

*В. В. Чувпило,  
аспірант, Академія муніципального управління*

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

*V. V. Chuvpilo*

REGULATORY SUPPORT LAND REFORM IN UKRAINE

*Дослідження нормативно-правового забезпечення реформування земельних відносин в Україні.*

*Study of regulatory support land reform in Ukraine.*

*Ключові слова: земельні відносини, нормативно-правове забезпечення, реформування земельних відносин.  
Key words: land relations, regulatory support, reform of land relations.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У щорічному Посланні Президента України В.Ф. Януковича до Верховної Ради України "Модернізація України — наш стратегічний вибір" зазначено, що реформування земельних відносин і заснована на ньому перебудова усієї системи організації аграрного виробництва мають особливе значення як щодо створення умов для ефективного використання потужного ресурсу зростання національної економіки, так і щодо поліпшення умов життя та праці значного прошарку населення України. У практиці регіонального управління земельними ресурсами виникла необхідність застосовувати нові принципи і методи, які б дали можливість створити ефективну систему раціонального землекористування та забезпечення гарантій прав для суб'єктів земельних відносин, розширити базу оподаткування та надходження коштів до бюджетів усіх рівнів, залучити інвестиції в розвиток регіонів, населених пунктів і територіальних громад.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретико-методологічні та методичні аспекти управління земельними ресурсами досліджували вчені, серед яких І. Бистряков, Б. Данилишин, С. Дорогунцов, Ю. Дехтяренко, О. Драпіковський, І. Іванова, Ю. Кулаковський, М. Лихогруд, Я. Мауль, А. Новаковський, Ю. Палеха, О. Панчук, О. Петраковська, П. Саблук, С. Ткачук, А. Третяк, М. Хвесик, В. Цемко, П. Шевченко, В. Юрчишин та ін.

У той же час, суттєві аспекти зазначеної проблеми залишаються ще не розробленими, що викликає суперечки та дискусії.

### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження нормативно-правового забезпечення реформування земельних відносин в Україні.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

За час проведення земельної реформи, яка триває в Україні з 1990 р., відбулася демонополізація державної форми власності на землю. Об'єктом реформування стали землі майже 12 тисяч господарств, а 6,91 мільйонів селян набули право на земельну частку (пай). До завершення наближається процес видачі державних актів щодо права власності на землю власникам сертифікатів на право на земельну частку (пай). У той же час, суцільна парцеляція сільськогосподарських земель та їх розподіл серед колишніх працівників колективних сільськогосподарських підприємств не змогли стати основою для сталого соціально-економічного розвитку аграрної сфери та розвитку індивідуальних (сімейних) форм ведення сільського господарства [3].

Основні соціально-економічні ризики щодо запровадження повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення сьогодні пов'язуються із надмірною концентрацією земель, доступом іноземних юридичних і фізичних осіб, фактично законодавче регулювання здійснюється у неадекватний спосіб: замість обмеження прав покупців земельних ділянок сільськогосподарського призначення фактично обмежуються права селян — власників земельних ділянок — щодо розпорядження нерухомим майном, яке перебуває у їх приватній власності.

Сьогодні більшість фахівців цієї сфери "негативними наслідками продовження мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення" вважають [3]:

— стримування оптимізації сільськогосподарського землеводіння та землекористування, неможливість поліпшити технологічні умови використання сільськогосподарських земель внаслідок нераціональних розмірів землеводіння, черезсмузжя, вкраплення дрібних ділянок інших власників у масиви земель господарств тощо;

— концентрація більшої частини земель сільськогосподарського призначення у власності найменш економічно активної частини сільського населення (пенсіонерів та осіб передпенсійного віку), що не має належних професійних знань та фізичних можливостей займатися землеробською роботою;

— отримання земельних ділянок сільськогосподарського призначення у спадщину особами, що проживають в містах, інших країнах, та не мають наміру займатися сільськогосподарським виробництвом і управляти земельними активами, що призводить до невикористання земель сільськогосподарського призначення;

— блокування процесів створення крупнотоварних господарств ринкового типу, що в умовах завершення процесів інтеграції України до СОТ кардинально знижує конкурентоспроможність вітчизняного сільського господарства на світових ринках;

— зниження інвестиційної привабливості сільського господарства України, що пов'язане з підвищенням ризику інвестицій внаслідок неможливості кредитування сільськогосподарських товаровиробників під заставу земельних ділянок.

Отже, прийняття закону України "Про ринок земель", на наш погляд, має стати головним кроком на шляху визначення організаційно-правового механізму запровадження регульованого ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, попередження обезземелення селян, підвищення ліквідності землі як економічного активу, визначення порядку проведення земельних торгів.

Для ефективного функціонування ринку необхідно також прийняти нормативно-правові акти, що дозволять посилити гарантії права власності на землю, створити прозорі економічні механізми регулювання ринкових земельних відносин, відповідно до практики європейських країн світу, а саме:

— закони України "Про консолідацію земель", "Про державний земельний (іпотечний) банк", "Про економічне стимулювання раціонального використання земель сільськогосподарського призначення", "Про зонування земель", "Про управління землями державної власності", "Про державну підтримку збереження та відтворення родючості ґрунтів";

— постанову Кабінету Міністрів України про проведення нової нормативної грошової оцінки земельних ділянок сільськогосподарського призначення як одного із провідних економічних регуляторів земельних відносин.

На наш погляд, реалізація земельної реформи і прийняття Закону "Про ринок земель" допоможе вирішити також деякі питання земель несільськогосподарського призначення. У 2008 р. у Земельний кодекс були внесені зміни, відповідно до яких вільні від забудови міські землі могли продаватися лише на аукціонах. Проте порядку проведення цих аукціонів досі немає [2].

Одним із головних напрямів діяльності Державного агентства земельних ресурсів України (далі — Держземагентство) є виконання завдань, передбачених Національними планами дій на 2011 та 2012 роки щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010—2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", затверджених відповідно Указами Президента України від 27.04.2012 р. № 504 та від 12.03.2012 р. № 187. Упродовж 2012 року Держземагентством продовжено виконання Національного плану дій, а саме [1]:

1. Держземагентство здійснювало супроводження чотирьох законів, які були прийняті у 2012 р. Верховною Радою України:

— "Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів" від 21.06.2012 р. № 5003-

VI, який визначає процедуру встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, запроваджує норму щодо можливості встановлення існуючих меж населених пунктів без розроблення генеральних планів, що значно здешевить процедуру такого встановлення і сприятиме економії бюджетних коштів;

— "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності" від 06.09.2012 р. № 5245-VI, з прийняттям якого запроваджується концептуально новий підхід до розмежування земель державної та комунальної власності, що має на меті завершити розмежування земель. Такий підхід не потребуватиме прийняття рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також додаткових фінансових витрат, та дозволить уникнути конфлікту інтересів між органами влади;

— "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури відведення земельних ділянок та зміни їх цільового призначення" від 02.10.2012 р. № 5395-VI, яким скорочується та спрощується процедура відведення земельних ділянок у власність або користування (у тому числі на умовах оренди), та зміни цільового призначення земельних ділянок, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, що сприятиме реалізації конституційних прав громадян та юридичних осіб на землю, поліпшенню інвестиційного клімату в Україні, забезпечить сприятливі умови для розвитку економіки та ведення бізнесу;

— "Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо дерегуляції господарської діяльності з проведення робіт із землеустрою та землеоціночних робіт)" від 02.10.2012 р. № 5394-VI, яким скасовується ліцензування господарської діяльності щодо проведення робіт із землеустрою та запроваджується сертифікація інженерів-землепорядників, інженерів-геодезистів, передбачено утворення Кваліфікаційної комісії та ведення Державного реєстру сертифікованих інженерів-землепорядників, інженерів-геодезистів (сертифікація виконавців робіт запровадить інститут персональної відповідальності за виконуваними ними роботи та надані послуги, що забезпечить відсутність поняття безкарності або правового нігілізму при порушенні ними вимог законодавства, норм чи стандартів) [1];

2. упродовж 2012 р., крім зазначених законів України, прийнято та набули (набувають) чинності також наступні:

— "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення права користування земельними ділянками при відведенні їх для суспільних потреб" від 05.07.2012 р. № 5070-VI (внесено зміни до Земельного кодексу України, законів України "Про оренду землі", "Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності" з метою сприяння реалізації інвестиційних проектів та вдосконалення положень щодо надання, вилучення, викупу земель для суспільних потреб);

2) "Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо порядку проведення земельних торгів у формі аукціону" від 05.07.2012 р. № 5077-VI (викладено у новій редакції статті 135—139 Земельного Кодексу України, якими законодавчо врегульовано порядок проведення земельних торгів, що сприяє наповненню державного та місцевих бюджетів коштами від продажу земельних ділянок державної та комунальної власності);

3) "Про внесення змін до Земельного кодексу України" від 20.11.2012 р. № 5494-VI (продовжується мораторій на купівлю-продаж та зміну цільового призначення сільськогосподарських земель до набрання чинності закону про обіг земель сільськогос-

подарського призначення, але не раніше 01.01.2016 р. У зв'язку з цим потребує розробки проект закону про обіг земель сільськогосподарського призначення) [1].

Загалом, у 2012 р. Держземагентство України здійснювало супровід 88 проектів законодавчих актів, з них 83 законопроектів, внесених народними депутатами України, та 5 урядових проектів актів, під час їх розгляду на засіданнях комітетів Верховної Ради України та пленарних засіданнях [1].

Також на виконання завдань, передбачених Національним планом дій на 2012 рік, прийнято 2 постанови Кабінету Міністрів України, а саме: від 23.05.2012 р. № 492 "Про внесення змін до методик, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 23 березня 1995 р. № 213 та від 23 листопада 2011 р. № 1278", яка передбачає встановлення чіткого терміну видачі витягів з технічної документації з нормативної грошової оцінки земель та від 23.05.2012 р. № 513 "Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель", якою встановлюється порядок проведення інвентаризації земель [1].

Крім того, Кабінетом Міністрів України прийнято інші постанови, що розроблені також Держземагентством України:

— "Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України" від 06.08.2012 р. № 808, якою передбачено безоплатність надання таких адміністративних послуг у сфері земельних відносин, як видача витягу з Поземельної книги, державна реєстрація земельної ділянки, державна реєстрація державних актів на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою, державна реєстрація права власності на земельну ділянку в разі набуття її на підставі цивільно-правової угоди щодо відчуження земельної ділянки або свідоцтва про право на спадщину, державна реєстрація договору оренди (суборенди) земельної ділянки (її частини) та відповідних змін до нього, договору про розірвання договору оренди (суборенди) земельної ділянки, державна реєстрація обмежень у використанні земельної ділянки, земельного сервітуту, емфітевізису і суперфіцію, їх зміни (припинення), перевірка файла обміну даними про результати робіт із землеустрою в електронному вигляді (обмінного файла) та удосконалення процедури присвоєння кадастрового номера земельній ділянці;

— "Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України" від 10.10.2012 р. № 930, а саме: приведення у відповідність актів Кабінету Міністрів України, що впливають із Указів Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 9 грудня 2010 р. № 1085 та від 8 квітня 2011 р. № 445 "Про Державне агентство земельних ресурсів України" [1];

— "Деякі питання Державної служби геодезії, картографії та кадастру" від 22.02.2012 р. № 200, якою передбачена ліквідація Державної служби геодезії, картографії та кадастру в порядку, встановленому законодавством, збільшення чисельності працівників Державного агентства земельних ресурсів, передача бюджетних призначень Держземагентству, а також узгодження норм чинного законодавства;

— "Про внесення змін до Порядку використання коштів, передбачених у Державному бюджеті для проведення загальнодержавних топографо-геодезичних та картографічних робіт і робіт з демаркації та делімітації державного кордону" від 06.08.2012 р. № 763. Визначення у Порядку головним розпорядником бюджетних коштів Мінагрополітики, відповідальним виконавцем бюджетної програми — Держземагентство;

— "Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 9 березня 2011 р. № 219 і від 1 серпня 2011 р. № 835" від 23.05.2012 р. № 414. Актом вста-

новлено забезпечення Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з проведення земельної реформи та передбачено цільове та ефективне використання коштів державного бюджету;

— "Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру" від 17.10.2012 р. № 1051, який прийнятий у розвиток Закону України "Про Державний земельний кадастр" та визначає процедуру і закріплює вимоги щодо ведення Державного земельного кадастру [1].

На засіданні Уряду 17 грудня 2012 р. прийнята (з вимогою доопрацювати з Антимонопольним комітетом України) постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження критеріїв оцінки ступенів ризику від провадження господарської діяльності щодо проведення робіт із землеустрою, землеоціночних робіт, провадження земельних торгів та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)". Постановою передбачено встановлення критеріїв оцінки ступенів ризику від провадження господарської діяльності щодо проведення робіт із землеустрою, землеоціночних робіт, провадження земельних торгів та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду.

У Міністерстві юстиції України зареєстровано наказ Мінагрополітики № 40 від 25 січня 2013 р., згідно з яким Головні управління Держземагентства в областях, містах Києві та Севастополі наділені повноваженнями щодо передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у власність або користування для всіх потреб.

## ВИСНОВКИ

Отже, можна зазначити активізацію нормотворчої (проектної) діяльності Держземагентства України, зокрема на виконання Національних планів дій на 2011 та 2012 роки щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 — 2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава". Сьогодні необхідно вжити заходи щодо забезпечення безумовної реалізації державної політики у сфері регулювання земельних відносин; організації та здійснення заходів щодо протидії та запобіганню зловживання владою або службовим становищем, перевищення службових повноважень, хабарництва, зловживань, запобігання і протидії проявам корупції; дотримання фінансово-бюджетної дисципліни; організації, якості виконавської дисципліни та прийняття будь-яких управлінських рішень виключно в межах законодавства.

Дбаючи про успішне майбутнє країни і її сталий розвиток, ми повинні розумно та ощадливо розпоряджатися нашим національним багатством, забезпечувати його раціональне використання й охорону.

## Література:

1. Інформація про стан нормопроектної роботи Держземагентства України, зокрема на виконання Національних планів дій на 2011 та 2012 роки щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010—2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" (станом на 21.12.2012) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art\\_id=122451&cat\\_id=36903](http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=122451&cat_id=36903)

2. Реалізація земельної реформи [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/category?cat\\_id=36903](http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/category?cat_id=36903)

3. Реформування земельних відносин на ринкових засадах [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art\\_id=121890&cat\\_id=36903](http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=121890&cat_id=36903)

Стаття надійшла до редакції 20.03.2013 р.