

А. К. Мусаева,
аспірант, РВУЗ "Крымский инженерно-педагогический
университет"

О ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ ВЗАИМОСВЯЗИ УЧРЕЖДЕНИЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ РЫНКА ЗЕМЛИ

*Рассмотрена проблема взаимоотношений между учреждениями
инфраструктуры рынка земли в Украине.*

*The problem of interrelation between establishments of infrastructure
of market of earth is considered in Ukraine.*

*Ключевые слова: инфраструктура рынка земли, Государственный зе-
мельный банк, Государственный комитет по земельным ресурсам, регу-
лирование земельных отношений.*

ВВЕДЕНИЕ

Украина располагает огромными земельными сельскохозяйственными ресурсами, площадь которых составляет более 41,8 млн га. Это бесценное национальное богатство — основа решения многих социально-экономических проблем страны.

Анализ становления, развития новых форм земельных отношений в Украине позволили разработать принципиально новые подходы к земельной собственности и хозяйствованию на земле, осознать необходимость многоукладной экономики, платности землепользования, повысить результативность правовых и экономических методов управления земельным фондом, охраны земель и их защиты от деградации.

В экономической литературе появились разные предложения по совершенствованию органов управления земельными отношениями. Так, например, Данилишин Б. рекомендует сформировать Министерство территориального развития и земельных отношений [1, с. 5]. Загурский О.М. между государством и инфраструктурой земельного рынка ставит Фонд управления государственными землями [2]. Саблук П. считает, что нет необходимости в земельном банке. Такие операции, по его словам, могут успешно осуществлять действующие коммерческие банки [6]. А Михасюк И. говорит о необходимости создания Государственного земельного банка [8].

Однако совершенно ясно, что сформировать земельные отношения в Украине необходимо, тем более что сформировались различные теоретические подходы к организации рынка земли в Украине. Данное исследование в преддверье открытия рынка земли в Украине актуально, так как не приня-

ты необходимые законодательные акты, нет однозначного мнения относительно инфраструктуры рынка, не ясно, какие учреждения и каким образом должно происходить регулирование земельных отношений.

ПОСТАНОВКА ЦЕЛИ ИССЛЕДОВАНИЯ

В статье рассмотрим подробнее особенности земельных отношений и их регулирования в условиях формирования рыночных отношений. Целью исследования является изучение проблемы взаимоотношений между учреждениями инфраструктуры рынка земли в Украине. Для этого рассмотрим сложившиеся земельные отношения в Украине и покажем необходимость их реформирования.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Сложная природа земельной реформы, ее острое социальное значение требуют особого внимания к совершенствованию системы управления земельными отношениями в Украине. Необходимо обоснование взаимосвязи различных государственных органов в регулировании рынка земли и земельных отношений.

Рассмотрим, как строилось управление земельными отношениями в начале аграрной реформы в Украине.

В 1991 г. на базе Главного управления землепользования и землеустройства Министерства аграрной политики создали Государственный комитет по земельной реформе. В 1992 г. его переименовали в самостоятельный Государственный комитет по земельным ресурсам (далее по тексту — Госкомзем). Этот специальный уполномоченный орган по статусу должен был формировать земельную политику и реализовывать ее.

Главные задачи Госкомзема Украины следующие: координация проведения земельной реформы; создание условий для равноправного развития всех форм собственности на землю и хозяйствования; организация проведения работ, связанных с разгосударствлением и приватизацией земель; содействие паеванию земель в коллективных сельскохозяйственных предприятиях; развитие крестьянских (фермерских) хозяйств; осуществление государственного контроля по использованию и охраны земли; разработка и реализация государственных и региональных программ рационального использования и охраны земли, восстановления плодородия грунта; улучшение естественной среды; определение механизма и этапов реализации этих программ; обеспечение ведения мониторинга земель и государственного земельного кадастра; проведение землеустройства и т.д.

В перечисленных функциях нет функции государственной регистрации земельных участков. Это всегда было прерогативой Министерства юстиции Украины. Однако в состав Госкомзема такое управление было включено.

Следует согласиться с Третьяком А. [3, с. 28] с тем, что название "Государственный комитет по земельным ресурсам" не совсем удачное, поскольку земля как природный ресурс используется только в сельском, лесном хозяйствах и отчасти на природоохранных территориях.

Однако этот институт должен был формировать земельные отношения, на разных уровнях регулировать их, поэтому он должен называться более точно — Государственный комитет по земельным отношениям. И такое учреждение нужно всегда, так как земельные отношения постоянно совершенствуются — с развитием производительных сил, интенсивностью использования земли, изменением стандартов, норм и правил отношений между хозяйствующими субъектами.

Фактическим тормозом земельной трансформации в Украине выступил сам Госкомзем, который должен решать вопросы земельно-регулирующей политики, контроля, информационно-аналитические, производственной деятельности и предоставления платных услуг. И это все в одном государственном учреждении. Также считает Сафонова В.И. и при этом уточняет, что "за последние годы он (Госкомзем) превратился в "монстра" с необъятными функциями. Комитет подчинил себе главный и 25 региональных институтов землеустройства, государственное предприятие "Центр государственного земельного кадастра при Госкомземе Украины" с 25 филиалами" [4].

Из вышесказанного следует, что Госкомзем необходимо реорганизовать: как государственной организации платные услуги следует передать корпоративному научно-производственному объединению по землеустройству и земельному кадастру и вывести его из состава Госкомзема. Необходимо сделать самостоятельным контролирующим органом — Инспекцию государственного контроля использования и охраны земель.

Часть существующих функций Госкомзема можно передать Минюсту (ведение государственного реестра прав на недвижимое имущество), а Минохранны окружающей среды могло бы осуществлять государственный контроль использования, охраны земель и их мониторинг. На базе же оставшихся после этих реорганизаций подразделений Госкомзема, хозрасчетных главного и региональных государственных предприятий по землеустройству, Центра государственного земельного кадастра следует создать Государственный комитет по земельным отношениям или Национальное агентство земельных отношений.

Основные функции такого Государственного комитета по земельным отношениям: формирование государственной политики в сфере регулирования земельных отношений, осуществление земельно-регулирующей политики в сфере использования и охраны земель; координация работ по земельной реформе; осуществление землеустройства; организация земельного кадастровых работ и обеспечение ведения государственного земельного кадастра (зонирования земель, учета количества и качества земель, государственной регистрации земельных участков, оценки земель).

Такая деятельность Государственного комитета по земельным отношениям нуждается в правовой базе, которая сегодня не совершенна. Не приняты законы "О государственном земельном кадастре", "О правовых основаниях отчуждения земель частной собственности", "О рынке земель", "О земельном (ипотечном) банке", "Об использовании земель рекреационного назначения", "Об использовании земель оздоровительного назначения", "Об использовании земель историко-культурного назначения", "О землях промышленности", "О правовом режиме земель особой охраны". В 2003 г. принят Закон "О землеустройстве", но работы по землеустройству сельскохозяйственных предприятий, а также землевладения и землепользования других категорий земель прекращены.

На основании статьи Данилишина Б. составим схему структуры управления земельными отношениями в Украине (рис. 1). Данилишин Б., прежде чем обосновать схему управления земельными отношениями, пишет, что все существовавшие (включая Госкомзем) государственные органы управления не сумели эффективно использовать украинскую землю в Украине [1].

Данилишин Б. — один из первых, в чьих исследованиях отразился протест такому мощному учреждению, как Госкомзем: "...все существовавшие (включая Госкомзем) государственные органы управления не сумели эффективно использовать украинскую землю". Он пишет, что экономического и экологического критериев прогресса в развитии земельных отношений не достигнуто: 6—8 млн га земельной площади исключено из оборота. Развитие земельных отношений сводится к тому, что распаеванные участки только выделяются в натуре" [1, с. 6].

Данилишин Б. также разделяет идею



Рис. 1. Предлагаемая структура управления земельными отношениями

создания Государственного земельного банка, но в структуре предлагаемого им Министерством территориальной и земельных отношений.

Но мы считаем, что Государственный земельный банк — это отдельное государственное учреждение, подчиняющееся Министерству финансов Украины.

Следует подчеркнуть, что Госкомзем резко выступал против организации Государственного земельного банка, так как для учета земельных ресурсов в составе Государственного земельного банка должны быть созданы подразделения, которые будут осуществлять финансовый контроль рынка земли, землевладельцев и законных изменений сделок купли-продажи земли, изменений денежной оценки (стоимости земли) [5].

Несомненно, функции земельного банка по учету земли отличаются от функций землеустроительных органов, которые готовят землеустроительные документы, но финансовый контроль должен обеспечить Государственный земельный банк.

Саблук П. в своей книге "Развитие земельных отношений в Украине" несколько раз обращается к идее создания Земельного банка Украины. Автор участвует в дискуссии о создании банка: "Опираясь на миф о высокой ликвидности земель сельскохозяйственного назначения, возникает мысль о необходимости создания земельного ипотечного банка как способа, который решит все вопросы, связанные с ипотечным кредитованием... Тем не менее, для этого не нужен земельный банк. Такие операции могут успешно осуществлять действующие коммерческие банки. Формирование земельного ипотечного банка является, по сути, формированием карликового универсального коммерческого банка, а их и так достаточно" [6, с. 285].

С таким пониманием роли государственного (а не коммерческого) земельного банка согласиться нельзя. Нами поднимается вопрос не об ипотечном банке, а о государственном земельном банке — одном из организаторов рынка земли.

Нами выдвигается идея обязательного создания Государственного земельного (ипотечного) банка с основными функциями (не считая традици-

онных функций банков):

- 1) организация рынка земли и получение платы при ее купле-продаже;
- 2) ипотечное кредитование под залог земельной собственности;
- 3) участие в выполнении государственных целевых программ по поддержке аграрного сектора;
- 4) контроль над качеством земель и мелиоративным состоянием, в которые вложены большие государственные средства;
- 5) внедрение системы экономических и юридических санкций за ухудшение качества, уничтожение почвенного покрова [7];
- 6) получение государственного налога на землю и единого фиксированного налога сельскохозяйственных предприятий.

Государственный земельный банк становится организатором рынка земли и органом государственного контроля по сохранению земельных ресурсов, увеличению эффективности их использования. Вот почему Михасюк И.Р. и Косович Б. считают, что: "Земля как средство производства во всем свете дорожает. Дорожают и наши украинские черноземы и земли городов. В этих условиях государство обязано регулировать процесс земельных отношений посредством земельного банка. Так как совершенно очевидно, что никто — ни Правительство, ни Президент, ни Парламент — не сможет навести порядок с землей. Это под силу только земельному банку" [8, с. 207].

Будзяк В.М. считает, что "на региональном уровне основными структурными элементами рынка земель сельскохозяйственного назначения должны стать, с одной стороны, региональные ипотечные банки и финансово-кредитные учреждения, а с другой — местные органы власти, которые следует наделить правами регистрации земельных соглашений. При этом центром перераспределения земель в регионе должен стать соответствующий региональный или местный земельный аукцион (аукционы). В этом случае пошлина за покупку земли должна поступать в полном объеме местным территориальным обществам и направляться на решение их социально-экономических проблем" [9].

Мы согласны с мнением Будзяка В.М. о роли земельных (ипотечных)



Рис. 2. Схема взаємодії та взаємоконтролю державних органів управління земельними відносинами в умовах ринку землі

банков і о том, що пошлина за покупку землі може бути використана місцевими органами влади в цілях удосконалення соціального розвитку села. Однак наділяти місцеві органи влади правом реєстрації нових власників землі і їх земельних ділянок — помилка. Іменно місцеві органи влади, володіючи земельними ресурсами, стануть джерелом багатьох корупційних операцій, особливо переведення сільськогосподарських земель у несільськогосподарські. Багаторазова прокурорська практика об'явила сотні незаконних операцій з землею в АР Крим [10].

Обов'язковим умовою торгів є збереження цільового призначення і цільового використання земельного ділянки. Якщо земельний ділянку не куплено на повторних торгах, він може бути викуплено в муніципальній власності без зміни цільового призначення використання земельного ділянки. В якості обов'язкового додатку до угоди про іпотеку земельного ділянки повинен бути план даного ділянки.

Пропонується проект взаємодії установ ринку землі (рис. 2), в якому показано взаємодію установ ринку землі.

Схема (рис. 2) показує процедуру оформлення покупцем документації на земельний ділянку в установі Державного комітету по земельним відносинам і отримання землебудівельних документів, які реєструє в установі Державного управління реєстрації прав на нерухоме майно і Ісполком місцевих рад.

Покупець має право звернутися за іпотечною ссудою в державний земельний банк, який видасть ссуду за спеціальними ставками за залогу земельної власності. Інспекція державного контролю використовує

владу, охорони земель і їх моніторингу спостерігає за процесом придбання власності. В разі спірних питань по земельним відносинам державний земельний суд вирішує ці питання на правовій основі.

Такий механізм купівлі-продажу, контролю процесу становлення нових земельних відносин, де власником землі стає її власник, який зацікавлений в збереженні і збільшенні її плодючості.

На наступному етапі повинно бути завершено остаточне формування системи купівлі-продажу землі. Основним інструментом її рефінансування повинні стати цінні емісійні іпотечні документи — закладні листи, забезпечені залогами земельних ділянок і іншої нерухомості, правами вимог по іпотечним кредитам (закладним). По суті закладні листи відносяться до категорії найбільш надійних цінних документів після державних.

Важким інструментом, забезпечуючим легітимність залогових операцій, є створення Земельної біржі і Земельного суду України. Пакет документів, регламентуючих діяльність земельної біржі, включає: устав біржі, учасницький договір, порядок, правила діяльності, структуру біржі, регламент біржевого комітету, положення про генерального директора біржі, про формування і використання резервного фонду біржі і інші документи. Земельна біржа України повинна об'єднати діяльність регіональних земельних бірж.

ВИВОДИ

Обобщая вищесказанное, отметим, что совместная деятельность Государственного земельного банка и Земель-

ной биржи Украины позволит обеспечивать в стране, ее регионах инвестиционное и кредитное содействие проведению земельных преобразований и развитию оборота земли; инвестиционную и кредитную поддержку агропромышленного комплекса, обустройства населенных пунктов, индивидуального жилищного строительства, программ повышения плодородия и охраны земель; осуществление операций со средствами земельных платежей.

Государственное регулирование земельных отношений заключается в системе мер, направленных на обеспечение рационального и эффективного использования земли, ее охраны, воспроизводства и повышения плодородия почв, сохранения и создания благоприятной для людей окружающей среды, защите прав собственности, владения и пользования землей путем осуществления комплекса организационных, правовых, экономических действий. Государственное регулирование обеспечивает организационно-правовую базу, регламентирует экономические взаимоотношения субъектов земельного права.

Создание учреждений инфраструктуры рынка земли является сложным процессом, без которого не произойдет эффективное решение проблем земельных отношений, агропромышленного комплекса и экономики Украины в целом.

Литература:

1. Данилишин Б. Земельні відносини як чинник розвитку // Урядовий кур'єр. — № 91. — 19.05.2005 р. — С. 5—7.
2. Загурський О.М. Державне регулювання ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення // Економіка АПК. — 2008. — № 12. — С. 101—106.
3. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні // Економіка АПК. — 2006. — С. 27—28.
4. Сафонова В. І. Управління земельними відносинами в Україні вимагає подальшого вдосконалення // Аграрний інформаційний науково-виробничий журнал. — 2007. — № 7—8. — С. 93—99.
5. Новиков Ю.Н., Логвина Е.В. К вопросу о создании Национального земельного банка Украины // Экономика Украины. — 2003. — № 2. — С. 22.
6. Саблук П. Розвиток земельних відносин в Україні. — Київ: ІНЦ ІАЕ. 2006. — 396 с.
7. Хвесик М.А. Стратегічні імперативи раціоналізації землекористування в контексті соціально-економічного піднесення України // Економіка АПК. — 2009. — № 3. — С. 24—30.
8. Михасюк І., Косович Б. Регулювання земельних відносин: монографія. — Львів: Львівський національний університет ім. Івана Франка, 2002. — 264 с.
9. Будзак В.М. Формування ринку земель сільськогосподарського призначення // Економіка АПК. — 2008. — № 8. — С. 166.
10. Черемісіна С.Г. Проблеми формування і розвитку ринку землі в АР Крим // Агроінком. — 2008. — № 1—2. Стаття надійшла до редакції 28.10.2009 р.