

УДК 332.2

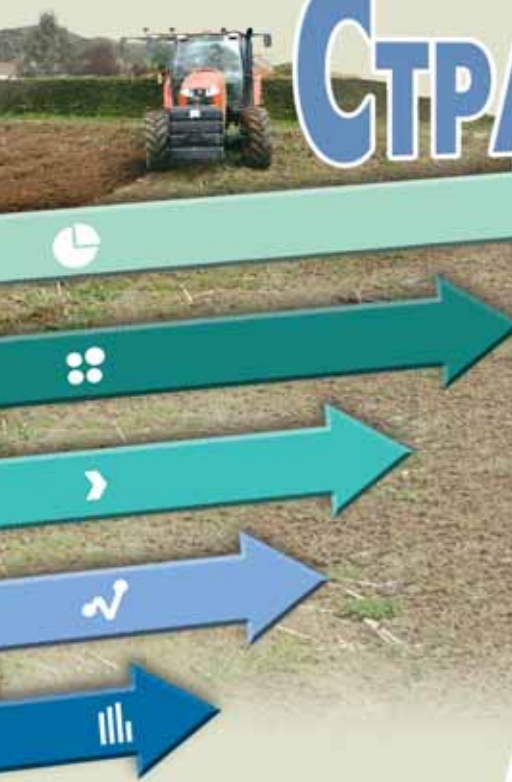
Антон ТРЕТЯК,

професор, член-кореспондент
НААН України,
доктор економічних наук,
Державна екологічна академія
післядипломної освіти та управління,
Мінприроди України,
м. Київ

Сформульовано основні стратегічні напрями розвитку земельних відносин в Україні на період 2015-2025 рр., зокрема, формування режиму землекористування різних ієрархічних рівнів; удосконалення економічних, екологічних, соціальних і правових відносин власності на землю та інші природні ресурси відповідно до режиму землекористування; удосконалення державного земельного кадастру як базової основи системи гарантування прав власності на землю та інші природні ресурси; формування стабільного землекористування сільськогосподарського, природоохоронного, рекреаційного та іншого призначення в розрізі територій територіальних громад (сільських, селищних рад).

Ключові слова: земельні відносини, стратегічні напрями, відносини власності на землю, землекористування, панування права.

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ на 2015-2025 роки



ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В Україні в основному закладено конституційні засади розвитку сільськогосподарського землекористування, прийнято ринково-орієнтований Земельний кодекс України та низку базових нормативно-правових актів, які створюють в основному правові та організаційні основи організації еколого-безпечного, соціально-орієнтованого та економічно ефективного використання і охорони земель.

Разом з тим, ситуація в земельних відносинах і системі землекористування сільських територій залишається складною і неврегульованою. Найгострішими проблемами є незавершеність економічних, екологічних та правових відносин власності між власниками земельних часток (паїв) та юридичними особами (сільськогосподарськими агроструктурами і фермерськими господарствами), а також територіальними громадами; зволікання щодо розробки та прийняття нормативно-правових актів, передбачених Земельним кодексом України та вимогами подальшого удосконалення земельних відносин; неврегульованість проблем щодо невитребуваних земельних часток (паїв), відумерлої спадщини, черезсмузжя, дрібноконтурності, вкраплення контурів земельних ділянок, управління землями сільськогосподарського призначення державної форми власності; недосконалість державного регулювання (адміністрування) розвитку сільськогосподарського та іншого землекористування, систе-

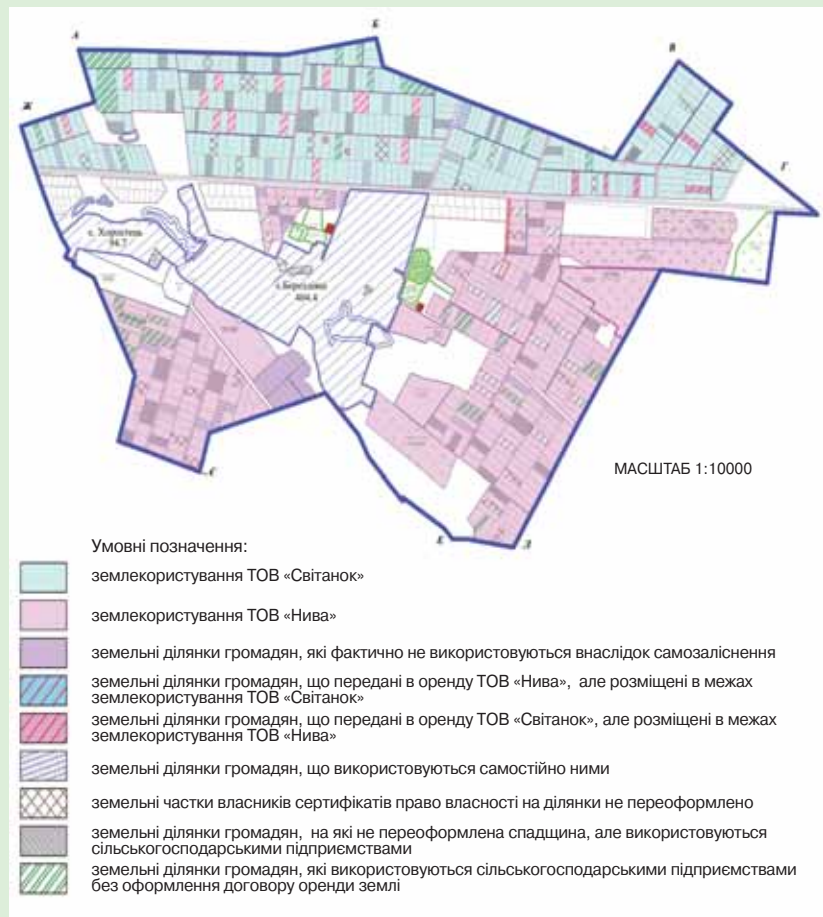
ми гарантування прав на землю (особливо системи державного земельного кадастру) та інфраструктури обігу сільськогосподарських земель, в тому числі іпотеки землі; відсутність землеустрою, спрямованого на вирішення питань планування розвитку землекористування і перерозподілу земель, повсюдне припинення робіт щодо охорони земель із-за по суті знищення системи плати за землю і, як результат, відсутність коштів (щорічно бюджети недоодержують понад 600 млн грн земельного податку в секторі сільськогосподарських товаровиробників) на землеустрої, облаштування інженерної інфраструктури землекористування, землеохоронні та меліоративні заходи.

Низькою залишається ефективність використання земель у сільському господарстві, зокрема, станом на 2013 р. більше 40% земель використовувалася сільськогосподарськими товаровиробниками на досить низькому рівні (коефіцієнт рівня використання земель від 0,11 до 0,35, що відповідає урожайності

Рис. 1.
ІЄРАРХІЯ ФАКТОРІВ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АГРАРНОЇ ЕКОНОМІКИ [1, 2]



Рис. 2.
СУЧАСНИЙ ЗЕМЕЛЬНИЙ УСТРІЙ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРЬСЬКОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В МЕЖАХ ТЕРИТОРІЇ СІЛЬСЬКОЇ РАДИ, СФОРМОВАНИЙ В ПРОЦЕСІ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ



зернових та зернобобових від 10 до 22 ц/га). Найнижчий рівень та ефективність використання земель спостерігається у господарствах державної форми господарювання. Продовжується негативна тенденція різкого зниження рівня гумусу в ґрунтах України (щорічне зниження на 0,3-0,6 тонни з 1 га). Станом на 01.01.2014 р. із 18650 господарств, які використовують земельні ділянки площею понад 100 га, проекти землеустрою з еколого-економічного обґрунтування сівозмін мають тільки 649 господарств, або 3,5%, з них освоїли сівозміни лише 60 господарств. Такий стан пов'язаний із недосконалістю правової складової у земельних відносинах.

Отже, гострота й актуальність цієї проблеми диктується суттю і змістом незавершеності економічного та правового регулювання земельних відносин та відсутністю державного регулювання і адміністрування розвитку землекористування, а також відстороненням місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин на селі.

Метою статті є оприлюднення досліджень щодо стратегічних напрямів розвитку земельних відносин в Україні, що пропонуються на 2015-2025 роки.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Згідно з дослідженнями ФАО щодо впливу факторів на аграрну економіку зарубіжними вченими зроблено висновок, що для створення сприятливих умов ефективного розвитку конкурентних агропромислових підприємств всі фактори впливу розподіляються по важливості. Зокрема, вони поділяються в порядку їх значимості на необхідні, важливі і корисні (рис. 1). Таке розміщення у вигляді піраміди умов є не що інше, як необхідність створити ієрархічну модель сприятливого клімату в порядку їх значимості.

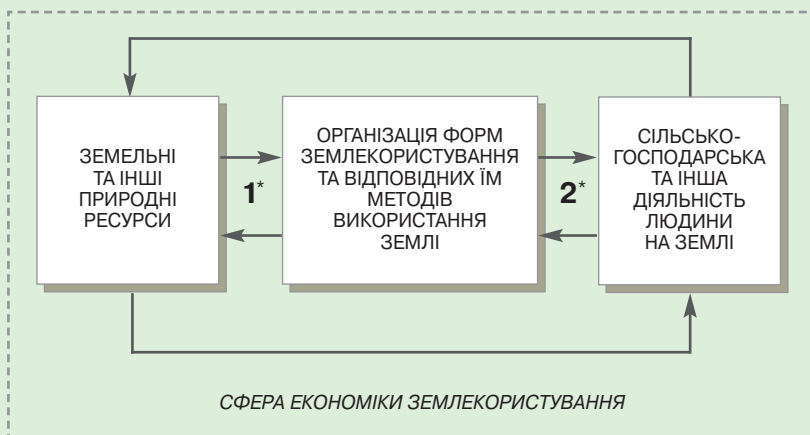
Як свідчить модель ієрархії факторів підвищення ефективності аграрної економіки (рис. 1), в основі невід'ємних (обов'язкових) факторів знаходяться землекористування і права власності на землю та інші природні ресурси, а також інфраструктура, включаючи землевпорядну (шляхи, лісо-смуги, господарські двори, меліоративні та інші споруди тощо). Більше того, їх же дослідження показують, що ті країни, які особливо увагу приділяють пануванню права (розвитку цивілізованих відносин власності на землю, нерухомість та інші природні ресурси) є економічно більш розвиненими.

Широко використовуваний індикатор рівня управління в країні, а саме Всесвітній індикатор управління, в цілях досягнення верховенства закону знаходиться в тісному зв'язку із показником обсягу основних фондів у сільському господарстві на кожного працівника. Україна по цьому показнику знаходиться на рівні -1, що свідчить про досить низький рівень панування права в країні у цілому і, зокрема, по правах власності на землю, які є основними складовими земельних відносин.

Крім того, згідно з концепцією Всесвітнього банку [2, с. 39] функції держави із забезпечення в цілому сприятливого інвестиційного клімату полягають у забезпеченні стабільності і безпеки, включаючи дотримання прав на земельні ресурси та інші об'єкти власності. Це обумовлено тим, що стійкий ріст інвестицій у сільське господарство залежить від політики, яка охоплює не тільки цю сферу, а також містить перелік проблем, після вирішення яких уряд зможе підвищити якісну складову умов для залучення інвестицій в сільське господарство. Зокрема, прозорість законів і правил, права власності на землю та інші активи, захист інтелектуальної власності і виконання договорів, є невід'ємними складовими аграрної та земельної політики.

Рис. 3.

ЛОГІЧНО-СМИСЛОВА СХЕМА СУТНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТЕРИТОРІЇ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВ В УМОВАХ НОВИХ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН



1* — процес формування земельних ділянок як об'єктів землекористування на різних правах власності та земельного капіталу

2* — процес організації використання земель на території землекористування як об'єкту функціонування виробництва і земельного капіталу

Про стан, який існує в Україні із правами на землю та сільськогосподарським землекористуванням, у цілому можна судити із інформації, що подана на рис. 2. Адже показана там невпорядкованість організації використання земель по правах власності на землю не дає можливостей забезпечити державою гарантування прав власності і їх захист, підтримку оподаткування землі, забезпечення гарантії кредиту, розвиток земельного ринку, захист земельних ресурсів і довкілля, якісного здійснення землеустрою і в кінцевому результаті здійснення земельної реформи на селі. Такий стан із організацією використання земель склався по тій причині, що в умовах нових земельних відносин залишаються не відпрацьованими економічні та екологічні відносини власності на землю між власниками земельних часток (паїв) та сільськогосподарськими підприємствами як землекористувачами (орендарями), (рис. 3).

Адже, як видно із рис. 3, процес організації використання земель на території землекористування сільськогосподарських підприємств як об'єкта функціонування виробництва є похідним (вторинним) по відношенню до земельних ділянок, які сьогодні перебувають у власності селян. Організація їх використання у складі масивів (землекористування підприємств) потребує ідентифікації прав на землю, землевпорядної інфраструктури (польові шляхи, лісо-смуги, протиерозійні та гідротехнічні меліоративні споруди тощо), майнових, лісових та водних об'єктів, що тісно пов'язані із землею. Всі ці проблеми можуть бути вирішені в процесі землеустрою як системного підходу до формування земельних відносин, розроблення заходів щодо їх регулювання та адміністрування режиму землекористування із врахуванням інтересів держави, територіальних громад, власників земельних часток (паїв) та сільськогосподарських підприємств.

Враховуючи викладене, пропонуються такі основні стратегічні напрями розвитку земельних відносин в Україні на 2015-2025 рр.

1 Формування режиму землекористування різних ієрархічних рівнів: національного, регіонального, територіальних громад, громадян та юридичних осіб, зокрема:

- **на національному рівні:** розроблення землепорядно-природоохоронних регламентів (*правил*) перерозподілу земельних та інших природних ресурсів за формами власності (державна, комунальна, приватна), можливого використання за формами та методами; розроблення Генерального плану використання і охорони земель із визначенням перспективи розвитку національної інфраструктури, розробки надр, землекористування оборони, природно-заповідного фонду національного значення тощо;
- **на регіональному рівні:** розроблення Планів розвитку землекористування регіонів для визначення реально можливої адаптації землепорядно-природоохоронних регламентів (*правил*) перерозподілу земельних та інших природних ресурсів за формами власності (державна, комунальна, приватна), можливого використання за формами та методами, розвитку національної інфраструктури відповідно до регіональних умов, формування напрямів розвитку регіональної інфраструктури, природно-заповідного фонду регіонального значення, розвитку основних типів землекористування (сільськогосподарського, природоохоронного, рекреаційного, лісового тощо) з врахуванням природних ландшафтів, транспортних шляхів тощо;
- **на місцевому рівні:** здійснення зонування земель за їх категоріями та основними типами і підтипами землекористування територій територіальних громад (сільських і селищних рад або їх груп) із розробкою конкретних землепорядно-природоохоронних регламентів (*правил*) перерозподілу земельних та інших природних ресурсів за формами власності (державна, комунальна, приватна), можливого використання за формами та методами. На основі проектів землеустрою щодо зонування земель (виділення масивів земель) за їх категоріями та основними типами і підти-

ОСНОВНІ СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ, що пропонуються на 2015-2025 роки

пами землекористування здійснюється *фактичне розмежування земель державної та комунальної власності і формування органами державної влади та територіальних громад механізмів та інструментів розвитку і регулювання земельних відносин*. Такі проекти землеустрою є обов'язковими нормативними актами тільки для органів управління державної влади та територіальних громад.

2 Удосконалення економічних, екологічних, соціальних і правових відносин власності на землю та інші природні ресурси відповідно до режиму землекористування, зокрема: розробляються моделі земельних відносин та форм використання на різних правах землі та інших природних ресурсів для природоохоронного, сільськогосподарського, рекреаційного, лісового та іншого землекористування державної, комунальної, приватної, корпоративної, кооперативної та іншої форми господарювання. Так, можуть бути рекомендовані моделі ведення сільського господарства на контрактній, орендній чи орендно-управлінській основі, моделі спільних підприємств, моделі кооперативних чи корпоративних підприємств.

Ключовими заходами із забезпечення соціально і екологічно бажаних результатів для всіх заінтересованих сторін, особливо власників земельних часток (паїв), є: забезпечення гарантування прав власності і справедливої компенсації за земельні ресурси; забезпечення відповідної розробки контрактів (*договорів оренди*), чіткого визначення в них термінів та надійного виконання умов; сприяння визнання землі в якості застави при одержанні кредитів; підвищення рівня доступу до банків, страховиків, землепорядників-оцінщиків, юридичних фірм і судів; просвітництво і підвищення інформованості щодо питань господарської діяльності і доступу до земельно-кадастрової та ринкової інформації; сприяння колективним процесам, направленим на посилення ролі власників земельних часток

(*паїв*) і місцевих жителів у формуванні режиму землекористування; підвищення прозорості та інформованості щодо купівлі-продажу земель; сприяння моніторингу і оцінці соціальних та екологічних наслідків різних дій до і після їх здійснення; регулювання державою розміру землекористування корпоративних об'єднань (*агрохолдингів*).

3 Удосконалення Державного земельного кадастру як базової основи системи гарантування прав власності на землю та інші природні ресурси, зокрема:

внесення змін і доповнень до закону України «Про Державний земельний кадастр» щодо здійснення кількісного і якісного обліку земель, землекористувань і земельних ділянок територіальними громадами на своїх територіях, кадастрового обліку територіальних обмежень (обтяжень) у використанні земель, удосконалення інституціонального середовища державної реєстрації земельних ділянок та плати за землю і використання інших природних ресурсів.

4 Формування стабільного землекористування сільськогосподарських підприємств, фермерських та селянських господарств, природоохоронного, рекреаційного та іншого призначення землекористування в розрізі території територіальних громад (сільських, селищних рад), зокрема: провести інституційну реорганізацію (з випередженням здійснення заходів перших трьох напрямів) організаційної структури сільськогосподарського землекористування на основі багатокладності господарювання, розмаїтості форм економічних відносин прав власності на землю, цивілізованого обігу земельних ділянок власників земельних часток (паїв) та прав на них на новій територіальній основі, а саме: *державні сільськогосподарські підприємства* (в основному науково-дослідні) в кількості 1-1,2 тис. на площі 1,0-1,2 млн га сільськогосподарських угідь (збільшення існуючого середнього розміру від 601 га до 1000 га). Основна форма власності на землю — державна, спільна та корпоративна; *виробничі*

кооперативи, товариства і приватні підприємства у кількості 4-6 тис. на площі 11-13 млн га сільськогосподарських угідь (збільшення існуючого середнього розміру від 915 га до 3200 га). Основна форма власності на землю — приватна, спільна та корпоративна; *корпоративні агрохолдингові об'єднання* на площі 4-6 млн га сільськогосподарських угідь (середнім розміром до 50 тис. га в степовій зоні, до 25 тис. га в лісостеповій зоні та до 10 тис. га в поліській зоні і карпатській області). Основна форма власності на землю — спільна та корпоративна; *фермерські господарства* в кількості 45 тис. на площі 3-5 млн га (збільшення існуючого середнього розміру від 79 га до 90 га). Основна форма власності на землю — приватна; особисті селянські господарства громадян з ведення товарного сільськогосподарського виробництва у кількості 1,3-1,5 млн на площі 8-10 млн га (збільшення існуючого середнього розміру від 1,6 га до 6,4 га). Основна форма власності — приватна.

5 **Формування інституціонально-го середовища (землепорядно-правового та організаційно-управлінського) ринкового обігу (після випередженого здійснення заходів перших чотирьох напрямів) земельних ділянок власників земельних часток (паїв) як бази реалізації економічних, екологічних, соціальних та правових відносин власності на землю і інші природні ресурси, іпотечного кредитування та вдосконалення орендних відносин, зокрема:** формування ринково-орієнтованого, екологічно-безпечного та соціально-направленого земельного устрою держави, суттєвого вдосконалення земельного, природоохоронного та господарського законодавства, зміна системи управління земельними та іншими природними ресурсами, відновлення системи планування розвитку землекористування, формування ринково-орієнтованої системи державного регулювання земельних відносин та адміністрування режиму землекористування тощо.

Реалізація цих напрямів розвитку земельних відносин неможлива без **відновлення наукової землепорядної школи**, зокрема, повернення хоча б Київського інституту землеустрою до сфери управління Національної академії аграрних наук України із сфери управління Державного агентства земельних ресурсів України.

ВИСНОВКИ

Слід відзначити, що земля знаходиться в основі збалансованого розвитку будь-якого суспільства. Визначення стратегічних напрямів розвитку земельних відносин у сфері управління земельними ресурсами є засобом, який приведе до досягнення мети — управління на вищому рівні. Таке управління, а також приватна власність на землю і гарантії власності, взаємопов'язані і разом узяті, формують основу сталого соціального та економічного розвитку. При цьому для України важливо визнати, що права на землю поширюються на простір, що знаходиться над та під поверхнею ділянки, на висоту і глибину в розмірах, визнаних у європейських країнах і відносяться до всього майна, що тісно пов'язане із землею, а також те, що право власності на землю, вартість і використання землі взаємопов'язані.

Література

1. Christy, R., Mabaya, E., Wilson, N., Mutambatsere, & Mhlang, N. 2009. Enabling, environments for competitive agro-industries. In C.A. da Silva, D. Baker, A.W. Shepard, C. Jenane and S. Miranda-da-Cruz, eds. *Agro-industries for development*, pp.136-85. Rome, FAO and UNIDO (United Nations Industrial Development Organization).
2. Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства. Продовольственная и сельскохозяйственная организация объединенных наций. Рим, 2012 г.
3. Третяк А.М., Другак В.М. Концепція розвитку сільськогосподарського землекористування сільських територій // *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. — № 1-2. — 2014. С.133-142.

STRATEGIC DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF LAND RELATIONS IN UKRAINE IN 2015-2025 YEARS

Tretiak Anton

The basic strategic directions of development of land relations in Ukraine for the period 2015-2025, in particular, the formation of land use regime different hierarchical levels; improvement of the economic, environmental, social and legal relations of ownership of land and other natural resources in accordance with the mode of land use; improvement of the state land cadastre as basic foundations of guaranteeing title to land and other natural resources; a substantial agricultural land use, environmental, recreational and other purposes in the context of the territories of communities (village councils).

Keywords: *land relations, strategic directions, the relationship of land ownership, land use, the role of law.*

* * *

Tretiak Anton, professor, corresponding member of the Academies, Doctor of Economics, Director of the Institute of Economy and Environment Natural Resources of the State Ecological Academy of Postgraduate Education and Management, tret yak2@ukr.net

Відповідно основними стратегічними напрямками розвитку земельних відносин в Україні мають бути:

- 1) формування режиму землекористування різних ієрархічних рівнів: національного, регіонального, територіальних громад, громадян та юридичних осіб;
- 2) удосконалення економічних, екологічних, соціальних і правових відносин власності на землю та інші природні ресурси у відповідності до режиму землекористування;
- 3) удосконалення державного земельного кадастру як базової основи системи гарантування прав власності на землю та інші природні ресурси;
- 4) формування стабільного землекористування сільськогосподарських підприємств, фермерських та селянських господарств, природоохоронного, рекреаційного та іншого призначення землекористування в розрізі території територіальних громад (сільських, селищних рад).

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ НА 2015-2025 ГОДЫ

Третяк Антон Николаевич

Сформулированы основные стратегические направления развития земельных отношений в Украине на период 2015-2025 гг., в частности, формирование режима землекористування различных иерархических уровней; совершенствования экономических, экологических, социальных и правовых отношений собственности на землю и другие природные ресурсы в соответствии с режимом землекористування; усовершенствования государственного земельного кадастра как базовой основы системы гарантирования прав собственности на землю и другие природные ресурсы; формирование стабильного землекористування сельскохозяйственного, природоохоронного, рекреационного и иного назначения в разрезе территорий территориальных общин (сельских, поселковых советов).

Ключевые слова: *земельные отношения, стратегические направления, отношения собственности на землю, землекористування, господство права.*

* * *

Третяк Антон Николаевич, профессор, член-корреспондент НААН, доктор экономических наук, директор УНИ экономики и экологии природопользования Государственной экологической академии последипломного образования и управления, tret yak2@ukr.net