

УДК 338.24.414

І. Базарко

## СУЧАСНИЙ СТАН РОЗВИТКУ ТА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

**Проведено аналіз сучасного стану земельних відносин в Україні. Розглянуто поняття права власності та його елементів. Висвітлено динаміку, склад земельного фонду та окреслено найгостріші проблеми в сфері земельних відносин.**

**Ключові слова:** земельні відносини, державне регулювання, земельні ресурси.

Необхідністю сьогодення є встановлення меж державного втручання в упорядкування відносин власності на землю. Заслуговує уваги занепокоєння фахівців у галузі державного управління, що сучасне формування системних підходів у державному управлінні земельними ресурсами вимагає принципово нової регуляторної політики.

Значна увага за цього приділяється земельній реформі та регулюванню земельних відносин, вдосконаленню законодавчо-нормативної бази, створенню та захисту приватної власності. У розвинутому суспільстві земля та інша нерухомість становлять основне джерело багатства, тому найважливішими з-поміж організаційно-правових заходів є ті, що спрямовані на проведення земельної реформи.

Питанням удосконалення земельних відносин, їх державного регулювання приділялось завжди достатньо уваги, оскільки недооцінити важливість земельних ресурсів в економічній, екологічній та соціальній сферах було б неправильно. Аграрна спрямованість нашої країни та відповідний аграрний потенціал вимагає постійної уваги науковців у різних сферах.

Процесам реформування земельних відносин присвячені праці багатьох відомих учених, серед яких І. Буздалов, П. Гайдуцький, Б. Косович, М. Лесечко, І. Михасюк, П. Саблук, М. Федоров, Г. Черевко, В. Ярмоленко А. Берлач, І. Бузилович, А. Даниленко, Л. Новаковський, В. Носік, А. Третяк.

Зважаючи на велику різноманітність наукових джерел, які трактують поняття земельних відносин, все ж нема однозначного погляду щодо їх суті. Багатогранність і складність цього питання потребує подальших досліджень.

Мета статті – з'ясування суті права власності, основних елементів та аналіз сучасного стану розвитку земельних відносин та їх державного регулювання.

Земля – особливий природний ресурс, який одночасно є місцем проживання та виробничої діяльності населення (просторовим базисом) та засобом виробництва. Унікальність родючого шару ґрунту, можливість її відновлення змушує переглянути споживацьке ставлення до землі і приділення особливої уваги для збереження її природних властивостей. Неодумане інтенсивне та виснажливе навантаження на земельні ресурси у підсумку обертається негативними наслідками, які впливають на всі сфери життя людини і суспільства. Намагання отримання надприбутку, застосовуючи інтенсивне землеробство, призводить не тільки до деградаційних процесів, але й до забруднення територій та нестабільності економічних процесів.

За останні пів століття кількість сільського населення невпинно зменшується, проте інтерес до землі постійно зростає. Земля стала товаром, а отже, і хорошим

капіталовкладенням, таким як квартири, акції та коштовні метали. Земельна реформа не тільки запровадила роздержавлення земель, але й дала можливість селянам усвідомлення та можливість бути господарем на землі. Радянський режим використовував лозунг – “земля належить селянам”, проте в реальності єдиним і беззаперечним власником землі була держава. Для порівняння, якщо у 40 роках ХХ ст. кількість сільського населення складала 64%, то на сьогодні – 33%. Отже, третина населення України, що залишилась у сільській місцевості та отримала право на власність на землю, особливо потребує термінових і актуальних змін, оскільки основним засобом виробництва для селян є земля.

Процес роздержавлення земель в Україні відбувся шляхом її паювання та подальшої приватизації, як і у більшості постсоціалістичних країн. Західні сусіди (Чехія, Словаччина, Східна Німеччина, Болгарія тощо) цю проблему вирішили шляхом реституції (реституція – це процес повернення та/або відновлення матеріальних цінностей, вилученого в минулому державою при проведенні націоналізації або незаконної конфіскації майна колишнім власникам або їх спадкоємцям).

Неготовність України до земельної реформи та відсутність досвіду приватної власності на землю спричинили до відмови від ідеї реституції землі і провели реформу в такій послідовності:

– початковий 1-й етап передбачав передачу земель із державної власності в колективну. Відбувалось роздержавлення колгоспів та радгоспів, і до 1996 р. приблизно 95% всіх земель недержавних підприємств було передано в колективну власність;

– наступний 2-й етап – розподіл землі на земельні паї, які підтверджувалися сертифікатами. У західних областях перший і другий етапи об'єднались, оскільки почалось самовільне паювання, що змусило Уряд визнати його необхідність та узаконення. На кінець 1998 р. перехід у нове тисячоліття супроводжувався завершенням розподілу колективних земель на паї;

– завершальний 3-й етап – виділення земельних ділянок у натурі і оформлення Державного акту права власності на землю має затяжну тривалість і триває до сьогодні. Відсутність державного фінансування, бюрократизація та недостатня поінформованість сільського населення призвела до неефективного використання земельних ресурсів.

Великою проблемою неефективності здійснення земельної реформи є відсутність встановлених конкретних термінів на виконання основних процесів. Наприклад, у Чеській республіці, де земельна реформа розпочалася в 1989 р., були встановлені короткі терміни подачі і підтвердження реституційних претензій щодо землі – до 31.08.1993 р. Це ж стосується і Східної Німеччини – там трансформаційні процеси повинні були завершитися до кінця 1991 р. Схожою у затяжному періоді проведення земельної реформи виявилася тільки Болгарія, де процеси реституції землі завершилися тільки в кінці 2000 р. [1].

Ефективне управління земельними ресурсами створює передумови для розвитку сільськогосподарського підприємництва та забезпечення соціально-економічних потреб населення України. Не потрібно забувати про надходження коштів до місцевих та державного бюджетів від сільськогосподарського виробництва, ринкових операцій з землею (купівля-продаж, оренда, застава).

Так, для результативної діяльності в сфері земельних відносин, виробництва сільськогосподарської продукції та захисту селянина-фермера були прийняті: Земельний, Лісовий, Водний та Господарський Кодекси України, Закони України “Про форми власності на землю”, “Про акціонерні товариства”, “Про господарські товариства”, “Про сільськогосподарську кооперацію”, “Про фермерські господарства”,

“Про плату за землю”, а також укази Президента України “Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва” (1994 р.), “Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям” (1995 р.), “Про захист прав власників земельних часток (паїв)” (1998 р.), “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки” (1999 р.), “Про державну підтримку сільського господарства України”, (2004 р.), “Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року” (2005 р.), “Про стан додержання вимог законодавства та заходи щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель” (2005 р.), “Про деякі питання організаційно-правового забезпечення формування та регулювання ринку землі та захисту прав власників земельних ділянок” (2006 р.) тощо.

Прийняття названих вище законодавчих актів дало змогу розпочати процес правового реформування земельних відносин, які регулюються Конституцією і прийнятими нормативно-правовими актами.

Незважаючи на велику кількість законодавчих та нормативних актів у сфері земельних відносин, нагальною потребою на сьогодні є їх узгодження, оскільки розбіжності та неточності дають можливість для махінацій та нераціонального використання природних ресурсів, що часто призводить до спекуляцій при ринкових операціях із землею та зниження родючості ґрунтів. Актуальним питанням залишається відмова від мораторію на продаж сільськогосподарських земель та прийняття відповідного закону “Про ринок земель”.

Розбіжність у часі при прийнятті цих актів та наявність значної кількості нормативно-правових актів зумовлюють необхідність їх упорядкування, погодження, усунення протиріч, тобто систематизацію.

Ситуація ускладнюється ще і тим, що в Україні до сьогодні не існує комплексної програми подальшого розвитку земельних відносин у державі, здійснення першочергових заходів із землеустрою, охорони земельного фонду, запровадження сучасної системи земельного кадастру, що гальмує завершення земельної реформи, не сприяє організації ефективного та раціонального використання земель, гарантуванню прав на землю.

У Земельному кодексі України [2], (ст. 78) зазначено, що “Земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній та державній власності”, а саме право власності на землю включає в себе право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками” (рис. 1).

Власність на землю – це взаємовідносини між суб’єктами господарювання в процесі виробництва щодо приналежності земельної ділянки державі, територіальній громаді, фізичній чи юридичній особі на праві володіння, користування та розпорядження нею.

Право володіння – це необмежена у часі належність об’єкта власності певному суб’єкту, фактичне панування суб’єкта над об’єктом власності.

Право володіння земельною ділянкою має певну особливість, що обумовлена неможливістю відокремлення землі від навколишнього середовища, її тісний взаємозв’язок з іншими компонентами природи, неможливістю вилучення земельної ділянки з цього середовища, переносу в інше місце, здатністю ґрунтового покриву до саморозвитку та самовідновлення як екологічної системи та засобу виробництва.

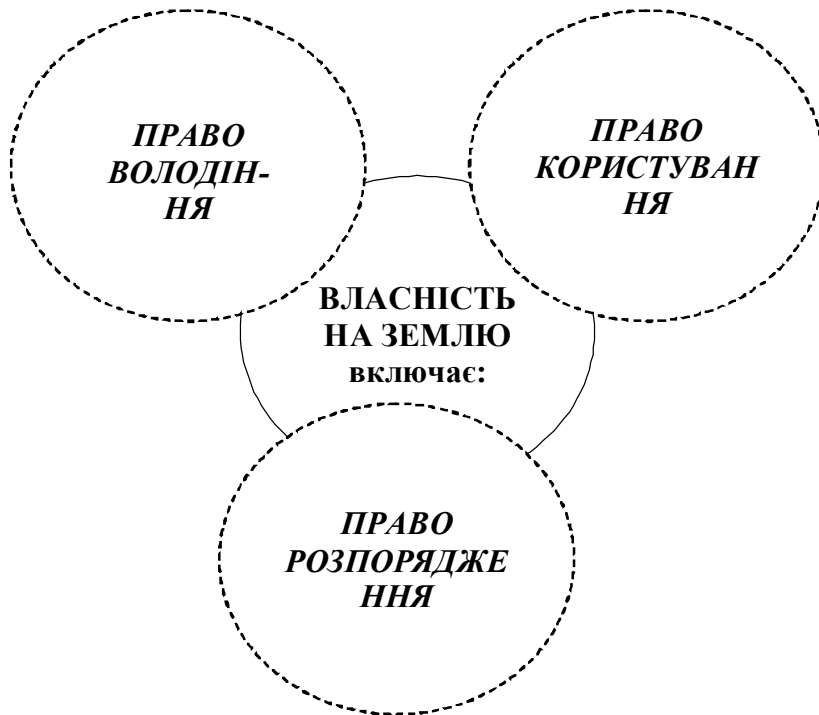


Рис. 1. Елементи власності на землю

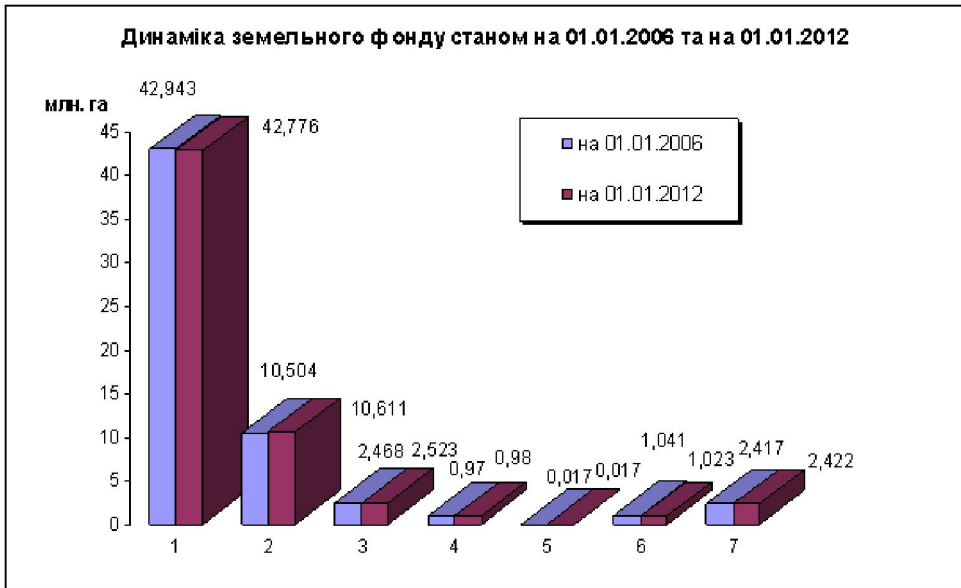
Право розпоряджатися – це здійснюване власником або делеговане ним іншим економічним суб'єктам право прийняття планових і управлінських рішень із приводу функціонування і реалізації об'єкта власності.

Право користування – це процес виробничого застосування і споживання корисних властивостей об'єкта власності, а також створених за його допомогою благ [3].

Роль державного регулювання земельними відносинами особливо зростає, виходячи із завдань нинішньої земельної реформи, яка передбачає перерозподіл земель з одночасною передачею їх у власність (переважно приватну), наданням у тимчасове користування, оренду та створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання, а також забезпечення раціонального використання і всебічної охорони земельних ресурсів [4].

Станом на 1 січня 2012 р. земельний фонд України, згідно з розподілом по основних видах земельних угідь і економічної діяльності, вказаний на діаграмах, як змінилися площі основних видів земельних угідь в Україні у порівнянні з даними станом на 01.01.2006 р. та 01.01.2011 р.

За шість років, починаючи з 1 січня 2006 р., структура земельного фонду помітно змінилася. Зокрема, площа сільськогосподарських земель зменшилася на 165,7 тис. га. На 107,6 тис. га збільшилися площі лісів та лісовкритих територій. Крім того, забудованих земель стало на 55,7 тис. га більше; відкритих заболочених – на 14,1 тис. га; площа територій, вкритих поверхневими водами, збільшилася на 5,9 тис. га (рис. 2).

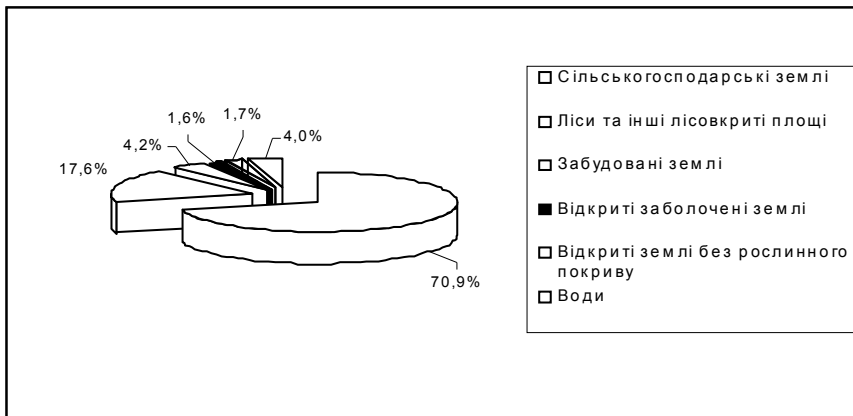


**Рис. 2. Динаміка земельного фонду станом на 01.01.2006 р. та на 01.01.2012 р.:**

1 – сільськогосподарські землі; 2 – ліси та інші лісовкриті площі; 3 – забудовані землі; 4 – відкриті заболочені землі; 5 – сухі відкриті землі з особливим рослинним покривом; 6 – відкриті землі без рослинного покриву або з незначним рослинним покривом; 7 – води.

Протягом минулого року площа сільгоспземель зменшилася на 14,9 тис. га, причому площа ріллі збільшилася на 22 тис. га, а от площі перелогів і пасовищ зменшилися відповідно на 33 тис. і 7,4 тис. га. Забудованих земель, навпаки, стало більше на 10,7 тис. га. Левова частка з них знаходиться під житловою забудовою, за рік площа таких земель збільшилася на 4,2 тис. га. Лісів та лісовкритих площ збільшилося на 10,2 тис. га.

На рис. 3 можна побачити динаміку змін структури земельного фонду України по основних видах угідь та економічної діяльності станом на 1 січня 2012 р. [5].



**Рис. 3. Земельний фонд України за категоріями земель станом на 01.01.2012 р.**

Оскільки сільськогосподарські землі із загального земельного фонду займають 70,9%, то й підхід повинен бути сучасним і раціональним, тому необхідність у прийнятті закону “Про ринок земель” є нагальною.

Задекларувавши на початку курс на приватизацію земельних ділянок сільськогосподарського призначення і вільний їх обіг Україна так і не довела це питання до кінця, встановивши мораторій на продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення у 2003 р.

На сьогодні питання з мораторієм на продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення значно заполітизоване. Але зволікання з вирішенням цього питання породжує нові і нові проблеми, які в майбутньому можуть призвести до негативних наслідків, зокрема в контексті розвитку сільських територій, підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарських підприємств тощо.

Відсутність належного державного регулювання в комплексі з ринковим реформуванням виявило значні протиріччя в розвитку земельних відносин. Тому для вирішення зазначених проблем першочерговою необхідністю є:

- встановлення реальних термінів та виділення коштів для розмежування державної та комунальної власності громад;
- забезпечення рівних можливостей для розвитку на селі всіх господарських укладів, здорова конкуренція між товаровиробниками;
- популяризація державних замовлень та дотацій на виробництво сільськогосподарської продукції, що дасть можливість дотримання сівозмін та підвищення родючості ґрунтів;
- розвиток автоматизованої системи ведення Державного земельного кадастру;
- удосконалення методики розрахунку грошової оцінки земель, оскільки вона проводиться на основі даних 1993 р. і не відповідає дійсності;
- захист інтересів селян у період неврожаю, стихійних лих, банкрутства сільськогосподарських підприємств тощо;
- запровадження методики розрахунку розміру податку залежно від родючості ґрунтів;
- підвищення кваліфікації спеціалістів-землевпорядників, проведення інформаційних заходів щодо консолідації земельних масивів;
- створення в агропромисловій сфері різних виробничих і торговельно-збутових структур, інтегрування і кооперування виробництва за участю вітчизняного та зарубіжного капіталу.

### **Висновки**

Отже, ефективне вирішення проблеми раціонального використання земель на нинішньому етапі неможливе без виваженої і послідовної державної політики в земельній сфері. Для отримання позитивного результату необхідно застосовувати гнучку систему як економічних, так і адміністративних методів впливу на власників землі і землекористувачів, стимулюючи їх до раціонального використання та охорони земель.

Вимогою сьогодення є розробка відповідної концепції державного регулювання на довготермінову перспективу (проте з конкретизацією етапів і термінів виконання), систематизація нормативно-законодавчої бази та усвідомлення сільськогосподарських виробників у бажанні держави допомагати і захищати їх інтереси.

### **Література**

1. Melnychuk V. Creation of agricultural land market in ukraine: current state of development. Discussion paper no. 86, 2005. Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe [Electronic resource] / V. Melnychuk, S. Parkhomenko, A. Lissitsa. — Access mode : <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/92022/2/dp85.pdf>.
2. Земельний кодекс України (в ред. від 25 жовтня 2001 р.) [Текст]. — К. : Істина, 2001. — 72 с.
3. Паньків З. П. Земельні ресурси [Текст]: навч. посіб. / З. П. Паньків. — Львів : Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2008. — 272 с.
4. Латинін М. А. Організаційно-правове забезпечення державного регулювання земельних відносин в аграрному секторі економіки України / М. А. Латинін, А. С. Чернятін // Державне будівництво [Електронний ресурс] : електрон. наук. фах. вид. — 2007. — № 2. — Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2007/07ktszsp.zip>.
5. Земельний фонд України станом на 1 січня 2012 року та динаміка його змін у порівнянні з даними на 2006 – 2012 років [Електронний ресурс] / Державне агентство земельних ресурсів України. — Режим доступу : <http://www.dazru.gov.ua/terra>.

### **I. Bazarko**

#### **CURRENT DEVELOPMENT AND GOVERNMENT CONTROL OF THE LAND RELATIONS**

**The analysis of the modern state of the land relations in Ukraine is conducted. The concept of the ownership right and its elements are considered. The dynamics, composition of the land fund is shown and peracute problems in the sphere of the land relations are outlined.**

**Key words: land relations, government control, land resources.**