

УДК 332.72

ББК 65.04

Svistun Lyudmila Anatolyevna,
candidate of economics, associate professor
of the department of finance and banking
of Poltava National Technical University
named after Yuri Kondratyuk,
Ukraine, Poltava,
e-mail: milapoltava@rambler.ru

Свистун Людмила Анатольевна,
канд. экон. наук, доцент
кафедры финансов и банковского дела
Полтавского национального технического
университета им. Юрия Кондратюка,
Украина, г. Полтава,
e-mail: milapoltava@rambler.ru

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РЕГИОНАХ УКРАИНЫ НА ОСНОВЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕТОДА АНАЛИЗА ИЕРАРХИЙ

FEATURES OF THE LAND POLICY FORMATION IN THE REGIONS OF UKRAINE BASED ON THE HIERARCHY ANALYSIS METHOD

В статье представлена разработанная на основе базовой теории экономической политики и с использованием математического аппарата метода анализа иерархий концепция формирования региональной земельной политики, которая предоставляет возможность объективного определения потенциальных инвестиционных возможностей земельных рынков регионов Украины и обоснования направлений, методов и инструментов регулирования земельных отношений на уровне региона. В зависимости от состояния земельных отношений в конкретном регионе, а также приоритета интересов государства, землевладельцев, землепользователей и профессиональных участников рынка предлагается использовать один из трех сценариев земельной политики: стимулирующий, направленный на активизацию развития рыночных процессов, адаптационный, учитывающий существующие предпосылки рынка, или нейтральный, направленный на сохранение благоприятных условий развития рыночных земельных отношений.

The article presents the concept of the regional land policy that provides the possibility of the objective determination of the investment potentials of the land markets of Ukraine regions and justification of the trends, methods and tools of regulation of the land relations at the regional level. The concept is based on the general theory of the economic policy, as well as on the mathematical tools of the hierarchy analysis method. Depending on the land relations conditions in the specific region, as well as on the priority of the interests of the state, land owners, land users and professional participants of the market, one of three scenarios of the land policy can be used: stimulating aimed at activation of the market processes development; adaptation taking into account the current market prerequisites, or neutral aimed at keeping the favorable conditions of the market land relations development.

Ключевые слова: регион, землевладельцы, землепользователи, земельные отношения, региональная земельная политика, сценарии земельной политики, рынок земли, уровень развития рынка, инструменты реализации политики, метод анализа иерархий.

Keywords: region, land owners, land users, land relations, regional land policy, land policy scenario, land market, market development level, policy implementation tools, method of hierarchy analysis.

Введение. Специфика развития земельных отношений на рыночных принципах заключается в создании такой земельной политики, в которой земельные отношения яв-

ляются составной и определяющим фактором социально-экономического развития территорий. Экономические интересы государства, землевладельцев, землепользователей и профессиональных участников реализуются в процессе рыночного земельного оборота и регулирования земельных отношений на общегосударственном и региональном уровнях. Таким образом, в экономической системе Украины земельные отношения должны быть выделены в отдельный блок и предусматривать индивидуальные инструменты и механизмы регулирования. Поэтому вопрос формирования региональной земельной политики является актуальным на современном этапе развития Украины.

Анализ последних исследований и публикаций. Проблемы формирования и развития земельных отношений в Украине постоянно находятся в поле зрения таких отечественных ученых, как М. А. Хвесик, Д. С. Добряк, А. Н. Третьяк, А. С. Даниленко, Л. Я. Новаковский, Б. И. Пасхавер, В. М. Будзяк, М. М. Федоров и др. [1; 2; 3]. В частности, вопросам институализации земельных отношений посвящены работы М. А. Хвесика [1]. Исследованием предпосылок формирования рынка земли и направлений его развития в Украине занимаются Б. И. Пасхавер [3], М. М. Федоров, А. С. Даниленко, Ю. Д. Билык. Стратегическими вопросами реформирования земельной политики занимается А. Н. Третьяк [2]. Однако недостаточно глубоко проработанными остаются принципы регулирования рынка земли на региональном уровне, выявление основных факторов содействия развитию региональных рынков земли и политика регулирования земельных отношений в контексте обеспечения устойчивого развития региона.

Постановка задачи. В связи с этим одним из направлений исследования использования земельного потенциала регионов Украины является выявление основных факторов влияния на формирование рыночных земельных отношений в регионе и использование данной зависимости, а также интересов основных субъектов рынка при разработке региональной земельной политики. Именно обоснованию методики, позволяющей выбрать тип и направления реализации земельной политики в регионе на основе учета уровня инвестиционной привлекательности рынков земли, приоритетов субъектов земельных отношений и нахождения компромисса интересов власти, бизнеса и общества, посвящена данная статья.

Результаты. Региональная земельная политика, по нашему мнению, является системой организационно-правовых и экономических мер, осуществляемых центральными

ми и региональными органами власти по регулированию земельных отношений на региональном уровне на основе эффективного использования имеющегося земельно-ресурсного потенциала. Однако необходимо учитывать, что регионы нашей страны отличаются своими природно-климатическими, географическими, историческими условиями, количеством, плотностью и этническим составом населения, его землеобеспеченностью, составом и распаханностью земельных угодий, урбанизированностью территории, экологическими показателями, развитием промышленного и аграрного секторов. Это требует целенаправленного регулирования земельных отношений с учетом всех перечисленных особенностей территорий и интересов их субъектов.

Приоритетность сотрудничества Украины с Европейским Союзом (ЕС) определяет необходимость формирования региональной земельной политики в соответствии с нормами ЕС и международными стандартами устойчивого развития (sustainable development). Ключевым документом в данном вопросе является «Руководство ЕС по земельной политике» («EU Land Policy Guidelines» – в дальнейшем Руководство), которое было разработано Целевой группой ЕС по землепользованию (EU Task Force on Land Tenure) в 2004 году [4; 5].

Основная цель Руководства – определение общего видения и ценностей стран – членов ЕС в процессе формирования земельной политики. В Руководстве отмечается, что земельный вопрос имеет критическое значение для экономического и социального развития и роста, сокращения бедности и эффективного управления. Доступность земли рассматривается как первооснова экономического и социального развития как в сельских, так и в городских регионах, а землепользование определяется экономическими, техническими, юридическими, институциональными и политическими факторами, что делает землю отличным от всех активом. Ведь земля является и производственным фактором, основным капиталом, товаром и финансовым ресурсом.

В связи с этим цель региональной земельной политики в Украине – защита и справедливое распределение земельной собственности, обеспечение рационального и эффективного использования и повышения ценности земельных ресурсов, создание условий для существенного увеличения социальных, инвестиционного и производственного потенциалов земли, превращения ее в фактор экономического роста региона.

Главное условие эффективности земельной политики заключается в предложении последовательной совокупности правил, институтов и инструментов, которые являются справедливыми, законными и соответствуют особенностям отдельных территорий и различных заинтересованных общественных групп. И хотя разработка национальной и региональной земельной политики относится к сфере компетенции государства, она должна отвечать интересам и потребностям всех участников земельных отношений, в том числе негосударственных. Определяющим принципом реализации региональной земельной политики является учет интересов всех участников земельных отношений при обеспечении приоритета государства.

Отечественные ученые по-разному видят задачи, приоритеты и механизмы реализации земельной политики в Украине [2; 6]. Нами же, согласно базовой теории экономической политики Я. Тинбергена [7], предлагается авторская концепция формирования региональной земельной

политики. Конечной ее целью является наиболее рациональное и эффективное использование земельного потенциала регионов путем применения всех возможных инструментов. Целевые показатели определяются исходя из интересов участников земельных отношений. Инструменты реализации подбираются в зависимости от выбранных путем оптимизации целевых показателей.

Реализация земельной политики в регионе должна осуществляться поэтапно, в логической последовательности, согласно следующей схеме (рис. 1).

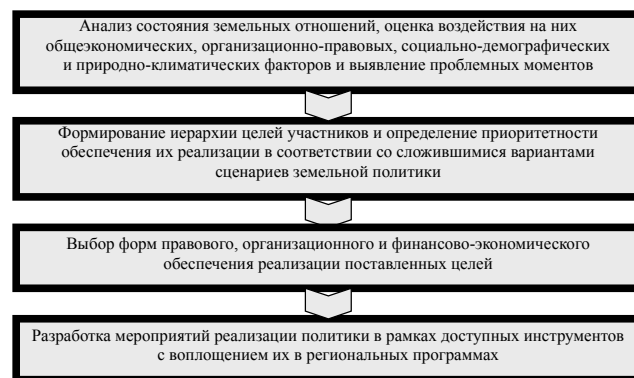


Рис. 1. Этапы формирования земельной политики на региональном уровне

На первом этапе осуществляется анализ динамики экономических и социально-демографических факторов формирования спроса на землю, сложившихся в Украине и ее регионах. Он свидетельствует о создании в целом благоприятных предпосылок развития рыночных земельных отношений, а именно: постепенный экономический рост и увеличение числа новых субъектов ведения хозяйства, в том числе малого бизнеса, сопровождались ростом потребностей по созданию пространственной базы производства на правах собственности или аренды и соответствующим повышением спроса на рынке земли. Рост ипотечного кредитования (на которое до кризиса приходилось 14,5% общего кредитного портфеля банков) дал толчок развитию первичного рынка жилья, наращиванию объемов строительства и росту спроса на земельные участки под застройку. С другой стороны, ухудшение социально-демографических факторов свидетельствует о необходимости развития земельных отношений на более эффективных принципах. Уменьшение численности населения, сокращение удельного веса лиц трудоспособного возраста, низкий уровень рождаемости, старение населения и миграция в города обусловили сокращение количества сельских поселений. Низкий уровень доходов работников сельского хозяйства и аграрных предприятий свидетельствует о неэффективном использовании потенциала земельных ресурсов.

На основе проведенного анализа с применением эконометрических методов выявлены факторы содействия развитию рыночных земельных отношений на региональном уровне (в сегменте купли-продажи земель несельскохозяйственного назначения). Наиболее существенное влияние имели показатели, характеризующие развитие жилищного строительства, малого предпринимательства и уровень платежеспособного спроса покупателей, которые легли в основу уравнения зависимости объемов рыночных операций с землей (Y_k):

$$Y_k = -2,1097 + 1,522ВДЖ + 1,7520КМП + 2,8805СЗП \quad (1)$$

где ВДЖ – объемы введения в эксплуатацию жилья;
КМП – количество малых предприятий;
СЗП – среднемесячная заработная плата.

Аналогичное исследование может проводиться и в других сегментах земельных отношений: арендных, ипотечных, землеохранных и др. О достоверности результатов свидетельствует отображение переменными уравнения структуры функционального назначения проданных земель, реально сложившейся на рынке (это участки под застройку и коммерческое использование). На основе выделенных факторов сформирован комплексный коэффициент привлекательности для развития рынка земли, по уровню которого проведена рейтинговая оценка и типологизация регионов Украины (рис. 2).



Рис. 2. Группировка регионов Украины по уровню привлекательности развития рынка земель несельскохозяйственного назначения

Выявленные диспропорции позволяют выбрать направления региональной земельной политики по регулированию состояния рынка. Так, в регионах с низким и ниже среднего уровнем привлекательности для развития рынка земель несельскохозяйственного назначения земельную политику предлагается направлять на активизацию развития рыночных процессов, в регионах со средним и выше среднего уровнем – реализовывать с учетом существующих предпосылок, а в регионах с высоким уровнем – направлять на сохранение благоприятных условий развития рыночных земельных отношений. Таким образом, целесообразно предложить три сценария региональной земельной политики: нейтральный, адаптационный и стимулирующий.

Однако регулирование земельных отношений должно осуществляться посредством установления прямой и обратной связи между подсистемой управления и функциональными подсистемами. Этой задаче, на наш взгляд, вполне соответствует метод принятия решений в трудно формализуемых ситуациях, разработанный Т. Саати и получивший название метода анализа иерархий (МАИ) [8; 9]. МАИ является замкнутой логической конструкцией, с помощью которой можно найти оптимальные ответы при взаимодействии основных уровней и их элементов для принятия управленческих решений в процессе формирования земельной политики в регионе. Использование данного метода оптимизационного аналитического планирования для регулирования земельных отношений в системе реализации региональной земельной политики ранее не проводилось.

Теория систем учитывает роль субъектов в иерархии, дает основу для нахождения компромисса многих интересов и стремлений, вступающих между собой в противоречие. С помощью метода экспертных оценок нами установлены современные целевые приоритеты субъектов рынка

земли и разработана иерархия процесса формирования земельной политики в регионе.

Решение проблемы в системном анализе рассматривается как процесс поэтапного установления приоритетов, включающий:

- декомпозицию проблемы;
- построение иерархической структуры модели проблемы;
- экспертную оценку преимуществ;
- построение локальных приоритетов;
- оценку согласованности выводов;
- синтез локальных приоритетов;
- выводы и предложения для принятия решения.

Декомпозиция проблемы проводится построением иерархической модели проблемы, которая для формирования целей и сценариев реализации земельной политики в регионе имеет вид, приведенный на рис. 3. Первый уровень иерархии – фокус (прогнозная региональная земельная политика). Второй уровень – субъекты земельных отношений: государство, регион, землевладельцы, землепользователи, профессиональные участники рыночных земельных отношений. Третий уровень – цели субъектов. Четвертый уровень – контрастные сценарии реализации земельной политики (нейтральный, стимулирующий, адаптационный). Пятый уровень – обобщенный сценарий – это влияние земельной политики на будущее земельных отношения в регионе. Он интегрирует отдельные контрастные сценарии для оценки последствий планируемых решений и деятельности субъектов земельных отношений.

После построения иерархической модели возникает вопрос установления приоритетов. Для этого используется шкала относительной значимости одного объекта по сравнению с другими и числовая мера этого преимущества, предложенная Т. Саати. Для построения шкалы предпочтений используются экспертные заключения (которые в нашем случае были получены с помощью анкетирования работников областного управления и районных отделов земельных ресурсов, собственников-предпринимателей, а также представителей профессиональных участников рынка земли). При парном сравнении n объектов (A_1, A_2, \dots, A_n) результаты заносим в квадратную матрицу преимуществ, которая имеет порядок n : $A = (a_{ij})^n$, $j = 1$, элементы которой выбирают из шкалы Саати, величина a_{ij} показывает преимущество i -го объекта над j -м. На основе матрицы преимуществ МАИ можно получить вектор приоритетов сравниваемых объектов. Это вычисление главного собственного вектора матрицы, нормализация которого и дает вектор приоритетов.

Расчеты приоритетов по нашей иерархии проведем в несколько этапов.

1-й этап: расчет приоритетов экторов относительно фокуса иерархии (определение влияния субъектов на земельную политику региона) на основе матрицы парных сравнений экторов относительно цели иерархии. Расчеты позволили определить, что приоритет формирования земельной политики в отношении других субъектов земельных отношений принадлежит государству (39,2% в совокупном приоритете), на втором месте – влияние интересов территориальной общины (31,5%). Меньшее влияние на развитие земельных отношений в регионе имеют собственники земли (16,3%).

2-й этап: рассчитываем приоритеты целей субъектов. Приоритетными целями государства на данном этапе является сохранение естественного плодородия, экологичес-

кого состояния и потребительских качеств земли (39%), а также учет и обобщение технической и юридической информации о земельных участках и операциях с ними (24,9%). Приоритетной целью региона является рациональное и эффективное использование его земельного потенциала (47%). Приоритетами владельцев земли является сохранение ее естественного плодородия и потребительских

качеств (36%), а также упрощение и унификация процедур перехода и удостоверения прав собственности на землю. Землепользователи наиболее заинтересованы в использовании финансово-инвестиционного потенциала земли через механизм ипотеки (55%). А профессиональные участники стремятся к развитию инфраструктуры земельного рынка и установлению единых стандартов оказания услуг (68%).

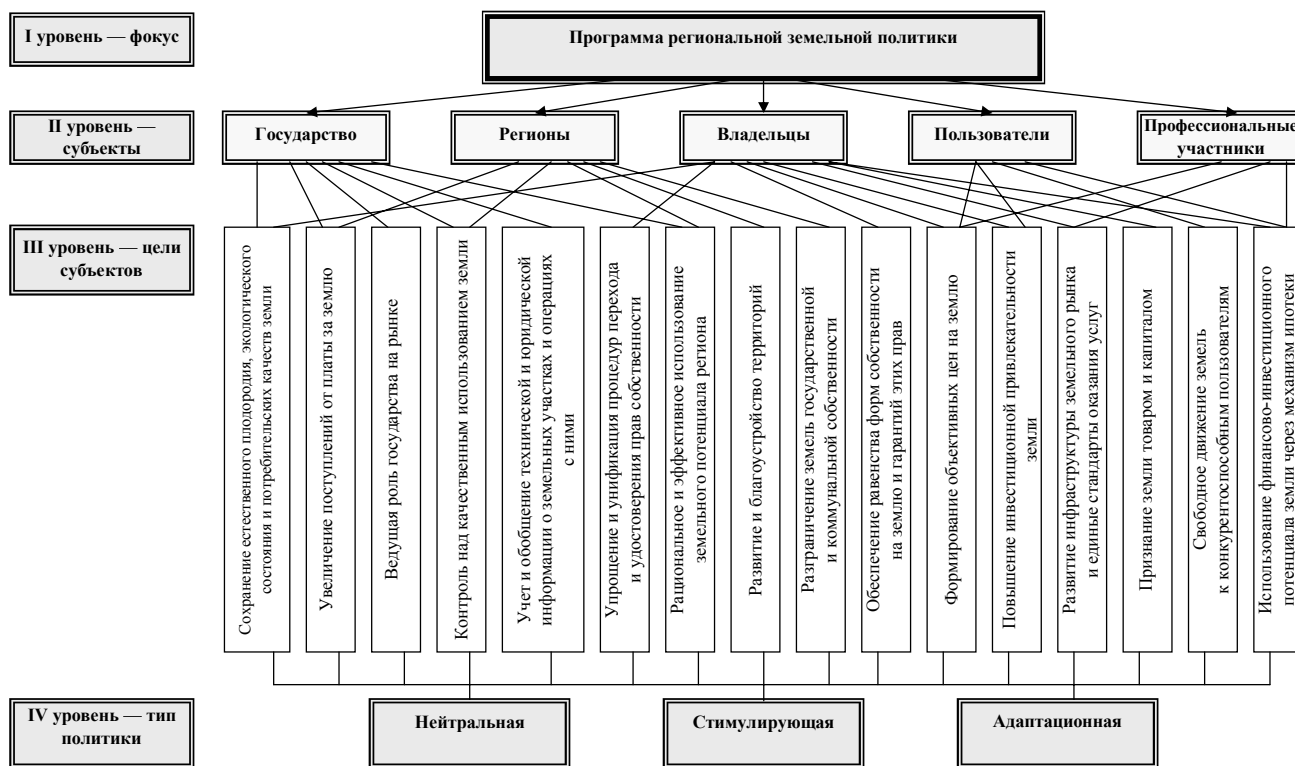


Рис. 3. Иерархическая структура формирования региональной земельной политики

3-й этап: определяем важность целей относительно фокуса. Для этого умножаем приоритеты цели субъекта на вес этой цели (количество целей субъекта, разделенное на суммарное количество целей всех субъектов). Полученные ранги целей субъекта умножаются на приоритет субъекта. Результирующая нормируется для получения приоритетов целей. В результате имеем приоритеты целей экторов относительно фокуса (табл.).

Таблица

Приоритеты целей субъектов относительно формирования земельной политики в регионе

№ цели	Цели	Суммарный приоритет в %
1	Сохранение естественного плодородия, экологического состояния и потребительских качеств земли	23,16%
2	Увеличение поступлений от платы за землю	2,37%
3	Ведущая роль государства на рынке	2,10%
4	Контроль над качественным использованием земли	6,45%
5	Учет и обобщение технической и юридической информации о земельных участках и операциях с ними	9,74%
6	Упрощение и унификация процедур перехода и удостоверения прав собственности	4,35%
7	Рациональное и эффективное использование земельного потенциала региона	19,30%
8	Развитие и благоустройство территорий	3,54%

№ цели	Цели	Суммарный приоритет в %
9	Разграничение земель государственной и коммунальной собственности	6,60%
10	Обеспечение равенства форм собственности на землю и гарантий этих прав	6,51%
11	Формирование объективных цен на землю	2,91%
12	Повышение инвестиционной привлекательности земли	2,16%
13	Развитие инфраструктуры земельного рынка и единые стандарты оказания услуг	3,46%
14	Признание земли товаром и капиталом	1,28%
15	Свободное движение земель к конкурентоспособным пользователям	0,72%
16	Использование финансово-инвестиционного потенциала земли через механизм ипотеки	5,35%

Итак, ведущими направлениями будущей земельной политики региона должны стать: сохранение естественного плодородия, экологического состояния и потребительских качеств земли, рациональное и эффективное использование земельного потенциала региона, оценка и обобщение технической и юридической информации о земельных участках и операциях с ними, обеспечение равенства форм собственности на землю и гарантий этих прав, использование финансово-инвестиционного потенциала земли через механизм ипотеки, развитие инфраструктуры земельного рынка. Реализация этих направлений вполне соответствует функциям земельного рынка.

4-й этап: необходимо определить долю каждого из контрастных сценариев относительно каждой из целей субъектов. Найдем приоритеты этих целей относительно контрастных сценариев: C_1 – нейтральный, C_2 – стимулирующий, C_3 – адаптационный.

5-й этап: определяем структуру обобщенного сценария. Для получения веса сценариев относительно фокуса иерархии умножим матрицу, состоящую из векторов приоритетов сценариев, на вектор весов целей. Получаем приоритет сценариев относительно фокуса. Итак, сценарий «нейтральный» имеет вес 17,54%, сценарий «стимулирующий» – 66,54%, сценарий «адаптационный» – 15,92% в общем сценарии земельной политики. Стимулирующий сценарий реализации земельной политики, предусматривающий всестороннее содействие активному развитию рыночных процессов, является приоритетным, в частности для Полтавского региона (на примере которого проводились расчеты), на данном этапе земельных отношений.

Таким образом, согласно предложенной методике на втором этапе формирования политики проводится согласование целей субъектов земельных отношений (государства, регионов, землевладельцев, землепользователей и профессиональных участников) относительно возможных сценариев реализации региональной земельной политики методом анализа иерархии. Также осуществляется обоснование приоритетного типа формирования и реализации региональной земельной политики.

Третий и четвертый этапы формирования земельной политики на уровне региона предполагают выбор форм организационного и финансового обеспечения реализации поставленных целей и разработку конкретных мер по реализации политики в практической деятельности, которые зависят от выбранных приоритетов. Приоритетной целью реализации земельной политики является, как видим, сохранение естественного плодородия, экологического состояния и потребительских качеств земли. Реализацию этой цели в полной мере осуществляет управляемый государством рынок земли. Для достижения указанной цели собственники и пользователи земли должны иметь достаточно эффективную систему организационно-институционального и финансово-инвестиционного обеспечения рационального и эффективного использования земельного

потенциала, создание которой возлагается на органы государственной власти и местного управления.

Существование конкурентной рыночной среды с соответствующим инфраструктурным и финансовым обеспечением позволяет сформировать объективные цены на землю, обеспечить ее движение у наиболее эффективных собственников и пользователей в полной мере использовать финансово-инвестиционный потенциал земли благодаря механизму ипотеки. Это требует создания и функционирования соответствующих институтов (земельные ипотечные банки, биржи, земельные аукционы и конкурсы, информационные базы данных, консультационные и посреднические учреждения и др.), которые действуют в правовом поле под контролем государственных органов. При этом органы власти могут использовать такие инструменты, как разрешения, лицензии и запреты на осуществление определенных видов деятельности на рынке земли, устанавливать стандарты и квоты. Использовать фискальные средства (например, льготы в налогообложении), целевые программы, бюджетные кредиты, займы, субсидии и субвенции для поддержки субъектов рынка и финансирования отдельных проектов. Способствовать инвестиционной привлекательности рынка земли за счет влияния на факторы спроса (развитие строительства и предпринимательства, повышение доходов и жизненного уровня населения), что может быть заложено в планы экономического и социального развития территорий. Следовательно, обеспечение комплексного развития региона на основе использования его земельного потенциала возможно путем формирования и внедрения механизма реализации региональной земельной политики в виде четкой, эффективной и обоснованной программы.

Выводы. Таким образом, разработанная концепция формирования и реализации земельной политики на уровне региона учитывает целевые интересы субъектов рынка в условиях региональных особенностей. Она дает возможность с помощью метода экспертных оценок установить современные целевые приоритеты субъектов рынка земли и выбрать соответствующий этим целям и состоянию земельных отношений в регионе тип земельной политики, определяемый мерами правового, организационного и финансово-экономического характера.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Хвесик М. А. Формирование институциональной среды устойчивого землепользования в современных условиях // Материалы Междунар. науч. конф. «Проблемы формирования и оценки эффективности функционирования современных земледельческих систем», г. Киев, 28 октября 2010 года. Киев: РВПС Украины НАН Украины, 2010. С. 11–13.
2. Третяк А. Н. Стратегия реформирования земельной политики в Украине на современном этапе // Землеустроительный вестник. 2011. № 6. С. 12–21.
3. Пасхавер Б. И. Рынок земли: мировой опыт и национальная стратегия // Экономика АПК. 2009. № 3. С. 47–53.
4. EU Land Policy Guidelines: Guidelines for support to land policy design and land policy reform processes in developing countries // EU Task Force on Land Tenure. 2004. № 11. 38 p.
5. European Parliament resolution on the Commission communication «Towards a Thematic Strategy for Soil Protection» (COM (2002) 179-C5-0328/2002-2002/2172(COS)) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.europarl.eu.int> (дата обращения: 07.12.2013).
6. Бутко М. П. Региональные особенности формирования рынка земли в Украине // Экономика АПК. 2012. № 3. С. 87–90.
7. Tinbergen J. On the Theory of Economic Policy. Amsterdam, 1955. P. 9–13.
8. Саати Т. Принятие решений. Метод анализа иерархий. М.: Радио и связь, 1993. 320 с.
9. Саати Т. Аналитическое планирование. Организация систем / Т. Саати, К. Кернс. М.: Радио и связь, 1991. 224 с.

REFERENCES

1. Hvesik M. A. Formation of the institutional environment for sustainable land use in the current conditions // Materials of the International scientific conference «Issues of establishing and assessment of effectiveness of contemporary land economic systems performance», Kyev, 28 October 2010. Kyev: Ukrainian National Academy of Sciences. 2010. P. 11–13.

2. Tretiak A. N. The land policy reforming strategy in Ukraine at the current stage // Bulletin of land surveying. 2011. # 6. P. 12–21.
3. Paskhaver B. I. The land market: international experience and national strategy // Agrarian complex economics. 2009. # 3. P. 47–53.
4. EU Land Policy Guidelines: Guidelines for support to land policy design and land policy reform processes in developing countries // EU Task Force on Land Tenure. 2004. # 11. 38 p.
5. European Parliament resolution on the Commission communication «Towards a Thematic Strategy for Soil Protection» (COM (2002) 179-C5-0328/2002-2002/2172(COS) [Electronic resource]. URL: <http://www.europarl.eu.int> (date of viewing: 07.12.2013).
6. Butko M. P. Regional characteristics of the formation of the land market in Ukraine // Agrarian complex economics. 2012. # 3. P. 87–90.
7. Tinbergen J. On the Theory of Economic Policy. Amsterdam, 1955. P. 9–13.
8. Saaty T. Decision-making. The method of hierarchies analysis. M.: Radio and communication, 1993. 320 p.
9. Saaty T. The analytical planning. Systems arrangement / T. Saati, K. Kerns. M.: Radio and communication, 1991. 224 p.