

НАЦІОНАЛЬНА
ДОПОВІДЬ
ЩОДО ЗАВЕРШЕННЯ
ЗЕМЕЛЬНОЇ
РЕФОРМИ

Авторський колектив

- ГАДЗАЛО Ярослав Михайлович – науковий керівник проекту, Президент НААН
- БАЛЮК Святослав Антонович – директор ННЦ «Інститут ґрунтознавства та агрохімії імені О.Н. Соколовського»
- БАЛЯН Ануш Валеріївна – в.о. віце-президента НААН
- БИСТРЯКОВ Ігор Костянтинівич – завідувач відділу НУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України»
- БОРОДІНА Олена Миколаївна – завідувач відділу ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»
- ДАНИЛЕНКО Анатолій Степанович – ректор Білоцерківського аграрного університету
- ДОРОШ Йосип Мирославович – директор Київського науково-дослідного та проектного інституту землеустрою
- ЖУК Валерій Миколайович – віце-президент НААН
- ІБАТУЛЛІН Шаміль Ільдусович – в.о. академіка - секретаря Відділення аграрної економіки та продовольства
- ІВЧЕНКО Вадим Євгенович – народний депутат України, заступник голови Комітету Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин
- КУТОВИЙ Тарас Вікторович – народний депутат України, голова Комітету Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин
- КРАСНОПОЛЬСЬКИЙ Ярослав Васильович – перший заступник Міністра аграрної політики та продовольства
- ЛУПЕНКО Юрій Олексійович – директор ННЦ «Інститут аграрної економіки»
- МАРТИН Андрій Геннадійович – завідувач кафедри Національного університету біоресурсів і природокористування України
- МІРОШНИЧЕНКО Анатолій Миколайович – член Вищої ради юстиції України
- НОВАКОВСЬКИЙ Леонід Якович – радник Президії НААН
- ПИЛИПЕНКО Лілія Амінівна – в.о. академіка-секретаря Відділення землеробства, меліорації та механізації
- ПОЛЩУК Олексій Григорович – директор Департаменту земельних ресурсів Київради
- ТАРАРІКО Олександр Григорович – завідувач відділу Інституту агроекології і природокористування НААН
- ТРЕТЯК Антон Миколайович – директор Навчально-наукового інституту економіки природних ресурсів та екології землекористування
- ФЕДОРОВ Микола Миколайович – головний науковий співробітник ННЦ «Інститут аграрної економіки»
- ХВЕСИК Михайло Артемович – директор НУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України»
- ХОДАКІВСЬКА Ольга Василівна – завідувач відділу ННЦ «Інститут аграрної економіки»

Національна академія аграрних наук України

НАЦІОНАЛЬНА
ДОПОВІДЬ
ЩОДО ЗАВЕРШЕННЯ
ЗЕМЕЛЬНОЇ
РЕФОРМИ

*За науковою редакцією
академіка Національної академії
аграрних наук України
Л.Я. Новаковського*

Київ
Аграрна наука
2015

УДК 631
ББК 41.4
Н35

Н 35 Національна доповідь щодо завершення земельної реформи
/за наук. ред. Л.Я. Новаковського. – К.: Аграр. наука, 2015. – 48 с.

ISBN 978-966-540-417-0

Земельна реформа в Україні триває 25-й рік. Завдяки їй сформовано приватну власність на землю, безоплатно передано громадянам майже 30 млн га землі, створено нові аграрні формування ринкового типу.

У Національній доповіді здійснено аналіз організаційно-економічних передумов та основних засад реформування земельних відносин, розглянуто наслідки проведення реформи упродовж 1991–2015 рр., обґрунтовано напрями та шляхи завершення земельної реформи.

УДК 631
ББК 41.4

ISBN 978-966-540-417-0

© Національна академія аграрних наук України, 2015
© Державне видавництво «Аграрна наука» НААН, 2015

ЗМІСТ

ВСТУП	6
1. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ТА ОСНОВНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН	8
1.1. Суспільно-політичні та економічні передумови трансформації земельних відносин	8
1.2. Мета і завдання земельної реформи, основні принципи та напрями її здійснення	9
1.3. Формування правових основ земельної реформи	12
1.4. Інституційне забезпечення земельної реформи.....	15
1.5. Землевпорядне та земельно-кадастрове забезпечення реформування земельних відносин	16
2. ЗДІЙСНЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ ПРОТЯГОМ 1991–2015 рр. ТА ЇЇ НАСЛІДКИ.....	17
2.1. Розвиток інституту прав власності на землю	17
2.2. Правове забезпечення приватизації земель сільсько- господарського призначення та особливості її проведення	19
2.3. Правове забезпечення приватизації земель несільсько- господарського призначення	21
2.4. Розвиток правових форм використання земель (оренда земель, постійне користування, емфітевзис, суперфіцій)	22
2.5. Запровадження економічних механізмів регулювання земельних відносин (плата за землю, оцінка земель).....	26
2.6. Структурні зміни у земельному фонді та реалізація заходів з охорони земель	28
3. НАПРЯМИ ТА ШЛЯХИ ЗАВЕРШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ	33
3.1. Критерії завершеності земельної реформи	33
3.2. Забезпечення реального формування власності територіальних громад на землю, гарантування конституційних прав на землю фізичних та юридичних осіб. Розвиток системи землекористування	35
3.3. Організація системи сільськогосподарського землекористування.....	37
3.4. Обіг земель сільськогосподарського призначення: концептуальні положення, аналіз наслідків і ризиків продовження чи зняття мораторію на відчуження сільськогосподарських земель.....	40
3.5. Завершення формування правового поля для регулювання земельних відносин	41
3.6. Удосконалення системи управління землекористуванням	45
3.7. Організація землеустрою та реформування системи Державного земельного кадастру	46

ВСТУП

Конституція України, виходячи з незамінності землі як природного ресурсу, цілком закономірно визнала її основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Як відомо, 2/3 загальної площі сільськогосподарських угідь України мають чорноземні ґрунти, які за рівнем природної родючості є одними з найкращих. Чорноземи нашої країни становлять 8,7% усіх чорноземів світу. Отже, ми маємо унікальний земельноресурсний потенціал, ощадливе, ефективне, раціональне й екологіобезпечне використання та всіляка охорона якого є в сучасних умовах однією з найактуальніших проблем національної безпеки держави.

Розпочата 15 березня 1991р. земельна реформа стала однією з найскладніших суспільних змін, що відбуваються в Україні після набуття нею незалежності. Вона є одним із найважливіших напрямів соціально-економічної політики держави. Реформування стосується, насамперед, питань власності на землю, тобто володіння, користування і розпорядження земельними ресурсами. Загальновідомо, що без реального власника немає і дійсного інтересу, немає відповідальності і справедливості, немає впевненості у майбутньому.

За період, що пройшов з початку реформи, ліквідовано монополію держави на земельну власність, сформовано приватну власність на землю, запроваджено платність землекористування, упорядковано структуру сільськогосподарського виробництва та створено нові агроформування, почав діяти ринок земель, в основному створено систему ринкового земельного законодавства.

У ході земельної реформи здійснено безпрецедентну соціальну акцію – у власність населення безоплатно передано майже 30 млн га землі, вартість якої навіть за сучасною нормативною грошовою оцінкою, сягає **800 млрд** грн. Значну роботу проведено щодо реформування міського землекористування, включення земель у межі міст в оборот, організації ринку міських земель.

Однак сподівання на радикальну зміну відношення до землі як до національного багатства, швидке формування ефективних власників, зацікавлених і спроможних раціонально використовувати сільськогосподарські угіддя, визнання землі капіталом та включення її вартості в економічний оборот гальмуються низкою причин, які лежать у площині неврегульованих питань правового, організаційного, економічного та адміністративного характеру.

Реформування земельних відносин не позбавлено і низки інших недоліків. Особливо серйозні проблеми виникли при проведенні реформи з охороною земельного фонду. У процесі перерозподілу земель порушено сівозміни, подрібнено земельні масиви сільськогосподарських угідь, втрачено рубежі та елементи контурно-меліоративної організації території. Велике занепокоєння викликає той факт, що нові агроформування, створені на засадах орендних відносин, все ще практикують короткострокову оренду, яка зумовлює виснаження родючості ґрунтів, погіршує якісний стан земель.

Фактично право селян розпоряджатися своєю власністю обмежується не лише мораторієм на продаж власних земельних ділянок, а й на результати праці на землі. По суті, родючість ґрунтів, як фактор одержання сільськогосподарської продукції в цілому і додаткової вартості в процесі використання землі з урахуванням різниці в її якості, експлуатується іншими особами. Одне з основних завдань земельної реформи – раціональне використання та охорона земель – реалізується дуже повільно.

З огляду на викладене назріла необхідність розроблення конкретної програми завершення реформування земельних відносин, зокрема формування комунальної власності на землю, розв'язання питань щодо охорони земельного фонду, розвитку ринку земель, зміни спрямованості землеустрою, реформування земельного кадастру, створення повноцінного правового поля для регулювання земельних відносин.

Напрацювання вказаних програмних положень і є основною метою Національної доповіді щодо завершення земельної реформи в країні.

Національну доповідь розроблено авторським колективом у складі народних депутатів України, керівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, учених Національної академії наук України, Національної академії аграрних наук України, вищих навчальних закладів відповідно до Основних положень доповіді та з урахуванням результатів їхнього обговорення на засіданні круглого столу 15 липня 2015 р., організованого Президією Національної академії аграрних наук України.

Основні положення Національної доповіді розроблено групою учених під науковим керівництвом Президента НААН академіка НААН Гадзала Я.М. у складі: академіка НААН Новаковського Л.Я., доктора юридичних наук, професора Мірошніченка А.М., доктора юридичних наук, професора Кулиничка П.Ф., доктора економічних наук Мартина А.Г., кандидата юридичних наук Поліщука О.Г. Основні положення Національної доповіді щодо завершення земельної реформи обговорено та схвалено Президією НААН 26 серпня 2015 р. (протокол № 9).

1. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ТА ОСНОВНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

1.1. Суспільно-політичні та економічні передумови трансформації земельних відносин

Продовольча криза, яка розпочалася на початку 60-х років, зумовила зміну державної політики у сфері аграрного виробництва. Узагальнювався, зокрема, досвід щодо впровадження колективного підряду в різних районах, відновлювалися земельні орендні відносини, набувало розвитку усвідомлення необхідності різноманітності форм користування і розпорядження землею. Вказане викликало зміну законодавчої бази регулювання земельних відносин на загальносоюзному рівні, у зв'язку з чим з 15 березня 1990 р. набув чинності новий Закон – Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про землю.

Початок кардинальних змін у новітній історії України пов'язується з особливою історичною подією – прийняттям Декларації про державний суверенітет України, що відбулася 16 липня 1990 р. У цьому історичному документі закарбовані слова: земля є власністю українського народу. Саме вони дали можливість розпочати зміни у земельних відносинах. У Декларації проголошено, що Україна забезпечує верховенство Конституції та законів Республіки на своїй території і самостійно визначає свій економічний статус та закріплює його в законах.

Ще перші кроки реформування економіки, здійснені в період так званої перебудови життєдіяльності суспільства в колишньому СРСР, засвідчили, що формування багатуокладної економіки важкоздійснити без докорінних змін у системі земельних відносин. Згодом, коли концепція перебудови економіки трансформувалась у більш цілісну концепцію побудови соціально орієнтованої ринкової економіки, проблема проведення земельної реформи набула особливої актуальності.

Перехід від планово-розподільної системи, регульованої державними структурами, до ринкової економіки змістив акценти і в земельних відносинах у бік підвищення відповідальності господарюючих суб'єктів за ефективне використання і належну охорону земель через трансформацію їх у напрямі приватизації, розвитку багатуокладної економіки на основі поєднання переваг колективної організації праці та приватної власності на землю й інші засоби виробництва, особистого інтересу в підвищенні продуктивності сільськогосподарської праці.

Як складова виробничих відносин, земельні відносини підпорядковуються об'єктивному економічному закону, що вимагає обов'язкової відповідності виробничих відносин рівню і характеру продуктивних сил суспільства. У разі невідповідності виникає потреба у регулюванні земельних відносин запровадженням нових норм земельного права та відповідного економічного механізму. Як свідчить історія, зміна земельних відносин або їх удосконалення відбуваються шляхом здійснення земельної реформи.

Цілком природно, що найбільша потреба в реформуванні земельних відносин відчувалася в галузі, в якій земля відіграє роль головного засобу виробництва, – у сільському господарстві. Саме тому проведення земельної реформи в Україні з її початку має яскраво виражений аграрний характер.

1.2. Мета і завдання земельної реформи, основні принципи та напрями її здійснення

Основним завданням земельної реформи, як вказується у постанові «Про земельну реформу», прийнятій 18 грудня 1990 р., є перерозподіл земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність, а також у користування підприємствам, установам і організаціям з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатокладної економіки, раціонального використання та охорони земель.

Здійснення земельної реформи покладено на обласні, районні, міські, селищні і сільські ради та Уряд України. Їм було запропоновано:

а) провести інвентаризацію земель усіх категорій, визначивши ділянки, що використовуються не за цільовим призначенням, нерационально або способами, які призводять до зниження родючості ґрунтів, їхнього хімічного і радіоактивного забруднення, погіршення екологічної обстановки;

б) здійснити реєстрацію громадян, які бажають організувати селянське (фермерське) господарство, розширити особисте підсобне господарство, займатися індивідуальним садівництвом, одержати в користування земельні ділянки для городництва, сінокошіння і випасання худоби;

в) провести облік і аналіз клопотань підприємств, установ, організацій про надання їм земель для ведення підсобного сільського господарства, колективного садівництва й городництва;

г) розглянути обґрунтування потреб у земельних ділянках підприємств, установ і організацій, які станом на 1 листопада 1990 р. мали у

користуванні ділянки для сільськогосподарських та несільськогосподарських цілей;

г) на підставі матеріалів інвентаризації вирішити питання про припинення користування ділянками, що використовувались не за цільовим призначенням, з порушенням встановлених вимог, а також нераціонально, і передачу їх до складу земель запасу для наступного надання у першочерговому порядку громадянам для організації селянських (фермерських) господарств, ведення особистого підсобного господарства, садівництва, городництва;

д) розробити пропозиції про перерозподіл земель у встановленому законом порядку та розглянути їх на засіданнях постійних депутатських комісій і сесій рад народних депутатів.

Із запровадженням у законодавчому порядку 30 січня 1992 р. колективної та приватної форм власності на землю розпочався новий етап розвитку земельної реформи. Всі форми земельної власності (державна, колективна, приватна) оголошувалися рівноправними. Тим самим концепція різноманітності форм господарювання трансформувалася в концепцію різноманітності форм земельної власності та форм господарювання на землі. Вони надалі стали визначальними у проведенні земельної реформи.

Відбувався перехід від державної до колективної та приватної власності на землю, від командно-адміністративного способу управління до організації управління сільськогосподарським виробництвом на основі приватної власності, ініціативи, підприємливості, зацікавленості й відповідальності, дотримання економічних законів у ринкових умовах господарювання. Це й було позитивною соціально-економічною базою сприйняття реформи, її проведення та одержання позитивних економічних і соціальних результатів.

У ході реалізації вимог земельного законодавства щодо реформування земельних відносин місцевими радами протягом 1991–1992 рр. було створено земельний запас площею понад 4 млн га сільськогосподарських угідь, що становило близько 10% їхньої загальної площі по Україні, в тому числі на виконання Постанови Верховної Ради України «Про введення в дію Закону України «Про селянське (фермерське) господарство» – понад 2,2 млн га.

На 1 лютого 1993 р. із земель запасу було надано земельні ділянки більш як 18 тис. селянських (фермерських) господарств загальною площею майже 360 тис. га та з середнім розміром земельної ділянки на кожне селянське (фермерське) господарство 20 га. Проте 1,8 млн га земель запасу, придатних для ведення селянських (фермерських) господарств, розподілені не були.

Досить успішно передавалася земля у колективну власність колективним сільськогосподарським підприємствам. Так, за період з 15 березня 1992 р. по 1 січня 1996 р. право колективної власності на землю оформили 9,3 тис. сільськогосподарських підприємств – 96% їхньої загальної кількості.

Однак процес передачі земель у колективну власність не став фактором підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва в нашій країні. Кризові явища в аграрному секторі економіки продовжували мати місце. Так, 1990 р. завершило зі збитками господарювання 51 колективне сільськогосподарське підприємство, 1992 р. (сприятливий за погодними умовами) – 82, 1993 р. – 103, 1994 р. – 726, 1995 р. – 3734, а 1996 р. – 8501 колективне сільськогосподарське підприємство із 12403, тобто майже 70% були збитковими. Ставало очевидним, що шляхом перерозподілу земель реформування земельних відносин не може обмежуватися. Хоча кількість селянських (фермерських) господарств в Україні постійно збільшувалася.

Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» був виданий 10 листопада 1994 р. З прийняттям указу центр тяжіння земельної реформи в нашій країні почав зміщуватись у бік реформування земельних відносин у колективних сільськогосподарських підприємствах. Зокрема, указом було рекомендовано місцевим радам вжити заходи щодо прискорення передачі земель відповідно до чинного земельного законодавства безоплатно у колективну власність колективним сільськогосподарським підприємствам, сільськогосподарським кооперативам, сільськогосподарським акціонерним товариствам, у тому числі створеним на базі радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств, трудові колективи яких вижили бажання одержати землю у власність.

При цьому кожному членові підприємства, кооперативу чи товариства мав бути виданий сертифікат на земельну частку (пай) із зазначенням у ньому розміру частки (паю) в умовних кадастрових гектарах, а також у вартісному виразі. Право на земельну частку (пай) може бути об'єктом купівлі-продажу, дарування, міни, успадкування, застави. Більше того, кожний член колективного сільськогосподарського підприємства, сільськогосподарського кооперативу, сільськогосподарського акціонерного товариства отримав право безперешкодно вийти з нього та одержати безоплатно у приватну власність свою земельну частку (пай) в натурі (на місцевості), що засвідчується державним актом на право приватної власності на землю.

Після виходу громадяни – власники земельних ділянок можуть добровільно створювати на базі належних їм земельних ділянок спільні сільськогосподарські підприємства, асоціації, спілки, акціонерні товариства, інші кооперативні підприємства й організації, а також передавати ці ділянки у спадщину, дарувати, обмінювати, здавати під заставу, надавати в оренду і продавати громадянам України без зміни цільового призначення.

Однак заходи щодо реформування земельних відносин не завжди були комплексними. Як показує світовий досвід, земельна реформа є складним і багатогранним комплексом заходів, спрямованих у своїй сукупності на реалізацію таких основних цілей:

1) здійснення переходу від виключно державної до різних форм власності на землю;

2) забезпечення соціально справедливого й економічно обґрунтованого перерозподілу земель і створення рівних умов для всіх форм господарювання на землі;

3) створення економічного та юридичного механізмів регулювання земельних відносин, що складаються як у процесі, так і в результаті їхнього реформування, з метою забезпечення раціонального використання та охорони земель;

4) зупинення процесів деградації землі та інших пов'язаних з нею природних ресурсів, забезпечення їхнього відновлення й розширеного відтворення.

1.3. Формування правових основ земельної реформи

Першочерговими правовими актами щодо проведення земельної реформи були Земельний кодекс Української РСР від 18 грудня 1990 р. та Постанова Верховної Ради «Про земельну реформу». Концептуальність і особливість нових актів полягали в наступному:

1. Відповідно до Декларації про державний суверенітет України земля в Українській РСР визнавалася власністю її народу. Кожен громадянин Республіки мав право на земельну ділянку, «умови і порядок надання якої» регулюються законом. Ці положення було зафіксовано в статті першій Земельного кодексу.

2. Земельний кодекс (ст.ст. 6–8) передбачив реформування існуючого тоді права на землю – користування землею – за трьома формами: довічне успадковане володіння для громадян; постійне володіння для сільськогосподарських і лісогосподарських підприємств та організацій; користування (постійне і тимчасове, в тому числі на правах

оренди) для несільськогосподарських та інших підприємств, установ, організацій і громадян.

Під час підготовки проекту Земельного кодексу, в ході його обговорення та розгляду на засіданнях сесії Верховної Ради Української РСР найбільш гострі дискусії викликало питання про форми власності на землю. Тоді це питання було закономірним. Адже монополія земельної власності не виправдала себе. Багатьма авторами було запропоновано приватизацію землі.

З урахуванням того, що приватизацію не було підтримано, у Кодексі вперше запровадили особливий, еквівалентний обмеженій приватній власності, інститут володіння землею. Право володіння землею, як і право приватної власності, не обмежується строками. Для громадян воно встановлюється довічним, а для колгоспів, радгоспів, лісгоспів – постійним. Право володіння громадян успадковується, що зацікавлює володільців у довгочасних укладеннях коштів на поліпшення земель та охорону ґрунтів.

3. Кодекс передбачав рівноправний розвиток різних форм господарювання на землі на основі добровільного вибору громадянами видів землеволодіння і землекористування із запровадженням системи захисту та гарантій їхніх прав.

4. Установлювався порядок вибуття з колгоспу, радгоспу і надання земель для організації селянського (фермерського) господарства.

Кодекс визначив граничні розміри ділянок, що надавалися громадянам, а саме : для ведення селянського (фермерського) господарства до 50 га сільгоспугідь і 100 га усіх земель; для особистого підсобного господарства до 2 га; для садівництва до 0,12 га; городництва до 0,15 га; дачного будівництва до 0,10 га; для сінокосіння і випасу худоби до 1 га; для будівництва й обслуговування житлового будинку: у містах до 0,10 га, селищах до 0,15 га, у селах до 0,25 га.

Передбачено реальну передачу функцій щодо розпорядження землею радам народних депутатів з одночасною децентралізацією їхніх прав з тим, щоб вирішення питань, пов'язаних із землеволодінням і землекористуванням громадян та будівництвом об'єктів, що обслуговують населення, провадилося радами базового рівня.

5. Норми Земельного кодексу були спрямовані на всебічну екологізацію землеволодіння і землекористування із введенням нових категорій земель – природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, а також на запровадження системи використання й охорони земель, що має природоохоронний, ресурсозберігаючий і відтворювальний характер.

6. Внесено суттєві зміни в систему управління земельними ресурсами. Вона передбачала платність землеволодіння і землекористування, посилення контролю з боку держави за використанням і охороною земель із запровадженням моніторингу й зміни у веденні Державного земельного кадастру, розширення функцій та змісту землеустрою, порядку вирішення земельних спорів. Зокрема, встановлювалася плата за землю у вигляді земельного податку та орендної плати.

Закон України «Про форми власності на землю», яким поряд з державною запроваджено колективну та приватну форми власності, було прийнято 30 січня 1992 р.

Перехід від виключно державної власності на землю до колективної і приватної форм власності став основним змістом продовження земельної реформи. У зв'язку з прийняттям названого Закону України постало питання про необхідність внесення термінових змін і доповнень до чинних законодавчих актів, насамперед до Земельного кодексу. Зміни у Кодексі означали нову (другу) редакцію. Новий Кодекс був підготовлений протягом місяця.

Реалізація земельної реформи потребувала постійного удосконалення існуючої законодавчої бази.

Протягом жовтня 1990 – грудня 1992 рр. було розроблено, прийнято і введено у дію 24 основних законодавчих і нормативних акти, у тому числі 10 законів:

1. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві, 17 жовтня 1990 р.;
2. Земельний кодекс Української РСР, 18 грудня 1990 р.;
3. Про охорону навколишнього природного середовища, 26 червня 1991 р.;
4. Про форми власності на землю, 30 січня 1992 р.;
5. Про колективне сільськогосподарське підприємство, 14 лютого 1992 р.;
6. Земельний кодекс України (друга редакція), 13 березня 1992 р.;
7. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві (друга редакція), 15 травня 1992 р.;
8. Про природно-заповідний фонд України, 16 червня 1992 р.;
9. Про плату за землю, 3 липня 1992 р.;
10. Декрет Кабінету Міністрів України (мав силу закону) про приватизацію земельних ділянок, 26 грудня 1992 р.

Вказані нормативно-правові акти визначали концептуальні основи та шляхи реформування, спрямовували практичні заходи із їхньої реалізації, обґрунтовували функції державних і місцевих органів управ-

ління щодо розвитку аграрної сфери економіки, охорони природних ресурсів держави.

1.4. Інституційне забезпечення земельної реформи

Верховна Рада України, оголошуючи всі землі України з 15 березня 1991 р. об'єктом земельної реформи, чітко розподілила функції щодо управління реформою та за виконанням завдань з реформування земельних відносин.

Зокрема, Раді Міністрів доручено вирішити питання про створення відповідного органу для здійснення земельної реформи, виділити відповідні кошти і матеріально-технічні ресурси, необхідні для проведення реформи, забезпечити підготовку у вищих навчальних закладах необхідної кількості спеціалістів-землевпорядників для місцевих рад, землевпорядних та природоохоронних органів, а також спільно з місцевими радами провести інвентаризацію земель, здійснити реєстрацію осіб, які хочуть отримати земельні ділянки, провести аналіз клопотань і розглянути обґрунтування потреб у земельних ділянках.

Створений Державний комітет земельних ресурсів України, що безпосередньо підпорядковувався Кабінетові Міністрів України з 1991 по 2000 р., своєчасно забезпечував організацію виконання основних земельно-реформених робіт: визначення меж місцевих рад і населених пунктів здійснено протягом 1991–1993 рр., передачу земель у колективну власність з видачею державних актів – у 1992–1994 рр., паювання земель і видачу сертифікатів громадянам – з 1996 по 1999 р.

Відповідно до Указу Президента України від 6 січня 1996 р. було створено єдину систему державних органів земельних ресурсів, яка утримується за рахунок коштів Державного бюджету України, затверджено Типові положення про обласне, Київське та Севастопольське міські, районний відділ, міське (міст обласного та районного підпорядкування) управління (відділи) земельних ресурсів.

Згідно з Положенням, затвердженим Указом Президента України від 13 травня 1996 р., Держкомзем реалізує державну політику в галузі земельних відносин, проводить земельну реформу, здійснює державне управління земельними ресурсами. Незважаючи на те, що його функції суттєво не змінювалися, а земельна реформа продовжується, спрямування і координація діяльності Комітету передавалися від Кабінету Міністрів Міністру екології і природних ресурсів, Міністру аграрної політики, а Державний комітет перетворювався у Державне агентство.

Наразі центральний орган виконавчої влади, який до січня 2015 р. називався Державним агентством земельних ресурсів, іменується

Державною службою з питань геодезії, картографії і кадастру. Загальновідомо, що ні геодезія, ні картографія, ні кадастр (існує понад 15 видів кадастру) до реалізації державної земельної політики та проведення земельної реформи не мали раніше жодного відношення. Нині ці питання координує за рішенням Кабінету Міністрів Мінрегіонбуд, хоча за законом ці повноваження виконує і Міністерство аграрної політики та продовольства.

У структурах місцевих рад (крім деяких міст обласного значення) земельні підрозділи відсутні.

1.5. Землевпорядне та земельно-кадастрове забезпечення реформування земельних відносин

Комплекс землевпорядних робіт, пов'язаних з реформуванням земельних відносин, упродовж 1991–2008 рр. виконувався в основному Інститутом землеустрою Української академії аграрних наук. З 1998 р. роботи, пов'язані з веденням Державного земельного кадастру, провадяться Центром Державного земельного кадастру та його дочірніми підприємствами. З 2001 р. значний обсяг робіт із землеустрою здійснюють підприємницькі структури приватної форми власності.

Основними видами землевпорядної документації, що готувалася впродовж проведення реформування земельних відносин, були:

- інвентаризація земель;
- схеми організації території сільських, селищних, міських рад;
- схеми встановлення меж населених пунктів;
- проекти формування земель резервного фонду та запасу;
- проекти роздержавлення земель колективних сільськогосподарських підприємств і видача державних актів на право колективної власності на землю;
- проекти розпаювання земель і виготовлення сертифікатів на земельну частку (пай);
- проекти організації території земельних часток (паїв);
- проекти надання земель новим агроформуванням.

Однак не було розроблено Загальнодержавної програми використання та охорони земель, призупинено роботи з прогнозування землекористування, занедбано землевпорядні роботи щодо охорони земельного фонду, підвищення родючості ґрунтів, консервації земель.

Земельно-кадастрові роботи не мають належної прозорості та відкритості, припинено ведення якісного обліку земель по адмінтеродинаціях.

2. ЗДІЙСНЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ ПРОТЯГОМ 1991–2015 рр. ТА ЇЇ НАСЛІДКИ

2.1. Розвиток інституту прав власності на землю

Декларацією про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. Верховна Рада Української РСР проголосила землю, її надра та інші природні ресурси, які були в межах території Української РСР, власністю її народу, матеріальною основою суверенітету країни. Аналогічний підхід був закріплений у Земельному кодексі Української РСР від 18.12.1990 р.

Важливою віхою у розвитку інституту права власності на землю в Україні стало скасування монополії державної власності в результаті прийняття Закону України від 30.01.1992 р. «Про форми власності на землю». Поряд з державною запроваджено колективну і приватну форми власності на землю, причому встановлено рівноправність усіх форм.

Суб'єктами права колективної власності на землю визначалися колективні сільськогосподарські підприємства, сільськогосподарські кооперативи, садівницькі товариства, сільськогосподарські акціонерні товариства, у тому числі створені на базі радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств, до того ж розпорядження земельними ділянками, що перебувають у колективній власності громадян, здійснювалося за рішенням загальних зборів колективу співвласників.

Громадяни України отримали право на одержання у приватну власність земельних ділянок для: ведення селянського (фермерського) господарства; ведення особистого підсобного господарства; будівництва та обслуговування житлового будинку і господарських будівель (присадибна ділянка); садівництва; дачного і гаражного будівництва. Передача земельних ділянок у власність громадян провадилась місцевими радами народних депутатів відповідно до їхньої компетенції за плату або безоплатно. Крім того, право власності громадян на земельні ділянки виникало у разі: одержання їх у спадщину; одержання частки землі у спільному майні подружжя; купівлі-продажу, дарування та обміну.

Конституцією України від 28.06.1996 р. (ст.ст. 13, 14) було встановлено, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Земля, її надра та інші природні

ресурси, які розташовані в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони були визнані об'єктами права власності Українського народу, причому здійснення прав власника від імені Українського народу було покладено на органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Основним Законом України було встановлено, що право власності на землю гарантується, і це право набувається й реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.

Конституцією України також було визначено, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності, чим було закладено конституційно-правові передумови для розмежування земель державної та комунальної власності.

Земельним кодексом України від 25.10.2001 р. було деталізовано зміст права власності на землю. Перехідними положеннями Кодексу розмежовано повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування за територіальним принципом. Зокрема, здійснювати розпорядження землями в межах населених пунктів, крім земель, переданих у приватну власність, були уповноважені відповідні сільські, селищні, міські ради, а за межами населених пунктів – відповідні органи виконавчої влади.

Першу спробу визначення правових засад розмежування земель державної та комунальної власності було здійснено із прийняттям Закону України від 05.02.2004 р. «Про розмежування земель державної та комунальної власності».

Законом України від 06.09.2012 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» з 1 січня 2013 р. землі державної і комунальної власності визнано розмежованими.

Певним недоліком сучасної моделі управління землями державної та комунальної власності стала значна кількість суб'єктів, що реалізують повноваження власника. Зокрема, розпорядниками земель державної власності є Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів АР Крим, обласні та районні державні адміністрації, Держгеокадастр і його територіальні органи, Фонд державного майна України та його регіональні відділення, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації.

2.2. Правове забезпечення приватизації земель сільськогосподарського призначення та особливості її проведення

Приватизація земель в Україні, як процес відчуження земель державної власності на користь юридичних та фізичних осіб, розпочалася з прийняттям Земельного кодексу України в редакції Закону України від 13.03.1992 р. і здійснюється з того часу в рамках проведення земельної реформи безперервно.

У перші роки земельної реформи приватизація земель мала яскраво виражений сільськогосподарський характер. Майже всі сільськогосподарські угіддя України, які були виключною власністю держави і перебували у користуванні сільськогосподарських підприємств, з 1992 р. підлягали передачі у власність селян.

Тогочасне земельне законодавство передбачало дві базові моделі приватизації земель, призначені для ведення товарного сільськогосподарського виробництва:

- передача сільськогосподарських угідь із земель запасу та земель резервного фонду громадянам у приватну власність для ведення селянського (фермерського) господарства;
- здійснення комплексу заходів для надання членам сільськогосподарських підприємств статусу власників земель, що перебували у користуванні цих підприємств.

Оскільки на момент скасування в 1992 р. монополії державної власності на землю майже всі придатні для ведення сільськогосподарського виробництва землі перебували у користуванні колективних сільськогосподарських підприємств, приватизація цих земель стала найбільш складним і тривалим процесом земельної реформи.

Указом Президента України від 10.11.1994 р. «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» основний акцент земельної реформи було перенесено на паювання сільськогосподарських угідь, переданих у колективну власність.

Близько 6,7 млн громадян, які були членами 11 тис. колективних сільськогосподарських підприємств, отримали сертифікати на земельну частку (пай). Члени сільськогосподарських підприємств навіть після паювання землі та майна залишалися практично найманими працівниками.

Указом Президента України від 03.12.1999 р. «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки»

було ініційовано реорганізацію колективних сільськогосподарських підприємств у сільськогосподарські формування ринкового типу та значно інтенсифіковано процес отримання їхніми власниками державних актів на право приватної власності на земельні ділянки.

Незважаючи на те, що на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення діє мораторій (до прийняття Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення», але не раніше 1 січня 2016 р., мораторій продовжений до 1 січня 2017 р.), спостерігається рух права на земельні частки (паї). Так, за весь період реформування 1,4 млн, або 20%, власників земельних паїв нотаріально посвідчили перехід права власності на земельний пай. Головним чином трансакції пов'язані із успадкуванням (91,8%). Однак зафіксовані випадки дарування (близько 7%), міни (0,2%) та продажу (1,0%), основну кількість яких укладено в період до 2005 р. (табл. 1).

Із 27,5 млн га розпайованих земель 62,2% передано в оренду, 17,4% приєднано до особистого селянського господарства (ОСГ) без створення юридичної особи в межах закону, 20,4% не використовується або використовується без належного документального оформлення.

Таблиця 1. Рух права на земельну частку (пай), посвідченого сертифікатом* (станом на початок року)

Показник	2001		2005		2010		2014	
	Кількість	%	Кількість	%	Кількість	%	Кількість	%
Нотаріально посвідчені переходи права власності	425894	100	924533	100	1257462	100	1373780	100
У т.ч.:								
успадковано	324898	76,29	813956	88,04	1145073	91,06	1261129	91,80
подаровано	87565	20,56	95157	10,29	95503	7,59	95606	6,96
обміняно	754	0,17	2393	0,26	2760	0,22	2864	0,21
продано	12677	2,98	13027	1,41	14126	1,12	14181	1,03

*Дані стосовно кількості нотаріально посвідчених переходів права власності на земельні паї наведено наростаючим підсумком з 2001 р.

Порівняно з дореформеним періодом обсяги валового виробництва в господарствах населення зросли майже на 40%. Нині ними виробляється понад 90% картоплі, овочів та баштанних культур, 83 – плодів, ягід і винограду, 76 – молока, 98% – меду.

Однак значні площі орних земель не залучені до господарського обробітку. Понад 2,2 млн га орних земель, що не обробляються, це дефльовані й еродовані землі (змиті) та землі із крутизною схилів понад 5° і більше. Їхня частка у площі орних земель становить 6,8%. З огляду на це їх необхідно вилучити із складу орних земель і перевести до інших видів угідь, зокрема під залуження, залісення чи для рекреації.

Ще однією вагомою причиною невикористання земель є відсутність або низький рівень конкуренції на ринку оренди земель в окремих регіонах, що зумовлено малою родючістю ґрунтів, підвищеною кислотністю їх, забрудненістю значної території радіоактивними речовинами тощо. Особливо яскраво це простежується в поліських районах, де із загальної площі розпайованих земель 47% не передано в оренду та не приєднано до особистого селянського господарства. Зокрема, у Житомирській області частка таких земель сягає 52%, що є найвищим показником по Україні.

2.3. Правове забезпечення приватизації земель несільськогосподарського призначення

Прийняття у 1992 р. нової редакції Земельного кодексу України заклало правові передумови для отримання громадянами у приватну власність земельних ділянок, що були надані у користування для: ведення особистого підсобного господарства; будівництва та обслуговування житлового будинку і господарських будівель (присадибна ділянка); садівництва; дачного і гаражного будівництва. Громадянам України, які не мали земельних ділянок, надавалася можливість отримати у приватну власність земельні ділянки завдяки вільним землям.

Фактично право на приватизацію земельних ділянок з'явилося у 15,5 млн громадян України. Декретом Кабінету Міністрів України від 26.12.1992 р. «Про приватизацію земельних ділянок» було доручено сільським, селищним, міським радам народних депутатів забезпечити передачу громадянам України у приватну власність відповідних земельних ділянок.

Однією із перших спроб правового врегулювання приватизації інших земельних ділянок несільськогосподарського призначення став Указ Президента України від 29.12.1993 р. «Про приватизацію автозаправних станцій, що реалізують пально-мастильні матеріали виключно населенню».

Згідно з Указом Президента України від 19.01.1999 р. «Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення» приватиза-

ції підлягали земельні ділянки, на яких були об'єкти нерухомого майна, у тому числі об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти, що були приватизовані відповідно до законодавства України. За Законом України від 14.09.2000 р. «Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва» покупці об'єктів незавершеного будівництва отримали право на придбання у приватну власність разом з цими об'єктами і земельних ділянок, відведених під забудову.

2.4. Розвиток правових форм використання земель (оренда земель, постійне користування, емфітевзис, суперфіцій)

Земельний кодекс Української РСР від 18.12.1990 р. передбачав можливість надання земельних ділянок у довічне успадковане володіння, постійне володіння, а також постійне (без заздалегідь установленого строку) або тимчасове (короткострокове – до трьох років і довгострокове – від трьох до десяти років) користування.

У тимчасове користування за умовами оренди земля могла надаватися громадянам Української РСР, колгоспам, радгоспам та іншим державним, кооперативним, громадським підприємствам, установам і організаціям, спільним підприємствам, міжнародним об'єднанням і організаціям з участю вітчизняних та іноземних юридичних осіб, а також іноземним державам, міжнародним організаціям, іноземним юридичним особам і громадянам. Умови й строки оренди землі визначалися за згодою сторін і закріплювалися у договорі.

З метою стимулювання орендних земельних відносин та визначення загальних засад набуття, реалізації і припинення права на оренду земельної ділянки був прийнятий Закон України від 06.10.1998 р. «Про оренду землі». У подальшому цей закон був викладений у новій редакції Закону України від 02.10.2003 р.

За наявності заборони на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що виділялися в натурі (на місцевості) як земельні частки (паї), оренда стала головним інструментом формування сільськогосподарського землекористування. На переконання провідних вітчизняних науковців земельні відносини у сільському господарстві мають розвиватися переважно на орендних засадах, як однієї із складових ринку земель, з поступовим формуванням повноцінного ринкового обігу земельних ділянок.

Необхідно зазначити, що оренда є поширеною формою землекористування у країнах Європейського Союзу. Країни ЄС між собою

досить різняться за кількістю угод на ринку оренди. Зокрема, сільськогосподарські підприємства Словаччини та Чехії здійснюють господарську діяльність переважно на орендованих землях, частка яких у загальному розмірі землекористування становить понад 90%. Фермерські господарства Франції, Бельгії, Німеччини та Естонії мають понад 60% орендованих земель, Великобританії – понад 40%. Найнижча частка орендованих земель в Ірландії, Данії, Фінляндії та Австрії – до 30% (табл. 2). У більшості країн ЄС частка орендованих сільськогосподарських угідь у загальній площі сільськогосподарського землекористування має тенденцію до зростання.

Таблиця 2. Частка власних і орендованих земель фермерами ЄС (у відсотках до загальної площі сільськогосподарських земель)

Країна	Власні землі, %	Орендовані землі, %	Країна	Власні землі, %	Орендовані землі, %
Данія	76	24	Швеція	56	44
Польща	72	28	Естонія	38	62
Австрія	71	29	Німеччина	32	68
Іспанія	67	33	Бельгія	25	75
Італія	63	37	Франція	16	84
Нідерланди	62	38	Чехія	9	91
Великобританія	59	41	Словаччина	4	96

Нині сільськогосподарські підприємства України ведуть господарську діяльність переважно на орендованих землях, частка яких у загальному землекористуванні становить понад 92%. У попередні роки договори оренди в основному уклалися із тими господарствами, де отримано земельні паї. Однак нині ця тенденція змінилася. Станом на 01.01.2015 р. близько 52% договорів оренди в Україні було укладено з іншими суб'єктами господарювання, які створюються у результаті ринкових трансформацій.

Терміни договорів оренди різні, але у переважній більшості вони укладаються на 6–10 років, тобто домінує середньострокова оренда (близько 46%). Зростає частка довгострокової оренди – понад 10 років (15%). Поступово скорочується кількість договорів, укладених строком до 5 років. Майже не залишилось договорів оренди, укладених строком на 1–3 роки (3%) (табл. 3).

Таблиця 3. Укладення договорів оренди за строком їхньої дії, %

Показники	Станом на 1 січня		
	2001 р.	2010 р.	2015 р.
На 1–3 роки	45,7	10,0	3,1
На 4–5 років	41,2	49,0	35,5
На 6–10 років	11,3	30,6	46,4
На більше ніж 10 років	1,8	10,4	15,0

Фактично у 2014 р. плата за оренду земельних паїв згідно з укладеними договорами оренди становила 664 грн/га, або 2,9% їхньої нормативної грошової оцінки. Слід зазначити, що передбачений чинним законодавством мінімальний рівень орендної плати (3% нормативної грошової оцінки земель) нині виплачують лише 7 областей України (рис. 1, 2).



Рис. 1. Нормативна грошова оцінка орних земель України, грн/га (2015 р.)

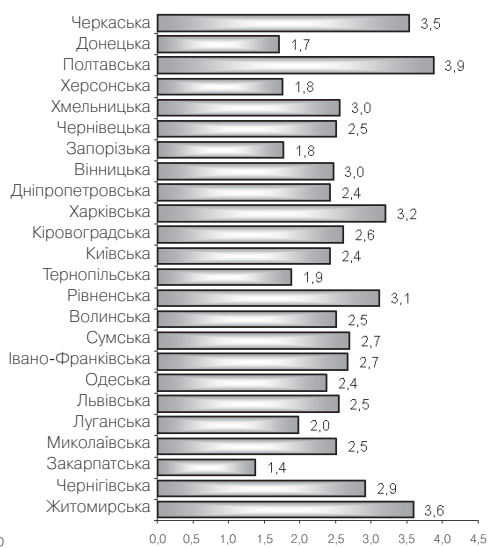


Рис. 2. Частка орендної плати за земельні паї від їхньої нормативної грошової оцінки, % (2015 р.)

Частка орендної плати за земельні паї у структурі витрат на виробництво продукції рослинництва у сільськогосподарських підприємствах перманентно зростає, досягнувши у 2014 р. 11,1%, тоді як на оплату праці з відрахуваннями припадає 9,3%, на амортизаційні відрахування – 6,0%.

Найбільш поширеною формою розрахунку за орендовані земельні паї дотепер залишалась натуральна форма – 55%, тобто виплата здійснюється сільськогосподарською продукцією. У грошовій формі виплачується близько 42% орендних платежів (табл. 4).

Таблиця 4. Плата за оренду земельних ділянок і земельних часток (паїв) в Україні

Показники	Роки (станом на 1 січня)					
	2001		2010		2015	
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%
Передбачено плату за договорами	1589	100	4547	100	11373	100
У тому числі:						
у грошовій формі	222	13,9	1120	24,6	4734	41,6
у натуральній формі (продукцією)	1230	77,4	3258	71,7	6336	55,7
у відробітковій (послуги)	138	8,7	169	3,7	301	2,6
Плата за 1 га на рік (грн)	140	x	260	x	664	x

Відповідно до Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. право постійного користування земельною ділянкою обмежене лише підприємствами, установами та організаціями, що належать до державної або комунальної власності.

Зважаючи на те, що наявність у землекористувача права постійного користування земельною ділянкою давала змогу зменшувати плату за землю, у подальшому коло осіб, які можуть користуватися ділянками на такому праві, було розширене і за станом на 2015 р. включає: громадські організації інвалідів України, їхні підприємства, установи та організації; релігійні організації України; ПАТ залізничного транспорту загального користування; вищі навчальні заклади незалежно від форми власності.

Відповідно до Цивільного кодексу України законодавчо закріплено нові види речових прав користування земельними ділянками – суперфіцій та емфітевзис. Зокрема, право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) та право користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій) можуть передаватися власником земельної ділянки іншій особі на підставі договору або заповіту. На відміну від оренди, згадані права

користування земельною ділянкою можуть відчужуватися або передаватися землекористувачем у порядку спадкування.

До 1 січня 2013 р. (набрання чинності Закону України від 01.07.2004 р. «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень») суперфіції та емфітевзис практично не застосовувалися як форми землекористування внаслідок відсутності належного організаційно-правового механізму здійснення державної реєстрації таких прав. Нині вказані форми користування землею поступово набирають популярності завдяки їхній гнучкості та незарегульованості, а також через можливість здійснювати відчуження права користування землею.

2.5. Запровадження економічних механізмів регулювання земельних відносин (плата за землю, оцінка земель)

За період земельної реформи в Україні сформовано понад 20 окремих складових економічного механізму регулювання земельних відносин, які за спільністю предмета регулювання можуть бути об'єднані у вісім окремих груп:

1. *Нормативна грошова оцінка земель*, яка виконувала і продовжує виконувати важливі економічні функції у реформуванні й подальшому розвитку земельних відносин в Україні

(особливу роль вона відіграла при проведенні паювання земель, переданих у колективну власність колективним сільськогосподарським підприємствам і організаціям;

нині нормативна грошова оцінка необхідна для регулювання земельних відносин при передачі землі у власність, спадщину, під заставу, при даруванні, визначенні ставок земельного податку, розмірів орендної плати за передані в оренду земельні ділянки та земельні паї, втрат у сільськогосподарському виробництві у разі вилучення земельної ділянки для несільськогосподарських потреб, ціноутворенні тощо).

2. *Ціноутворення на первинному ринку земель* (встановлення ціни продажу земельних ділянок державної і комунальної власності та прав на них).

3. *Платежі фіскального характеру* (справляння плати за землю (земельного податку) та єдиного податку; справляння орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності).

4. *Економічна відповідальність при використанні земель* (відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам при вилученні (вкупі) земельних ділянок;

відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва; плата за встановлення земельного сервітуту).

5. Економічна відповідальність за порушення земельного законодавства

(відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу;

відшкодування збитків, завданих унаслідок непроведення робіт з рекультивачії порушених земель;

відшкодування шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства;

покарання за порушення земельного законодавства у формі штрафу – адміністративна та кримінальна відповідальність).

6. Економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель

(надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель;

звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їхнього стану згідно з державними та регіональними програмами;

компенсація з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів унаслідок тимчасової консервації деградованих і малопродуктивних земель, що стали такими не з їхньої вини;

застосування прискореної амортизації основних фондів землі і природоохоронного призначення;

виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їхньої вини).

7. Інфраструктурні витрати і трансакційні платежі

(встановлення державних фіксованих цін (тарифів) на розроблення документації із землеустрою та проведення землеоціночних робіт, а також граничних розмірів плати з виконання землевпорядних робіт;

справляння державного мита за посвідчення договорів відчуження земельних ділянок, договорів оренди (суборенди) земельних ділянок;

надання платних (адміністративних) послуг державними органами земельних ресурсів).

8. *Бюджетування у сфері земельної реформи та охорони земель* (використання коштів за бюджетними програмами «Проведення земельної реформи» і «Збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів»;

використання коштів, що надійшли у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва).

Економічний механізм регулювання земельних відносин потребує напрацювання нової цілісної системи економічних регуляторів, що ефективно вирішуватимуть завдання державної земельної політики в умовах розвинених ринкових відносин.

2.6. Структурні зміни у земельному фонді та реалізація заходів з охорони земель

Україна є однією із найбільших європейських країн, площа якої становить 60354,9 тис. га, або майже 6% території Європи, причому площа суші сягає 57928,5 тис. га, а площа територій, покритих поверхневими водами, – 2426,4 тис. га (табл. 5). Сільськогосподарські угіддя становлять близько 19% загальноєвропейських, у тому числі рілля – майже 27%. Український показник площі сільськогосподарських угідь з розрахунку на душу населення є найвищим серед європейських країн – 0,9 га, в тому числі 0,7 га ріллі (проти середньоєвропейських показників 0,44 і 0,25 га відповідно). Площа найбільш родючих ґрунтів – чорноземів в Україні становить за різними оцінками від 15,6 до 17,4 млн га.

Сільськогосподарські угіддя України в різних регіонах країни характеризуються неоднаковим рівнем сільськогосподарського освоєння, при цьому основну частку в регіонах становить інтенсивно оброблювана рілля.

Таблиця 5. Земельні угіддя України та їхні зміни з 1990 р.

Види основних земельних угідь	Площа земель на 01.11. 1990 р.		Площа земель на 01.01. 2015 р.		Зміни за період 1990–2015 рр. (+, -)
	усього, тис. га	% до загальної площі	усього, тис. га	% до загальної площі	
1	2	3	4	5	6
Сільськогосподарські землі	43634,5	72,3	42731,5	70,8	-903,0
У т.ч. сільськогосподарські угіддя	42030,3	69,6	41511,7	68,8	-518,6
з них: рілля	33570,8	55,6	32531,1	53,9	-1039,7

Закінчення табл. 5.

1	2	3	4	5	6
багаторічні насадження	1058,0	1,8	892,9	1,5	-165,1
природні кормові угіддя	7396,5	12,3	7848,3	13,0	451,8
перелоги	5,0	0,01	239,4	0,4	234,4
Інші сільськогосподарські землі	1604,2	2,7	1219,8	2,0	-384,4
Ліси та інші лісовкриті площі	10221,5	17,0	10630,3	17,6	408,8
Забудовані землі	566,6	0,9	2550,4	4,2	1983,8
Відкриті заболочені землі	916,1	1,5	982,6	1,6	66,5
Сухі відкриті землі з особливим рослинним покривом	32,1	0,1	17,9	0,0	-14,2
Відкриті землі без рослинного покриву або з незначним рослинним покривом (кам'янисті місця, піски, яри, інші)	1492,7	2,5	1015,8	1,7	-476,9
Води (території, покриті поверхневими водами)	2435,1	4,0	2426,4	4,0	-8,7
Інші землі	1056,4	1,7	–	–	
Разом (територія) України	60355,0	100	60354,9	100	-0,1

За час проведення земельної реформи відбулися значні зміни як у структурі земельного фонду за основними видами угідь, так і по основних землекористувачах та власниках землі.

Зокрема, за основними видами угідь площа сільськогосподарських земель зменшилася від 42,0 млн га у 1990 р. до 41,5 млн га станом на 01.01.2015 р., тобто на 518,6 тис. га. Причина цієї зміни зумовлена значним використанням земель для несільськогосподарських потреб, перш за все містобудівних.

Площа забудованих земель збільшилася: від 0,6 млн га станом на 01.11.1990 р. до 2,55 млн га станом на 01.01.2015 р., тобто на 2,0 млн га. Зростання частки забудованих земель пов'язано з розширенням масштабів приватного будівництва поблизу великих міст, міських агломерацій, з активізацією житлового будівництва у багатьох містах України та розширенням меж великих міст.

Загальна площа лісовкритих земель зросла від 10,2 млн до 10,6 млн га, тобто на 408,8 тис. га. Враховуючи те, що в найближчій перспективі стимулюватиметься заліснення малопродуктивних угідь, частка лісів та лісовкритих площ зросте. Це досить позитивний фактор, адже нарощуватиметься асиміляційний потенціал територій і зміцнюватиметься функціонування агроландшафтів.

Найбільш разючі зміни відбулися у розподілі земельного фонду за формами власності, що є прямим наслідком проведеної земельної реформи (табл. 6). Незважаючи на те, що Конституцією України закріплено лише три форми власності – приватну, державну та комунальну – незначні площі земель (55,8 тис. га) дотепер перебувають у колективній власності.

З набранням чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 р. №5245-VI землі державної й комунальної власності вважаються розмежованими. Станом на 01.01.2014 р. у комунальній власності налічується 21,2 тис. га земель. Це є свідченням того, що фактично процес розмежування земель державної й комунальної власності перебуває на початковому етапі. За експертними оцінками площа цих земель має бути більшою, як мінімум, у 180 разів.

Таблиця 6. Зміни у розподілі земель фонду за формами власності

Рік	Площа земель за формами власності, тис. га			
	державна	приватна	колективна	комунальна
1990	60354,8	–	–	–
1996	36310,5	1925,4	21118,9	–
2001	30166,5	29109,2	1079,1	–
2006	29595,6	30642,1	117,1	–
2009	29357,8	30920,1	76,9	–
2014	28877,3	31400,5	55,8	21,2

Реформування земельних відносин зумовило перерозподіл земель не лише за формами власності, а й за категоріями господарств. Так, у 2014 р. порівняно з 1990 р. зменшилась площа угідь у користуванні сільськогосподарських підприємств і збільшилась у господарствах населення. Нині у користуванні господарств населення є 38%, сільськогосподарських підприємств – 39% площі сільськогосподарських угідь країни. У власності й користуванні фермерських господарств перебуває 4,2 млн га угідь, або 10% їхньої загальної площі.

Використання та охорона земель є одним із пріоритетних напрямів державної політики у сфері природокористування, екологічної та продовольчої безпеки й охорони навколишнього природного середовища і є невід’ємною умовою збалансованого соціально-економічного розвитку країни. Територія України характеризується надзвичайно високим показником сільськогосподарської освоєності, що значно перевищує екологічно обґрунтовані межі. Навіть зі зниженням протягом

досліджуваного періоду цей показник значно перевищує аналогічний показник більшості країн світу. Порівняно з європейськими країнами, орні землі яких сягають 30–32% загальної площі, розораність українських земель – 53,8%.

Нині спостерігається стійка тенденція погіршення якісного стану ґрунтів, зокрема зменшуються запаси гумусу, вміст поживних речовин, тривають процеси підкислення, засолення ґрунтів та ерозії, що зумовлює деградацію і опустелювання ґрунтового покриву. Протягом останніх 25 років середньозважений вміст гумусу зменшився на 0,22 відсоткового пункту і за результатами дев'ятого туру агрохімічного обстеження становив 3,14%.

Загострилася проблема щодо балансу поживних речовин (азоту, фосфору, калію). Щорічний винос поживних речовин з ґрунту на формування урожаю у 5 разів перевищує обсяги їхнього надходження. Навіть за існуючих урожаїв сільськогосподарських культур від'ємний баланс елементів живлення у землеробстві становить близько 100 кг/га, що зумовлено суттєвим зменшенням застосування добрив, недотриманням науково обґрунтованих сівозмін, а також неконтрольованим розвитком ерозійних процесів.

За даними дев'ятого туру агрохімічного обстеження, площі орних земель, які мають підвищену кислотність, становлять 36%.

Значна частина орних земель зазнає згубного впливу водної і вітрової ерозії. Водної ерозії зазнають понад 13 млн га сільськогосподарських угідь, із них майже 11 млн га – орні землі. Найбільш критичними у цьому відношенні є Донецька, Одеська та Луганська області.

Досить небезпечним явищем в окремі роки залишається вітрова ерозія (дефляція). Понад 50% орних земель України є дефляційно небезпечними, 12,4 млн га із яких зосереджено у степовій зоні. Крім того, значні площі земель зазнають спільної дії і водної, і вітрової ерозії. Прямий збиток від ерозії щороку становить близько 5 млрд доларів США, а побічний унаслідок втрати врожаю на еродованих ґрунтах – ще 1 млрд доларів.

Однак, не зважаючи на незадовільний екологічний стан земель, відбувається скорочення фінансування протиерозійних та ґрунтоохоронних заходів. Протягом 2009–2014 рр. обсяг коштів державного бюджету на виконання робіт з охорони земель порівняно з попередніми роками скоротився майже у 20 разів. За 2011 р. Державним бюджетом України на здійснення заходів з охорони земель передбачено 1404,6 тис. грн, з яких 99,3 тис. грн використано на здійснення рекультивуації 0,6 га порушених земель Сакського району АР Крим та

1304,5 тис. грн на погашення кредиторської заборгованості за минулі роки. На 2012–2015 рр. виділення коштів на проведення робіт із збереження та відтворення земель, забезпечення їхнього раціонального використання державним бюджетом не передбачено, що практично унеможливує здійснення необхідних заходів (табл. 7).

Важливими у боротьбі з вітровою ерозією залишаються роботи із створення системи полезахисних лісових смуг та інших захисних насаджень. Нині площі захисних лісових насаджень становлять 1,4 млн га, у тому числі полезахисних лісосмуг – 447,3 тис. га. Фактично виконані обсяги робіт із створення полезахисних лісових смуг невідомі, оскільки наказом Державної служби статистики України від 06.02.2007 р. скасовано форму статистичної звітності 4-зем «Звіт про здійснення заходів із охорони земель».

Таблиця 7. Динаміка здійснення заходів з охорони земель

Заходи	Роки				
	1995	2000	2005	2010	2013
Будівництво протиерозійних гідротехнічних споруд, км:					
вали, вали-канави	135,2	9,3	3,6	4,1	0,0
вали-тераси	5,4	10,9	6,6	0,0	0,0
вали-дороги	16,2	2,2	1,1	0,1	0,0
Протиерозійні ставки (накопичувачі твердого стоку), га	177	24,0	7,0	6,6	0,5
Водоскидні споруди, од.	51	18	2	12	3
Берегоукріплення, км	1,0	4,7	3,9	4,3	1,3
Залуження сильнодеградованої і забрудненої шкідливими речовинами ріллі, га	12785	14974	6341	1015	351,3
Рекультивация порушених земель, тис. га	8,4	3,7	2,1	0,5	0,6
Проведено вапнування ґрунтів, тис. га	286,6	23,9	41,7	73,2	97,8
Внесено вапнякового борошна та ін. вапнякових матеріалів, тис. т	1597,4	170	243	341	487,3
Проведено гіпсування ґрунтів, тис. га	18,1	5,1	2,7	4,4	6,2
Внесено гіпсу та інших гіпсовмісних порід, тис. т	79,2	27,0	12,1	23,4	22,5

Повільними темпами проводяться роботи з консервації та рекультивации земель. Нині рекультивации потребує 144,5 тис. га.

3. НАПРЯМИ ТА ШЛЯХИ ЗАВЕРШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ

3.1. Критерії завершеності земельної реформи

Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 18 грудня 1990 р. №563-ХІІ (з наступними змінами) основними завданнями земельної реформи було визначено:

- перерозподіл земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність, а також у користування;
- створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі;
- формування багатокладної економіки;
- раціональне використання та охорона земель.

За період 1991–2000 рр. загальнодержавних або республіканських (Автономної Республіки Крим) чи обласних (міських) програм земельної реформи не розроблялося, хоч відповідні завдання встановлювалися.

Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 рр., що схвалені Указом Президента України від 30 травня 2001 р., були єдиним загальнодержавним програмним документом, згідно з яким почалося систематичне розроблення регіональних програм.

Особливістю Основних напрямів земельної реформи на 2001–2005 рр. є те, що в них розглянуто не лише питання реформування земельних відносин, а й більшість проблем державної політики у сфері регулювання земельних відносин взагалі (розвиток кредитування, справляння плати за землю, моніторинг, оцінка земель, організація контролю, удосконалення методичної бази тощо).

Після прийняття у жовтні 2001 р. Земельного кодексу України, який набрав чинності з 1 січня 2002 р., розроблено низку законодавчих актів, які в основному створили правове поле для регулювання земельних відносин і завершення земельної реформи. Однак не всі визначені ними завдання реалізовано.

Широке коло питань щодо земельного реформування містять програмні документи Уряду та парламентської більшості. Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, схваленою Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. №26-VIII, у розд. «б. Нова продовольча політика» передбачається підготовка до проведення земельної реформи, яка включає:

- інвентаризацію та розмежування земель сільськогосподарського призначення державної, комунальної та приватної власності;
- удосконалення орендних відносин, монетизацію платежів, запровадження ефективних регуляторних механізмів для розвитку ринку землі;
- розроблення та сприяння прийняттю Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про оренду землі» щодо довгострокової оренди (2015 р.);
- формування бази даних Державного земельного кадастру (2018 р.).

Більш широкий перелік заходів містить підрозділ «Земельна реформа» розд. «XI. Реформа сільського господарства» Коаліційної угоди депутатських фракцій Верховної Ради України, що прийнята наприкінці 2014 р. Крім розмежування земель, законодавчого врегулювання питань передачі у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, важливе значення має запропоноване Угодою сприяння згуртуванню та самоорганізації власників земельних ділянок (паїв) з метою консолідації земель. Своєчасність цієї пропозиції є надзвичайною. У системі заходів щодо створення умов для істотного підвищення рівня інвестиційної привабливості сільськогосподарського землекористування вона є визначальною.

Оцінюючи загальний рівень виконання заходів земельної реформи, слід виходити з наступних критеріїв:

а) реалізація завдань, визначених у 1990 р. згідно з Постановою Верховної Ради України і розвинутих законами 1991–1992 рр. та Указами Президента 1994, 1995 і 1999 рр. (приватизація земель, перерозподіл земельного фонду, формування комунальної власності, розвиток форм господарювання і багатокладності економіки, раціоналізація землекористування);

б) завершеність правової бази, організація системи управління реформою, визначення заходів землевпорядного та земельно-кадастрового забезпечення.

З урахуванням проведеного експертного аналізу, завершення земельної реформи можна пов'язати з вирішенням наступних питань: формування комунальної власності; забезпечення реалізації конституційних повноважень власників землі; консолідація земель сільськогосподарського призначення; завершення формування правового поля, визначеного Земельним кодексом України; відновлення органу управління земельною реформою; зміна спрямованості землеустрою та удосконалення Державного земельного кадастру.

3.2. Забезпечення реального формування власності територіальних громад на землю, гарантування конституційних прав на землю фізичних та юридичних осіб. Розвиток системи землекористування

Конституцією України (ст. 13) визначено, що земля, інші природні ресурси держави є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Конкретні повноваження вказаних органів встановлено Конституцією України та Земельним кодексом України. Зокрема, розпорядження землями державної власності здійснюють органи виконавчої влади, а землями комунальної власності – органи місцевого самоврядування.

Законом України від 06.09.2012 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності», який набрав чинності 1 січня 2013 р., встановлено, що з дня набрання чинності цим законом землі державної та комунальної власності в Україні **вважаються розмежованими**.

Однак за станом на 1 січня 2015 р. згідно з державною статистичною звітністю, яку веде Держгеокадастр України, площа земель комунальної власності в країні становить лише 21,2 тис. га, а площа земель державної власності – 28877,3 тис. га. Отже, землі державної та комунальної власності практично досі не розмежовано, оскільки площа земель територіальних громад сіл, селищ, міст повинна бути, принаймні, у 180 разів більшою.

Якщо Конституцією України встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють права власника (володіння, користування, розпорядження) в межах, визначених Конституцією, то законами передбачено, що право власності на землі державної та комунальної власності виникає лише після державної реєстрації цього права (ст. 126 Земельного кодексу України і ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»).

У зв'язку з відсутністю у державному та місцевому бюджетах коштів на проведення реєстрації речових прав на земельні ділянки державної та комунальної власності законом від 14.05.2013 р. №233-VII було встановлено, що рішення про передачу ділянок у власність або користування приймаються без здійснення державної реєстрації права держави чи територіальної громади на землю. Реєстрація права державної та комунальної власності за цим законом повинна прова-

дитися одночасно з реєстрацією похідного речового права на земельні ділянки (постійне користування, оренда, емфітевзис, суперфіцій), крім випадків, передбачених законом.

Земельні ділянки комунальної власності, що передаються у власність або надаються в користування щороку, складають незначну площу земель у межах населених пунктів. Таким чином, реєстрація права територіальних громад на землю в повному обсязі у спосіб, що передбачений законом, потребує десятиріч часу, що є неприйнятним. Цю проблему слід розв'язати шляхом проведення інвентаризації відповідних земельних ділянок з унесенням її даних до кадастру впродовж 2–3 років.

Відповідно до Конституції України право власності на землю гарантується. Це право набувається та реалізується виключно відповідно до закону. Отже володіння, користування і розпорядження землею є конституційним правом власника. Згідно із ст. 41 Конституції «Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності». Ураховуючи ці норми, слід мати на увазі, що відчужені у громадян для суспільних потреб земельні ділянки не можуть передаватися у власність іншим фізичним чи юридичним особам. Вони повинні стати власністю держави або територіальних громад, які репрезентують суспільні потреби або ж суспільну необхідність.

У випадках установлення обмежень на розпорядження приватною землею (мораторій, строки оренди, розмір орендної плати тощо) не завжди додержується один із принципів земельного законодавства щодо невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом. Важливо, щоб вказані випадки не перетворювались у правила, як це має місце наразі щодо купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення, розмірів орендної плати при передачі земельних ділянок, часток (паїв) громадянами в оренду тощо.

Право постійного користування земельною ділянкою, що встановлювалося для підприємств, установ і організацій державної та комунальної власності, які не можуть мати ділянки на праві власності, трансформувалося і діє для громадських організацій інвалідів, релігійних організацій, акціонерних товариств та навіть вищих навчальних закладів приватної форми власності.

Потребують удосконалення правові норми щодо регулювання права користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб або для забудови (договірні відносини, строки користування, відчуження, спадкування), визначення розмірів орендної плати за землею. Актуальним у цьому відношенні є розробка механізму діяльності землевласників і землекористувачів щодо охорони земель від деградації й виснаження родючості та законодавче розширення сфери застосування партнерських відносин між державою та територіальними громадами як власниками земель і суб'єктами підприємницької діяльності.

3.3. Організація системи сільськогосподарського землекористування

На завершальному етапі земельної реформи зусилля повинні бути сконцентровані на захисті суспільних інтересів у процесі змін у системі землеволодіння і землекористування зі спрямуванням їх на гарантування доступу широкого кола сільських жителів до сільськогосподарських земель. Це потребує унормування широкого кола питань соціально-економічного характеру, а саме:

- збереження господарств сімейного типу як основи сільського укладу життя, хліборобської культури та виробництва безпечного продовольства;
- забезпечення доступу до землі як засобу існування значної частини сільського населення, яке формує основу сільських громад, відповідальних за локальні екосоціосистеми;
- унеможливлення суспільства від негативних наслідків надурбанізації, знелюднення значних територій, соціальних проблем на ринку праці та деградації сільських територій;
- зниження рівня бідності та справедливості розподілу економічних вигод між різними соціальними групами населення від нарощення валового виробництва й експорту сільськогосподарської продукції і сировини.

Використання земельних ділянок і земельних часток (паїв), що утворилися внаслідок паювання земель, на умовах оренди юридичними особами (агрохолдингами, фермерськими господарствами та ін.), зумовило серйозні недоліки у землекористуванні (несформованість землекористувань, черезсумжжя, знеособлення земельних ділянок власників тощо) і вимагає здійснення землепорядних робіт щодо формування землекористувань та консолідації земель сільськогосподарського призначення.

Після визначення територіальних громад села, селища, міста одиницями адміністративно-територіального поділу буде можливим вирішити питання щодо визнання земель у межах територій громад комунальними землями (за винятком земель оборони, транспорту, енергетики тощо, які залишаються державними).

Зростання рівня ефективності сільськогосподарського землекористування безпосередньо пов'язане з консолідацією земель, збільшенням земельних масивів, створенням екологічно стійкої структури агроландшафтів, дотриманням контурної організації території землекористування в умовах високого ризику прояву водно-ерозійних процесів, консервації деградованих, малопродуктивних та забруднених земель, а також дотриманням науково обґрунтованої структури посівних площ і сівозмін. Актуальним у цьому відношенні є розробка механізму державної підтримки запровадження протиерозійних заходів постійної дії (лісо- та лукомеліоративних і гідротехнічних), а також підвищення відповідальності землевласників та землекористувачів за виконання агротехнічних протиерозійних заходів, підтримання у належному стані елементів організації території.

Аналіз сучасного використання земельних ділянок і земельних часток (паїв) громадян на умовах оренди свідчить про те, що консолідація земель сільськогосподарського призначення може бути здійснена лише у разі наукового обґрунтування напрямів і шляхів розв'язання цієї проблеми.

Заходи з обміну земельних ділянок, збільшення паїв, визначення належності польових шляхів, лісосмуг, господарських будівель, які залишилися у колективній власності, як це передбачається окремими законопроектами, не вирішують основного питання консолідації – створення масивів і полів, які були б за своїм правовим статусом та розмірами інвестиційно привабливими для ведення сучасного сільськогосподарського виробництва.

Викуп земельних ділянок і паїв громадян та інші заходи з одержавлення земельного фонду як напрям консолідації, що пропонується окремими політичними силами, не пов'язуються з концепцією здійснюваної земельної реформи щодо приватизації земель. Крім того, це потребує значних коштів державного бюджету, яких не вистачає на інші цілі.

Практика використання земель, поділених на земельні частки (паї) і зданих в оренду, свідчить про те, що вони у багатьох випадках обробляються як єдині масиви. Меж ділянок у природі не існує, польових шляхів для доступу до конкретних ділянок також не організовано.

В умовах, що фактично склалися, можливо ставити питання щодо створення масивів спільної часткової власності замість індивідуальних ділянок, які запроектовані, але не існують у натурі. Виходячи з конкретних умов та екологічних вимог, доцільно було б сформувати поля оптимальних розмірів на праві спільної часткової власності громадян, збільшивши розміри ділянок (часток) співвласників завдяки запроектованим, але не існуючим польовим дорогам, і оформляти договори оренди на кожне поле в цілому, а не на окремі ділянки (паї) громадян.

Особливо важливо вказане здійснити щодо земель, на яких відновлюється зрошуване землеробство. Одночасно слід вирішити питання щодо ділянок невитребуваних паїв, відумерлої спадщини та ділянок, які використовуються без договорів оренди.

Право спільної часткової власності можна було б запровадити за добровільного об'єднання власниками належних їм земельних ділянок або земельних часток (паїв) відповідно до вимог ст.ст. 87 і 88 Земельного кодексу України.

У разі незапровадження спільної часткової власності слід було б сформувати з часток (паїв) поля необхідних розмірів і в межах кожного поля організувати здачу в оренду кожної в цьому полі частки (ділянки) одному орендарю згідно з пропозиціями Коаліційної угоди Верховної Ради України.

Схеми формування землекористувань повинні містити обґрунтування меж сільськогосподарських підприємств (господарств), зонування їхньої території за видами використання, розміщення полів раціональних розмірів, у межах яких здійснюватимуться орендні відносини (індивідуальна або спільна часткова власність). Інформація вказаної схеми повинна вноситися до Державного земельного кадастру.

Потрібно орієнтувати концептуальні підходи до консолідації земель відповідно до сучасної європейської практики. У процесі консолідації земель важливо усувати проблеми, викликані роздробленістю землі, не нав'язувати при цьому рішень, коли в цьому немає необхідності, а також якщо вони не підтримуються сільською громадою.

3.4. Обіг земель сільськогосподарського призначення: концептуальні положення, аналіз наслідків і ризиків продовження чи зняття мораторію на відчуження сільськогосподарських земель

Відповідно до чинного законодавства обіг земель сільськогосподарського призначення у сучасних умовах провадиться шляхом приватизації земель, купівлі-продажу земельних ділянок, що використовуються для ведення садівництва, відчуження земельних ділянок для суспільних потреб і з мотивів суспільної необхідності, передачі земельних ділянок у спадщину, застави земельних ділянок, передачі земельних ділянок в оренду та використання на праві емфітевзису.

Однак обіг частини земель сільськогосподарського призначення, що використовуються для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, заблокований через існування мораторію на їхнє відчуження (п.15 розд. X Земельного кодексу України). Вказане зумовлює використання цих земель переважно на умовах оренди. Як відомо, ефективність використання при цьому знижується, оскільки орендар не зацікавлений у докорінному поліпшенні земель.

Неможливість відчуження земель також негативно впливає на кредитування сільськогосподарського виробництва, яке через свою ризикованість є недоступним взагалі або є занадто дорогим.

Мораторій обмежує можливість консолідації земель, що подрібнені внаслідок проведення земельної реформи на земельні ділянки (паї) невеликого середнього розміру та формування інвестиційно-привабливих земельних масивів для ведення великотоварного виробництва.

Отже, конституційне право власності майже 7 млн наших громадян тривалий час серйозно обмежується без будь-якої компенсації.

У суспільстві надзвичайно сильними є побоювання того, що зняття мораторію призведе до низки негативних наслідків, насамперед створення «латифундій» через скупку землі за безцінь великими інвесторами.

Натомість, зняття мораторію може дати змогу розширити свої земельні володіння невеликим фермерським господарствам. Хоча господарства дрібних фермерів, як правило, є менш ефективними порівняно з великими землевласниками. Такі виробники є набагато більш важливими для суспільства, оскільки саме вони забезпечують збереження поселенської мережі, більш рівномірний перерозподіл суспільного багатства та праці, сприяють покращанню соціальної структури сільських поселень.

Пропозиції щодо запровадження обігу права оренди землі як альтернативи зняттю мораторію не має належного обґрунтування. Чинним законодавством передбачено відчужуване право користування земельними ділянками для сільськогосподарських потреб – емфітевзис (ст. 407 Цивільного кодексу України). Однак він не став дієвою альтернативою відчуженню і не дає можливості провести необхідну консолідацію подрібнених сільськогосподарських земель. З цих самих мотивів запровадження обігу прав оренди спотворює правову природу вказаного правового титулу і також не може розглядатися як альтернатива зняттю мораторію.

Програма дій у сфері розвитку відносин власності на землю та форм господарювання потребує розробки та прийняття низки законів України. Це, зокрема, стосується закону про неприбуткові виробничі селянські об'єднання для врегулювання організаційно-правових механізмів створення землеволодінь сімейних (родинних) ферм. Дуже важливою наразі є активізація процесу функціонування системи кредитування селян. Особливої уваги потребує створення такого нового для України інституту, як система сільських товариств з регулювання обороту земель сільськогосподарського призначення. Залишається актуальною і проблема подальшого удосконалення орендних відносин у сільському землекористуванні.

3.5. Завершення формування правового поля для регулювання земельних відносин

І. Прийняття Закону України «Про Загальнодержавну програму використання та охорони земель на 2016–2025 рр.»

Розроблення загальнодержавних програм використання та охорони земель передбачено ст. 177 Земельного кодексу України, який набрав чинності з 1 січня 2002 р.

Законом України від 19 червня 2003 р. «Про охорону земель» Кабінетові Міністрів України доручалося розробити і подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про Загальнодержавну програму використання та охорони земель». Цей законопроект було подано 5 липня 2004 р. Одночасно з ним Кабінет Міністрів України подав проект закону «Про національну програму охорони родючості ґрунтів».

З огляду на те, що зазначені законопроекти не були узгоджені між собою, Кабінетові Міністрів України було доручено об'єднати їх і внести як єдиний законопроект на розгляд Верховної Ради України.

Відповідно до рекомендацій парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні» Кабінетові Міністрів України було запропоновано надати цю Програму до 1 січня 2006 р. Однак вона не була подана.

У жовтні 2008 р. Верховною Радою України зареєстровано депутатський законопроект (реєстраційний номер 3310) «Про Загальнодержавну програму використання та охорони земель», який було повернуто.

Отже, до цього часу проекту Загальнодержавної програми використання та охорони земель до Парламенту не подано, хоч згідно із ст. 14 Конституції України «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави».

Не прийнято і Державну цільову програму розвитку земельних відносин до 2020 р., концепцію якої було схвалено Кабінетом Міністрів України ще 17 червня 2009 р. Законом України «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 р. Кабінетові Міністрів України доручалося у шестимісячний строк розробити та затвердити вказану програму. Цей строк закінчився у лютому 2012 р.

Таким чином, земля як основне національне багатство держави, на відміну від інших природних ресурсів, не має ні Загальнодержавної програми використання та охорони, ні програми розвитку земельних відносин.

Кабінет Міністрів України розпорядженням від 22 жовтня 2014 р. №1024 схвалив Концепцію боротьби з деградацією земель та опустелюванням.

Концепція охоплює період 2015–2020 рр., по суті, є першим конкретним програмним документом з охорони земельного фонду і заслуговує на всіляку підтримку. Важливо розробити програму, яка охоплювала б і питання використання земель, мала більший строк реалізації та реально підтверджувала, що земля дійсно є основним національним багатством.

II. Законодавче врегулювання повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин у зв'язку з децентралізацією влади та реформуванням місцевого самоврядування

У зв'язку з прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. №442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України покладено повноваження щодо формування державної політики у сфері земель-

них відносин, за виключенням повноважень з формування земельної політики щодо земель сільськогосподарського призначення, використання та охорони вказаних земель. Державне агентство земельних ресурсів перетворено в Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру, а Державна інспекція сільського господарства ліквідована і її функції щодо здійснення контролю за використанням та охороною земель передано Державній екологічній інспекції. Актуальним у цьому відношенні є створення Державної служби моніторингу земель та охорони ґрунтів на базі ДП «Інститут охорони ґрунтів». Одним з першочергових завдань цього органу має стати організація і виконання чергового туру великомасштабного обстеження ґрунтів, а також створення системи інформаційно-консультативного забезпечення раціонального використання земель та охорони ґрунтів.

Ураховуючи викладене, необхідно внести зміни у чинне законодавство, встановивши повноваження у сфері земельних відносин Мінрегіону, змінити повноваження Мінагрополітики, уточнити повноваження Держгеокадастру та Державної екологічної інспекції. Метою всіх цих структурних перетворень має стати створення єдиної державної структури, яка б несла повну відповідальність за стан земель, особливо сільськогосподарського призначення, що напряму впливає на продовольчу безпеку держави.

Одночасно з указаним доцільно вирішити питання щодо віднесення земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів та інших земель, крім зайнятих об'єктами оборони, органів державної влади, державних підприємств тощо, до земель комунальної власності, передавши питання розпорядження ними в межах території сільських, селищних, міських рад до повноважень цих рад.

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, та його територіальні органи слід позбавити повноважень щодо передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності для всіх потреб у власність або у користування. Зазначені повноваження територіальні органи земельних ресурсів набули у неконституційний спосіб з 1 січня 2013 р. згідно з наказом Мінагрополітики від 25 січня 2013 р. №40, тоді як за Конституцією України (ст. 14) право власності на землю набувається і реалізується виключно відповідно до закону. Не було внесено і відповідних змін до ст.ст. 123 і 149 Земельного кодексу України.

Кардинальна зміна системи регулювання земельних відносин, що зумовлена реформуванням адміністративно-територіального поділу держави, децентралізацією влади та реформуванням місцевого само-

врядування, зокрема запровадженням його повсюдності, вимагає зміни повноважень у галузі регулювання земельних відносин обласних, Київської і Севастопольської міських, районних, сільських, селищних, міських рад. Суттєво зміняться функції і органів виконавчої влади.

Передусім до повноважень місцевих рад (ст.ст. 8, 9, 11, 12 Кодексу) повинні бути віднесені питання ведення земельного кадастру, розпорядження землями в межах територій відповідних рад і громад, здійснення самоврядного контролю землекористування на території громад і рад.

У межах чисельності та витрат на утримання державних земельних органів слід ввести посади інженерів-землевпорядників сільських і селищних громад, утворити районні та обласні відділи (управління) земельних ресурсів виконавчих органів рад.

Повноваження державних органів з питань регулювання земельних відносин будуть приведені у відповідність до їхніх конституційних функцій.

III. Прийняття закону щодо обігу земель сільськогосподарського призначення

Відповідно до п.15 розд. X Земельного кодексу України умовою зняття мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення є набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення.

Необхідність встановлення спеціальних правил для ринку сільськогосподарських земель веде свій початок з моменту запровадження мораторію у 2001 р. Спочатку існування мораторію пов'язувалося з необхідністю прийняття нового Земельного кодексу України (прийнятий 25.10.2001 р.). Потім – з прийняттям законів про Державний земельний кадастр (прийнятий 07.07.2011 р.), про ринок земель, а пізніше – закону про обіг земель сільськогосподарського призначення.

Оскільки обіг земель здійснюється давно, законодавче врегулювання обігу сільськогосподарських земель не може пов'язуватися лише з припиненням або продовженням мораторію. Цей законодавчий акт необхідний для регулювання ринкового обігу вказаних земель взагалі.

Зміст закону про обіг земель сільськогосподарського призначення повинен включати:

- заборону набувати землі сільськогосподарського призначення у власність для іноземців (така заборона витікає із вимог Конституції

України (ст. 13) щодо землі – власності Українського народу, а також передбачена чинним законодавством – ст.ст. 22, 81, 82 Земельного кодексу України);

- обмеження за площею земель, що можуть перебувати у власності однієї особи (такою площею згідно із Земельним кодексом України є ділянки до 100 га). Оскільки в Україні діє антимонопольне законодавство, воно повинно застосовуватися для регулювання надмірності концентрації земель;

- встановлення переважного права на придбання земель сільськогосподарського призначення громадянами, територіальними громадами, державою;

- можливість продажу земельних ділянок, передусім соціально незахищеними власниками земельних паїв (випусти їх державою і територіальними громадами), а також придбання земельних ділянок селянськими та фермерськими господарствами для ведення сільськогосподарського виробництва.

Відносини щодо ринку земель сільськогосподарського призначення цілком можуть регулюватися і наразі загальними положеннями Цивільного кодексу України, які успішно регулюють оборот іншого нерухомого майна – будівель, споруд, земель несільськогосподарського призначення і навіть земель сільськогосподарського призначення, на які не поширюється дія мораторію.

3.6. Удосконалення системи управління землекористуванням

У структурі органів виконавчої влади доцільно відновити центральний орган із управління земельною реформою та регулювання земельних відносин, з координацією його діяльності безпосередньо Кабінетом Міністрів України або Міністром аграрної політики та продовольства України.

Служба з питань геодезії та картографії може функціонувати як самостійний центральний орган виконавчої влади, а може залишатися у складі Державної земельної служби.

За центральним органом виконавчої влади з регулювання земельних відносин повинні залишатися функції щодо розроблення законодавчих і нормативно-правових актів для формування та реалізації державної земельної політики, організації земельної реформи і землеустрою, ведення Державного земельного кадастру на національному

рівні, здійснення моніторингу, державного контролю за використанням та охороною земель.

Реалізація земельної політики на регіональному та місцевому рівнях з регулювання земельних відносин, організації землеустрою, ведення земельного кадастру, охорони земель тощо слід зосередити у відповідних органах місцевого самоврядування.

3.7. Організація землеустрою та реформування системи Державного земельного кадастру

Діяльність у сфері землеустрою зосереджується на землевпорядному забезпеченні процесів децентралізації влади, формуванні нової системи адміністративно-територіального поділу та реформуванні місцевого самоврядування. Концепцією реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333, передбачено «визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпечення повсюдної юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці» та надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території.

Методика формування спроможних територіальних громад, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. №214, визначає передумови такого формування, встановлює шляхи його здійснення і послідовність та принципи визначення меж територій.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. №157-VIII встановив принципи, основні вимоги і порядок добровільного об'єднання та форми державної підтримки цього проекту. Норми і вимоги зазначених нормативно-правових актів достатньою мірою урегульовують проблеми, що існують при розробленні проектів землеустрою щодо формування землекористувачів громад і визначення меж адміністративно-територіальних одиниць.

У зв'язку з формуванням нових районів і територій громад особливої актуальності набувають питання розроблення на вказані території схем землеустрою, проектів організації агрохолдингів, фермерських господарств, охорони ґрунтів.

Необхідно здійснити реструктуризацію земельно-кадастрової документації, забезпечивши у складі Державного земельного кадастру відновлення повноважень органів земельних ресурсів із державної реєстрації прав на земельні ділянки з тим, щоб ліквідувати подвійну

державну реєстрацію земельних ділянок у складі Державного земельного кадастру та прав на ці самі ділянки у складі Державного реєстру прав. Забезпечити при цьому належну взаємодію щодо своєчасної передачі до Державного реєстру інформації про зареєстровані у Державному земельному кадастрі права на земельні ділянки. Спростити процедури реєстрації з метою розвантаження роботи державних реєстраторів і нотаріусів, забезпечення необхідною інформацією органи, що вирішують земельні спори тощо.

Забезпечити ведення кількісного та якісного обліку земель, реєстрацію меж адміністративно-територіальних одиниць, що будуть утворені в результаті адміністративно-територіальної реформи, прозорість і доступність для населення земельно-кадастрової документації.

Розширити перелік органів, організацій і осіб, які мають доступ до відомостей Державного земельного кадастру в режимі читання.

Відновити державну статистичну звітність, що була затверджена наказом Державного комітету статистики України 05.11.1998 р. №377, велася упродовж 1999–2015 рр. за формами №6-зем; 6а-зем; 6б-зем; 2-зем і була відмінена з 1 січня 2015 р. Законом України «Про Державний земельний кадастр» встановлено, що ця звітність ведеться лише до 2015 р.

Відсутність наповнення необхідною інформацією Державного земельного кадастру на 100%, що визначено вказаним законом, ліквідація звітів про наявність земель і розподіл їх за власниками землі, землекористувачами, угіддями та видами економічної діяльності станом на 1 січня кожного року і 1 липня (обмежена інформація), що проводилися на території адміністративних одиниць, позбавляють органи державної влади та органи місцевого самоврядування будь-якої інформації про земельні ресурси адміністративно-територіальних одиниць, необхідних для управління земельним фондом, організації моніторингу його використання, прогнозування і планування заходів щодо збереження й охорони земель, відтворення ґрунтів.

Необхідно організувати ведення якісного обліку земель, інформація про який відсутня по країні в цілому та у розрізі адміністративно-територіальних одиниць (областей, районів тощо) починаючи з 1997 р.

Запровадити оприлюднення наявної земельно-кадастрової інформації для населення через систему Інтернет.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

ГАДЗАЛО Ярослав Михайлович
БАЛЮК Святослав Антонович
БАЛЯН Ануш Валеріївна
БИСТРЯКОВ Ігор Костянтинівич
БОРОДІНА Олена Миколаївна
ДАНИЛЕНКО Анатолій Степанович
ДОРОШ Йосип Мирославович
ЖУК Валерій Миколайович
ІБАТУЛЛІН Шаміль Ільдусович
ІВЧЕНКО Вадим Євгенович
КУТОВИЙ Тарас Вікторович
КРАСНОПОЛЬСЬКИЙ Ярослав
Васильович

ЛУПЕНКО Юрій Олексійович
МАРТИН Андрій Геннадійович
МІРОШНИЧЕНКО Анатолій
Миколайович
НОВАКОВСЬКИЙ Леонід Якович
ПИЛИПЕНКО Лілія Амінівна
ПОЛЩУК Олексій Григорович
ТАРАРІКО Олександр Григорович
ТРЕТЯК Антон Миколайович
ФЕДОРОВ Микола Миколайович
ХВЕСИК Михайло Артемович
ХОДАКІВСЬКА Ольга Василівна

НАЦІОНАЛЬНА ДОПОВІДЬ ЩОДО ЗАВЕРШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ

*За науковою редакцією
академіка Національної академії
аграрних наук України
Л.Я. Новаковського*

Редактор *С.Д. Шевченко*
Комп'ютерна верстка *Л.О. Гордієнко*
Дизайн обкладинки *І.Г. Хорошого*
Коректори: *Л.П. Захарченко, А.О. Гмир*

Підписано до друку 26.11.2015 р. Формат 60×84 ¹/₁₆.
Гарнітура. Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 2,8. Обл.-вид. арк. 3,0.
Наклад 200 пр. Зам. № 15–75.

Державне видавництво «Аграрна наука» НААН
Свідоцтво про державну реєстрацію № 371868 від 13.12.2010 р.
вул. Васильківська, 37, Київ, 03022
Тел. (044) 257-85-27
e-mail: agramanauka@yandex.ru

Видання віддруковано у друкарні ТОВ «Задруга»
вул. Фрунзе, 86, Київ, 04080
Тел. 239-19-77
e-mail: 2010zadruga@gmail.com