

Ольга Петрук
аспірант НАДУ при Президентіві України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті зроблено спробу охарактеризувати нормативно-правову основу реформування земельних відносин в Україні в процесі побудови правової держави.

Ключові слова: державне управління, земельні ресурси, правове регулювання, земельні відносини, земельна реформа.

Olga Petruk

NORMATIVELY-LEGAL SUPPORT FOR STATE POLICY ON LAND REFORM IN UKRAINE

The article presents the normatively-legal basis of land reform in Ukraine in the process of construction of the legal state.

Keywords: public management, land resources, legal adjusting, land relations, land reform.

Ольга Петрук

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ

В статье сделана попытка охарактеризовать нормативно-правовую основу реформирования земельных отношений в Украине в процессе построения правового государства.

Ключевые слова: государственное управление, земельные ресурсы, правовое регулирование, земельные отношения, земельная реформа.

Земля в Україні завжди була, є і буде залишатися особливим об'єктом суспільних відносин. Ринок землі в країні може і має стати одним із головних інструментів економічного зростання, важливим фактором підвищення якого є належне реформування земельних відносин на основі якісно нових підходів до їх правового регулювання.

Разом з тим, нині чинна законодавча база (Конституція України, Земельний та Цивільний кодекси) не забезпечує ефективного державного регулювання земельних відносин. Не покращили ситуацію й цілий ряд прийнятих підзаконних та відомчих нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання і розвиток земельних відносин та завершення земельної реформи.

З огляду на стрімкий перехід до ринкових механізмів господарювання, в Україні значно актуалізується питання нормативно-правового забезпечення реформування сучасних земельних відносин, від яких суттєво залежать розвиток та ефективність функціонування економіки. Сучасна українська наука приділяє значну увагу даній проблематиці. Зокрема, проведення земельної реформи в Україні досліджено у працях П. Гайдуцького, П. Саблука, М. Федорова, А. Третяка та ін. Проблеми вивчення нормативно-правового забезпечення реформування земельних відносин приділяли увагу А. Даниленко, Д. Бабміндра, Д. Добряк, Д. Ковальський, А. Кришак, А. Мартин, Л. Панькова, Т. Євсюков, О. Ярмиш та ін. Особливий наголос у своїх працях дослідники роблять на необхідності прийняття нормативно-правових актів щодо формування ринку земель. Разом з тим, дотепер не підведені підсумки тривалих змін у цій сфері й чітко не визначені завдання державної політики щодо правового забезпечення подальшого процесу реформ.

Метою даного дослідження є виявлення проблемних питань нормативно-правового забезпечення державної політики щодо реформування земельних відносин в Україні.

В умовах переходу України до сталого розвитку необхідний комплексний підхід у впровадженні земельної реформи, головну роль у якому відіграє нормативно-правове забезпечення земельних відносин.

Відповідно до статті 2 Земельного кодексу України [3], земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею.

Серед головних завдань розвитку земельних відносин фахівці називають [10, с. 128]:

- зміцнення системи гарантій прав власності на землю;
- формування стабільних й ефективних ринків землі;
- розвиток повноцінної системи реєстрації прав власності на землю та нерухоме майно, ведення автоматизованої системи державного земельного кадастру;
- запровадження інтегрованого підходу до управління земельними ресурсами, підвищення його координованості та ефективності;
- удосконалення порядку трансформації угідь та зміни цільового призначення землі з метою зниження рівня корупційних;
- невідкладне проведення комплексного державного землеустрою та землевпорядкування всіх не міських територій;
- удосконалення систем оцінки земель та платності землекористування, збільшення надходжень плати за землю до державного та місцевих бюджетів;
- залучення громадськості до участі в процесі планування використання земельних ресурсів та підвищення рівня суспільної свідомості з охорони земель;
- вирішення питань з планування та використання урбанізованих територій на підставі містобудівної

документації, яка узгоджується із комплексним державним землеустроєм. Гармонізація земельного та містобудівного законодавства;

- забезпечення екологоорієнтованого використання земельних ресурсів.

Погоджуємося з думкою науковців, які відзначають надзвичайну складність нормативного забезпечення регулювання земельних відносин та багаторівневий зміст проблеми, вказуючи на передумови подальшої розробки реформи. Серед яких [5, с. 27]:

- нормативно-правове забезпечення статусу держави як невід'ємного активного суб'єкта земельних відносин з усіма відповідними функціями регулювання відтворювальних процесів;
- створення механізмів, які б забезпечували, з одного боку, системний характер земельних відносин, а з іншого, – давали б можливість своєчасного та адекватного відображення нових тенденцій соціально-економічного розвитку;
- визначення чітких базових положень адміністративної реформи з метою встановлення й правового закріплення повноважень регіональних та місцевих органів влади щодо регулювання земельних відносин.

Очевидно, що першочерговим завданням розвитку земельних відносин було і залишається удосконалення законодавчої, нормативно-правової та інституційної бази й інструментів подальшого регулювання земельних відносин та створення сприятливих умов для планового і сталого розвитку всіх територій України. Реалізацію цього завдання дослідники бачать шляхом [10, с. 130]:

- формування взаємоузгоджених законодавчих та нормативно-правових актів;
- впорядкування системи існуючих державних інститутів, які мають відношення до питань землі та її природних ресурсів;
- повноцінної реалізації вимог Земельного кодексу України, законів України «Про землеустрій», «Про оцінку земель», «Про охорону земель», «Про розмежування земель державної і комунальної власності», «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законодавчих актів;
- заміни, враховуючи проголошену рівність різних форм господарювання незалежно від форм власності, законів України «Про колективне сільськогосподарське підприємство», «Про фермерське господарство», «Про особисте селянське господарство» та інших на один закон «Про сільське господарство в Україні»;
- запровадження механізмів та умов вільного господарювання, господарської ініціативи і самореалізації, дешевого довгострокового кредитування та гарантій збуту виробленої продукції за стабільними цінами лише для господарств – учасників реалізації державної політики розвитку земельних відносин в Україні на 2008–2015 роки;
- створення необхідних умов для вільного і повного забезпечення продукцією і продуктами (екологічно чиста (органічна) високобілкова продукція рослинництва і тваринництва) потреб внутрішнього ринку на конкурентній основі;
- здійснення повноцінних закупівель сільськогосподарської продукції на відкритих торгах для потреб держави, включаючи демпферні, стратегічні запаси довготермінового зберігання;
- спрямовування розвитку агропромислового комплексу на максимальне виробництво і реалізацію

на зовнішніх ринках продукції, виробленої з вітчизняної сировини, особливо продуктів харчування, запровадження стандартів, які відповідають вимогам СОТ;

- вільного завезення всієї продукції, яку неможливо або невигідно виробляти в Україні через впровадження відповідних стимулюючих механізмів, у тому числі національних стандартів, які відповідають національним вимогам, тощо.

Водночас, наразі продовжується формування нормативно-правової бази, спрямованої, зокрема, на регламентацію ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, побудови національної інфраструктури геопросторових даних, забезпечення функціонування системи Державного земельного кадастру, вдосконалення землеустрою та методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення тощо [11].

Реформування земельних відносин в Україні здійснюється понад два десятиліття, протягом яких воно пройшло кілька етапів, за яких відбулася демонополізація державної форми власності на землю. Відповідно до Указу Президента України «Про негайні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» виданого у листопаді 1994 року передбачалося три етапи земельної реформи. На першому етапі відбулося роздержавлення землі. Другий етап передбачав розподіл землі між тими, хто її обробляє. І нарешті, відповідно до положень Земельного кодексу України у 2001 році було узаконено приватну власність і забезпечено передумови для реалізації третього етапу земельної реформи – створення ринку землі. Проте, обмеження коштів для розвитку агропромислового комплексу, мораторій на приватизацію землі та інші політичні й економічні виклики, загальмували реформування земельних відносин.

Головним завданням земельної реформи в Україні, є забезпечення продовольчої безпеки держави, підвищення продуктивності виробництва сільськогосподарської продукції. З цією метою:

- здійснено ліквідацію монополії державної власності на землю;
- проведено роздержавлення і приватизацію земель сільськогосподарського та іншого призначення;
- створено нормативно-правові передумови для розвитку різних форм господарювання на землі.

Протягом останніх років реалізація земельної реформи активізувалася. Набув свого розвитку ринок земель несільськогосподарського призначення, запроваджено та забезпечується функціонування системи Державного земельного кадастру.

У 2013 році на 100% завершено роботи з проведення первинної нормативної грошової оцінки земель усіх населених пунктів України відповідно до статті 13 Закону України «Про оцінку земель».

Крім того, особлива увага приділяється формуванню та реалізації державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, створенню та розвитку національної інфраструктури геопросторових даних.

З прийняттям Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року у розвиток його положень прийнято понад 70 законів, які регулюють земельні відносини в сфері використання та охорони земель, та є базовими для формування ринку земель як несільськогосподарського, так і сільськогосподарського призначення. Крім того, прийнято цілий спектр підзаконних та відомчих нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання та розвиток земельних відносин та завершення земельної реформи [9].

Наразі пріоритетним завданням земельної реформи залишається подальший ефективний перерозподіл земельних ресурсів на основі формування ринкових земельних відносин.

Важко не погодитися з думкою науковців [6], що головним наслідком здійсненої в державі земельної реформи була соціалізація землі, тобто її перерозподіл між населенням. Втім, залишаються значні правові прогалини у цій сфері. За оцінками фахівців [10] земельна реформа розпочалася і проводиться без урахування розбіжностей у понятійному апараті основних нормативно-правових актів, які регулюють правовідносини у цій сфері, а також без визначення етапів і термінів проведення реформи та встановлення контролю за проведенням реформи.

Складна ситуація, що склалася у сфері земельних відносин, спричинена насамперед відсутністю:

- зваженої державної земельної політики та механізму її реалізації;
- ефективної системи фінансово-економічного і землевпорядного механізму регулювання земельних відносин та землекористування;
- послідовної державної політики щодо комплексного розвитку земельного законодавства, фінансування здійснення землеустрою і ведення земельного кадастру, формування інвестиційно-привабливого землекористування;
- комплексного підходу та неврахування історичних факторів у реформуванні системи державного земельного кадастру та створенні державної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно і їх обмежень;
- виваженої державної політики формування і розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення;
- належного фінансування фундаментальної та прикладної землевпорядної науки;
- недооцінкою складності, масштабів і специфіки зміни земельних відносин у ході проведення економічних реформ;
- невдалим (особливо в аграрній сфері) запозиченням правових інститутів і механізмів, які використовуються у країнах із розвинутою ринковою економікою;
- подрібненням земельних масивів і створенням великої кількості невеликих за площею і малоефективних господарств у сільському господарстві;
- безсистемністю у розв'язанні проблем, що виникають під час проведення земельної реформи в Україні поряд із реформуванням відносин власності на майно, запровадженням нових організаційно-правових форм господарювання;
- ігноруванням проблеми комплексного підходу до розвитку сільських територій у процесі проведення земельної реформи;
- дублюванням функцій Держкомзему іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [8].

Втім, через як прорахунків у запровадженні земельної реформи, так і недостатнього ресурсного забезпечення її механізмів, більшість цілей земельного реформування залишаються не досягнутими, а відносини власності досі не унормовані, що є причиною виникнення низки кризових явищ економічного та екологічного характеру у землекористуванні.

Дотепер залишаються невирішеними такі напрями у сфері регулювання земельних відносин є:

- визначення організаційного, економічного та землевпорядного механізму розвитку земельних відносин;
- забезпечення створення системи гарантування прав власності на землю та інфраструктури ринку землі;
- удосконалення системи платежів за землю;
- формування дієвої системи підвищення ефективності державного регулювання земельних відносин та управління землекористуванням;
- забезпечення здійснення заходів із землеустрою як інструментарію регулювання земельних відносин;
- поетапного введення земельних ділянок та прав на них в економічний оборот; формування та розвитку ринку земель;
- формування інституту обмежень у використанні земель, пов'язаних з охороною земель, та забезпечення екологічної збалансованості землекористування;
- фінансового та інвестиційного забезпечення заходів, передбачених Програмою;
- наукового та освітнього забезпечення [8].

Загальна координація заходів з реформування земельних відносин належить до компетенції Державного агентства земельних ресурсів України, яке лише протягом 2014 року розробило проекти Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо питань оцінки земель», «Про внесення змін до Закону України «Про Державний земельний кадастр» щодо вдосконалення надання адміністративних послуг», «Про внесення змін до Земельного кодексу України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації процедури користування відомостями Державного земельного кадастру» та інші. Отже, Державним агентством земельних ресурсів України розроблено низку законопроектів, якими передбачається реалізувати широке коло питань з реформування сфери земельних відносин на засадах прозорості, конкурентності та доступності інформації про землі для широкого загалу, які сприятимуть подоланню корупції та збільшенню надходжень до місцевих бюджетів, забезпеченню децентралізації влади, підвищенню ефективності територіального планування та якості управлінських рішень [12].

Втім, наразі, залишаються значні правові прогалини щодо приватизації та формування ринку землі. На час дії мораторію, значна частина земель, наприклад, товарного сільськогосподарського виробництва тимчасово вилучена із ринкового обороту. У процесі формування державного земельного кадастру та публічної кадастрової карти, виявляються накладки земельних ділянок одна на одну, мають місце факти ухвалення рішень про надання однієї земельної ділянки у власність кільком особам. Держземагентство України здійснює підготовку законопроекту про обіг земель сільськогосподарського призначення, який після консультацій з учасниками ринку земель буде подано на розгляд до Верховної Ради України. Основною метою законопроекту є включення до економічного обігу земель сільськогосподарського призначення, закріплення шляхів і правових механізмів подальшого розвитку відносин сільськогосподарського землекористування і власності на землі сільськогосподарського призначення [2].

Тож, залишаються великі сподівання, що новообрана Верховна Рада України приділить більше уваги питанням нормативно-правового забезпечення державної політики щодо реформування земельних відносин.

Наразі, відповідно до політики децентралізації влади, впроваджується перший етап реформування сфери земельних відносин в Україні, спрямованих на забезпечення прозорості земельних відносин і розширення повноважень місцевих рад.

Так, за інформацією Держземагентства [12], з 15 жовтня 2014 року обов'язковим стало врахування позиції органів місцевого самоврядування у питаннях розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності. З метою реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин запроваджуються нові механізми забезпечення їх актуальною інформацією з Державного земельного кадастру. У рамках пілотного проекту, до проведення якого будуть залучені 50 сільських, селищних та міських рад, переліки яких узгоджуються з асоціаціями органів місцевого самоврядування України, буде створена можливість користування відомостями про землі в режимі он-лайн.

Окрім того, з метою забезпечення прозорості земельних відносин з 15 жовтня 2014 року запроваджено конкуренцію щодо продажу прав на земельні ділянки для ведення товарного сільськогосподарського виробництва. Інформація про перелік таких ділянок та результати відкритих публічних земельних аукціонів регулярно оприлюднюватиме Держземагентство України на офіційному сайті.

Для спрощення процедури реєстрації прав на земельні ділянки також було передбачено до кінця року здійснити автоматизовану передачу до Державного реєстру речових прав відомостей про 1,5 мільйона земельних ділянок, які були зареєстровані в Державному реєстрі земель до 1 січня 2013 року. Враховуючи динаміку наповнення Державного земельного кадастру інформацією про такі земельні ділянки, реєстр може містити інформацію про 1,7-1,8 мільйона земельних наділів.

Завдяки комплексному підходу до формування нормативно-правової бази, а не поодинокими заходами, можна створити передумови сталого розвитку землекористування, що в свою чергу дасть можливість виконати програму діяльності Уряду щодо підготовки до проведення земельної реформи [14].

Загалом формування нормативно-правової бази у сфері забезпечення державної політики щодо реформування земельних відносин в Україні необхідно спрямовувати на розбудову, в першу чергу, цивілізованих ринкових земельних відносин, відповідно до положень Стратегії розвитку України 2020 [13]. Важливо наразі посилити юридичну відповідальність за нераціональне використання земель, незаконні операції із землею та порушення екологічних правил землекористування.

Ситуація, що склалася у сфері удосконалення та розвитку регулювання земельних відносин потребує негайного прийняття і введення в дію низки нових законів. Необхідно законодавчо унормувати положення про державну інвентаризацію земель, державний земельний (іпотечний) банк, зонування земель. Потребує також законодавчого закріплення управління землями державної власності, державна підтримка збереження та відтворення родючості ґрунтів, економічне стимулювання раціонального використання земель сільськогосподарського призначення та розвиток локальних аграрних ринків. Окрім того, на часі ухвалення нової редакції Законів України «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про оренду землі», «Про державний матеріальний резерв».

Перспективи подальших розвідок полягають в аналізі механізмів державної політики щодо реформування земельних відносин в Україні.

Література.

1. Законопроекти, з підготовки яких комітет визначено головним. Комітет Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc6_current?id=&pid069=151.

2. Законотворча діяльність. Державне агентство земельних ресурсів України. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://land.gov.ua/zakonotvorcha-diialnist.html>.

3. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III – Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

4. Земельні відносини в Україні : [зб. нормат. актів] / уклад. : Д. В. Ковальський, Л. О. Панькова. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 720 с.

5. Крисак А. І. Проблеми нормативного забезпечення регулювання земельних відносин / А. І. Крисак // «Молодий вчений». – 2014. – № 1 (04), січень. – С. 27–29.

6. Мартин А. Г. Стан земельних відносин як стримуючий фактор розвитку продуктивних сил України / А. Г. Мартин, Т. О. Євсюков // Матеріали міжнародної наукової конференції, Київ, 20 берез. 2009 р. : у 3 ч. / РВПС України НАН України. – К. : РВПС України НАН України, 2009. – Ч. 3. – С. 289–292.

7. Про додаткові заходи щодо врегулювання земельних відносин. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2009 р. № 901 Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/901-2009-%D0%BF>.

8. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. 743-р [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

9. Реформування земельних відносин. Державне агентство земельних ресурсів України. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://land.gov.ua/reformuvannia-zemelnykh-vidnosyn.html>.

10. Сидорченко Т. Ф. Земельна реформа як розбудова національної економіки / Т. Ф. Сидорченко, В. А. Фоменко, О. О. Криницька // Економіка: реалії часу № 1 (11), 2014, С. 124–133.

11. Стан нормативно-правової бази у сфері земельних відносин на 1 квітня 2014 року. Державне агентство земельних ресурсів України. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://land.gov.ua/reformuvannia-zemelnykh-vidnosyn/107216-stan-normatyvno-pravovoi-bazy-u-sferi-zemelnykh-vidnosyn-na-1-kvitnia-2014-roku.html>.

12. Впроваджено перший етап заходів реформування сфери земельних відносин в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247682032&cat_id=244276429.

13. Стратегія розвитку України 2020 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/2020/>.

14. Програма діяльності Кабінету Міністрів України схвалена Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року № 26-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-VIII>.