

Земельні трансформації та перетворення сформували в Україні сучасний земельний устрій та принципово нові земельні відносини, що вимагають від держави якісно нових підходів до державного регулювання в цілому, управління земельними ресурсами, землеустрою і кадастру. Такий стан розвитку земельних відносин потребує подальшого вдосконалення земельно-майнових відносин та формування повноцінного економічного обігу земель. Особливо це відноситься до земельних ділянок сільськогосподарського призначення. У статті автор обґрунтовує шляхи подальшого вдосконалення земельних відносин в Україні в сфері обігу земель сільськогосподарського призначення.

ЕКОНОМІЧНИЙ ОБІГ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Перед суспільством і державою в усі часи стояв вибір щодо встановлення обмежень економічної свободи і підкорення приватних інтересів суспільним інтересам у земельних відносинах, від повної лібералізації і приватизації до секуляризації церковних земель та націоналізації приватних землеволодінь, особливо земель сільськогосподарського призначення.

Так, під час проведення земельної реформи століпінських часів діяли обмеження, які допускали скупку не більше 6 наділів в одні руки в межах повіту, що дорівнювало 12-80 га землі. Мораторій на скупку земель козаків на Слобожанщині та на землях Козаких військ суворо контролювався державою аж до конфіскації і повернення селянам і козакам скуплених з порушенням закону земель.

Багаторічний досвід розвитку земельних відносин в європейських країнах сформував

Григорій ШАРИЙ,

перший заступник начальника Головного управління Держземагентства у Полтавській області, кандидат наук з державного управління

регулятивні інституції щодо забезпечення раціонального та ефективного використання землі — основного природного ресурсу та засобу виробництва в аграрному секторі. Неподільність, єдиноспадковість фермерських господарств, окремих земельних ділянок, економічне сприяння консолідації земель, діяльність у цьому напрямку агентств, земельних банків, земельних комісій, інших державних виконавчих і самоврядних органів приносять позитивні суспільні результати. Держави світу жорстко регулюють земельні відносини в аграрній сфері, навіть обмежуючи мінімальні та максимальні розміри землеволодінь щодо земель сільгосппризначення (Єгипет, Іспанія, Канада, Кіпр, Угорщина).

У багатьох країнах світу плани розвитку територій, проекти та схеми землеустрою мають ранг закону, а розподіл земель на категорії відсутній.

Правильно визначена державна стратегія щодо проведення «ленд девелопмента» в Китаї як системи земельних поліпшень та організації інвестиційно-привабливої території, забезпечила інвестиційний бум у цій країні в останні 15 років.

Досвід Росії в проведенні земельних трансформацій має впливати на прийняття тих чи інших норм державного регулювання земельних відносин в аграрному секторі України.





Дво- чи трирічне відставання в розвитку цих відносин Україна може використати на власну користь.

Але навіть у Росії кадастрова переоцінка сільгоспземель проведена вже втретє і рівень кадастрової оцінки вдвічі перевищує грошову оцінку аналогічних земель в Україні. Державою спродуються відумерлі паї за ціною 15% їх кадастрової оцінки орендарям основного масиву або власникам суміжних ділянок, що безпосередньо їх використовують.

Об'єкти, суб'єкти та системи відносин у сфері економічного обігу сільгоспземель

Формуючи економічний обіг земель сільгосппризначення, необхідно визначити об'єкти, суб'єкти та систему відносин у цій сфері.

Державні регулятивні норми повинні визначати особливості правооб'єктності земельних ділянок сільськогосподарського призначення, враховуючи її особливу сутність і суспільне значення як обмеженого просторового базису, природного ресурсу, засобу виробництва, і суспільно-особливий вид природної монополії.

За межами населених пунктів необхідно:

- провести державну інвентаризацію та переоблік сільгоспземель, привести до об'єктивних даних державну земельну статистичну звітність у розрізі існуючих категорій земель, видів землекористування та форм власності, прив'язуючи просторово земельні ділянки та площі в межах адміністративних утворень;
- припинити безоплатну приватизацію земель за межами населених пунктів.

У населених пунктах необхідно:

- навести лад у визначенні площ сільгоспземель та забудованих земель у межах існуючих садиб;
- припинити штучний поділ садиб на формальні облікові одиниці — відповідно до так званої безоплатної приватизації. Адже за останні 14 років це призвело до штучного розділення садиб, збільшення вдвічі облікових кадастрових одиниць, при цьому на папері створено фактично відсутні ділянки ОСГ у межах населених пунктів, які виділити просторово із садиб неможливо.

В основу подальшого формування системи раціонального використання земель сільськогосподарського призначення повинні бути покладені плани землеустрою та організації території, зонування, схеми розподілу земель та перспективні плани фізичного розвитку територій на 10-25 років. При цьому детальне планування розвитку територій повинно враховувати і передбачати не тільки найбільш раціональне використання сільгоспугідь, а й перспективний розвиток та реконструкцію поселенської мережі, оптимальні розміри землеволодіння і землекористувань, з визначенням норм неподільності земельних ділянок, проектів консолідації земель, ув'язку існуючої поселенської мережі з виробничою інфраструктурою.

Розмежування сільгоспземель державної і комунальної власності

Наказовий перерозподіл земель та їх розмежування між державою (державна власність) і територіальними громадами (комунальна власність) по межах існуючих адмінутворень потрібно обов'язково супроводжувати інвентаризацією та виділенням власне державних земель, аж до виготовлення титулів, що посвідчують право державної власності в особі уповноваженого органу — Держземагентства та казенних (державних) підприємств.

У цьому контексті також потребують інвентаризації та виділення з наданням їм особливого правового статусу нині існуючі громадські сінокоси, пасовища, вигони, толоки, ділянки для городництва, інші землі, що знаходяться за межами сіл, селищ і міст, але використовуються територіальними громадами.


Державні сільгоспземлі повинні мати особливий статус і бути віднесеними до Державного земельного фонду як активу державного Земельного банку, бути в розпорядженні виключно Держземагентства на особливих умовах щодо їх надання, норм орендних платежів і термінів оренди. Заслужують на увагу пропозиції щодо визначення термінів оренди від 6 до 10 років, орендних платежів — 5 і більше відсотків від нормативної оцінки земель, з наступною акумуляцією коштів для формування державного фонду земель для суспільних, державних цілей, в тому числі з метою формування базису новостворених агропромислових структур, проведення землевпорядних, культуротехнічних та меліоративних робіт.

Поземельна книга — паспорт земельної ділянки

Титулярне посвідчення об'єкта земельних правовідносин — Поземельна книга повинна бути паспортом земельної ділянки, довічним паперовим носієм інформації щодо неї, її історією і зберігатися безстроково.

Законодавче заохочення та обмеження концентрації земель повинно мати землевпорядну основу відповідно до проектів землеустрою і схем (планів) розвитку території. Норма, запропонована в розмірі 100 га максимальної кількості сільгоспземель у власності одного суб'єкта, повинна мати перехідний характер до затвердження таких планів (схем) та проектів землеустрою.





Обмеження концентрації землі у власності однієї особи

Якщо кількість орної землі в гірських і передгірних областях обмежена, то 100 га ріллі — це площа орних земель декількох сільських рад.

Обмеження площі сільгоспземель у власності одного суб'єкта до площі двадцяти середніх паїв (20-100 гектарів сільгоспземлі) по сільській, селищній раді — норма, яка об'єктивніше обмежить концентрацію земель в країні і врахує місцеві особливості.

За належного реагування з боку держави зменшиться нецільове використання приватних земель, наданих безоплатно: присадибних ділянок, ділянок для дачного будівництва, садівництва, ведення особливого селянського господарства і паїв, які перетворили цілісні масиви в шахматку забур'янених та самозаліснених полів.

Обмеження приватного, комунального та державного права на землю

Особливого вдосконалення потребує інститут права власності на земельні ділянки не тільки з боку фізичних і приватних юридичних осіб, а і комунальних та державних.

Приватне право на землю, як і право власності територіальної громади і держави, не абсолютне і підлягає певним обмеженням у рамках правового поля.

Ступінь обмежень має забезпечувати баланс приватних і суспільних інтересів. При цьому необхідне часткове підкорення як приватних інтересів суспільним, так і державних інтересів громадянському суспільству та праву.

Право приватної, комунальної та державної власності на землю має обов'язково супроводжуватися нормами правової відповідальності за їх недотримання та нести в собі санкції до власників і посадових осіб у разі порушення цих норм.

Удосконалення прав користування земельними ділянками та права приватної власності сільськогосподарських юридичних осіб

Потребують реорганізації і вдосконалення інститути постійного користування, приватної власності юридичних осіб і суб'єктів права оренди сільськогосподарських земель. Право постійного користування має бути перехідним, обмеженим і в майбутньому ліквідованим із заміною на право державної власності виключно для державних казенних підприємств і Кабінету Міністрів України. Юридичні особи, що мають у власності і користуванні сільгоспземлі, повинні мати особливу правосуб'єктність як підприємства сільськогосподарської спеціалізації й існувати з чітко визначеними зобов'язаннями щодо використання вказаної категорії земель.

Право оренди має надаватися не будь-якій юридичній чи фізичній особі в державі, ще й на термін аж до 49 років, що фактично ховає продаж землі в тінь, а особам, що також мають чітко визначену правосуб'єктність, із обов'язковим розміщенням у сільській місцевості та реєстрацією за місцем знаходження земельної ділянки, визначену виробничу спеціалізацію та достатній виробничий потенціал.

Третина фермерів, отримуючи землю, не мали і не мають жодних технічних засобів її обро-

бітку; аналогічно здійснювалось і здійснюється надання земель для ОСГ. Значна частина орендарів, яка зареєстрована в містах, має, крім сільськогосподарської, ще й промислово-виробничу спеціалізацію, що негативно впливає на процес сільськогосподарського виробництва та використання сільгоспземлі. А, отже, такий підхід має бути переглянутий у бік більш жорстких вимог до сільськогосподарських виробників.

Недопущення виробничої монополії в аграрній сфері полягає в забороні і запобіганні перекупку, скупки корпоративних прав та поглинання сільгоспструктур, фермерських господарств.

Потребують концептуального вирішення і врегулювання проблеми використання сільгоспземель для розміщення лінійних об'єктів і споруд. Чинне законодавство вимагає посвідчення права користування кожного лінійного об'єкта, а таких у середньому на сільський район більше 10000 одиниць, що технічно унеможлиблює виготовлення десятків тисяч поземельних книг, кадастрових номерів і договорів оренди. Чому б не перейти на спрощену систему сервітутних платежів та особливу кадастрову реєстрацію лінійних об'єктів?

Подальше вдосконалення обігу земель сільськогосподарського призначення повинно розвивати інституції спадкування, купівлі-продажу, оренди, дарування, застави та вдосконалювати системи договірних сервітутних, орендних, бюджетних платежів, санкцій і стимулів.

Державне регулювання цих економіко-правових суспільних процесів повинно здійснюватись як адміністративними, так і економічними методами.

Головними інструментами державної регуляторної політики в аграрній галузі щодо земельних відносин виступають:

- землеустрій;
- кадастр земель;
- моніторинг земель;
- діяльність державних інститутів на ринку земель (Держземагентство, Державний земельний банк, Національна кадастрова реєстраційна система);
- визначені і встановлені правові обмеження щодо особливостей оренди;
- регуляторні норми купівлі-продажу сільгоспземель.

Держава як самостійний і головний гравець на ринку земель

Особлива роль відводиться державі як самостійному і головному гравцеві на ринку земель через діяльність Державного земельного банку та Держземагентства України в питаннях викупу сільгоспземель, кредитування селян, фермерських господарств, сільських кооперативів, сільгоспвиробників — правонаступників КСП, формування інфраструктури ринку земель, формування єдиних, прозорих правил на ринку земель сільгосппризначення.

Визначення державної цінової політики на землі сільськогосподарського призначення, недопущення знецінення земельних ділянок потрібно передбачити у вигляді норм щодо оцінної вартості землі, мінімального її рівня та ув'язки з нормативною грошовою оцінкою (кадастровою оцінкою).

Державне регулювання спадкування, купівлі-продажу, оренди, дарування, застави та вдосконалення системи договірних сервітутних, орендних, бюджетних платежів, санкцій і стимулів

Регуляторна роль правових норм, що визначають і формують орендні відносини на землях сільськогосподарського призначення, особлива і має враховувати специфіку сільгоспвиробництва, а саме:

- Необхідно стабілізувати оренду сільгоспземель, визначивши мінімальний її термін — 8 років. Водночас потрібно припинити прихований продаж незабудованих земель (оренда 49 років) і встановити максимальний термін оренди — 15 років, з обов'язковим моніторингом якісних ґрунтових характеристик до і після оренди та щорічним моніторингом дотримання проєктів землеустрою. Це має стосуватися всіх сільгоспземель незалежно від форм власності.
- Оренда за способом і просторовим обсягом земель у розрізі адмінтериторій і населених пунктів повинна бути обтяжена та обмежена. І тут мають застосовуватися не лише норми антимонопольного законодавства, а й норми землеустрою.

- Умовою, що обтяжує право оренди повинні бути нормативи робочих місць, умов використання земель, розвитку виробничої інфраструктури з поселенською мережею та обов'язковою реєстрацією юридичної особи за місцем знаходження площ орендних земель.
- Податкове навантаження через платність землекористування має забезпечувати стимулюючий вплив на регулювання і вирішення вище перерахованих проблем.
- Рівень орендної плати має бути не менше 4 відсотків її нормативної оцінки, залежно від ступеню соціального навантаження на підприємство.
- Бюджетні земельні платежі необхідно диференціювати залежно від виконання системи додаткових показників і обтяжуючих договірних умов соціального навантаження.
- Стимулююча роль формування соціально-відповідальних земельних відносин належить єдиному земельному податку, при переході на який виграли б високоінтенсивні тваринницькі господарства.

ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

З метою визначення цілей і систематизації земельних трансформацій у сфері економічного обігу земель сільськогосподарського призначення необхідно прийняти Державну програму розвитку земельних відносин в Україні до 2030 року.

Потрібно провести державну інвентаризацію земель, виділивши сільгоспземлі державної власності; сформувати відповідні реєстри земельних ділянок державної власності; навести порядок щодо державних земель; припинити безоплатну приватизацію за межами населених пунктів.

Необхідно реформувати земельне законодавство України, прийнявши новий Земельний кодекс; завершити земельну реформу; зв'язати організаційно-правові, адміністративно-регуляторні проблеми, забезпечивши визначеність і стабільність земельних відносин в аграрній сфері.

Слід запровадити «ленд девелопмент» (land development) — якісне поліпшення земельних ділянок і територій, що забезпечить ріст їх вартості та ціни. Воно полягає у проведенні землевпорядкування території, плануванні і будівництві об'єктів інфраструктури, проведенні



ЗАПРОШУЄМО ДО ОБГОВОРЕННЯ

меліоративних та інших системних поліпшень земельних ділянок. Ця система заходів направлена на формування поліпшеного середовища проживання, підвищення інвестиційної привабливості та ліквідності окремих ділянок, масивів земель, а також зон, районів, регіонів і країни в цілому, відповідно до потреб ринку та запитів споживачів.

Використовуючи світовий досвід, органи державної влади повинні не тільки розпоряджатися державними землями, а й займатися земельними поліпшеннями («land development»), формуванням інвестиційно-привабливих територій, котеджних містечок, технопарків, консолідованих масивів для створення високоефективних фермерських господарств, агрофірм, що, зрештою, підвищить вартість і оцінку державних земель. Держава повинна здійснювати не тільки консолідацію сільгоспземель, а й регулювати попит-пропозицію на відповідних сегментах земельного ринку.

Державне управління і регулювання земельних відносин повинні здійснюватись економічними методами через відповідні санкції та стимули. Зокрема, необхідно:

- розробити і затвердити нову сучасну методику нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення на основі економічної кадастрової оцінки з урахуванням природного бонітету земель, продуктивності, ефективності окупності витрат, дохідності з одиниці площі, місця розміщення земельних ділянок;
- реформувати систему земельних податкових та орендних платежів, забезпечивши їх стимулюючу роль, сформувати порядки пільгових оподаткувань та відшкодування суб'єктам господарювання витрат на покращення стану угідь;

- ввести податкові та штрафні санкції та прогресивне оподаткування в разі формування монопольних землекористувань-латифундій, недотримання нормативів землеустрою, науково обґрунтованих сівозмін, нецільового використання земель, порушення меліоративних систем, що призвело б до стійкого погіршення стану ґрунтового покриву земельних ділянок.

Тільки державна система оподаткування сформує економічну самодостатність сільських територій, забезпечить збереження системи розселення та реконструкцію поселенської мережі.

Формуючи державне регулювання економічного обігу земель сільськогосподарського призначення, необхідно нормативно:

- передбачити особливу правосуб'єктність покупців земельних ділянок сільськогосподарського призначення введеним на першому етапі дозвоільного порядку купівлі прав на землю, включаючи право оренди;
- надати особливий статус безоплатно отриманим сільським садивам та землям особистих селянських господарств введеним обмеження щодо їх вільного обігу та цільового використання;
- ввести етапність формування економічного обігу земель сільгосп-призначення: на першому етапі на 10 років встановити нижній поріг цін на сільськогосподарські землі на рівні нормативної грошової оцінки, на другому — здійснити перехід на експертні ціни з обов'язковою державною експертизою;
- на першому етапі потрібно встановити мінімальний рівень орендної плати за сільгоспземлі не нижче 4% їх нормативної оцінки;
- угоди з землею на місцевому рівні повинні підлягати державній (громадській) ратифікації; надання державних земель повинно здійснюватися виключно через аукціонні торги, за виключенням передачі в оренду орендарю основного масиву відумерлих земельних часток (паїв), черезполосних дрібноконтурних ділянок, доріг, лісопосадок та інших земель, що входять в єдиний масив.

Першочергове право на викуп земель повинні мати власники суміжних земель, селяни — місцеві жителі, що безпосередньо займаються сільгоспдіяльністю, фермери, що проживають і працюють в даному селі та орендарі — фізичні особи, а вже потім, за відсутності бажаючих місцевих селян, державні уповноважені структури. Виключне право на викуп земель повинно бути визначено за Держзамагентством України та органами місцевого самоврядування, особливо щодо недобросовісних угод.

Максимальні норми набуття у власність земель на одного суб'єкта необхідно встановити в розрізі природно-кліматичних зон з врахуванням умов господарювання, але не більше 20 середніх паїв по сільській раді.

Терміни оренди державних земель повинні становити не більше 10 років, з приведенням усіх раніше укладених угод до цього терміну. При цьому необхідно вписати низку обмежень щодо недопущення посіву на державних орних землях технічних культур та погіршення природної родючості з обов'язковим постійним моніторингом державною стану угідь — від дня передачі в оренду до закінчення терміну оренди, а також звітності орендарів щодо історії поля в частині всіх технологічних фактичних аспектів обробітку ґрунту за період оренди землі. Це особливо важливо для врахування післядій пестицидів, мінеральних та органічних добрив, хімічних і мінеральних добавок.

Запропоновані регуляторні норми у підсумку не тільки не зашкодять інтересам суспільства, а, навпаки, сформують високоефективне, раціональне, стаłe використання сільгоспземель на користь суспільних інтересів і врахують інтереси найбільш вразливої частини суспільства — селян.

