

ПРОБЛЕМИ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

БАНДУРКА Олександр Олександрович - доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного і кримінального права Херсонського Міжнародного університету бізнесу і права;

ПОПОВА Світлана Миколаївна - кандидат економічних наук, доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету права та масових комунікацій ХНУВС

УДК: 332.021.8 (045)

В статті досліджуються проблеми земельної реформи в Україні і розглядаються напрямки державної політики в сфері регулювання земельних відносин.

Ключові слова: земельна реформа, земельні відносини, використання земельних ресурсів, державна політика, перерозподіл землі.

Земельна реформа є комплексом заходів, спрямованих на вирішення складних питань регулювання земельних відносин на основі раціонального, ефективного та сталого використання землі з метою гарантування громадянам, юридичним особам і територіальним громадам права власності на землю, формування прозорого механізму розподілу та обігу земельних ресурсів, ефективної системи державного управління землекористуванням.

Питання реформування земельних відносин розкривали у своїх працях такі вчені, як Мунтян В.А., Погрібний О.О., Каракаш І.І., Білик Ю.Д., Дмитренко І.А., Мірошніченко А.М., Титова Н.І. та ін. Однак проведення кардинальних соціально-економічних перетворень у нашій державі постійно підвищують увагу до цієї проблеми.

Тому метою даної статті є розгляд проблем земельної реформи в Україні, а також вирішення державою питань регулювання земельних відносин.

Як відомо, реформування будь-якої сфери суспільних відносин є складним та затратним процесом. Для його реалізації

необхідне прийняття великої кількості законів та підзаконних нормативно-правових актів, а їхня реалізація потребує потужного організаційного, фінансового та кадрового забезпечення. Особливо це стосується України, яка має потенціал земельних ресурсів. Із 60,3 млн. гектарів земель майже 70 відсотків (або 41,8 млн. гектарів) становлять сільськогосподарські та 17 відсотків (10,4 млн. гектарів) – лісові угіддя, і майже 4 відсотки території країни (2,3 млн. гектарів) знаходяться під забудовою. Але ще не так давно, якихось два десятка років тому, на землю, яка повністю перебувала у колективній та державній власності, дивилися без особливого ажіотажу. Адже за багато десятиліть колективного суспільного господарювання громадян України, по суті, відучили дивитися на неї, як на надзвичайно цінну річ, оскільки земля їм практично не належала і господарями на ній вони не почувалися.

Реформування земельних відносин почалося з моменту набуття Україною незалежності, тобто з 1991 року, внаслідок чого зміни у цих відносинах набули необоротного характеру. Розпочалося масове відведення власникам земельних часток (паїв) земельних ділянок в натурі та видача державних актів на право приватної власності на землю. У державі створено резервний фонд земель. Стрімкого розвитку набуло використання земель для ведення особистих підсобних господарств, садівництва і городництва. Запроваджуються економічні

механізми регулювання земельних відносин. Проведено грошову оцінку сільськогосподарських угідь, також проводиться грошова оцінка земель несільськогосподарського призначення.

Розроблено порядок проведення земельних аукціонів та затверджено Статут «Державного земельного банку» [1]. Запроваджено плату за землю.

Однак позитивні досягнення у здійсненні земельної реформи поки що не привели до радикального та ефективного оновлення сільськогосподарського виробництва, позбавлення інвестиційних процесів в інших галузях виробництва, підвищення добробуту населення. Це зумовлює необхідність комплексного підходу до розв'язання проблеми реформування земельних відносин на ринкових засадах у тісному поєднанні з економічними реформами у державі в цілому.

До цього часу не сформовано механізмів вільного обігу земельних ділянок, заходи земельної реформи не мають належного фінансового забезпечення. Є перепони на шляху еволюційного розвитку землеволодіння та землекористування, зокрема у формуванні на базі особистих підсобних і дрібних селянських (фермерських) господарств сучасних конкурентоспроможних, високорентабельних сільськогосподарських підприємств.

Вирішення питань регулювання земельних відносин у містах та інших населених пунктах, зокрема органами місцевого самоврядування, здійснюється без належного врахування соціально-економічного значення земель для створення сприятливого життєвого середовища, без широкого громадського обговорення питань землевідведення. Питома землеємність забудов у містах України у 1,5 – 3 рази поступається показникам у розвинутих країнах.

Практично припинено здійснення заходів щодо охорони земель, ґрунтових обстежень, визначення територій техногенного забруднення. Новостворені сільськогосподарські підприємства не достатньо забезпечені належними планово-картографічними матеріалами та інформацією про стан ґрунтів.

І нині, коли вплив людини на землю стає значно відчутнішим та інтенсивні-

шим, проблеми охорони та використання земельних ресурсів стали більш важливими та гострішими, і ці питання повинні бути пріоритетними в діяльності державної системи управління земельними ресурсами. Тому в сучасних умовах необхідним є визначення основних напрямків подальшого реформування земельних відносин з метою забезпечення ефективного використання потужного потенціалу земельних ресурсів України, тому що проблеми вдосконалення земельних відносин були й залишаються одними з найактуальніших і вирішальних, особливо при проведенні кардинальних соціально-економічних перетворень.

Метою земельної реформи, що здійснюється в Україні, є забезпечення ефективного використання та підвищення цінності земельних ресурсів, створення оптимальних умов для суттєвого збільшення соціального, інвестиційного і виробничого потенціалу землі, перетворення її у самостійний фактор економічного зростання.

Розвиток земельних відносин повинен базуватися на таких принципах:

- непорушності права приватної власності на землю;
- включення землі у ринковий обіг;
- соціальної справедливості при перерозподілі земель державної та колективної власності;
- поєднання високої економічної ефективності та екологічної безпеки використання земель;
- узгодженості темпів і основних напрямків реформування земельних відносин та відносин в аграрному секторі економіки.

Основними напрямками державної політики у сфері регулювання земельних відносин є:

- 1) забезпечення подальшого розвитку відносин власності на землю;
- 2) удосконалення земельних відносин у сільськогосподарському виробництві;
- 3) реформування земельних відносин у містах та інших населених пунктах;
- 4) розвиток ринку земель;
- 5) подальший розвиток кредитування під заставу землі, у тому числі іпотечного кредитування;

6) удосконалення порядку справляння плати за землю;

7) удосконалення моніторингу та оцінки земель;

8) земельнопорядне забезпечення проведення земельної реформи;

9) підвищення державного управління земельними ресурсами;

10) поліпшення організації контролю за використанням та охороною земель;

11) удосконалення нормативно-правової і методичної бази розвитку земельних відносин.

Державна політика щодо розвитку відносин власності на землю полягає, насамперед, у реалізації положень Конституції України, закріплених у статтях 13, 14, та 41 [2], та передбачає:

– чітке розмежування земель державної і комунальної власності, визначення механізмів управління ними та порядку придбання земельних ділянок для державних потреб і потреб територіальних громад;

– широку приватизацію громадянами та юридичними особами України земельних ділянок різного функціонального значення за винятком тих, які, відповідно до закону, не можуть передаватися у приватну власність. Іноземні юридичні особи та спільні підприємства, засновані за участю іноземних юридичних і фізичних осіб, можуть набувати право власності на земельні ділянки несільськогосподарського призначення;

– задоволення потреб громадян у земельних ділянках для ведення особистого підсобного господарства, селянського (фермерського) господарства, сінокосіння і випасання худоби, садівництва і городництва, індивідуального житлового будівництва;

– задоволення потреб працівників соціальної сфери села в земельних ділянках;

– забезпечення ефективного використання земельних ділянок, що перебувають у державній та комунальній власності, шляхом передачі цих ділянок у довгострокову оренду, як правило, на конкурентних засадах (аукціонах і конкурсах);

– установлення на місцевості меж земельних ділянок усіх форм власності, засвідчення права приватної власності на землю відповідними державними актами,

державну реєстрацію земельних ділянок і прав на них;

– надання дозволів на зміни характеру використання земельних ділянок усіх форм власності, у тому числі тих, які надані у постійне користування або передані в оренду, відповідно до затвердженого в установленому порядку зонування земель та з додержанням вимог земельнопорядної і містобудівної документації;

– визначення принципів та запровадження порядку встановлення обмежень і обтяжень права власності на землю на права користування нею.

Забезпечення реалізації громадянами, юридичними особами, територіальними громадами і державою права власності на землю здійснюється шляхом:

– створення рівних можливостей для фізичних та юридичних осіб у набутті права власності на земельні ділянки та права користування землею, в тому числі для здійснення підприємницької діяльності;

– створення можливості для кожного власника земельної ділянки на свій розсуд розпоряджатися своєю власністю відповідно до закону;

– вилучення для потреб держави та територіальних громад земельних ділянок, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, лише на підставі та в порядку, встановлених законом, з мотивів суспільної необхідності та за умови попереднього відшкодування їх вартості;

– надання орендарям земельних ділянок, що перебувають у державній та комунальній власності, права викупу цих орендованих земельних ділянок.

Проведення земельної реформи неможливо здійснити без нагального вирішення питання, яке стосується об'єкта підвищеної державно-правової охорони – земель сільськогосподарського призначення, які є початковим джерелом будь-якого багатства суспільства.

Особлива економічна і соціальна цінність земель сільськогосподарського призначення, перш за все, зумовлена їхніми унікальними природними якостями. Враховуючи, що одним із основних способів перерозподілу землі між фізичними та юридичними особами є продаж земель,

важливим моментом проведення земельної реформи є зняття мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення. Такий мораторій було встановлено ще Земельним кодексом України у 2001 році, і в черговий раз продовжено до 1 січня 2016 року Законом України «Про внесення змін до Земельного кодексу» №5494-VI від 20.11.2012 р. [3].

Але такий «постійно діючий» мораторій зовсім не означає, що ринок землі в Україні стоїть на місці. Не дивлячись на мораторій, за допомогою легальних і нелегальних схем, більшість сільськогосподарських угідь уже давно має своїх власників. А продовження мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення лише поглиблює негативні явища, що відбуваються з ринком цих земель. Тому реальне забезпечення прав громадян України і, в першу чергу, селян на землі сільськогосподарського призначення повинно стати основною метою земельної реформи.

Треба зазначити, що сучасний стан економіки нашої країни потребує ретельного аналізу та чіткого законодавчого врегулювання процесу введення в обіг земель сільськогосподарського призначення, що повинно узгоджуватися з міжнародними стандартами та європейською практикою землекористування. Припинення ж мораторію на продаж сільськогосподарських угідь не тільки сприятиме розвитку ринку земель, а й матиме позитивні соціально-економічні та правові наслідки як на внутрішньому, так і міжнародному ринку.

Але, безумовно, зняття мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення в багатьох аспектах є політичним і потребує суспільного компромісу, єдиної суспільної думки щодо цієї проблеми, якої в нашій країні поки що нема.

Головними завданнями щодо подальшого реформування земельних відносин у містах та інших населених пунктах є:

- забезпечення безперешкодної реалізації громадянами, юридичними особами та державою права власності на землю;
- створення умов для рівноправної участі територіальних громад сіл, селищ та міст у ринку земель;

- забезпечення захисту інтересів територіальних громад щодо соціального, економічного та територіального розвитку населених пунктів, збереження їх ландшафтних та історико-архітектурних особливостей.

З цією метою передбачається розроблення та здійснення заходів щодо:

- формування резервних територій для розвитку населених пунктів;
 - створення сприятливих умов для залучення вітчизняних та іноземних інвесторів у сферу торговельного, готельного, транспортного та іншого капітального будівництва, зовнішнього облаштування територій, у рекреаційну діяльність, реконструкцію неефективних виробництв шляхом надання земельних ділянок із земель державної та комунальної власності у довгострокову оренду з правом продовження строків користування земельною ділянкою або з правом її викупу;
 - стимулювання розвитку ринку земель міст та інших населених пунктів шляхом надання інвесторам широкого вибору можливостей придбання земельних ділянок для здійснення підприємницької діяльності;
 - максимально можливого підвищення цінності земельних ділянок та створення належних умов для інвестування капітального будівництва, розвитку інженерної інфраструктури населених пунктів, упорядкування їх територій;
 - врахування інтересів територіальних громад населених пунктів, розташованих у приміській зоні, при прийнятті рішень щодо зміни меж міст;
 - запровадження практики викупу земельних ділянок, що перебувають у приватній власності, для потреб територіального розвитку міст та інших населених пунктів;
 - встановлення підвищених ставок земельного податку за використання наднормативних площ земельних ділянок.
- Регулювання забудови, підвищення цінності землі здійснюватиметься переважно економічними методами, насамперед шляхом диференціації земельного податку, пільгового кредитування тощо.

У процесі проведення земельної реформи повинна бути проведена земельно-кадастрова інвентаризація територій населених пунктів, формування їх раціональних меж та визначення меж прибудинкових територій у зонах житлової забудови.

Розвиток ринку земель на засадах поєднання суспільних та приватних інтересів, законності та прозорості проведення земельної реформи вимагає:

- стимулювання приватизації земельних ділянок несільськогосподарського призначення, насамперед, у населених пунктах;

- активізація діяльності щодо проведення кадастрових зйомок і вишукувань з метою визначення та встановлення на місцевості меж земельних ділянок;

- створення умов для рівноправності участі територіальних громад у ринку земель через відповідні органи місцевого самоврядування;

- функціональне відокремлення ринку земель сільськогосподарського призначення від ринку інших земель;

- запровадження єдиних стандартів, технічних форм та процедур переходу і посвідчення права власності на землю та права користування нею;

- проведення систематичної роботи з інформування населення через засоби масової інформації про сутність, обсяги та інші характеристики ринку землі, права та обов'язки громадян і юридичних осіб у цій сфері, процедури захисту прав на землю.

Реформа земельних відносин передбачає вдосконалення порядку справляння плати за землю, а саме:

- удосконалення порядку визначення плати за оренду земельних ділянок;

- встановлення залежності між розміром плати за землю і накладенням на земельну ділянку обмежень у її використанні;

- запровадження реєстрів платників земельного податку та орендної плати;

- скорочення пільг зі сплати земельного податку;

- диференціацію ставок земельного податку залежно від ринкової оцінки землі.

Земельна реформа в Україні має яскраво виражений аграрний характер, оскільки практично всі нормативно-правові акти,

що визначають основні напрямки її проведення, торкаються категорії земель сільськогосподарського призначення. Більше того, у зв'язку із загостренням продовольчої проблеми як у всьому світі, так і в нашій державі, земельна реформа в Україні, насамперед, має на меті реформування земельних відносин у галузі сільського господарства, де земля є основним засобом виробництва.

На жаль, агропромисловий комплекс сьогодні є основним забруднювачем земель. Необґрунтованість при внесенні мінеральних добрив, пестицидів та інших хімічних препаратів у більшості випадків є неналежною і завдає значної шкоди сільськогосподарським угіддям. Наприклад, переважна кількість пестицидів, які використовуються в Україні, – це продукція китайського виробництва. А в цій країні працює приблизно 3,5 тисяч заводів, які виробляють таку продукцію, з яких лише 460 мають відповідні ліцензії.

Тому земельна реформа передбачає заходи з поліпшення організації контролю за використанням та охороною земель, а саме:

- удосконалення механізму моніторингу земель та землекористувань з метою своєчасного виявлення та оцінки змін стану земель;

- запровадження економічного стимулювання охорони земель, спрямованого на підвищення заінтересованості власників землі і землекористувачів у захисті земель від негативних наслідків господарської діяльності;

- поліпшення профілактичної роботи з попередження порушень земельного законодавства, інформування населення про діяльність органів, які здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель;

- вдосконалення діяльності органів, які здійснюють державний контроль за використанням земель, порядку їх взаємодії з прокуратурою, органами внутрішніх справ та запровадження практики систематичного проведення спільних комплексних перевірок додержання суб'єктами земельних відносин земельного законодавства.

Щорічно в державному бюджеті Украї-

АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються проблеми земельної реформи в Україні та розглядаються напрямки державної політики у сфері регулювання земельних відносин.

ни передбачаються кошти для здійснення заходів з проведення земельної реформи. Головним розпорядником бюджетних коштів є Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики), а відповідальним виконавцем цієї бюджетної програми – Державне агентство земельних ресурсів України (Держземагенство).

Використовуються бюджетні кошти для здійснення заходів щодо:

1) ведення та функціонування, у тому числі адміністрування (здійснення заходів створення та супроводження програмного забезпечення, технічне і технологічне забезпечення, збереження та захист відомостей) Державного земельного кадастру;

2) проведення нормативної оцінки земель;

3) проведення інвентаризації земель;

4) підготовка лотів до проведення земельних торгів у формі продажу прав (оренди, суперфіцію, емфітевізису) на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності;

5) надання громадянам визначених законодавством послуг з державної реєстрації земельних ділянок, яким до 2004 року видано державний акт на право власності на земельну ділянку, державний акт на

SUMMARY

This article investigates the problem of land reform in Ukraine and discusses directions of the state policy in the sphere of land relations.

право постійного користування землею;

б) погашення бюджетної кредиторської заборгованості, яка виникла у попередні роки та бюджетні зобов'язання за якою зареєстровані в органах Казначейства.

Для виконання бюджетної програми Держземагенство складає відповідний план заходів і подає його на затвердження Мінагрополітики, а копія акту подається у п'ятиденний строк до Міністерства фінансів України.

Але негативним чинником сучасного етапу проведення земельної реформи в Україні є недосконалість і нестабільність багатьох нормативно-правових актів у сфері земельного законодавства, що призводить до неузгодженості управління всією земельною галуззю в цілому.

Література:

1. Статут публічного акціонерного товариства «Державний земельний банк». Затв. постановою КМУ №934 від 25.07.2012 р. // Урядовий кур'єр. – 2012. – 31 жовтня.

2. Конституція України: Основний закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.

3. Про внесення змін до Земельного кодексу: Закон України №5494-VI від 20.11.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5494-17>