

УДК 332.05 + 332.2

І. О. Стеблянко

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара, Україна

РОЗВИТОК ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У СИСТЕМІ РЕФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Проаналізовано динаміку складу і структури земельного фонду України. Обґрунтовано принципи проведення земельної реформи та визначено її діалектичний зв'язок із іншими реформами національної економіки.

Ключові слова: земельні відносини, національна економіка, розвиток, реформування.

Проанализирована динамика состава и структуры земельного фонда Украины. Обоснованы принципы проведения земельной реформы и определена ее диалектическая связь с другими реформами национальной экономики.

Ключевые слова: земельные отношения, национальная экономика, развитие, реформирование.

The dynamics and structure of the land fund of Ukraine are analyzed. The principles of land reform are grounded and its dialectical relationship with other reforms of the national economy is defined.

Key words: land relations, national economy, development, reform.

Вступ. Згідно із Земельним Кодексом України земля — це основне національне багатство, що перебуває під особливою охороною держави [1]. Право власності на землю закріплено законодавчо. Це право набувають і реалізують громадяни, юридичні особи та держава виключно відповідно до закону. Земля як головний засіб виробництва в сільському господарстві — результат багатовікового еволюційного ґрунтоутворювального процесу. Вона просторово обмежена і не може бути збільшена за бажанням суб'єкта господарювання. Земля не є продукт праці, вона сформувалася і існує без будь-якого втручання з боку людини [2, с. 260]. Тому надзвичайної актуальності набувають питання державного регулювання земельного ресурсного потенціалу, забезпечення відповідного процесу управління земельними ресурсами, посилення контролю за раціональним їх використанням тощо [3, с. 163]. У результаті реалізації в Україні земельних реформ відновлено приватну власність на землю, усунуто обмеження на надання земельних ділянок громадянам, проте раціональне високоефективне землекористування та вихід агросфери на траєкторію сталого розвитку не забезпечено [4, с. 154].

Проблемами проведення земельної реформи займаються багато науковців і практиків. О. М. Ковтун слушно зазначає, що реформування земельних праввідносин в Україні розпочалося і тривало за відсутності загальнодержавної програми. Отже, досить складно визначити мету, завдання, етапи земельної реформи [5, с. 233]. Одна з найбільших проблем — нераціональне використання земель. На сьогодні значну частину ріллі не обробляють, а решту обробляють із порушенням елементарних правил ведення землеробства [6, с. 17]. Основна причина цього — відсутність належної правової та матеріально-технічної бази для землевласників (власників земельних ділянок (паїв)) і землекористувачів. Тому стратегія ринкової трансформації земельних відносин в Україні має передбачати створення більш ефективних форм землегосподарювання. У першу чергу —

сільгоспвиробництва. Об'єктивні й суб'єктивні чинники визначають спрямованість і динаміку сучасних змін стратегічних імперативів раціоналізації землекористування і в майбутньому. Зокрема, це стосується статусу землі й земельних відносин [7, с. 32]. Україна впритул наближається до відкриття ринку сільськогосподарських земель. Таким чином, необхідно узгодити основні «правила гри» у даній сфері, не допустити зловживань, віднайти баланс між інтересами всіх гравців — від власника паю до великого агрохолдингу [8, с. 3]. Побудова системи державного земельного кадастру – основа завершення земельної реформи, оскільки зосереджує на собі всі магістральні завдання реформи, зокрема, й відкриття ринку землі [9, с. 6]. Високо оцінюючи результати досліджень зазначених авторів, слід указати на відсутність комплексного підходу до визначення місця земельної реформи в системі трансформації національної економіки.

Постановка завдання. Метою написання статті є обґрунтування принципів проведення земельної реформи та визначення її діалектичного зв'язку із іншими реформами національної економіки. Для досягнення поставленої мети було застосовано системний підхід, загальнонаукові методи аналізу і синтезу. Інформаційна основа дослідження – нормативно-правова база України і звітні дані Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру.

Результати. Земельні ресурси (у давній географічній літературі – *позем'елля*) – частина земельного фонду, яку використовують або можуть використовувати у народному господарстві. Це сукупний природний ресурс поверхні суші як просторового базису розселення і господарської діяльності, основний засіб виробництва в сільському та лісовому господарствах.

Загальна територія України станом на 01.01.2015 р. – 60354,9 тис. га (таблиця). Основу земельного фонду становлять сільськогосподарські угіддя (68,8 %) і лісовкриті площі (17,6 %). Значно менші частки припадають на забудовані землі (4,2 %), відкриті заболочені землі (1,6 %), відкриті землі без рослинного покриву або з незначним рослинним покривом (1,7 %), інші землі (2,1 %). На води припадає 4,0 % земельного фонду України. Протягом аналізованого періоду абсолютні показники, склад і структура земельного фонду були відносно сталими.

Динаміка складу і структури земельного фонду України *

Складник земельного фонду	1994 р.		2005 р.		2008 р.		2014 р.	
	Площа, тис. га	%	Площа, тис. га	%	Площа, тис. га	%	Площа, тис. га	%
Сільськогосподарські угіддя	41890,4	69,4	41763,8	69,2	41650,0	69,0	41511,7	68,8
Лісовкриті площі	10331	17,1	10475,9	17,3	10556,3	17,5	10630,3	17,6
Забудовані землі	2386,2	4,0	2458,3	4,1	2476,6	4,1	2550,4	4,2
Відкриті заболочені землі	920,8	1,5	957,1	1,6	975,8	1,6	982,6	1,6
Відкриті землі без рослинного покриву або з незначним рослинним покривом	1105,6	1,8	1039,0	1,7	1038,2	1,7	1015,8	1,7
Інші землі	1301,2	2,2	1239,6	2,1	1236,3	2,1	1237,7	2,1
Води	2419,6	4,0	2421,1	4,0	2421,6	4,0	2426,4	4,0
Усього	60354,8	100	60354,8	100	60354,8	100	60354,9	100

* складено за даними [10].

Головним завданням проведеної земельної реформи в Україні є забезпечення продовольчої безпеки держави, підвищення продуктивності виробництва сільськогосподарської продукції тощо. Реформування земельних відносин в Україні здійснюють понад два десятиліття, протягом яких воно пройшло кілька етапів: ліквідація монополії державної власності на землю; роздержавлення і приватизація земель сільськогосподарського та іншого призначення; створення нормативно-правових передумов для розвитку різних форм господарювання на землі. В останні роки реалізація земельної реформи активізувалася. Почав розвиватися ринок земель несільськогосподарського призначення, запроваджено та забезпечено функціонування системи Державного земельного кадастру. У 2013 р. завершено роботи з проведення первинної нормативної грошової оцінки земель усіх населених пунктів України відповідно до статті 13 Закону України «Про оцінку земель» [11]. Крім того, особливу увагу приділено формуванню та реалізації державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, створенню та розвитку національної інфраструктури геопросторових даних.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про оцінку земель» грошова оцінка земельних ділянок залежно від призначення та порядку проведення може бути нормативною і експертною. Нормативну грошову оцінку земельних ділянок застосовують для визначення розміру земельного податку, державного мита у разі обміну, спадкування та дарування земельних ділянок згідно із законом, орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності, втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, вартості земельних ділянок площею понад 50 га для розміщення відкритих спортивних і фізкультурно-оздоровчих споруд, а також у разі розробки показників і механізмів економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель. Експертну грошову оцінку земельних ділянок та прав на них проводять з метою визначити вартість об'єкта оцінки. Її застосовують у випадку укладання цивільно-правових угод щодо земельних ділянок та прав на них. Підставами для проведення нормативної грошової оцінки земельних ділянок є рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, для експертної грошової оцінки земельної ділянки – договір, який укладають зацікавлені особи в порядку, установленому законом, а також рішення суду.

Із прийняттям Земельного кодексу України у 2001 р. [1] для розвитку його положень прийнято понад 70 законів, які регулюють земельні відносини у сфері використання та охорони земель і є базові для формування ринку земель як несільськогосподарського, так і сільськогосподарського призначення. Крім того, прийнято низку підзаконних та відомчих нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання й розвиток земельних відносин та завершення земельної реформи. Водночас продовжується формування нормативної бази, спрямованої, зокрема, на регламентацію ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, побудову національної інфраструктури геопросторових даних, забезпечення функціонування системи Державного земельного кадастру, вдосконалення землеустрою та методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення тощо.

Із 1 січня 2013 р. центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин та його територіальні органи передають у власність або у користування земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності. Це передбачено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної

та комунальної власності» [12], яким законодавець вніс зміни до Земельного кодексу України, зокрема, до статті 122 Земельного кодексу України. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) відповідно до покладених на неї завдань розпоряджається землями державної власності сільськогосподарського призначення у межах, визначених Земельним кодексом України, безпосередньо або через визначені в установленому порядку його територіальні органи.

У процесі реформування земельних відносин в Україні було значно розширено коло прав на земельні ресурси. Відповідно до Земельного кодексу України [1] право власності на землю мають: громадяни України; юридичні особи (засновані громадянами України або юридичними особами України); територіальні громади сіл, селищ, міст (землі, які є комунальною власністю); держава (усі землі України, крім земель комунальної та приватної власності); іноземні держави (земельні ділянки для розміщення будівель і споруд дипломатичних представництв та інших, прирівняних до них, організацій відповідно до міжнародних договорів); спільна власність (із визначенням частки кожного з учасників спільної власності); спільна часткова власність або без визначення часток учасників спільної власності (спільна сумісна власність). Утім проведення ефективної аграрної політики передбачає подальше продовження земельної реформи, що зазначено у Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020» [13]. Завдання щодо забезпечення розвитку земельних відносин виконують шляхом удосконалення Державного земельного кадастру, розвитку рекреаційного та оздоровчого землекористування, землевпорядкування сільських територій, охорони та підвищення родючості ґрунтів, удосконалення системи моніторингу земель, розвитку меліорації земель, формування ринку земель сільськогосподарського призначення.

Державний земельний кадастр відіграє особливу роль у реформуванні земельних відносин як інформаційна база для ефективного управління земельними ресурсами, ведення системи реєстрації, землеустрою, підтримки податкової та інноваційної політики держави, становлення та розвитку ринку землі, обґрунтування розмірів плати за землю. Державний земельний кадастр на всіх етапах розвитку суспільства є основний засіб реалізації земельної політики держави. Створення сучасного земельного кадастру – складна науково-технічна проблема. Сучасний кадастр – це інтегровані бази даних, інформаційні та геоінформаційні технології, цифрові електронні карти, аеро-фото- та космічні зйомки. Національну кадастрову систему створюють, наповнюють й удосконалюють висококваліфіковані фахівці.

Протягом останніх десятиліть системи обліку земельних ресурсів лише частково базувалися на застосуванні інформаційних технологій. Однак облік здійснювали із використанням практично тільки паперових картографічних матеріалів. Це потребувало застосування значних трудових ресурсів, призводило до помилок, виключало можливість користування відомостями земельного кадастру широким колом осіб, спричиняло затягування термінів оформлення документів на землю.

Система Державного земельного кадастру, побудована із застосуванням сучасних інформаційних технологій, дозволяє за рахунок користування відомостями про об'єкти кадастру, відображені на цифровій картографічній основі, оперативно отримувати необхідну інформацію про землі та земельні ділянки на всій території України. Об'єктивність і надійність відомостей у цьому випадку

грунтуються на отриманні інформації з єдиної бази даних земельного кадастру. Фахівці за єдиними правилами вносять дані до єдиної бази, перевіряють, систематизують та впорядковують. Завдяки функціонуванню різних інтернет-сервісів сьогодні можна зручно та оперативно користуватися відомостями автоматизованої системи Державного земельного кадастру.

Відповідно до пункту 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України [1] до 01.01.2016 р. діє мораторій на купівлю-продаж сільськогосподарських земель, умовою зняття якого є набрання чинності закону про обіг земель сільськогосподарського призначення. На сьогодні Держгеокадастр працює над цим законопроектом і після консультацій із учасниками ринку земель буде подано на розгляд до Верховної Ради України. Основною метою законопроекту є включення до економічного обігу земель сільськогосподарського призначення, законодавче закріплення шляхів і правових механізмів подальшого розвитку відносин сільськогосподарського землекористування і власності на землі сільськогосподарського призначення.

Якщо на ринку сільськогосподарських земель продовжує діяти мораторій, що обмежує його виключно орендою, то ринок несільськогосподарських земель активно розвивається в Україні вже протягом 20 років і на даний час оперує всіма формами цивільно-правових угод. Держгеокадастр забезпечує раціональне використання та охорону земель, створення сприятливого екологічного середовища й поліпшення природних ландшафтів.

Проведення земельної реформи передбачає: завершити до 1 січня 2016 р. інвентаризацію та розмежування земель сільськогосподарського призначення державної, комунальної і приватної власності; законодавчо врегулювати питання передачі в комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, крім тих, на яких розміщені об'єкти державної власності; визначити правовий статус і врегулювати порядок розпорядження землями колективної власності; удосконалити нормативно-правові акти, що регулюють відносини у сфері володіння, розпорядження та використання земельних, лісових, водних й інших природних ресурсів для посилення захисту суспільних інтересів і забезпечення місцевим громадам доступу до них як до активів локального розвитку. Реформою передбачено виключно конкурентні засади набуття права оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності. Удосконаленню орендних відносин сприятиме згуртування та самоорганізація власників земельних ділянок (паїв) із метою консолідувати землі для отримання більшої економічної вигоди від їх використання, закріплення права більшості орендодавців, чії земельні ділянки розміщені в єдиному масиві, на визначення єдиного орендаря.

Передбачено спрощення процедур реєстрації прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення, зокрема, шляхом стимулювання нотаріального посвідчення сторонами договорів оренди земель. Посиленню відповідальності сторін договору оренди землі за невиконання умов договору оренди сприятиме законодавче закріплення мінімального строку договору оренди земель сільськогосподарського призначення, стимулювання середньострокових і довгострокових орендних відносин.

Для формування цивілізованого земельного ринку необхідно: провести загальнонаціональну нормативну грошову оцінку земель сільськогосподарського призначення з подальшою її переоцінкою не рідше одного разу на 10 років; установити обов'язковість сплати орендної плати за землі сільськогосподарського

призначення виключно у грошовій формі. Розвитку ринку оренди земель сільськогосподарського призначення сприятиме запровадження ефективних регуляторних механізмів, які передбачають можливість продажу прав оренди та їх заставу. Необхідно також створити сприятливе регуляторне середовище для відновлення площ зрошувальних земель, зокрема, через запровадження єдиного зрошувального земельного масиву, законодавчо закріпити права власності та користування зрошувальними системами.

Земельна реформа тісно пов'язана з іншими реформами, які проводять у національній економіці. У контексті децентралізації управління національним господарством необхідно розширити повноваження органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками і здійснення контролю за використанням та охороною земель. Для ефективної реалізації екологічної реформи необхідно припинити господарське використання екологічно небезпечних й економічно неефективних земельних ділянок на визначений термін, забезпечити їх залуження або заліснення. Дотичним до земельного є реформування лісового господарства на основі диференціації повноважень держави у сфері лісового господарства, коли функції формування політики, контрольні та господарські функції виконуватимуть різні органи влади. Для створення на базі існуючих державних лісгосподарських підприємств єдиної державної лісгосподарської структури доцільно скористатися досвідом Польщі, Латвії та інших країн із успішним функціонуванням державних лісгосподарських підприємств. Потребують розгляду питання введення експортного мита на необроблену деревину, розробки механізмів стимулювання розвитку вітчизняної деревообробної промисловості тощо.

Реформа сільського господарства у сфері земельних відносин передбачає: законодавче врегулювання питань передачі в комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, крім тих, на яких розміщені об'єкти державної власності; виключення із законодавства України норм, що надають можливість набувати право оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення на неконкурентних засадах; сприяння згуртуванню та самоорганізації власників земельних ділянок (паїв) для консолідації земель; спрощення процедур реєстрації прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення, зокрема, шляхом стимулювання нотаріального посвідчення сторонами договорів про оренду землі; посилення відповідальності сторін договору про оренду землі за невиконання умов договору оренди; законодавче закріплення мінімального строку договору оренди землі сільськогосподарського призначення; встановлення обов'язковості сплати орендної плати за землі сільськогосподарського призначення виключно у грошовій формі; визначення правового статусу і врегулювання порядку розпорядження землями колективної власності та від умерлої спадщини.

Висновки. Головний науковий результат статті полягає в обґрунтуванні принципів проведення земельної реформи та визначенні її діалектичного зв'язку із іншими реформами національної економіки, а саме: децентралізація управління національним господарством; екологічна реформа, реформа сільського і лісового господарства. В основі земельної реформи відповідно до системного підходу повинні бути такі засади і принципи: інвентаризація та розмежування земель сільськогосподарського призначення, проведення їх грошової оцінки і регулярної переоцінки, формування цивілізованого ринку земель і права оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення на конкурентних засадах,

стимулювання середньострокових і довгострокових орендних відносин, децентралізація та екологізація земельних відносин тощо.

Перспектива подальших досліджень за темою роботи – розробка пропозицій щодо вдосконалення оподаткування земельних відносин.

Бібліографічні посилання

1. Земельний кодекс України [Електронний ресурс]: закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> – Заголовок з екрана.

2. **Мосіюк, І. П.** Земельний ресурсний потенціал аграрного виробництва та раціонального природокористування України [Текст] / І. П. Мосіюк, С. І. Мосіюк // Наук. Вісн. НУБіП України. Сер.: Економіка, аграрний менеджмент, бізнес. – 2011. – Вип. 163, ч.3. – С.259–261.

3. **Ткаченко, Н. М.** Актуальні питання обліку земельних ділянок України в умовах різних форм власності [Текст] / Н. М. Ткаченко // Вісн. екон. науки. – 2010. – № 2 (18). – С. 162–165.

4. **Сіра, Е. О.** Земельна реформа в Україні та її наслідки для розвитку агросфери [Текст] / Е. О. Сіра // Наук. Вісн. НЛТУ України. – 2013. – Вип. 23.14. – С. 152–157.

5. **Ковтун, О. М.** Правове регулювання програмування, використання та охорони земель в Україні: 20-річний досвід реформування та перспективи розвитку земельних правовідносин [Текст] / О. М. Ковтун // Вісн. Академії адвокатури України. – 2011. – № 2. – С. 231–234.

6. **Богіра, М. О.** Проблеми у землекористуванні, зумовлені проведенням земельної реформи в Україні, та шляхи їх подолання [Текст] / М. О. Богіра, М. О. Ступень // Землевпоряд. вісн. – 2012. – № 3. – С. 16–18.

7. **Дорош, Й. О.** Еколого-економічні імперативи реформування земельних відносин в умовах ринку [Текст] / Й. О. Дорош, О. П. Дорош // Там само. – С. 30–33.

8. **Тимченко, С. П.** Завершальним акордом земельної реформи стане прийняття закону про відміну мораторію [Текст] / С. П. Тимченко // Там само. – С. 2–3.

9. **Тимченко, С. П.** Створення Державного земельного кадастру — основа завершення земельної реформи [Текст] / С. П. Тимченко // Землевпорядн. вісн. – 2012. – № 4. – С. 5–7.

10. Структура земельного фонду України та динаміка його змін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://land.gov.ua/usi-novyny.html?view=item&id=110227> – Заголовок з екрана.

11. Про оцінку земель [Електронний ресурс]: закон України від 11.12.2003 р. № 1378-IV. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1378-15> – Заголовок з екрана.

12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності [Електронний ресурс]: закон України від 06.09.2012 р. № 5245-VI. Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5245-17>. – Заголовок з екрана.

13. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> – Заголовок з екрана.

Надійшла до редколегії 11.11.15