиною уніфікованою методикою та створення на основі цього інформаційно-реєстраційної системи земельного кадастру, що дозволить забезпечити економічно доцільну основу для проведення операцій з обігом земельних ділянок;
- консолідація зусиль, спрямованих на розробку та реалізацію Концепції раціонального землекористування і відповідно до цього формування пріоритетів державної земельної політики.

Основна мета приведених заходів земельної політики полягає у забезпеченні раціонального використання і охорони земель, функціонуванні безперервного ефективного сільськогосподарського виробництва.

При визначенні інституціональних особливостей землекористування слід враховувати, що земля є унікальним та особливим ресурсом. При цьому, завжди є необхідність забезпечити пріоритет тих чи інших суспільних інтересів. Але це потребує таких скоординованих дій, які б захищали права землевласників та землекористувачів. Проте власність на землю не повинна надавати землевласнику необмежене право розпоряджатися нею.

Регламентація рівня втручання має спиратися на адміністративно-правову та економічну основу.

Відзначимо, що інституції імплементують такі підсистеми: політичну, економічну, соціальну, екологічну, організаційно-господарську та інші складові.

Політична підсистема інституціоналізації включає формування відповідного нормативно-правового забезпечення, спрямованого на створення інституту цивілізованого ринку землі.

Виходячи із повноважень, які покладені на місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин, завданням територіальних органів земельних ресурсів є не підготовка проектів рішень або висновків органів місцевого самоврядування, а внесення пропозицій відповідному органу місцевого самоврядування з питань у сфері земельних відносин.

Їх повноваження базуються на наступному:

- територіальні органи беруть участь в організації й проведенні за дорученням місцевої державної адміністрації або/та за угодою з відповідною радою земельних аукціонів і конкурсів, визначають стартову ціну земельної ділянки;
- здійснюють заходи щодо розвитку ринку земель, вносять пропозиції відповідній раді та місцевій державній адміністрації стосовно розвитку кредитних відносин і вдосконалення системи оподаткування;
- надають юридичним та фізичним особам довідки з нормативної грошової оцінки земельних ділянок;
- вносять пропозиції Держземагенству України з питань розробки землевпорядної документації, ціноутворення;
- використовують в установленому законодавством порядку бюджетні кошти для реалізації програм освоєння нових технологій, іншої науково-технічної діяльності у сфері раціонального використання та охорони земель;
- контролюють дотримання суб'єктами господарювання встановлених вимог до виконання землевпорядних та землеоціночних робіт і подають Держземагенству України пропозиції щодо надання,

переоформлення та анулювання ліцензій на відповідні види робіт;

- розглядають згідно із законодавством справи про адміністративні правопорушення і в межах своїх повноважень приймають відповідні рішення.

Крім того, відділи Держземагенства в регіоні здійснюють свої повноваження безпосередньо і через територіальні підрозділи системи органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів на відповідній території та ведуть контроль за фінансово-господарською діяльністю міських та районних управлінь(відділів) земельних ресурсів на відповідній території.

Аналіз функцій органів виконавчої влади з питань управління земельними ресурсами свідчить, що питання, які входять до їх компетенції, характеризуються міжвідомчими незгодженостями. Головною причиною такої ситуації є втрата державою функцій управління земельними ресурсами і відсутність єдиної земельної політики, що унеможливило регулювання земельних відносин за допомогою державних важелів [8, 83].

Багато функцій дублюються, повноваження окремих Міністерств та відомств переплітаються, чим створюються певні утруднення при прийнятті науково обґрунтованих управлінських рішень щодо раціонального використання і охорони земель. Тому виникають запитання, кому надати перевагу при вирішенні питань, що стосуються прийняття того чи іншого управлінського рішення – Міністерству аграрної політики та продовольства України чи Держземагенству України або Міністерству екології та природних ресурсів.

Дублювання та розпорошеність повноважень у сфері управління землекористуванням між численними міністерствами та відомствами породжує загальну безвідповідальність. Існуючий порядок розпорядження землями державної власності не враховує того, що органи місцевого самоврядування, Кабінет Міністрів України, державні адміністрації є органами загальної компетенції і фактично не мають у своєму складі фахівців, зі спеціальною освітою, але вирішують питання щодо управління земельними ділянками. Фактично ж, підготовка рішень щодо розпорядження земельними ділянками здійснюється

державними органами земельних ресурсів. Але остаточне рішення щодо розпорядження землями державної власності приймається не органами земельних ресурсів, а органами загальної компетенції, через що знижується відповідальність за зміст підготовлених пропозицій або наданих погоджень.

Функціонування єдиної системи управління землекористуванням ускладнюється і через те, що розпорядження земельними ділянками державної власності здійснюється різними органами, через що ускладнюється реалізація єдиних засад земельної політики у державі.

Для усунення цих недоліків фахівці [5, 38] пропонують надати повноваження із розпорядження земельними ділянками державної власності спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

Варто зазначити, що така постановка питання є небезпечною з точки зору управлінської проблеми, що вирішується, оскільки центральні органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів не спроможні вирішувати складні земельні питання. Цю функцію повинні вирішувати ради (районні, обласні, селищні).

Необхідно сконцентрувати функції щодо купівлі-продажу земель держави, передачі їх в оренду та постійне користування, здійснення контролю за їх екологічним станом в одному державному органі управління. Наші дослідження свідчать, що зазначені повноваження і відповідальність мають бути покладені на Головне управління Держземагенства України. Доцільним є створення державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель, яка повинна ефективно співпрацювати з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування і прокуратури.

Є підстави вважати, що спільними зусиллями можна забезпечити узгоджену діяльність державних органів управління у галузі земельних відносин, розвинути демократичні засади управління по всій ієрархічній вертикалі, забезпечити науковообґрунтоване розмежування прав, обов'язків і відповідальності суб'єктів управління, створити чітку систему контролю за раціональним викорис-

танням і охороною земель, що в кінцевому підсумку забезпечить ефективність організаційної структури системи управління землями на загальнодержавному і місцевому рівнях в умовах ринкових відносин.

Нині важливо скоординувати роботу міністерств та відомств, на яких покладені повноваження управління використанням і охороною земель шляхом оптимального розподілу властивих їм функцій, що дасть змогу забезпечити єдину науково обґрунтовану стратегію розвитку земельних відносин на тривалу перспективу.

Щоб забезпечити логічну систему управління землями, необхідно створити ієрархічну підпорядкованість по всій вертикалі – від Президента до рівня територіальних громад.

Відзначимо, що повноваження у сфері управління землекористуванням покладені на обласні, районні відділи головного управління Держземагенства, які є вищими територіальними органами з питань використання земельних ресурсів на місцевому (регіональному) рівні та керуються у своїй діяльності Конституцією України, законами України, Указами Президента України і Кабінету Міністрів України, наказами Держземагенства та Положеннями про головне управління земельних ресурсів.

Важливим органом державного управління землекористуванням на регіональному рівні є місцеві державні адміністрації, до компетенції яких в галузі земельних відносин належить розпорядження землями державної власності в межах, визначених Земельним кодексом України; участь у розробленні та забезпеченні виконання загальнодержавних і регіональних програм з питань використання та охорони земель; координація здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель; координація діяльності державних органів земельних ресурсів та вирішення інших питань у галузі земельних відносин [11, 153].

Звернемо увагу, що розпорядження землями державної власності усіма органами виконавчої влади породжує низьку економічну ефективність їх використання. Розпорядником однієї й тієї ж земельної ділянки державної власності часто одночасно виступа-

ють районні та обласні державні адміністрації, Кабінет Міністрів України і ін.

Інструментами економічного регулювання є запровадження економічного стимулювання трансформації деградованих та малопродуктивних земель сільськогосподарського призначення під заліснення або кормові угіддя, що сприятиме стабілізації агроландшафтів. Враховуючи, що господарська діяльність на землі пов'язана з великою кількістю ризиків, важлива роль належить такому інституту економічного регулювання як страхування, що дозволить захистити суб'єктів господарювання на землі від несприятливих погодних умов, коливання врожайності культур та ін.

Організаційно-господарська підсистема землекористування передбачає застосування широкого кола чинників, що спрямовані на раціональне використання землі. Одним з них є оренда, яка спрямована на оперативну адаптацію сільськогосподарських підприємств до умов ринкової економіки та сприяє розвитку підприємницької активності. Проте існуючий на сьогодні інститут орендних відносин потребує вдосконалення. Так, діючи на даний час «правила гри» спонукають орендаря до безвідповідальності, а у селянина формується стереотип байдужого ставлення до своєї власності як джерела доходу. Причина цього криється у відсутності захисту прав селянина та у відчутті тимчасовості бізнесу, що функціонує на орендованих землях. На думку фахівців [6], це є головним інституціональним парадоксом, що стримує утвердження ефективного, конкурентоспроможного аграрного підприємництва, економічно відповідального перед суспільством і державою.

Екологічна підсистема передбачає дотримання норм раціонального використання та охорони земель. Відповідно ж вирішення екологічних проблем вбачаємо у збільшенні в структурі землекористування частки природних ландшафтів, забезпечуючих екологічну цілісність. Це активізуватиме підвищення рівня використання продуктивних сил природи, дозволить реалізувати екологічні пріоритети формування регіональної земельної політики.

Раціональна поведінка суб'єктів господарювання на землі повинна бути спрямована

на досягнення такої конкурентної стратегії, яка передбачає володіння суб'єктами господарювання на землі як фактичною інформацією, що включає поточні події, які відбуваються в економіці господарювання, так і прогностичною, що передбачає прогностичні очікування на подальший розвиток подій та аналітичною інформацією, що передбачає оцінку взаємозв'язку явищ, які відбуваються в економіці, їхній вплив на динаміку землекористування, на подальший розвиток ситуації суб'єкта господарювання на землі.

В узагальненому вигляді схема інституціонального забезпечення ринку землі представлена наступним алгоритмом (рис 1).

Розглянуте інституціональне забезпечення ринку землі має своїм завданням сприяти формуванню інноваційних орієнтирів у землекористуванні, оскільки сьогодні не створено інфраструктури цивілізованого обігу земель, не вживаються заходи щодо ефективної політики раціонального землекористування, в результаті чого впродовж тривалого часу використання землі здійснюється переважно без чітко окресленого еколого-економічного та соціального обґрунтування.

Інституціоналізацію виробничих і земельних відносин у процесі використання земель слід розглядати в економічному, політичному, соціальному, духовному та культурному контексті, використовуючи кращі традиції господарської діяльності на землі, неформальні норми поведінки людей на основі підприємницької етики, оскільки вони визначають суть і специфіку комплексного і збалансованого розвитку сільськогосподарського землекористування.

Враховуючи, що земельна політика не призвела до радикального й ефективного оновлення сільськогосподарського виробництва, до пожвавлення інституційних процесів в інших галузях виробництва, до підвищення добробуту населення, необхідно комплексно вирішувати проблеми розвитку земельних відносин на ринкових засадах у поєднанні з економічними реформами у державі в цілому.

Змістовне осмислення інноваційних цінностей у сільськогосподарському землекористуванні вказує на можливість зміцнення нових інститутів, які слід розглядати як

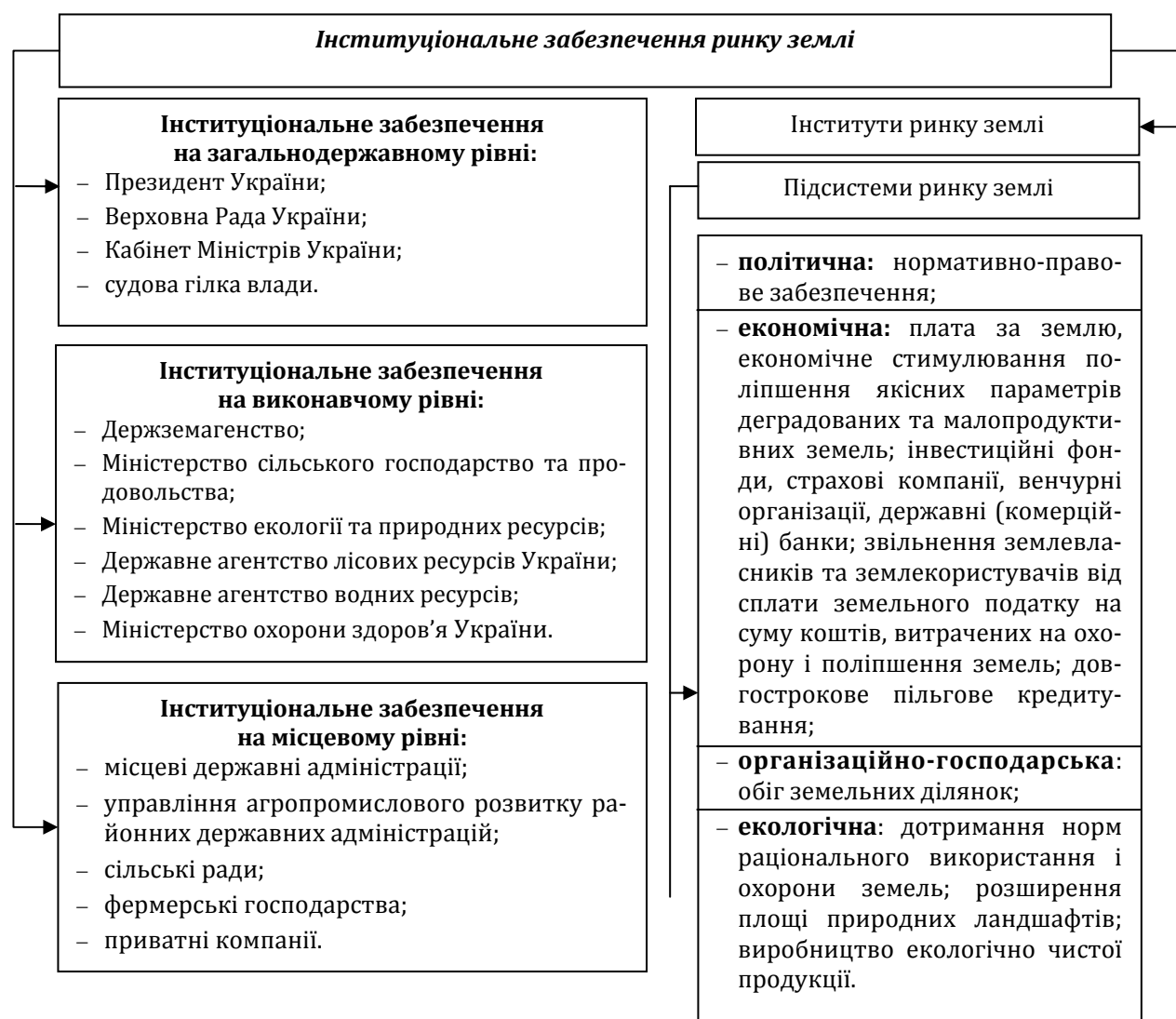


Рис. 1. Інституціональне забезпечення ринку землі в Україні

інституціональну трансформацію, першооснову, що генерує внутрішні і зовнішні умови виведення аграрного сектора економіки на шлях його ефективного розвитку, а відтак національної економічної системи на вищий рівень суспільних цінностей. В роботі висвітлено, що основними заходами ефективної земельної політики є обґрунтування ринкових пріоритетів земельної реформи на прогностичний період; розробка принципів, методів та механізмів управління землекористуванням; формування інструментів системи управління землекористуванням; обґрунтування функцій та зв'язків між компонентами організаційної підсистеми управління земельними ресурсами і землекористуванням; розробка загальнодержавної та регіональних програм використання та охорони земель;

проведення грошової оцінки земельних ділянок за єдиною уніфікованою методикою та створення на основі цього інформаційно-реєстраційної системи земельного кадастру; консолідація зусиль, спрямованих на реалізацію стратегії розвитку раціонального землекористування. Обґрунтовано інституціональне забезпечення ринку землі в Україні, яке базується на органічному поєднанні наступних підсистем ринку землі: політичної, економічної, організаційно-господарської та екологічної.

Тому перспективи подальших досліджень у цій площині полягають у конкретному врахуванні та впровадженні у практику інституціональних підходів на основі економіко-математичної моделі оптимізації землекористування.

Список використаних джерел

1. Гаража О. П. Державне управління землями сільськогосподарського призначення у сучасних умовах / О. П. Гаража // Державне управління та місце самоврядування. — 2012. — № 12. — С. 219.
2. Горлачук В. В. Еколого-економічні проблеми раціонального землекористування Західної України. — Львів, 1996. — 212 с.
3. Державне агентство земельних ресурсів [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/printable_article?art_id=131639.
4. Добряк Д. С. Ефективність екологобезпечного землекористування в Україні в ринкових умовах / Д. С. Добряк, В. М. Будзак, О. С. Будзак // Економіка України. — № 7 (620). — 2013. — С. 84.
5. Євдокимов М. Земельна політика держави: основні проблеми та напрями її формування / М. Євдокимов, О. Кравченко // Землевпорядний вісник. — 2006. — № 2. — С. 37—42.
6. Малік М. Й. Інституціоналізація аграрного підприємництва: трансформація та ефективність / М. Й. Малік, О. Г. Шпикуляк // Економіка АПК. — 2010. — № 7. — С. 132—139.
7. Мартин А. Г. Правове регулювання ринку землі в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення [Електронний ресурс] / А. Г. Мартин. — Режим доступу: zsu.org.ua/andrij.../72-2011-01-17-11-27-50.
8. Прилуцький А. М. Інституційні умови становлення й розвитку аграрного ринку / А. М. Прилуцький // Парадигмальні зрушення в економічній теорії XXI ст.: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. — К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка. — 2012. — С. 283—286.
9. Сохнич А. Я. Проблеми використання і охорони земель в умовах ринкової економіки. — Львів: Українські технології, 2002. — 252 с.
10. Третяк А. М. Стан та проблеми управління земельними ресурсами / А. М. Третяк // Вісник аграрної науки. — № 8 (580). — 2001. — С. 5.
11. Управління землекористуванням: підручник / В. В. Горлачук, О. М. Гаркуша, В. Г. В'юн та ін.; за ред. В. В. Горлачука. — Миколаїв: Іліон, 2006. — 376 с.
12. Шашула Л. О. Особливості інституціоналізації еколого-орієнтованого землекористування / Л. О. Шашула // Економіка природокористування і охорони довкілля: Збірник наукових праць / РВПС України НАН України. — К.: РВПС України НАН України, 2007. — С. 233—240.

О. LAZAREVA

Mykolaiv

INSTITUTIONAL TRANSFORMATION OF THE LAND MARKET

Given that in Ukraine there is no full-fledged land market, which could define or create effective owner, it is necessary to accelerate institutional change, impact assessment of various institutions to solve problems in land use, for effective implementation of the institutional development of the agricultural sector and land use. This article devoted to such problems.

The mission of the article is to describe theoretical and methodological framework for institutional transformation of the land market. Given that, the science task is created to investigate the need for a set of measures for effective institutional development of the agricultural sector and land use.

The article stated, that the process of overcoming institutional imperfection in land use needs to provide an environment to strengthen competitiveness, optimize the structure of land use and the use of such means of effective land management, which would have been able to create all conditions for the development of modern competitive market environment. Disclosed land policy measures to ensure rational use and protection of land. Indicated that their main goal is to uninterrupted operation of efficient agricultural production.

Directions institutionalization of land, based on environmental, organizational, financial and economic instruments. The scheme of the institutionalization of land use and land use tool base was proposed. The article proved that land use institutions include the following subsystems: political, economic, social, environmental, organizational, economic and other components.

Key words: land market, institutionalization, land utilization, agrarian sector of economy.

Е. В. ЛАЗАРЄВА

г. Николаев

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ РЫНКА ЗЕМЛИ

В статье раскрыты способы эффективной земельной политики, которые обеспечивают рациональное использование и охрану земель. Указано, что их цель состоит в обеспечении рационального использования и охраны земель, функционирование безперебойного эффективного сельскохозяйственного производства.

Определены направления институционализации землепользования, которые опираются на экологические, организационные и финансово-экономические рычаги. Предложена схема институционализации землепользования и раскрыта его инструментальная база. В статье обосновано, что институции землепользования включают в себя такие подсистемы: политическую, экономическую, социальную, экологическую, организационно-хозяйственную и другие составляющие.

Ключевые слова: рынок земли, институализация, сельскохозяйственное землепользование, аграрная сфера экономики.

Стаття надійшла до редколегії 15.09.2015