

## РАЦИОНАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ УКРАИНЫ

**Хлевной В.А.**, к.э.н., доцент

**Рубленко Д.**, студент

ЮФ НУБиП Украины «Крымский агротехнологический университет»

*В статье рассмотрены проблемы рационального управления земельными ресурсами в части функционирования кадастрово-регистрационной системы Украины, а также предложен комплекс мероприятий, способствующих либерализации рынка земли.*

***Ключевые слова:** управление, ресурсы, земля, реформа, рынок, государственное регулирование, кадастр, земельные отношения*

**Постановка проблемы.** Земля является одним из наиболее универсальных природных ресурсов, необходимых для всех отраслей сельского хозяйства. Особенность земельных ресурсов заключается в том, что их невозможно заменить другими ресурсами и они должны использоваться там, где находятся.

Украина обладает значительными земельными ресурсами. Их величина по состоянию на 01.01.2012 г. составляла 60354,9 тыс. га. Обеспеченность Украины сельскохозяйственными угодьями очень высока и составляет 0,8 га на одного жителя. Уровень сельскохозяйственного освоения территории страны достигает 70%. Более 65% почвенного покрова Украины приходится на черноземы.

Вместе с тем, непродуманное хозяйственное использование земельных ресурсов приводит к негативным последствиям. Одним из факторов, способствующих снижению качества земельных ресурсов, является недостаточно эффективная земельная политика государства. В первую очередь это касается формирования цивилизованного рынка земли в Украине.

**Анализ последних исследований.** Теоретические и методические положения земельных отношений разработаны Национальным научным центром «Институт аграрной экономики» и Институтом землеустройства УААН. В развитие теории и практики землеустройства и регулирования земельных отношений значительный вклад внесли отечественные ученые Н. И. Малик, В.Я. Месель-Веселяк, А.И. Пасхавер, П.Т. Саблук, В.М. Трегобчук, М.М. Федоров, М.А. Хвесик и другие. Вместе с тем, более глубокого исследования требуют вопросы роли государственных органов в управлении земельными ресурсами.

**Целью публикации** является разработка комплекса мероприятий по рациональному управлению земельными ресурсами в части

функционирования кадастрово-регистрационной системы Украины, направленных на либерализацию рынка земли.

**Результаты исследования.** Государственный земельный кадастр имеет большое значение для обеспечения рационального использования земельных ресурсов. Он содержит совокупность достоверных данных о естественном, географическом и экономическом состоянии земли, ведется по единой системе и содержит данные регистрации землепользования, учета количества, качества и экономической оценки земли.

С начала года 2012 г. проведена инвентаризация земель населенных пунктов на площади 132,52 тыс. гектаров. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года, в 2012 году проинвентаризировано на 76,25 тыс. га земель больше. Всего площадь земель населенных пунктов, инвентаризация которых проведена, составляет 4886,08 тыс. га, или 65,3% от общей площади.

За пределами населенных пунктов проведена инвентаризация земель несельскохозяйственного назначения на площади 8 043,59 тыс. га, что составляет 77% от их общей площади.

По состоянию на 1 октября 2012 первичная нормативная денежная оценка земель проведена в 28872 населенных пунктах, что составляет 96,9% от их общего количества.

За девять месяцев 2012 г. проведена вторичная нормативная денежная оценка земель 3 337 населенных пунктов. Из них в 1 141 населенном пункте проведена первичная оценка земель, а в 2 196 - ее обновление. По состоянию на 01.10.2012 перевыполнение плана наполнения бюджета от предоставления административных платных услуг составляет 91% (поступило 356,3 млн. грн. при запланированных 186,4 млн. грн.).

Количество выданных гражданам госактов в 2012 году по сравнению с аналогичным периодом 2011 года, выросло на 66%, а регистрация договоров аренды - на 112 процентов. Так, на 1 октября 2012 органы земельных ресурсов выдали 703 379 государственных актов на землю, на 281 012 больше, чем за аналогичный период прошлого года.

Качество земельной политики определяется прежде доступностью и удобством услуг для пользователя, достоверностью и открытостью информации, которую содержат базы данных. В процессе исследования были выявлены ряд факторов снижающих эффективность кадастрово-регистрационной системы Украины.

1. Регистрация земли и расположенной на ней недвижимости отдельно и разными учреждениями - органами Госземагентства и БТИ. Это усложняет как саму процедуру регистрации недвижимости, так и заключения гражданско-правовых сделок.

2. Отсутствие четких сроков выполнения всех работ и процедур, связанных с регистрацией земельного участка и получением государственного акта на право собственности на нее.

3. Завышение стоимости услуг в кадастрово-регистрационных органах, а также взимание платежей, не предусмотренных законом, что становится возможным в связи с их монопольным положением.

4. Вымогательство взяток за предоставление предусмотренных законом услуг. Почти 39% граждан из числа тех, кто оформлял документы в органах Госкомзема, показали, что им пришлось переплачивать за это сверх установленной законом стоимости услуг (в т.ч. 6% - более 1 000 грн.). За регистрацию прав собственности на недвижимое имущество в БТИ переплачивали 35% граждан (в т.ч. 3% - свыше 1 000 грн.) В органах юстиции - 33% (в т.ч. почти 2% - свыше 1 000 грн. ).

3. Недостаточная достоверность данных, внесенных в кадастр, что связано с ненадлежащим качеством земельно-кадастровых работ. По статистическим данным, около 45% комплектов технической документации и обменных файлов, подготовленных землеустроительными организациями, возвращаются на доработку. Так, в Автономной Республике Крым в течение 2011 г. было изготовлено 9142 комплекта технической документации, а зарегистрировано лишь 540 государственных актов из-за ошибок в документах.

4. Недостаточная достоверность данных, вносимых в Реестр прав собственности на недвижимое имущество, что связано с регистрацией прав собственности на подставных лиц, а также закрытостью и неподконтрольностью Реестра прав собственности.

5. Отсутствие доверия, как граждан, так и инвесторов к регистрационно-кадастровым органам, что связано с взяточничеством в сочетании с закрытостью кадастра и реестра прав собственности.

Мониторинг общественного мнения относительно введения в Украине свободной купли-продажи земли, осуществляемый Центром Разумкова (табл. 1), свидетельствует, что число сторонников торговли землей без ограничений в течение 2001-2011гг. уменьшилось вдвое - с почти 16% в 2001г. до 7% в 2011г. Зато почти вдвое увеличилось число сторонников торговли землей только не с / х назначения - с 4% до 8%, соответственно.

Таблица 1

**Мнение населения Украины относительно введения в Украине свободной купли-продажи земли\***

	2001 г.	2009 г.	2011 г.
Нужно ввести торговлю землей без ограничений	15,7	8,6	7,0
Нужно ввести торговлю землей только сельскохозяйственного назначения	10,2	8,8	7,7
Нужно ввести торговлю землей лишь небольшими земельными участками	24,8	29,1	24,0
Нужно вводить торговлю землей	37,0	28,5	35,2
Затрудняюсь ответить	8,6	16,2	16,9

Источник: данные Украинского центра экономических и политических исследований имени Александра Разумкова [6, с. 18]

Число сторонников введения торговли землей только с/х назначения остается практически стабильным, но небольшим - 9-10%. Так же почти не меняется число тех, кто поддерживает торговлю "лишь небольшими

земельными участками". Относительное большинство опрошенных - 37% в 2001г. и 35% в 2011г. - Считают, что торговлю землей вводить не нужно. Привлекает внимание также увеличение с 9% до 17% доли тех, кому трудно определиться с ответом на вопрос.

Кроме этого, более 51% владельцев земельных паев и почти 44% фермеров уверены, что земля с / х назначения не может быть предметом купли-продажи; почти 19% владельцев и 28% фермеров - считают, что рынок земли может быть введена только "когда будут созданы надлежащие условия". При этом, 12,5% опрошенных владельцев паев и 12% фермеров считают, что свободные купля / продажа земли должны быть разрешены только гражданам Украины, 13,2% владельцев и 12,3% фермеров - членам общины, на территории которой находится земля, 3 % владельцев паев и около 5% фермеров - высказались за свободную покупку / продажу независимо от гражданства. Среди представителей местного самоуправления общее число противников рынка земли составляет около двух третей;

Как показали исследования, 59% владельцев паев выразили негативное отношение к отмене моратория на куплю-продажу с / х земель, положительное - только 20%. Так же преобладает негативное отношение к отмене моратория среди представителей местного самоуправления - две трети. Зато среди фермеров и руководителей с / х предприятий позитивное отношение к отмене выразили 49% опрошенных, отрицательное - 30%.

Анализ регистрации прав собственности землю показал, что процедура получения документов в органах земельных ресурсов длилась 2-3 месяца (столько времени отметили 26,4% тех, кто ее проходил) или от нескольких месяцев до года (22,5%), 11,9% - более года, 14,4% - от 16 дней до месяца, 17,3% - 15 дней или меньше.

Сроки оформления документов в сельской местности оказались существенно больше, чем в городе. Если среди городских жителей 25,6% отметили, что оформляли документы более трех месяцев, то среди сельских жителей - 44,4%.

Показательным является то, что 44,9% тех, кто оформлял документы, заявили, что им не пришлось переплачивать сверх того, что предусмотрено законодательством; еще 16% отметили, что не помнят, а 38,5% ответили, что им пришлось переплачивать. При этом, 11,4% оплатили дополнительно до 200 грн., еще 11,4% - от 200 до 1 000 грн., 6% - свыше 1 000 грн. (9,7% ответили, что переплачивали, но не помнят, сколько именно).

Сравнение сроков получения документов представителями двух групп - тех, кто переплатил за оформление, и тех, кто этого не делал, выявило, что среди первых больше, чем среди других, доля респондентов, которые оформляли документы более года (15,5% и 6,9%, соответственно). На основании этого можно предположить, что именно замедление процесса оформления документов заставляло их переплачивать.

Неэффективность, закрытость и коррумпированность кадастрово-регистрационных систем обусловили ряд негативных последствий для страны, в частности:

- использование земель без правовых оснований, следовательно - потери бюджетов. По состоянию на 23 марта 2011г. 1,64 млн. га земель используются без достаточных правовых оснований;

- криминализация земельных отношений. Так, по данным МВД, в 2010г. выявлено свыше 2,7 тыс. преступлений, связанных с незаконными операциями с землей, по выявленным преступлениям предметом противоправных действий является более 31 тыс. га земель, в т.ч. 24,4 тыс. - с / х назначения, сумма ущерба по возбужденным уголовным делам составляет 675 млн. грн.

- низкий уровень инвестиционной привлекательности аграрного сектора страны. Так, за последние 20 лет в аграрный сектор поступило лишь 1 млрд.долл. инвестиций при необходимости в 60 млрд. долл.

Таким образом, действующие в Украине кадастровая и регистрационные системы не эффективны и не обеспечивают надлежащую доступность и качество услуг для пользователей, что связано с высоким уровнем коррумпированности кадастрово-регистрационных учреждений. Учитывая указанную выше ситуацию в Украине открытие рынка с/х земель целесообразно осуществлять только после реализации следующих мероприятий:

- обеспечение действительной независимости судебной ветви власти и реальной ответственности судей за вынесение сомнительных, заказных, неправомочных решений;

- введение пакета антикоррупционных законов;

- отказ от практики избыточного применения в законодательных актах отсылочных норм и упорядочения принципиально важных процедур актами органов исполнительной власти;

- создание гарантийного фонда для возмещения убытков, которые могут быть причинены пользователю кадастровой системы;

- обеспечение развития кадастровой системы в направлении стандартизации и совместимости всех видов кадастров.

- проведение полной инвентаризации земель и объектов недвижимости, создания полной, точной и достоверной базы данных;

- завершение выдачи государственных актов на право собственности на землю, выделение границ земельных участков в натуре (на местности)

- завершение зонирования территории страны с выделением в натуре (на местности) всех исключительных зон - заповедников, заказников, охранных зон памятников культуры и т.д.

- проведение оценки рыночной стоимости земель всех категорий и обеспечения надлежащего администрирования налога на недвижимость

- обеспечение условий распространения ипотечного кредитования под залог земли

- анализ имеющейся земельно-кадастровой документации на предмет достоверности определения и установления в натуре (на местности) границ

земельних учасків и их соотношение с соответствующими кадастровыми картами.

В ходе проведения земельной реформы сроком отмены моратория на куплю/продажу земель с/х назначения и введения свободного земельного рынка следует считать не какую-то произвольно определенную дату, а момент полной реализации упомянутых выше предпосылок.

**Выводы:** управление земельными ресурсами Украины, в настоящий момент, осуществляется недостаточно эффективно, что напрямую связано с нерациональным функционированием кадастрово-регистрационной системы. Таким образом, снятие моратория на продажу с/х земель целесообразно осуществлять только после реализации ряда мероприятий, среди которых наиболее важными являются введение пакета антикоррупционных законов, проведение полной инвентаризации земель и объектов недвижимости, а также завершение зонирования территории страны с выделением на местности всех исключительных зон (заповедники, заказники и т.д.).

#### Список использованных источников

1. Аграрне право / За ред.. проф.. В.П. Жушмана.- Харків: Право, 2010.- 296 с.
2. Державне агентство земельних ресурсів України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.dazru.gov.ua/>
3. Земельне право України / За ред.. О.О. Погрібного.- К.: Істина, 2009.- 600 с.
4. Земельний кодекс України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
5. Мартин А. Перспективи розвитку державного кадастру України / А.Мартин // Національна безпека і оборона України.- 2011, №6. С. 48-50.
6. Міщенко М. Громадська думка про земельну політику і земельну реформу в Україні / М.Міщенко // Національна безпека і оборона України.- 2012, №1. С. 3-20.
7. Присяжнюк М. Земельна політика України: стан, законодавче забезпечення, стратегічне планування / М. Присяжнюк // Національна безпека і оборона України.- 2009, №3. С. 54-58.

#### **Хлівний В.О., Рубленко Д.** **Проблеми** **управління земельними ресурсами** **України**

В статті розглянуто проблеми раціонального управління земельними ресурсами в частині функціонування кадастрово-регістраційної системи України, а також запропоновано комплекс заходів, що сприяють лібералізації

#### **Khlevnoy V.A. Rublenko D.** **Problems of rational management of** **Ukraine the landed resources**

In the article the problems of rational management by the landed resources in part of functioning of the cadastre-registration system of Ukraine are considered. Also the complex of measures assisting liberalization of market of earth is offered.

**Keywords:** management, resources,

ринку землі.

**Ключові слова:** управління,  
ресурси, земля, реформа, ринок,  
державне регулювання, кадастр,  
земельні відносини.

earth, reform, market, government  
control, cadastre, landed relations