

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА і ОБОРОНА

№ 3 (107)

2009

Засновник і видавець:



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок
Шеф-редактор Людмила Шангіна
Редактор Алла Чернова
Макет Олександр Шаптала
Техніко-комп'ютерна
підтримка Володимир Кекух

Журнал зареєстровано в Державному
комітеті інформаційної політики України,
свідоцтво КВ № 4122

Журнал видається з 2000р.
українською та англійською мовами
Загальний тираж 3800 примірників

Адреса редакції:
01034, м. Київ, вул. Володимирська, 46
офісний центр, 5-й поверх
тел.: (380 44) 201-11-98
факс: (380 44) 201-11-99
e-mail: info@uceps.com.ua
веб-сторінка: <http://www.razumkov.org.ua>

При використанні матеріалів
поширення на журнал
"Національна безпека і оборона"
обов'язкове

Фотографії:
УНІАН – обкладинка,
Укрінформ – стор. 34, 67,
www.i2.guns.ru – стор. 53,
Kiev 2000 – стор. 56
Инвестгазета – стор. 66

© Центр Разумкова, 2009

Журнал підготовлено за підтримки
Національного Фонду підтримки демократії (США)

З М І С Т

ДЕРЖАВНА ЗЕМЕЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ: СТАН І СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ (Аналітичні матеріали).....	2
I. ГОЛОВНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ	2
ВРІЗКА ЗЕМЕЛЬНІ РЕСУРСИ УКРАЇНИ	3
II. ГОЛОВНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ І ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ	10
III. ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ РИНКОВИХ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН	12
IV. ПРОПОЗИЦІЇ: ГОЛОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ	14
ДОДАТОК НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ	18
ЗЕМЕЛЬНА ПОЛІТИКА ОЧИМА ГРОМАДЯН	32
ПРОБЛЕМИ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ І ШЛЯХИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ: ПОЗИЦІЇ ЕКСПЕРТІВ (Заочний Круглий стіл)	43
Олександр БОРОВИК	43
Михайло ГЛАДІЙ	44
Микола КАЛЮЖНИЙ	46
Павло КУЛИНИЧ	47
Володимир НОСІК	50
Іван ТОМИЧ	52
Ігор ЯЦЮК	52
СТАТТІ ЗЕМЕЛЬНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: СТАН, ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ, СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ Микола ПРИСЯЖНИЮК	54
ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЗМІН ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ Антон ТРЕТЯК	58
ІНОЗЕМНИЙ ІНВЕСТИТОР НА ШЛЯХУ ДО УКРАЇНСЬКОЇ ЗЕМЛІ: ПЕРЕПОНИ ТА ЇХ ПОДОЛАННЯ Анжеліка ШТУКАТУРОВА	64
СУЧАСНА ЗЕМЕЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ І ШЛЯХИ ЇХ УСУНЕННЯ Анатолій ЮРЧЕНКО	69

Умови отримання журналу — на нашій веб-сторінці:
<http://www.razumkov.org.ua/magazine>

ДЕРЖАВНА ЗЕМЕЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ: СТАН І СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ

Україна володіє значними земельними ресурсами. Станом на 1 січня 2009р., її земельний фонд складає 60 354,8 тис. га, або майже 6% території Європи¹. Зокрема, сільськогосподарські угіддя становлять близько 19% загальноєвропейських, у т.ч. рілля – майже 27%. Український показник площі сільськогосподарських угідь у розрахунку на душу населення є найвищим серед європейських країн – 0,9 га, в т.ч. 0,7 га рілля (проти середньоєвропейських показників 0,44 і 0,25 га, відповідно). Площа чорноземів в Україні становить, за різними оцінками, від 15,6 до 17,4 млн. га, або близько 8% світових запасів.

Загалом, на початок 2000-х років, нормативна грошова оцінка земельних ресурсів України становила орієнтовно 330 трлн. грн.²

Водночас, як у структурі земельних ресурсів країни, так і землекористуванні спостерігаються досить значні диспропорції, поглиблення яких може становити загрозу якості довкілля та життєвого середовища, а також – ефективності господарської діяльності, тобто стійкому розвитку національної економіки.

Так, в Україні склався надзвичайно високий рівень освоєння життєвого простору: до господарського використання залучено понад 92% території і лише близько 8% (4,5 млн. га) – перебуває у природному стані. Так само надзвичайно високим є рівень розораності території – понад 54% (у розвинутих країнах Європи – не перевищує 35%). Фактична лісистість української території становить лише 16%, що недостатньо для забезпечення екологічної рівноваги (середньоєвропейські показники – 25-30%). Постійно зменшується територія, зайнята поверхневими водами (з 1991р. – на 12,5 тис. га), що додатково поглиблює проблему недостатності водних ресурсів в Україні.

Існують також проблеми в земельних відносинах, реформування яких, започатковане в 1991р., досі не завершено. Відповідно, не завершено формування земельного законодавства, створення реєстрів і баз даних, необхідних як для забезпечення прав власності на землю, так і для ефективного контролю над дотриманням норм і правил належного землекористування.

За такої ситуації особливого значення набуває якість державної земельної політики, її ефективність, професійність, відповідність засадам належного управління земельними ресурсами країни.

Нижче наводяться окремі характеристики нинішньої земельної політики держави, окреслюються її головні проблеми, що перешкоджають ефективному використанню основного ресурсу країни, яким є земля, забезпеченню вільного доступу до цього ресурсу громадян і юридичних осіб, безумовному гарантуванню прав власності. Кількісні характеристики земельного фонду України узагальнені в таблицях і діаграмах та наведені у врізці “Земельні ресурси України”, с.3-5).

І. ГОЛОВНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Як правило, державна земельна політика визначається як діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, спрямована на раціональне використання та охорону землі, забезпечення продовольчої безпеки

країни і створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян.

Певне уявлення про якість державної земельної політики в Україні можна скласти, порівнявши її реальні характеристики з критеріями (вимогами) “належного державного управління земельними ресурсами”, що містяться в рекомендаціях Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН (ФАО)³.

¹ Тут і далі інформація про земельний фонд України, якщо не вказане інше, подається станом на 1 січня 2009р. за даними Державного комітету України із земельних ресурсів (далі – Держкомзем).

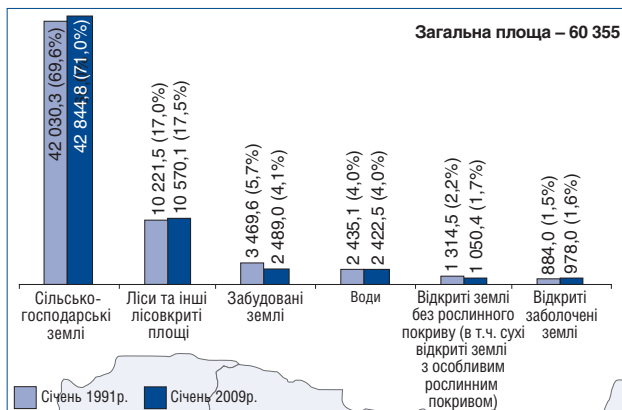
² Див.: Горбулін В.П., Греков Л.Д., Юрченко А.Д. Земельні відносини, земельні ресурси і продовольча безпека: Аналітичні оперативні матеріали. – Київ, 2005, с.4.

Останнім часом порушується питання про необхідність переоцінки земель у напрямі збільшення їх вартості.

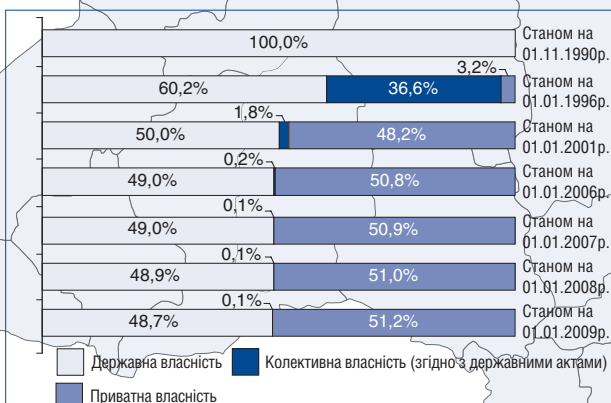
³ Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO. Див.: Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН “Добросовестное руководство в системе землепользования и управления земельными ресурсами”. – Исследование ФАО по вопросам землеустройства, выпуск 9, Рим, 2008, с.9-11, <http://www.fao.org/docrep/010/a1179r/a1179r00.HTM>

ЗЕМЕЛЬНІ РЕСУРСИ УКРАЇНИ, станом на 1 січня 2009р.

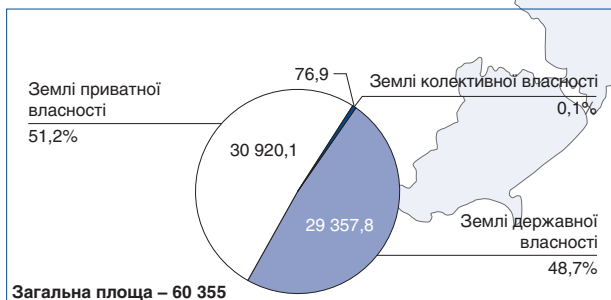
Земельний фонд України, тис. га



Земельний фонд України за формами власності в 1990-2009рр., % загального



Земельний фонд України за формами власності, тис. га



Земельний фонд за власниками та користувачами, тис. га

Громадяни (24 803 916 осіб)	20 192,6 (33,5%)
Сільськогосподарські підприємства (19 331 од.)	17 787,2 (29,5%)
Землі запасу та землі, не надані у власність і постійне користування в межах населених пунктів	10 567,3 (17,5%)
Лісогосподарські підприємства (802 од.)	8 582,5 (14,2%)
Заклади, установи та організації (166 604 од.)	722,0 (1,2%)
Підприємства та організації транспорту і зв'язку (12 283 од.)	645,6 (1,1%)
Промислові та інші підприємства (51 829 од.)	608,7 (1,0%)
Організації, підприємства та установи природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення (9 518 од.)	477,1 (0,8%)
Частини, підприємства, організації, установи, навчальні заклади оборони (5 922 од.)	404,5 (0,7%)
Водогосподарські підприємства (1 036 од.)	265,8 (0,4%)
Спільні підприємства, міжнародні об'єднання та організації за участі українських та іноземних юридичних і фізичних осіб (1 224 од.)	96,2 (0,2%)
Підприємства, що повністю належать іноземним інвесторам (244 од.)	5,3 (0,01%)
Всього (25 072 709 юридичних і фізичних осіб)	60 355,0

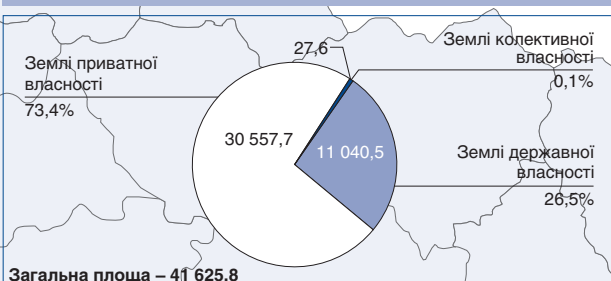
Сільськогосподарські землі за видами основних земельних угідь, тис. га

	01.01.1991	01.01.2009
Сільськогосподарські землі, у т.ч.:	—	42 844,8
сільськогосподарські угіддя,	42 030,3	41 625,8
з яких: рілля	33 582,2	32 473,4
пасовища	1 050,8	5 501,8
сіножаті	2 185,6	2 416,2
багаторічні насадження	5 211,7	899,9
перелоги	—	334,5
інші сільськогосподарські землі	—	1 219,0

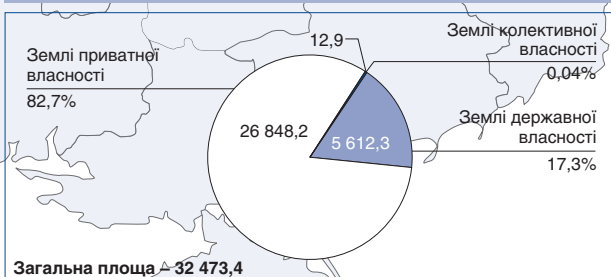
Сільськогосподарські землі за призначенням, тис. га

Сільськогосподарські угіддя	41 625,8
Сільськогосподарські будівлі та двори	593,9
Сільськогосподарські шляхи і прогони	435,8
Забруднені сільськогосподарські угіддя, які не використовуються в сільськогосподарському виробництві	126,0
Землі у стадії меліоративного будівництва, відновлення родючості	55,8
Землі тимчасової консервації	3,4
Інші (сухі канави, кургани, ями, траншеї, скотомогильники)	4,1
Всього	42 844,8

Сільськогосподарські угіддя за формами власності, тис. га



Рілля за формами власності, тис. га

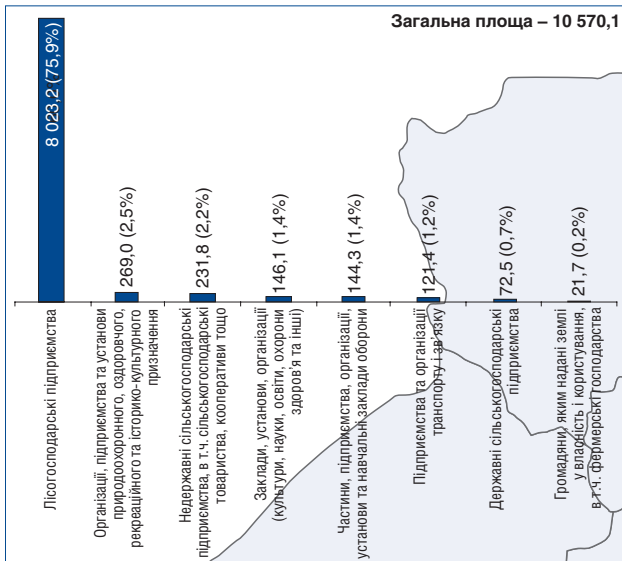


Сільськогосподарські землі в користуванні товаровиробників (агроформувань), тис. га

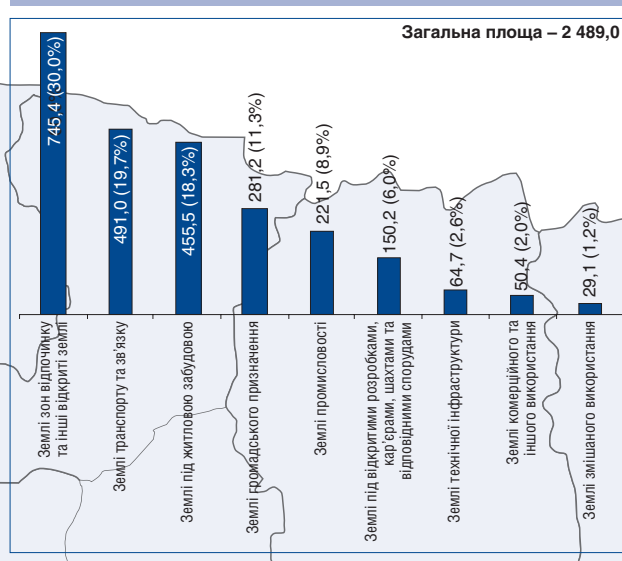
Товариства з обмеженою відповідальністю,	8 771,2 (28,1%)
в т.ч. сільськогосподарських угідь	8 648,4
Землі за невитребуваними сертифікатами, загального користування, передані до інших категорій земель,	7 908,8 (25,4%)
в т.ч. сільськогосподарських угідь	5 940,2
Приватні (індивідуальні) господарства (без створення юридичної особи),	4 052,7 (13,0%)
в т.ч. сільськогосподарських угідь	4 036,8
Приватні (приватно-орендні) підприємства,	3 494,8 (11,2%)
в т.ч. сільськогосподарських угідь	3 424,4
Фермерські господарства,	2 862,0 (9,2%)
в т.ч. сільськогосподарських угідь	2 810,4
Інші сільськогосподарські агроформування,	1 930,2 (6,2%)
в т.ч. сільськогосподарських угідь	1 908,5
Сільськогосподарські кооперативи,	1 204,8 (3,9%)
в т.ч. сільськогосподарських угідь	1 176,4
Сільськогосподарські акціонерні товариства,	892,1 (2,9%)
в т.ч. сільськогосподарських угідь	868,8
Не реформовані КСП та інші сільськогосподарські підприємства,	66,3 (0,2%)
в т.ч. сільськогосподарських угідь	60,0
Всього,	31 182,9
в т.ч. сільськогосподарських угідь	28 873,9



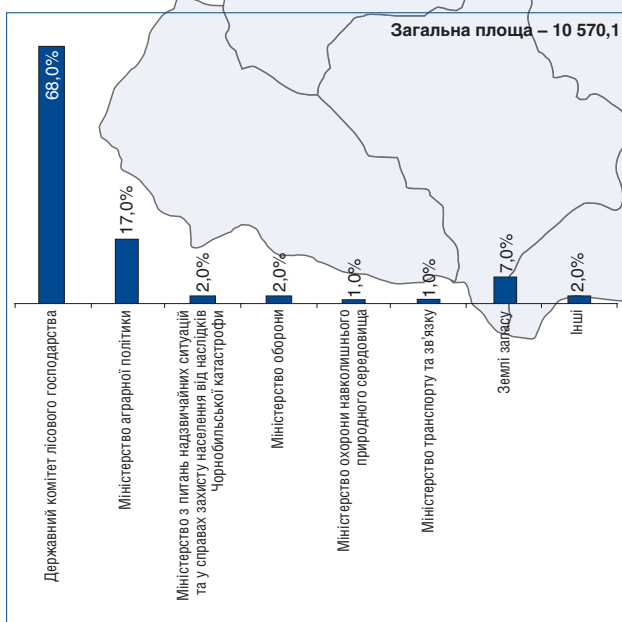
Ліси та інші лісовкриті площі за основними власниками та землекористувачами, тис. га



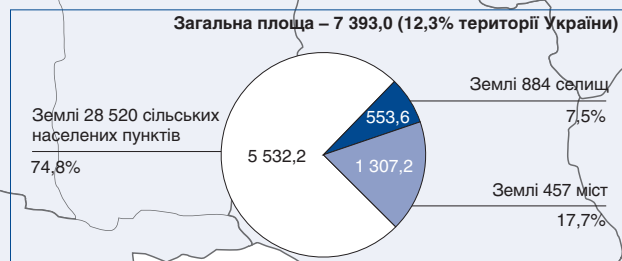
Забудовані землі за видами основних земельних угод та економічної діяльності, тис. га



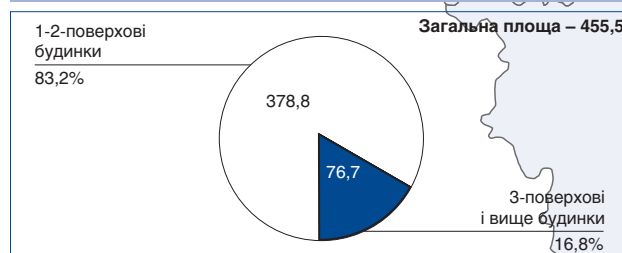
Землі лісового фонду України за відомчою підпорядкованістю, %



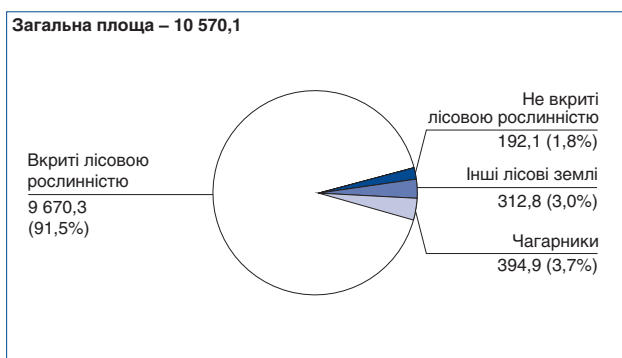
Землі населених пунктів, тис. га



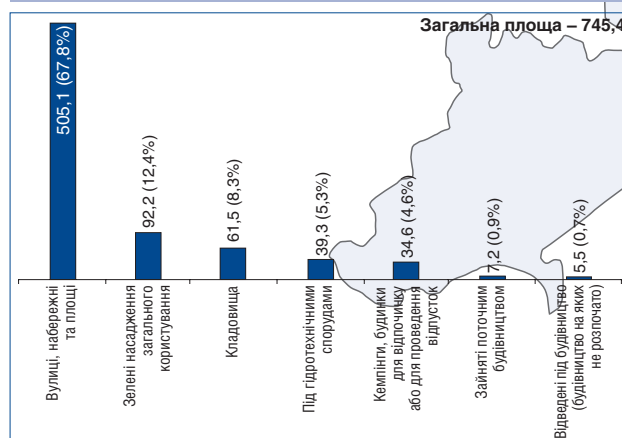
Землі житлової забудови, тис. га



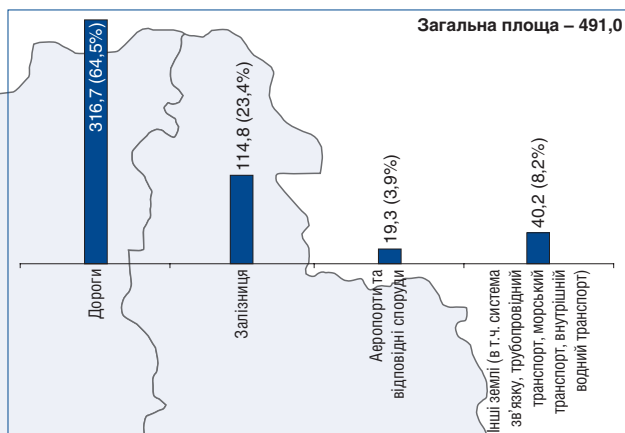
Ліси за видами рослинного покриття, тис. га



Землі зон відпочинку та інші відкриті землі, тис. га



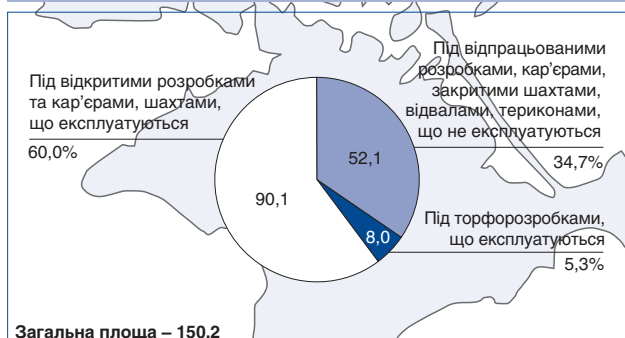
Землі транспорту і зв'язку України, тис. га



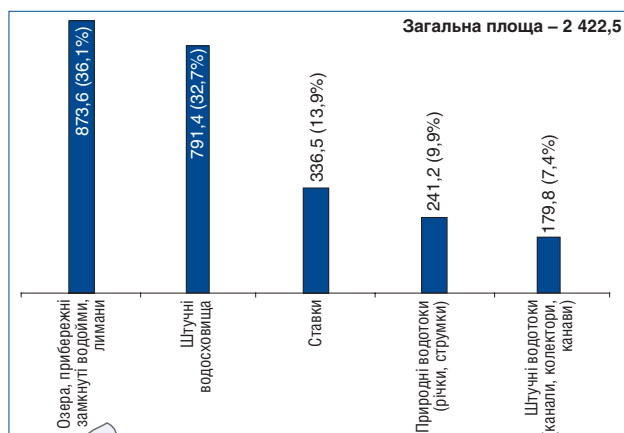
Землі промисловості, тис. га

Промислові та інші підприємства,	187,8
в т.ч.: підприємства добувної промисловості	37,5
підприємства харчової промисловості та з переробки сільськогосподарських продуктів	34,2
металургійні підприємства та підприємства з обробки металу	21,7
підприємства з виробництва будівельних матеріалів	16,8
підприємства з виробництва та розподілу електроенергії	2,7
підприємства інших галузей промисловості	74,9
Землі запасу та землі, не надані у власність та постійне користування в межах населених пунктів	13,8
Заклади, установи, організації	5,9
Частини, підприємства, організації, установи, навчальні заклади оборони	4,2
У власності та користуванні громадян	3,5
Підприємства та організації транспорту і зв'язку	1,7
Сільськогосподарські підприємства	1,5
Спільні підприємства, міжнародні об'єднання та організації за участю українських та іноземних юридичних і фізичних осіб	1,1
Водогосподарські підприємства	0,9
Лісгосподарські підприємства	0,8
Підприємства, що повністю належать іноземним інвесторам	0,3
Всього	221,5

Землі під відкритими розробками, кар'єрами, шахтами та відповідними спорудами, тис. га



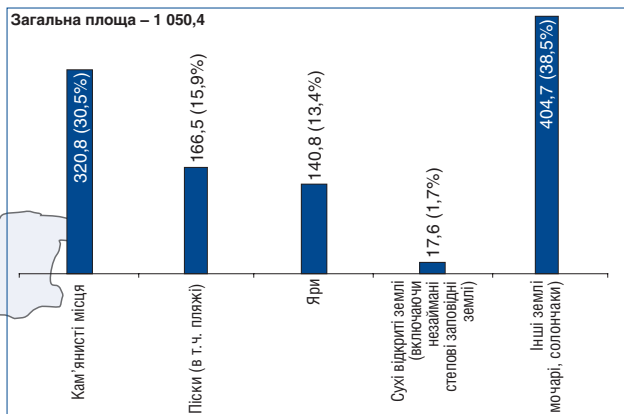
Внутрішні води, тис. га



Землі під внутрішніми водами за землекористувачами, тис. га



Відкриті землі без рослинного покриття (в т.ч. сухі відкриті землі з особливим рослинним покритвом), тис. га



Як видно з “Порівняльної таблиці...” фактично жодна рекомендована ФАО вимога у практиці української державної політики не втілена повною мірою: починаючи із запровадження земельного законодавства – системного та узгодженого із законодавчими актами, що регулюють діяльність і відносини в інших сферах суспільної життєдіяльності, і завершуючи прозорістю та підконтрольністю органів управління земельними ресурсами.

Доречно також навести рекомендації Європейської економічної комісії ООН з питань управління земельними ресурсами, згідно з якими мають бути забезпечені наступні умови належного державного управління земельними ресурсами.

1. Законодавче визначення сутності землі, форм і характеру власності, форм користування і прав на землю, обмежень і зобов'язань, які повинні реєструватися.

2. Комерційне використання системи управління земельними ресурсами відповідно до довгострокової фінансової моделі, системи нормативно-правового регулювання та адміністративного управління, а також орієнтації системи управління земельними ресурсами на задоволення попиту споживачів.

3. Прозорість діяльності системи управління земельними ресурсами, надійний, вільний, з низькими витратами доступ до земельної інформації всіх суб'єктів ринку.

4. Постійний моніторинг, оцінка та контроль ефективності, цілісності і прозорості системи управління земельними ресурсами за допомогою показників, що відбивають, зокрема, витрати коштів і часу на виконання кожної операції із землею, а також ступінь задоволення потреб.

Навіть побіжний аналіз реальної ситуації в Україні дозволяє стверджувати, що лише першу умову можна вважати частково забезпеченою, інші три – не забезпечені досі.

Отже, державну земельну політику в Україні можна вважати такою, що перебуває у стадії становлення та на цей час не відповідає повною мірою європейським і світовим критеріям і вимогам належного управління земельними ресурсами. Додатковим свідченням неналежного стану державної земельної політики може слугувати її негативна оцінка громадянами країни, які добре обізнані, зокрема, з перебігом і наслідками й досі не завершеної земельної реформи (врізка “Громадська думка”). Таким чином, існує необхідність окреслення головних проблем формування та реалізації державної земельної політики в Україні – з тим, щоб на підставі такого огляду формулювати пропозиції з її удосконалення.

Громадська думка

Негативну оцінку державної земельної політики висловили 34,8% опитаних (позитивну – лише 5,5%). Більш категорично до земельної політики ставляться жителі сіл, де негативну оцінку висловили 40,5% (серед міських жителів – 32,3%). Майже половина (48,7%) громадян (у т.ч. 53,5% – жителів села) вважають, що внаслідок проведення аграрної реформи матеріальне становище жителів села погіршилося (покращилося – 3,3%).

Водночас, лише 3,2% опитаних вважають себе добре ознайомленими з нормами чинного земельного законодавства, 41,4% – ознайомлені частково, понад половина (51,8%) – зовсім не знайомі. Тому не дивно, що 27,7% опитаних зовсім нічого не знають про державну земельну політику⁴.

Проблеми інституційного та ресурсного забезпечення земельної політики

До інституційного забезпечення державної політики відносять насамперед нормативно-правову базу (програмні документи, законодавчі та інші нормативні акти) та організаційну структуру (державні органи різного рівня, на які покладаються відповідні управлінські функції). Першорядна роль відводиться також фінансовому забезпеченню заходів, визначених згаданими програмними документами.

На цей час в Україні загалом створені інституційні основи забезпечення процесів формування та реалізації земельної політики. Однак, у цій сфері існує ряд проблем.

1. Відсутність стратегії розвитку земельних відносин, використання та охорони земель. До цього часу в Україні немає затвердженої на законодавчому рівні загальної стратегії розвитку земельних ресурсів і земельних відносин. Водночас, розроблені проекти документів стратегічного характеру роками не приймаються. Так, у 2005-2006рр. розроблено та подано до Верховної Ради проект Загальнодержавної програми використання та охорони земель. Проте, далі першого читання процес розгляду не просувався. Лише в червні 2009р. Кабінетом Міністрів схвалена Концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020р.

Головна причина такої ситуації знаходиться поза власне земельною політикою і полягає у відсутності в Україні системи державного стратегічного менеджменту загалом. Це, з одного боку, ускладнює технологію розробки, узгодження та реалізації системних концептуальних, стратегічних і програмних документів. З іншого – уможливорює появу в різних сферах і галузях безлічі “стратегій” і “програм”⁵, які за якістю, ступенем взаємної узгодженості та рівнем бюджетного забезпечення у принципі не можуть вважатися робочими документами. Вони лише відбивають лобістські можливості та бажання міністерств і відомств мати важелі в боротьбі за бюджетні кошти. За цих умов, навіть законодавче закріплення згаданих програм не гарантує їх належного бюджетного фінансування, отже – реалізацію визначених ними цілей.

2. Проблеми Земельного кодексу України. Набуває усталеного характеру розпорошення земельних правових норм у різних законодавчих актах. Водночас залишаються законодавчо не врегульованими такі важливі для розвитку земельних відносин питання, як питання про державний земельний кадастр, ринок землі, земельний іпотечний банк тощо. Врегулювання цих питань щоразу відкладається на невизначений термін, – попри задекларовану Президентом, Урядом і самим Парламентом їх терміновість.

У результаті, земельне законодавство залишається неповним і суперечливим, а сам процес його формування, з одного боку, підтверджує відзначену вище відсутність стратегії розвитку земельних відносин, з іншого – свідчить про непослідовність державної земельної політики. Так, для цього процесу характерними є часта зміна редакцій законодавчих актів, їх не системне прийняття тощо (див. Додаток “Нормативно-правова база земельних відносин в Україні”, с.18-31).

⁴ За результатами соціологічного опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова в березні 2009р. Опитано 2 012 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України. Теоретична похибка вибірки – 2,3%. Докладно див. матеріал “Земельна політика в Україні очима громадян”, вміщений в цьому журналі.

⁵ За окремими оцінками, в Україні, станом на 2009р., налічується близько 260 державних програм.

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ ВИМОГ ФАО ООН З ПРАКТИКОЮ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Вимоги до належного державного управління	Практика формування та реалізації державної земельної політики в Україні
Земельне законодавство має бути системним, чітко пов'язаним із законодавчими актами в інших сферах життєдіяльності суспільства та держави	Сьогодні в Україні немає ухвалених Верховною Радою концепції, стратегії і програм реформування, розвитку земельних ресурсів та охорони земель. Ухвалення необхідних законів штучно зволікається. Законодавство України у сфері земельних відносин не є повним, цілісним і несуперечливим. Чинний Земельний кодекс потребує доповнення значною кількістю положень з чинних нормативно-правових актів. Окремі складові процесів землеволодіння та землекористування (механізми управління землями державної і комунальної власності, іпотечна та інвестиційна діяльність, охорона земель, оцінка вартості земель тощо) не достатньо врегульовані на законодавчому рівні. З іншого боку, є спроби підмінити економічні ринкові механізми адміністративними заборонами, що значно знижує ефективність регулювання земельними відносинами.
Вибірні органи всіх рівнів мають бути ефективною ланкою системи державної політики, забезпечуючи її публічність через механізми консультацій з усіма зацікавленими сторонами	Однією з головних проблем в Україні залишається взаємодія гілок влади. Вибірні органи всіх рівнів дотепер не перетворилися на ефективну ланку системи державної політики. Особисті та корпоративні інтереси значної частини української політичної еліти, в т.ч. депутатського корпусу, домінують над національними⁶. Ефективність органів місцевого самоврядування є низькою через нерациональний розподіл функцій і повноважень між ними та державними адміністраціями, а також через брак ресурсних можливостей. Публічні консультації і залучення громадського сектору до формування та експертизи рішень здійснюються, але вплив цих процесів на остаточні рішення є незначним.
Система формування та реалізації земельної державної політики має бути ефективно вбудована в загальнодержавну систему державного управління, забезпечуючи її єдність і збалансованість за всіма напрямками	Державні та регіональні програми і плани діяльності у сферах промисловості, енергетики, містобудування тощо не завжди узгоджуються з планами земельної реформи, нормами землекористування та екологічними нормативами. Дисбаланси земельного фонду поглиблюються через відсутність комплексної програми дій і брак бюджетного забезпечення, які, своєю чергою, є наслідком відсутності державного стратегічного менеджменту, в т.ч. у сфері земельних ресурсів і відносин. Однією з причин низької ефективності державного управління є недоліки кадрового забезпечення органів влади на всіх рівнях. Цей процес зазнає надмірного політичного впливу. Прихід до влади нових політичних сил призводить до зміни не лише політичного керівництва на рівні міністерств і відомств, а й управлінців і фахівців в усій владній вертикалі (часто такі зміни пов'язані з погіршенням професійного складу органів управління⁷). Через практику запровадження політичних квот на міністерські портфелі відбувається захоплення політичними силами певних галузей економіки, в т.ч. сфери управління земельними ресурсами.
Система державного управління земельними ресурсами та користування ними має бути технологічною, замкнутою на рівні процедур як виконання рішень, так і горизонтальної взаємодії органів управління	Розриви в технологічному ланцюгу прийняття та виконання рішень, посилені браком бюджетного забезпечення, зумовлюють безсистемність, фрагментарність державної земельної політики, зводять нанівець реалізацію багатьох планів та ініціатив земельної реформи. Немає замкнутої, впорядкованої послідовності процесів: визначення потреб → обґрунтування цілей, потрібних результатів → визначення та алгоритмізація способів досягнення цілей → визначення та реалізація ресурсного забезпечення → управління досягненням потрібних результатів → отримання кінцевих результатів, контроль виконання → нові потреби. Немає єдиного органу управління землями державної власності. Відповідальність за ефективне використання земель державної власності розпорошена між різними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Координація діяльності і взаємодія цих органів є неефективними або зовсім відсутні. Водночас у структурі Держкомзему сконцентровані функції управління, виконання і контролю, що суперечить принципам демократичного управління, сприяє монополізації влади в конкретній сфері та посиленню корупції.
Система інформаційного забезпечення має бути повною, цілісною, достатньо деталізованою, регулярною, доступною і зручною як для органів управління, так і для інших суб'єктів земельного права	Елементи кадастрової і реєстраційної систем розроблені, відповідають міжнародним нормам і практичним потребам, але дотепер не впроваджені повністю через брак фінансування та відстоювання особистих, корпоративних і відомчих інтересів. Автоматизація інформаційного забезпечення органів управління всіх рівнів здійснюється мірою наявності коштів і безсистемно, охоплюючи переважно суто інформаційні, але не функціональні складові адміністративної діяльності. Процеси комплексної автоматизації (яка впорядковує і робить прозорою адміністративну діяльність) штучно гальмуються представниками органів державного управління через побоювання структурних і функціональних змін, впровадження контролю та підвищення відповідальності. Бази кадастрової та реєстраційної інформації є закритими та недоступними для використання фізичними та юридичними особами.
Органи управління земельними ресурсами мають бути охоплені ефективними і прозорими системами контролю та аудиту	Аудит органів управління земельними ресурсами здійснюється Рахунковою палатою за загальним планом переважно в рамках перевірки виконання державного бюджету. Спеціальні перевірки здійснюються рідко. Контроль над земельними ресурсами та землекористуванням зосереджено в самих органах управління (державних комітетах із земельних ресурсів, водного та лісового господарства). Державний контроль спрямовано переважно на реагування на зловживання у сфері землекористування, але не на запобігання їм і, тим більше, не на коригування державної земельної політики. Звіти про перевірки діяльності органів управління земельними ресурсами оприлюднюються в узагальненому вигляді та нерегулярно. Результати реагування на конкретні порушення оприлюднюються не завжди, переважно без аналізу причин і визначення винних осіб. Контроль над діяльністю у сфері землекористування не став ефективним механізмом боротьби з корупцією.
Послуги органів управління мають бути наближені до конкретного користувача та надаватися на недискримінаційних умовах	За умов незавершеності впровадження кадастрової і реєстраційної систем, усі турботи, пов'язані з документальним оформленням прав власності на землю та нерухоме майно, перекладені на плечі фізичних і юридичних осіб.

⁶ Докладно див. відповіді на питання заочного Круглого столу президента Національної сільськогосподарської палати України М.Гладія, вміщені в цьому журналі.

⁷ Докладно див. відповіді на питання заочного Круглого столу голови Ради Асоціації “Земельна спілка України” М.Калужного, вміщені в цьому журналі.

3. Недоліки в організаційному забезпеченні процесів формування та реалізації земельної політики. Як зазначалося вище, в Україні створено систему органів державної влади, на які покладено функції управління земельними ресурсами, землекористуванням та земельними відносинами (схема “Система державного управління земельними ресурсами та землекористуванням”).

Водночас, цій системі притаманні недоліки, які перешкоджають запровадженню належного врядування у сфері земельних відносин. До головних із них можна віднести:

- зосередження в одному органі виконавчої влади – Держкомземі – та його структурних підрозділах розпорядчих і контрольних функцій, що обмежує самостійність регіонів у вирішенні земельних питань на місцях та об’єктивно створює підґрунтя для зловживань і корупції;
- надмірна політизація підбору керівних кадрів, що призводить до їх плинності, а також – до зниження професійності в діяльності органів управління, втрати їх інституційної пам’яті і спадкоємності в реалізації земельної політики⁸.

Ці недоліки, поряд з іншими, призвели до того, що попри розгалуженість структур Держкомзему, державний кадастр і реєстраційна система досі не створені, як не розроблена і науково обґрунтована стратегія земельної політики.

4. Відсутність належної системи реєстрації земель і нерухомості. У згаданих вище рекомендаціях Європейської економічної комісії стверджується: “Створення системи управління земельними ресурсами є внутрішньою справою кожної країни, ... але в будь-якому разі кожна країна повинна мати офіційну систему реєстрації земель і нерухомості для сприяння управлінню на державному рівні та забезпеченню гарантій прав власності на землю, інвестицій та інших приватних і публічних інтересів щодо нерухомості (виділено *ред.*)”⁹. Наявність офіційної системи реєстрації земель і нерухомості розглядається також як необхідна передумова мінімізації зловживань і корупційних проявів у земельних відносинах та запровадження належного оподаткування.

Таким чином, досі не створивши таку систему, держава не лише позбавляє себе достовірної інформації, ставить під сумнів гарантії прав власності й тим самим – знижує привабливість інвестиційного клімату, але й уможливорює згадані зловживання, корупційні прояви і практику масових порушень чинного земельного законодавства. За оцінками, сьогодні саме земельні відносини є найбільш корумпованою сферою, а обіг тійногового ринку землі становить понад 800 млрд. грн., або \$90 млрд. – що більш ніж у 60 разів перевищує надходження до бюджету від продажу земельних ділянок і прав оренди¹⁰ (врізка “Стан дотримання чинного земельного законодавства в Україні”).

СТАН ДОТРИМАННЯ ЧИННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

У травні 2008р. Прем’єр-міністр України Ю.Тимошенко, повідомляючи про “черговий етап перевірки законності поводження із землею і лісами попереднім Урядом”, під час якого було проведено 25 тис. перевірок виділення земель і лісів у приватну власність чи оренду, заявила, що “Україна є унікальною країною за масштабами крадіжок землі та лісу”¹¹. Під час згаданих перевірок було встановлено 17 тис. суттєвих порушень законів з використанням корупційних схем. До Генеральної прокуратури передано матеріали в 1 602 справах, де є ознаки злочину.

Проблемою є також лояльність корумпованих суддів до хабарників. Закон передбачає покарання хабарників тюремним ув’язненням на 3-7 років, проте таке покарання отримують лише 30-40 осіб з 1 500 звинувачених.

Результати перевірок 2008р.

Державна земельна інспекція¹². Виявлено понад 69,3 тис. порушень чинного земельного законодавства. Складено 41,7 тис. протоколів про адміністративні правопорушення та видано 61,1 тис. приписів з вимогами припинення порушень та усунення їх наслідків. До адміністративної відповідальності притягнуто 38,6 тис. громадян і посадових осіб, на яких накладено штрафів на суму понад 6,5 млн. грн. (стягнуто близько 53%). Решту виконавчих документів передано до Державної виконавчої служби для примусового стягнення штрафів.

До органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування передано 11 235 клопотань про приведення у відповідність до законодавства прийнятих ними рішень з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель.

До органів прокуратури передано:

- 4 600 матеріалів про порушення вимог земельного законодавства та примусове стягнення завданих збитків, у т.ч.: 469 матеріалів за фактами порушень земельного законодавства з ознаками злочину (порушено 200 кримінальних справ);

- 205 клопотань про подання позову до суду про відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва;
- 712 клопотань – про примусове відшкодування збитків, завданих внаслідок нецільового використання земельних ділянок і зняття родючого шару ґрунту без спеціального дозволу (збитки склали понад 155,9 млн. грн., добровільно відшкодовано – 2,4 млн., примусовому стягненню підлягає 123,5 млн. грн.);
- 3 222 клопотання – про повернення самовільно чи тимчасово зайнятих ділянок.

Міністерство внутрішніх справ¹³. Викрито понад 3 000 випадків хабарництва. Звинувачено в хабарництві понад 1 600 осіб, з них 367 – службовці органів виконавчої влади, 374 – контролюючих органів, 19 – судді. Загальна сума хабарів складала 245 млн. грн. (у 2007р. – 34 млн. грн.). Зокрема, за виділення земельних ділянок чиновники вимагають хабарі від \$20 тис. до \$42 млн.

За результатами перевірок діяльності Держкомзему, виявлено 35 тис. га землі в незаконному обігу, викрито 1 333 посадові особи, які підозрюються в розкраданнях 2,3 млрд. грн. Серед них – понад 150 працівників держадміністрацій, 230 – органів місцевого самоврядування, 89 – Держкомзему.

Головне контрольно-ревізійне управління. Протягом 2007-2008рр. за рішеннями органів місцевої влади вилучено 4 000 га земель лісового фонду (схеми виведення земель лісового фонду з наступною їх приватизацією – незаконні), 700 га – захоплені самовільно. Вилучення земель уможливорюється відсутністю державних актів на право постійного користування земельними ділянками. Станом на 1 січня 2009р., такі акти були видані лише на 2 026 тис. га (27% площ, на які мають бути оформлені акти). Перевірки виявили також значні розбіжності в обліку земель лісового фонду Держкомзему та Державного комітету лісового господарства України. Так, лише в Харківській області останній облікує на 943 га пісів більше, ніж Держкомзем¹⁴.

⁸ Так, з часу створення Держкомзему (1992р.) змінилося дев’ять його керівників, з яких лише троє мали землевпорядну освіту; в середньому кожен з них пропрацював на посаді два роки; протягом останніх трьох років голови Держкомзему міняються щорічно. Крім того, зі зміною керівника змінюються, як правило, до третини керівників регіональних органів і центрального апарату земельної служби.

Див. також відповіді на питання заочного Круглого столу М.Гладія, М.Калужного, П.Кулинич, вміщені в цьому журналі.

⁹ Управление земельными ресурсами в Европе: тенденции развития и основные принципы (ECE/HBP/140). – Европейская экономическая комиссия ООН, Женева, 2005, с.8, www.uncece.org/env/documents/2005/wpla/ECE-HBP-140-r.pdf

¹⁰ Див.: Третяк А. Деякі аспекти управління землями державної власності. – Землевпорядний вісник, 2009, №1, с.20.

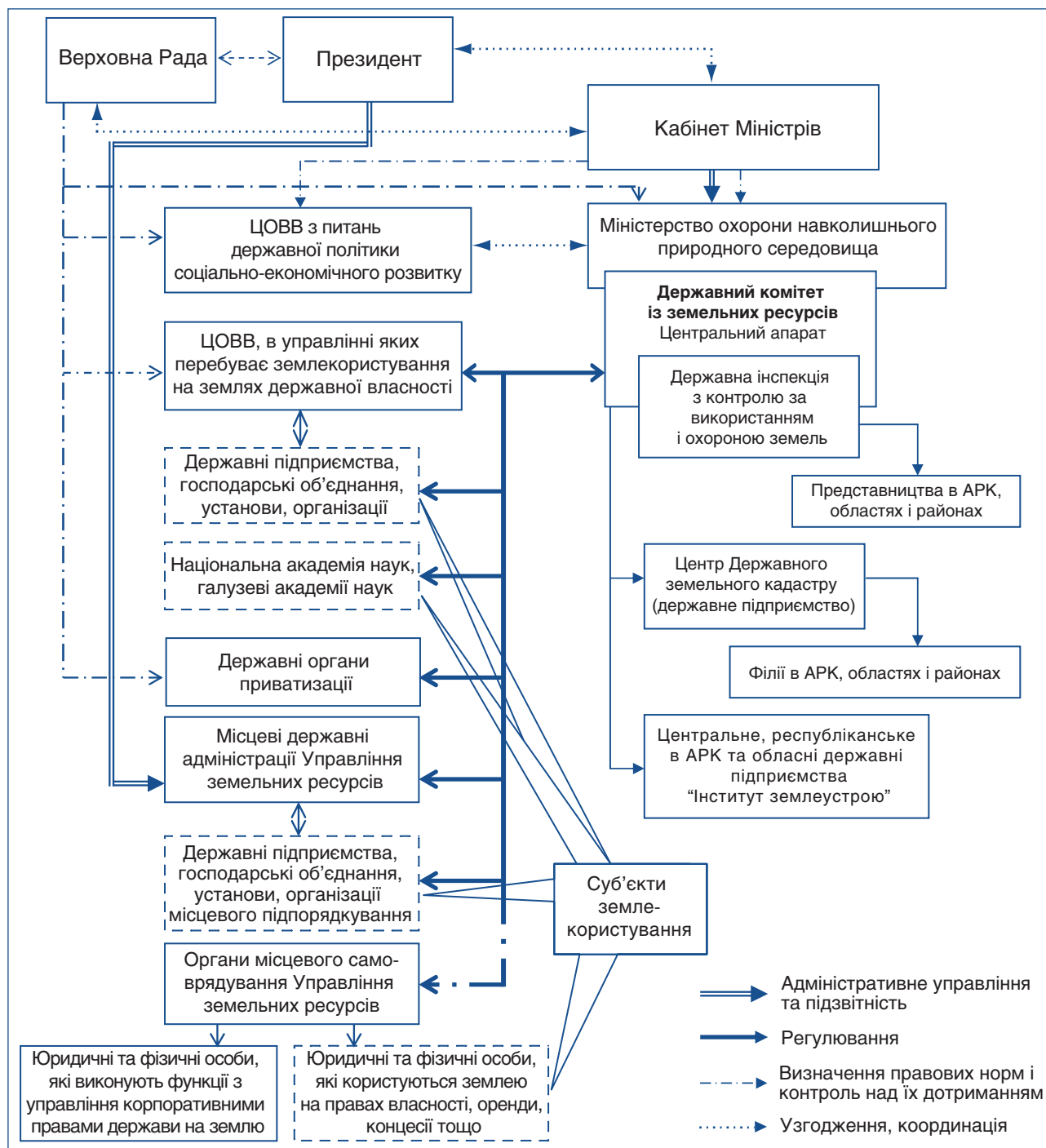
¹¹ Див.: Тимошенко хоче забрати у Пінчука 100 гектарів землі? – Інтернет-видання “Українська правда”, 7 травня 2008р., <http://pravda.com.ua>

¹² Джерело: Інформаційна довідка про стан здійснення Держземінспекцією та її територіальними органами інспекційної діяльності протягом 2003-2008рр. – Офіційний сайт Держземінспекції, www.dzi.com.ua/inf-4.rtf

¹³ Джерело: Громадський звіт Міністра внутрішніх справ Ю.Луценка. – Офіційний сайт УМВС України в Миколаївській області, 17 березня 2009р., <http://www.umvs.mk.ua>

¹⁴ Див.: Середа Е. Лес рубят – деньги летят. – Бизнес, 20 июля 2009г., с.72.

Система державного управління земельними ресурсами та землекористуванням



Слід додати, що поряд з відсутністю системи реєстрації, таку ситуацію спричинили незавершеність інвентаризації земель, розмежування земель державної і комунальної власності, встановлення меж населених пунктів, звільнення з оновленням нормативної оцінки земель та планово-картографічних матеріалів.

Брак бюджетного забезпечення виконання заходів земельної реформи. Так, загальна вартість комплексу робіт з використання та охорони земель на період 2009-2013рр. становить 55,8 млрд. грн., з яких кошти державного бюджету складають

4,1 млрд. грн., або в середньому 400 млн. грн. щорічно¹⁵. Однак, бюджетом на 2009р. на проведення земельної реформи передбачено лише 7 288,5 тис. грн. – майже в 10 разів менше, ніж у 2008р. (69 634,6 тис. грн.), у т.ч. на збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів – 470 тис. грн. (більш ніж у 20 разів менше), або лише 0,1% потреби. Водночас, витрати на оплату праці співробітників Держкомзему зменшилися лише на 10% (у 2008р. – 244 111,1 тис. грн., у 2009р. – 225 251,2 тис. грн.)¹⁶.

¹⁵ Законопроект "Про Загальнодержавну програму використання та охорони земель", <http://gska2.rada.gov.ua>

¹⁶ Див.: закони про Державний бюджет України на 2008р. і 2009р.

6. Неефективне використання бюджетних коштів.

Перевірка Рахунковою палатою використання Держкомземом бюджетних коштів, призначених для виконання заходів земельної реформи та охорони земельних ресурсів у 2004-2005рр., виявила факти використання коштів:

- не за цільовим призначенням – 624,3 тис. грн.;
- неефективно – 934 тис. грн.;
- з порушенням вимог Закону “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” – 9 221 тис. грн. (у т.ч. центральним апаратом – 5 701,6 тис. грн., органами на місцях – 3 519,4 тис. грн.)¹⁷.

Аудит використання у 2003-2006рр. коштів, наданих на виконання проекту “Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру” виявив, що

- бюджетні кошти в сумі 15,1 млн. використано з порушенням законодавства (в серпні 2008р. повернуто Центром державного земельного кадастру на рахунок Державного казначейства України);
- сума, еквівалентна \$9,4 млн., використана неефективно (мета проекту не досягнута).

Згаданий проект виконувався в рамках Угоди з Міжнародним банком реконструкції і розвитку (МБРР) про позику обсягом у \$195 млн. Через неналежну організацію, протягом 2004-2008рр. на його виконання було використано лише \$13 млн. або менше 7% передбачених коштів. З огляду на це, у 2006р. МБРР призупинив фінансування заходів розвитку системи кадастру в Україні¹⁸. Фінансування було відновлене лише після усунення організаційних недоліків.

II. ГОЛОВНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ І ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

Сьогодні в Україні досить гострими є питання збереження, раціонального використання та розширеного відтворення земельних ресурсів як базису стійкого розвитку. Згаданий вище дисбаланс між площами певних категорій земельних ресурсів (надмірні площі земель сільськогосподарського призначення, недостатні площі лісів, скорочення площ під водними ресурсами) і значна кількість суб’єктів, яким передані в управління великі масиви земельних ресурсів, зумовлюють нераціональне, часто надмірне антропогенне та техногенне навантаження на землі, погіршення екологічного стану довкілля.

Неефективне використання земельних ресурсів

Сільськогосподарські угіддя

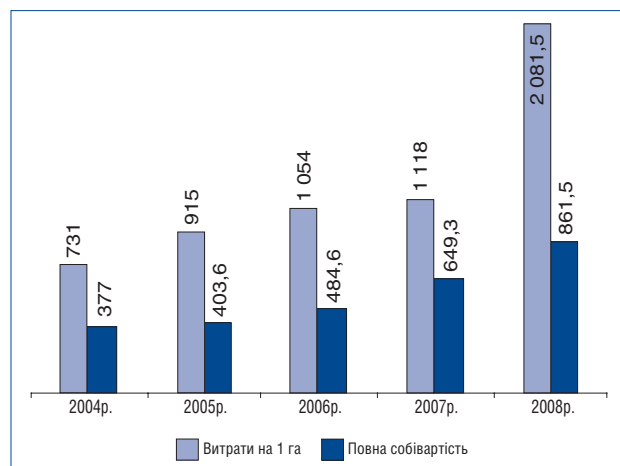
1. Високий рівень сільськогосподарської освоєності та розораності території. Середня сільськогосподарська освоєність території країни становить 71,9% – тоді як у європейських країнах відповідний показник не перевищує 60%, а в США становить 36%. Найбільшу сільськогосподарську освоєність мають землі Запорізької

області – 88,3% її території, Миколаївської – 86,3%, Кіровоградської – 85,6%, Одеської – 83,2% та Дніпропетровської областей – 82,8%.

2. Погіршення структури сільськогосподарських угідь. Станом на 1 січня 2009р., порівняно з 1991р., площа ріллі зменшилася на 1 108,8 тис. га (3,3%), площі під багаторічними насадженнями – на 4 321,3 тис. га (в 5,8 разу). 334,5 тис. га земель (0,8 % сільськогосподарських угідь) офіційно не розорюються та перейшли з категорії ріллі до перелогів.

3. Екстенсивна модель виробництва сільськогосподарської продукції. Як зазначалося вище, площа ріллі в Україні складає 26,9% загальноєвропейської, а показник площі ріллі на душу населення – втричі перевищує середньоєвропейський рівень (0,7 проти 0,25 га)¹⁹. Однак, якщо в ЄС-25 середня врожайність зернових становить 54,8 ц/га²⁰, то в Україні 34,3 ц/га. Близько третини ріллі в Україні розміщено на крутих схилах з малопродуктивними та деградованими ґрунтами. Рентабельність сільськогосподарської продукції має негативну динаміку (діаграма “Витрати на обробку 1 га ріллі та собівартість 1 т зернових і зернобобових”).

Витрати на обробку 1 га ріллі та собівартість 1 т зернових і зернобобових*, грн.



* За даними Державного комітету статистики та ННЦ “Інститут аграрної економіки”, http://www.minagro.gov.ua/files/00007163/Pidsumki_roboti_za_2008_rnk.ppt

Ці проблеми зумовлюють надмірну ресурсоемність сільськогосподарської продукції²¹, високий рівень ерозії ґрунтів (близько 36% загальної площі сільгоспугідь), деградацію чорноземів (до 60% їх площі). Щорічні втрати родючих земель становлять до 100 тис. га²².

Ліси та інші лісовкриті площі²³

1. Відносно низький рівень лісистості території. Ліси та інші лісовкриті площі складають 10 570,1 тис. га. Попри певну позитивну тенденцію – порівняно з 1991р. (10 221,5 тис. га. або 17%), територія лісів та інших лісовкритих площ збільшилася майже

¹⁷ Постанова Колегії Рахункової палати від 6 червня 2006р. – Офіційний сайт Рахункової палати, <http://www.ac-rada.gov.ua>

¹⁸ Див.: Звіт Рахункової палати України за 2007р., повідомлення прес-служби Рахункової палати – Офіційний сайт Рахункової палати.

¹⁹ Семчик В.І., Андрейцев В.І., Кулинич П.Ф., Шемшученко Ю.С. та ін. Земельне право. – Київ, 2001.

²⁰ За даними Аналітичного агентства AGRICULTURE; www.agriagency.com.ua

²¹ Наукове обґрунтування повної енергоемності робіт при вирощуванні сільськогосподарських культур. – Київ, НДІ “Укграгпромпродуктивність”, 2006.

²² Юрченко А.Д. Проблеми удосконалення земельних відносин в АПК. – Київ, 2008.

²³ За даними Державного комітету лісового господарства України; <http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/index>

на 348,6 тис. га (і становить 17,5% земельного фонду країни) – площа самих лісів, тобто території, вкритої лісовою рослинністю, є значно меншою і становить лише 9 670,3 тис. га або 16% території країни.

2. Регіональний дисбаланс лісів. Ліси розташовані на території країни дуже нерівномірно. Найбільший відсоток лісів і лісовкритих площ – у Закарпатській (57,6%), Івано-Франківській (46,5%), Рівненській (40,8%) областях. Найменше – в Запорізькій (4,6%), Миколаївській (5,2%), Дніпропетровській і Херсонській (по 6,3%). Ця нерівномірність, за умов інтенсивного використання решти земельних ресурсів, призводить до зниження екологічної стійкості окремих територій. Ситуація погіршується браком коштів на центральному та регіональному рівнях на виконання заходів з підвищення лісистості та охорони лісів.

3. Особливості лісів, що вимагають значних фінансових витрат на їх утримання. До таких особливостей належать: штучний характер значної частини (близько 50%) лісів, що зумовлює потребу їх посиленого догляду; переважно екологічне значення лісів, що обмежує (нормативно, але не фактично) масштаби їх економічного використання, знижує інвестиційну привабливість лісового господарства; належність значних площ лісів до зони радіоактивного забруднення після аварії на Чорнобильській АЕС.

4. Негативна практика закріплення лісів за численними постійними користувачами – для ведення лісового господарства ліси надані в постійне користування підприємствам, установам і організаціям понад 50 міністерств і відомств.

За умов значних бюджетних обмежень, зазначені особливості зумовлюють низькі темпи збільшення лісових площ та обмежують масштаби й результативність заходів з охорони лісів.

Забудовані землі

1. Нераціональне використання земель населених пунктів. Для України характерною є переважно низька щільність житлової забудови, низькоповерховість житлових будинків та об'єктів інфраструктури в населених пунктах (площа 1-2 поверхової забудови складає 378,8 тис. га або 83,2% території населених пунктів). У поєднанні з неефективним використанням прилеглих територій і повільними темпами виведення промислових об'єктів за межі населених пунктів це призводить до соціальних та екологічних проблем, ускладнює вивільнення територій під природно-заповідні, рекреаційні зони, культурні і спортивні об'єкти.

2. Неефективне використання земель в промислових регіонах. У структурі забудованих земель землі транспорту і зв'язку займають 491 тис. га (19,7%), промисловості – 221,5 тис. га (8,9%), землі під відкритими розробками, кар'єрами, шахтами та відповідними спорудами – 150,2 тис. га (6%). Відведення земельних ділянок для потреб цих галузей (а також енергетики) у 2,5-2,7 разу перевищують нормативи, прийняті у країнах Західної Європи²⁴. При цьому, понад 35% земель,

зайнятих кар'єрами, шахтами та іншими видобувними підприємствами, виведені з експлуатації і слугують для складування відходів їх діяльності (терикони, відвали, сміттєзбиральники тощо), що є показником безгосподарності та неефективності використання земель.

3. Забруднення довкілля. Через забруднення ґрунтів викидами промисловості (важкі метали, небезпечні хімічні речовини, їх сполуки), забудовані та розташовані поблизу інші землі зазнають значної екологічної шкоди. Значної шкоди завдає нераціональне використання засобів хімізації та окремі види діяльності в аграрному секторі. Понад 40% органіки, що утворюється в результаті діяльності великих тваринницьких комплексів і птахофабрик, перетворюються з потенційних органічних добрив на джерела забруднення довкілля.

За даними МНС України, значний ризик для території і населення становлять можливі аварії на промислових об'єктах, розташованих у населених пунктах або поблизу з ними (в багатьох випадках вони відіграють роль містоутворюючих підприємств). Наприклад, унаслідок руйнування всіх гребель України під затоплення можуть потрапити території 10 областей загальною площею понад 8 000 км² з населенням майже 1,8 млн. осіб. Загальна площа зараження внаслідок аварій на крупних хімічно небезпечних об'єктах може становити 54,7 тис. км² з населенням близько 7 млн. осіб²⁵.

Ситуація із забрудненням територій ускладнилася після аварії на Чорнобильській АЕС. Аварія на кожній з п'яти АЕС на території України (з 50% викидом радіоактивних речовин) загрожує утворенням зони радіаційної небезпеки площею 38,4 тис. км² з населенням близько 5 млн. осіб.

*Води (землі під внутрішніми водами)*²⁶

1. Скорочення площ, зайнятих поверхневими водами, обміління середніх і зникнення малих річок Степової і Лісостепової зон України. Порівняно з 1991р., площа, зайнята внутрішніми водами, зменшилася на 12,6 тис. га і становить 2 422,5 тис. га (4% території). До такого скорочення призводять: обмежені масштаби заліснення берегів малих і середніх річок; великі обсяги промислового забору води; низький рівень впровадження ресурсозберігаючих технологій; незадовільний технічний стан гідротехнічних споруд і каналів тощо. Як наслідок, Україна вважається однією з найменш забезпечених водою країн у Європі: тут на душу населення припадає близько 1 000 м³, тоді як у Великій Британії – 5 000, Франції – 3 500, у Німеччині і Швеції – 2 500 м³ води.

2. Незадовільний екологічний стан водних об'єктів України. Проблема екологічного стану водних об'єктів є актуальною для всіх водних об'єктів України. Забезпечення населення України водою ускладнюється через її низьку якість у водних об'єктах і недосконалість очисних технологій. Якість води більшості з водних об'єктів за рівнем хімічного та бактеріального забруднення класифікується, за міжнародною шкалою, як "забруднена" і "брудна". Найгостріший екологічний

²⁴ Третяк А.М. Землепорядне проектування: теоретичні основи і територіальний землеустрій. – Київ, 2008, с.16.

²⁵ Офіційний сайт Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, <http://www.mns.gov.ua/index.ua.php?m=0>. Див. також: Стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2001р. – Київ, МНС України, НАНУ, 2002.

²⁶ За даними Державного комітету України по водному господарству (<http://www.scwm.gov.ua>) та Державного комітету України із земельних ресурсів (<http://dkzr.gov.ua>).

стан спостерігається в басейнах річок Дніпра, Сіверського Дінця, річках Приазов'я, окремих притоках Дністра, Західного Бугу, де якість води класифікується як "дуже брудна". Для екосистем більшості водних об'єктів України властиві елементи екологічного та метаболічного регресу.

Відкриті заболочені землі

Збільшення площі заболочених земель. З 1991р. площі, зайняті болотами, збільшилися на 94 тис. га або на 0,15% і становлять 978 тис. га (1,6% території країни). Болота займають важливу нішу в екологічній системі України. Тому, з точки зору екології довкілля, зазначена тенденція може розглядатись як позитивна.

З іншої точки зору, особливо з урахуванням регіональних особливостей стану сільськогосподарських земель, це призводить до втрати земель сільськогосподарського призначення. Заболочування придатних для сільськогосподарського використання земель відбувається внаслідок, зокрема (не враховуючи природних чинників циклічного підйому ґрунтових вод) руйнування меліоративної системи, виходу з ладу осушувальних систем після бездумного розпаювання земель на осушених землях.

Отже, питання збільшення площ заболочених земель є дискусійним.

Відкриті землі без рослинного покриву

Скорочення площ земель без рослинного покриву як перспективної бази розвитку зон природоохоронного та рекреаційного призначення. Порівняно з 1991р., площа земель, зайнятих кам'янистими територіями (скелями), пісками (включаючи пляжі), ярами зменшилася на 264,1 тис. га (0,4% території) і на сьогодні становить 1 050,4 тис. га (1,7%). Переважна більшість відкритих земель належить до запасу та інших земель, не наданих у користування (679,3 тис. га), та земель, що передані в користування лісгосподарським підприємствам (177,5 тис. га). Ці території є перспективною базою розвитку зон природоохоронного (заповідники, національні парки тощо) та рекреаційного призначення (альпіністські та туристичні табори та маршрути, спортивні споруди тощо). З цієї точки зору, тенденція їх скорочення є негативною.

III. ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ РИНКОВИХ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Запровадити ринкові засади у практику земельних відносин в Україні була покликана земельна реформа, започаткована, як зазначалося вище, в 1991р. Її головною метою було запровадження приватної власності на землю, а також – оформлення та гарантування прав власності. Певні кроки в цьому напрямі під час виконання заходів земельної реформи зроблені (врізка "*Поточні результати земельної реформи*"). Проте, реформа досі не завершена і своїх головних цілей не досягла.

Власне, саме незавершеність земельної реформи можна вважати головною проблемою формування ринкових земельних відносин в Україні. Водночас, до її гальмування призводять ряд чинників, головні з яких наводяться нижче.

ПОТОЧНІ РЕЗУЛЬТАТИ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ, станом на 1 січня 2009р.

Розмежування земель державної і комунальної власності. Підлягає розмежуванню 30 143,89 тис. га земель. Прийнято 1 349 рішень про розмежування земель державної та комунальної власності площею 2 988,20 тис. га (менше 10% необхідної).

Інвентаризація земель населених пунктів. В Україні інвентаризації підлягають 7 393,0 тис. га земель населених пунктів і 10 907,0 тис. га земель несільськогосподарського призначення за їх межами. Інвентаризацію, відповідно, проведено на 4 513,6 тис. га та 7 652,4 тис. га. Отже уточненню площ і встановленню меж земельних ділянок підлягають близько 18 300,0 тис. га (30,3% території України).

Приватизація. Правом на безоплатну приватизацію земельних ділянок скористалися 12,2 млн. громадян або 26,5% населення України. Вони одержали 16,9 млн. земельних ділянок загальною площею 3 979,2 тис. га. 6,917 млн. громадян набули право на земельну частку (пай) земель сільськогосподарського призначення, це – 46,4% числа сільського населення та лише 15% населення України. З них 6,822 млн. осіб (98,6%) отримали сертифікати на право власності на земельну частку (пай). 94 тис. селян не скористалися своїм правом на отримання сертифіката на земельну частку (пай) з різних причин (вийшли за кордон, померли, не увійшли у спадщину та ін.). За середнього розміру земельного паю – 4,0 га – не витребуваними залишилося 376 тис. га сільськогосподарських угідь. Відмовилися від паю близько 1 тис. осіб (4 000 га).

Оформлення прав власності. Громадянам України оформлено 6,474 млн. державних актів на право власності на земельні ділянки; завершено видачу – 5,072 млн. державних актів. Неправомірно отримали державні акти 3 140 осіб.

Запровадження системи реєстрації прав власності на земельні ділянки та нерухомість. На 4 040 050 земельних ділянок відкрито Поземельні книги. 10 179 211 земельним ділянкам та 94 347 об'єктам нерухомості, розташованим на земельних ділянках, надані кадастрові номери.

Продаж на первинному ринку земель несільськогосподарського призначення. На первинному ринку продано 43 850 земельних ділянок несільськогосподарського призначення і прав оренди на них загальною площею 25,6 тис. га вартістю 8 873,0 млн. грн. Крім того, на земельних торгах продано 1 578 земельних ділянок для спорудження об'єктів нерухомості, загальною площею 1 321,8 га і вартістю 2 017,3 млн. грн.

Становлення приватної власності на землю

1. Розпаювання земель сільськогосподарського призначення без належного забезпечення (фінансового, наукового та ін.). Помилки на початку земельної реформи з передачею сільськогосподарських земель у приватну власність спричинили небажані наслідки, які, своєю чергою, є причинами нинішніх проблем.

Наслідки:

- **подрібнення сільськогосподарських землекористувань.** 6,917 млн. громадян (46,4% чисельності сільського населення та 14,8% загальної чисельності населення України) набули прав на земельну частку (пай) земель сільськогосподарського призначення. З них 6,822 млн. (98,6%) – отримали відповідні сертифікати. Сьогодні 30 557,7 тис. га, або 73,4% всіх сільгоспугідь знаходяться у приватній власності. Середній розмір земельного паю – 4 га²⁷;
- **скорочення і зниження ефективності крупнотоварного сільськогосподарського виробництва.**

²⁷ При цьому, від земельного паю відмовилися близько 1 000 осіб (4 000 га). Не витребуваними залишилися близько 376 тис. га сільськогосподарських угідь. Власники 98 695 ділянок померли за відсутності спадкоємців.

Площа сільськогосподарських підприємств зменшилася з 40,8 млн. га у 1994р. до 17,8 млн. га у 2009р. (з 67,6% до 29,7%). Після розпаювання земель 11 942 КСП, на засадах приватної власності на землю створено 32 545 нових агроформувань ринкового типу²⁸.

Господарства (до 400 га ріллі) виробляють продукції у 2-3,5 разу більше, ніж великі (3 000-5 000 га ріллі), але мають у розрахунку на 1 га ріллі у 20 разів більший збиток у галузі рослинництва та до 3 разів – тваринництва. Підприємства в Україні за показником “площа ріллі на працівника” (до 3-15 га) в 10-40 разів поступаються іноземним. Для забезпечення конкурентоспроможності на внутрішньому та зовнішньому ринках ці підприємства (за наявних технологій і низького рівня продуктивності), мали б запровадити рівень оплати праці у 30-50 разів нижчий, ніж у розвинутих країнах²⁹;

- **неефективне використання значної кількості розпайованих земельних ділянок.** Майже 1,4 млн. розпайованих земельних ділянок не використовуються. Понад 1 млн. осіб не обробляють і не здають ділянки в оренду. Як результат, не використовуються земельні частки (паї) загальною площею 4,8 млн. га (близько 12% загальної площі сільгоспугідь).

2. Неєфективність орендних відносин. За умов вкрай обмежених матеріальних ресурсів у власників паїв, а також за неможливості їх продажу, практично, єдиним способом існування дрібних власників на селі залишається передача земельних ділянок в оренду. Цією ситуацією користуються орендарі, визначаючи умови та вартість оренди (середній розмір орендної плати на рік становить 219,3 грн. за 1 га).

Станом на 1 січня 2009р., власниками права на земельну частку (пай), посвідченого сертифікатом або державним актом, укладено 4 559,3 тис. **договорів оренди земельної частки (паю), що складає 65% отриманих сертифікатів і державних актів.** Площа земель, переданих в оренду власниками паїв, – 17,4 млн. га (близько 42% усіх сільськогосподарських угідь). 2 414,8 тис. договорів (53%) укладено селянами-пенсіонерами, багато з яких не мають спадкоємців.

За терміном чинності, кількість договорів становить:
на 1-3 роки – 480,4 тис. (10,5%);
4-5 років – 2 294,8 тис. (50,3%);
6-10 років – 1 321,4 тис. (29%);
понад 10 років і більше – 462,7 тис. (10,2%).

Наслідки:

- концентрація земель сільськогосподарського призначення в руках орендарів відбувається за рахунок зuboжіння значного числа сільського населення;
- ризик виснаження найближчим часом значної частини найбільш родючих земель, переданих в оренду на короткі та середні терміни (понад 60% всіх договорів на оренду);
- ризик втрати селянами пенсійного віку (які здають земельні ділянки в оренду терміном на 10 років і більше) своєї власності.

Гальмування розмежування земель державної і комунальної власності

Правові засади розмежування земель державної і комунальної власності, а також повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначені Законом “Про розмежування земель державної та комунальної власності” (2004р.). Проте, цей Закон фактичне не виконується.

Станом на 1 січня 2009р., підлягає розмежуванню 30 143,89 тис. га земель – або близько 50% території країни. Дотепер прийнято 1 349 рішень про розмежування земель державної та комунальної власності площею 2 988,2 тис. га (менше 10% площі, що підлягає розмежуванню). До цього часу жодне з них не реалізоване.

Замовлено 404 проекти з розмежування земель площею 1 402,27 тис. га (4,7% загальної потреби) на суму 10 972,49 тис. грн. З цих коштів 2 830,38 тис. грн. (близько 26%) мають бути виділені з держбюджету, 8 142,11 тис. грн. (74%) – з місцевих бюджетів. Із зазначеної кількості проектів затверджено 36 (на 156,19 тис. га). Проте, в бюджеті на 2009р. кошти на ці роботи не передбачені. Аналогічна ситуація – з місцевими бюджетами.

Наслідки:

- відсутність ефективного управління землями державної власності;
- стримування розвитку місцевого самоврядування;
- уповільнення темпів визначення меж адміністративно-територіальних одиниць;
- труднощі з реалізацією прав громадян на безоплатне отримання земельних ділянок.

Створення ринку земель

1. Мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення. Тривала заборона на продаж земель сільськогосподарського призначення призводить до стримування розвитку ринку земель та інвестування в сільськогосподарське виробництво.

Існують дві думки з приводу доцільності мораторію. Якщо прихильники мораторію вважають заборону на продаж земель панацеєю від розкрадання земель сільськогосподарського призначення спекулянтами та перекупниками, то його противники – порушенням прав громадян на вільне розпорядження своєю власністю, а за умов поширення тіньового ринку земель – додатковим чинником на користь інтересам несумлінних суб’єктів економічної діяльності. Останнім часом з’явилась і третя думка – подовжити заборону на продаж земель до завершення економічної кризи, оскільки під час кризи ціни на сільськогосподарські землі будуть занижені, а їх купівля та ефективне використання – ускладнені умовами отримання кредитів. Розв’язання цієї проблеми є питанням політичної волі та пошуку суспільного консенсусу.

Наслідки:

- **стримування розвитку іпотеки землі та інвестицій в сільське господарство.**

Земельний фонд України налічує 32,5 млн. га ріллі, вартість якої, за підрахунками фахівців, може

²⁸ За організаційною формою ці агроформування розподіляються на: товариства з обмеженою відповідальністю – 7 611 (23,4%); приватні (приватно-орендні) підприємства – 5 317 (16,3%); акціонерні товариства – 682 (2,1%); сільськогосподарські кооперативи – 1 187 (3,7%); фермерські господарства – 11 388 (35%); інші суб’єкти господарювання – 6 360 (19,5%).

²⁹ Передумови для формування багатотупового аграрного виробництва. – Портал “Аграрний сектор України”, <http://www.agroua.net/economics/documents/category-17/doc-76>

становити близько **367 млрд. грн.** (на 1 січня 2009р. нормативна грошова оцінка 1 га ріллі в Україні становить у середньому 11 284 грн.³⁰). Досвід розвинутих країн показує, що саме **через заставу землі під кредит до сільського господарства залучається близько третини всіх інвестиційних ресурсів цього сектору**. Внаслідок затримки із впровадженням іпотеки земельних ділянок сільськогосподарського призначення (банки не безпідставно відмовляються від надання кредитів під заставу землі, яку, за умови заборони продажу, не можна реалізувати в разі невиконання зобов'язань отримувачем кредиту), сільське господарство, за попередніми підрахунками, **не одержуватиме щорічно понад 10 млрд. грн.**, що зменшує й без того вкрай обмежену інвестиційну базу аграрного сектору економіки;

- неможливість сформувати реальну ціну на землі сільськогосподарського призначення;
- посилення міжгалузевого диспаритету цін через неврахування ціни на землю в собівартості агропромислової продукції;
- порушення конституційного права громадян вільно розпоряджатися своєю нерухомістю;
- зростання обсягів тіншового земельного ринку та накопичення тіншового капіталу;
- ризик падіння цін на землю, що підвищується з кожним роком подовження мораторію, оскільки збільшується число потенційних продавців (пенсіонерів, спадкоємців та ін.);
- ненадходження коштів до державного бюджету від операцій купівлі-продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення.

2. Неврегульованість на законодавчому рівні питань проведення земельних торгів та аукціонів. Це призвело до призупинення у 2008р. продажу земельних ділянок.

Наслідки:

- гальмування процесу продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення і прав оренди на них;
- втрата додаткових надходжень до державного та місцевих бюджетів.

Довідково:

- До призупинення земельних торгів, продано 43 850 земельних ділянок несільськогосподарського призначення і прав оренди на них загальною площею 25,6 тис. га вартістю 8 873 млн. грн. Крім того, на земельних торгах продано 1 578 земельних ділянок під забудову загальною площею 1 321,8 га вартістю 2 017,3 млн. грн.
- За даними Рахункової палати, надходження від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення становлять близько 7% запланованих. Зокрема, відсутність таких надходжень у 2008р. (за плану 1 245 млн. грн.), унеможливило виконання 14 бюджетних програм соціального та економічного розвитку села³¹.

3. Неєфективне законодавство про реєстраційно-кадастрову систему. Реєстраційна система в Україні

існує і ведеться. Відбувається її поступове технологічне і програмне вдосконалення та наповнення новою інформацією.

Довідково: На 1 січня 2009р. в Україні зареєстровано:

- 12 182 966 – державних актів на право власності на земельну ділянку громадян;
- 47 774 – державних актів на право власності землі юридичних осіб;
- 416 349 – державних актів на право постійного користування земельною ділянкою;
- 5 644 523 – договорів оренди землі.

На 4 040 050 земельних ділянок відкрито Поземельні книги. 10 179 211 земельним ділянкам присвоєні кадастрові номери. 94 347 об'єктам нерухомого майна, які розташовані на земельних ділянках, надані кадастрові номери.

Водночас, відсутність Закону “Про державний земельний кадастр” та обмеження доступу до інформації, визначені Законом “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень”, призводять до наступних **наслідків**:

- зниження ефективності реєстраційної системи;
- недоступність інформації про земельні ділянки і права на них для переважної більшості фізичних і юридичних осіб;
- створення передумов для корупції на ринку земель.

IV. ПРОПОЗИЦІЇ: ГОЛОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Наведене вище дає підстави для висновку про те, що у сфері земельних відносин накопичено значну кількість нерозв'язаних проблем, за яких процеси реформування заходять у глухий кут. Тому існує нагальна потреба запровадження нових підходів до формування та реалізації державної земельної політики, започаткування нового, завершального етапу земельної реформи, забезпечення ефективного землекористування на засадах стійкого розвитку.

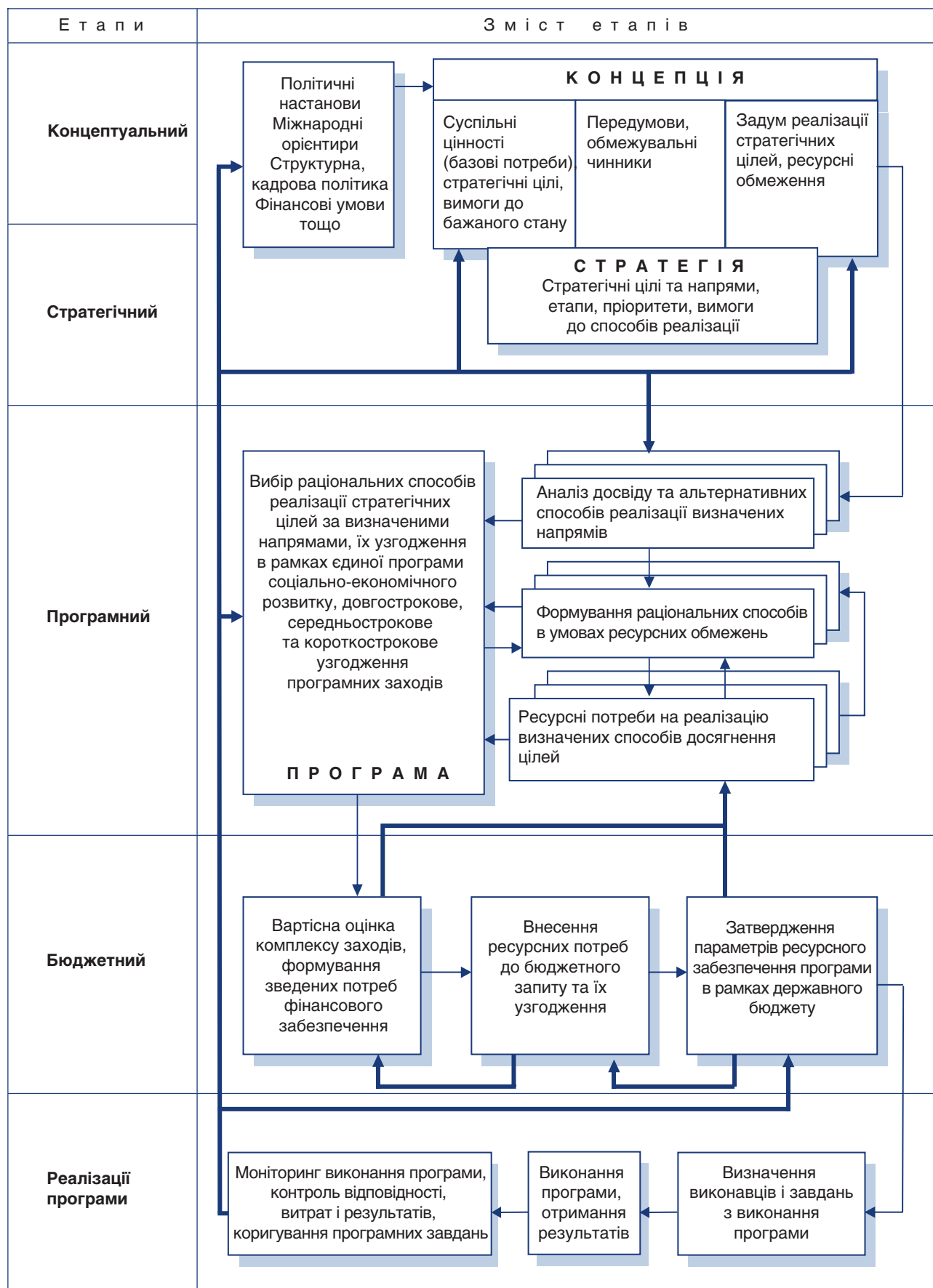
Слід наголосити, що необхідними передумовами результативності заходів державної земельної політики є наявність сильної політичної волі, соціально-політичної стабільності, солідарності політичних сил і суспільства, ефективної протидії корупції, радикальних змін у формах і якості державного управління з дотриманням демократичних норм і принципів ринкової економіки. Земельна реформа має стати невід'ємною складовою реформування адміністративної та економічної систем України.

Здійснення комплексних реформ є складним завданням, яке вимагає узгодження цілей і пріоритетів, побудови технологічного ланцюга виконання взаємопов'язаних заходів у різних сферах, раціонального управління ресурсними потоками. Таким чином, необхідним є запровадження у процеси формування та здійснення державної політики методів стратегічного планування (схема “*Етапи формування та реалізації державної земельної політики*”). Ця вимога стосується всієї системи державного управління в Україні та виходить за рамки вдосконалення лише земельної політики.

³⁰ Матеріали XI річних зборів Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників 26-27 лютого 2009р. – Київ, УААН, 2009, с.109

³¹ Висновок щодо виконання Державного бюджету України за дев'ять місяців 2008р. – Офіційний сайт Рахункової палати.

ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ



Круглий стіл, 21 травня 2009р.



Перехід до завершального етапу земельної реформи має базуватися на неупередженому, ґрунтовному аналізі здобутків і недоліків її попередніх етапів, змін, що відбулись у структурі та якості земельних ресурсів, у земельних відносинах, в економіці загалом, результатів і перспектив інтеграції України в європейський і світовий економічний простір.

Пріоритетними стратегічними напрямками та завданнями наступного етапу земельної реформи пропонується вважати наступні.

1. Впровадження засад стратегічного менеджменту в систему управління земельними відносинами, розвитком та охороною земельних ресурсів:

- до кінця 2011р. розробити та ухвалити принципово нову редакцію Земельного кодексу України – максимально кодифіковану та повну, узгоджену із зацікавленими сторонами, гармонізовану з європейськими стандартами. В Кодексі: переглянути функції і повноваження центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин і землекористування; врегулювати питання запровадження ринку земель, створення та функціонування Державного іпотечного банку, Державного земельного фонду, управління землями державної власності, формування охоронних зон та інші питання земельних відносин, охорони земель і землекористування, не врегульовані на цей час на законодавчому рівні;
- до кінця 2010р. узгодити на міжвідомчому рівні та ухвалити законом стратегію земельної політики до 2020р.; середньострокові (до 2015р.): державну програму земельної реформи та цільові програми за окремими напрямками; починаючи з 2011р. формувати в їх рамках відповідні щорічні програми (як складові програм діяльності Уряду), реально забезпечені бюджетними ресурсами;
- забезпечити відповідність регіональних програм і планів розвитку, генеральних планів забудови населених пунктів цілям і нормам державної земельної політики, узгодження їх з державною програмою земельної реформи; домогтися коригування міжбюджетних відносин на користь місцевих бюджетів;
- створити при Кабінеті Міністрів постійно діючу міжвідомчу комісію з розробки, вдосконалення та контролю над виконанням земельного законодавства;

- розглянути доцільність централізації функцій формування державної земельної політики (розглянути як варіанти запровадження в Кабінеті Міністрів посади віце-прем'єр-міністра з питань земельної політики та АПК і створення Міністерства земельних відносин), розмежування та децентралізації управлінських, виконавських і контрольних функцій між існуючими та новоствореними (за необхідності) державними органами влади;
- реорганізувати центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів з метою розмежування його контрольних функцій щодо охорони довкілля та використання природних ресурсів, для чого створити міністерство (або державний комітет) екології з функціями нагляду за довкіллям та екологічною безпекою, а комітети з водних, лісових, земельних ресурсів разом з геологічною та службою геодезії, картографії та кадастру об'єднати в Міністерство земельних відносин, що сприятиме не лише скороченню чисельності державних службовців, але й уникненню міжгалузевих протиріч в управлінні природними ресурсами, а також – усуненню дублювання контрольних функцій різними органами виконавчої влади;
- підпорядкувати регіональні підрозділи Держкомзему України органам місцевого самоврядування, а контролюючий орган (Держземінспекція України) – безпосередньо Кабінету Міністрів, що дасть можливість більш дієвого контролю не лише законності дій з використання земельних ділянок, але й виконання посадовими особами Держкомзему їх обов'язків стосовно землевласників і землекористувачів;
- розробити концепцію і започаткувати створення інтегрованої геоінформаційної системи, в якій поєднані функції адміністративного управління, обліку та реєстрації, моніторингу земельних ресурсів, моніторингу ринку земель; база даних цієї системи має бути надійно захищеною, але доступною (за визначеними сегментами) для фізичних і юридичних осіб;
- особливу увагу надати кадровому забезпеченню органів управління всіх рівнів висококваліфікованими фахівцями; мінімізувати вплив на цей процес політичних чинників;
- запровадити у практику формування та реалізації державної земельної політики засад публічної політики, механізмів громадського контролю.

2. Оптимізація фонду земельних ресурсів і системи землекористування:

- провести інвентаризацію і сертифікацію всіх земель, водних ресурсів, надр, земель у межах населених пунктів;
- визначити раціональну структуру земельних ресурсів (за категоріями, призначенням, формами власності, регіонами) з урахуванням нинішнього стану справ, соціальних та економічних потреб і перспектив розвитку, вимог продовольчої безпеки, інвестиційної привабливості, норм екологічної стійкості територій; провести з урахуванням цього зонування території України, регіонів, населених пунктів;

- визначити науково обґрунтовані моделі, систему норм і стандартів користування сільськогосподарськими землями, лісовими та водними ресурсами, надрами, забудованими землями, рекреаційними зонами тощо, забезпечити неухильне дотримання цих норм і стандартів;
- забезпечити на всій території України комплексний землеустрій, акцентуючи увагу насамперед на сільських територіях;
- провести розмежування земель державної і комунальної власності, визначити ефективні механізми делегування прав управління та користування землями державної власності;
- створити Фонд державних земель – організацію, яка б відповідала за стан, структуру та використання земель державної власності; ця установа має стати одним з головних інструментів реалізації державної земельної політики, здійснюючи від імені держави операції з купівлі-продажу земельних ділянок, передачі їх в оренду, викупу заставлених ділянок тощо; створення Фонду державних земель дасть змогу: (а) запровадити моніторинг стану та використання земель державної власності; (б) створити умови для формування масивів земель сільськогосподарського призначення за рахунок купівлі невеликих земельних ділянок, що дозволить збільшити їх привабливість і ринкову вартість; (в) раціонально розпоряджатися деградованими та малопродуктивними землями шляхом викупу їх у власників і, після покращення їх стану, продажу найбільш ефективному землекористувачу; (г) прискорити розвиток земельної іпотеки через викуп заставлених ділянок у разі їх примусової реалізації;
- вивчити іноземний досвід і розглянути доцільність створення земельних фондів громад, механізми їх взаємодії з Фондом державних земель;
- законодавчо запровадити систему економічного стимулювання збільшення площі земель природоохоронного та рекреаційного призначення, заохочення заліснення непридатних для сільськогосподарського виробництва територій, скорочення площ земель, що знаходяться в інтенсивному сільськогосподарському використанні, шляхом переведення їх у природні кормові угіддя та землі природно-заповідного фонду з метою більш раціонального їх використання і збереження.

3. Розвиток ринку землі:

- пріоритетними завданнями вважати завершення оформлення державних актів на право власності на землю з одночасним стимулюванням укрупнення господарств і колективних форм господарювання;
- після законодавчого врегулювання питань запровадження ринку земель, створення та функціонування Державного іпотечного банку запровадити систему та механізми іпотеки земель, у т.ч. сільськогосподарського призначення;
- ініціювати реформу політики оподаткування у сфері власності на землю шляхом диференціації

Круглий стіл, 21 травня 2009р.



податків залежно від призначення, обсягів, якісних показників землі, з урахуванням потреб у стимулюванні природоохоронної діяльності та дотримання норм землекористування;

- створити стимули для запровадження розгалуженої інфраструктури ринку земель (бірж, аукціонів, іпотечних банків тощо);
- запровадити політику, спрямовану на забезпечення цінового міжгалузевого паритету, економічного стимулювання сільськогосподарських виробників, посилення антимонопольного контролю над цінами на сільськогосподарську продукцію, матеріально-технічні ресурси та послуги товаровиробникам;
- скасувати мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення;
- спростити процеси оформлення прав власності на землю, земельних трансакцій, підвищити їх прозорість і зручність для фізичних і юридичних осіб, зробити їх прийнятними для інвесторів, у т.ч. іноземних;
- систематизувати процедури оцінки земель (у т.ч. вартісної) з урахуванням динаміки розвитку ринкових відносин;
- запровадити первинний продаж земельних ділянок, у т.ч. сільськогосподарського призначення винятково через земельні торги та аукціони;
- запровадити ефективну систему моніторингу ринку земель (це завдання з відповідним бюджетним забезпеченням доцільно покласти на Національну сільськогосподарську палату).

Головними кінцевими цілями пропонованих заходів є ефективна реалізація конституційних прав громадян України в частині власності на землю, перетворення землі та земельних відносин на вагомий чинник економічного зростання, підвищення інвестиційної привабливості сільськогосподарського сектору і впровадження інноваційної моделі його розвитку.

Виконання цих заходів сприятиме покращенню державної земельної політики, прискоренню земельної реформи, цивілізованому розв'язанню проблем у земельній сфері. ■



Нормативно-правовий акт/назва		Стислий зміст	Коментар
1990			
1. Закон Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві 17 жовтня	Природно-заповідний фонд України	Серед пріоритетів: • вільний вибір форм власності і напрямів господарської діяльності; • паритетне цінотворення в с/г і промисловому секторах; • створення системи аграрного законодавства	Втрив чинність 15 травня 1992р. через прийняття другої редакції Закону
2. Земельний кодекс Української РСР 18 грудня	Земельні відносини	Встановлено, зокрема: • завдання земельного законодавства; • рівноправність державної, колективної і приватної форм власності на землю; • поділ земель за цільовим призначенням (сім категорій)	Втрив чинність 1 січня 2002р. Кодексом закладено основи земельної реформи в Україні.
3. Постанова Верховної Ради Про земельну реформу 18 грудня	Земельні відносини	Визначено головне завдання земельної реформи: перерозподіл земель державної власності з передачею їх у приватну та колективну власність Передбачено створення органу контролю над перебігом земельної реформи	Чинна, крім п.б. який втратив чинність на підставі Рішення Конституційного Суду №5 від 22 вересня 2003р. Постановою офіційно започаткована земельна реформа.
1991			
1. Закон Про охорону навколишнього природного середовища 25 червня	Природно-заповідний фонд України	Встановлено головні принципи та категорії об'єктів охорони	Чинний, зі змінами Перший в Україні закон, що вносить державну природоохоронну діяльність.
2. Закон Про селянське (фермерське) господарство 20 грудня	Земельні відносини		Втрив чинність через прийняття 19 червня 2003р. нової редакції
3. Постанова Верховної Ради Про форми державних актів на право володіння або користування землею і Положення про порядок надання і вилучення земельних ділянок №889 від 27 березня	Земельні відносини	Затверджено форми державних актів на право, довічного успадкованого володіння; постійного володіння; постійного користування землею	Втратила чинність на підставі Постанови №2201 від 13 березня 1992р.
1992			
1. Закон Про форми власності на землю 30 січня	Земельні відносини	Унормовано запровадження колективної і приватної власності на землю	Втрив чинність 11 грудня 2003р.
2. Закон Про колективне сільськогосподарське підприємство 14 лютого	Земельні відносини	Визначено правові, економічні, соціальні та організаційні умови діяльності КСП, забезпечено їх повну самостійність і реалізацію можливостей як суб'єктів господарювання	Чинний зі змінами (на цей час у країні діють близько 60 КСП).
3. Земельний кодекс України (друга редакція) 13 березня	Земельні відносини		Втрив чинність у зв'язку з прийняттям нової редакції Земельного кодексу 25 жовтня 2001р.
4. Закон Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві (друга редакція) 15 травня	Земельні відносини	Підтверджено пріоритети , встановлені попередньою редакцією Закону. Більше уваги надано формуванню належної соціальної інфраструктури села	Чинний зі змінами Більш досконала та відповідна статусу незалежної держави з ринковою економікою редакція Закону 1990р.
5. Закон Про природно-заповідний фонд України 16 червня	Природно-заповідний фонд України	Визначено правові засади організації, охорони, ефективного використання земель природно-заповідного фонду, відтворення його природних комплексів та об'єктів	Чинний зі змінами
6. Закон Про плату за землю 3 липня	Земельні відносини	Встановлено: • розміри та порядок плати за використання земельних ресурсів; • відповідальність платників; • порядок контролю над правильністю обчислення земельного податку; • що 30% коштів від плати за землю спрямовуються на виконання заходів земельної реформи, в т.ч. на охорону земель	Чинний (з численними змінами, внаслідок яких Закон перетворився фактично на перелік підприємств, звільнених від плати за землю). У 2008р. вилучена також норма про 30%. Додільно перенести норми Закону до нової редакції Земельного кодексу.
7. Постанова Верховної Ради Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі №2200 від 13 березня	Земельні відносини	Зокрема, зобов'язує відповідні державні органи, органи місцевого самоврядування: • визначити потреби фізичних і юридичних осіб у земельних ділянках і розробити схеми реалізації цих потреб; • розробити державну та регіональні (міські) програми земельної реформи на 1992-1995рр., передбачити їх ресурсне забезпечення; • визначити перелік с/г підприємств, землі яких підлягають передачі в колективну і приватну власність	Чинна зі змінами Більшість доручень не виконано, інші – мають постійний характер і досі є актуальними
8. Постанова Кабінету Міністрів Про деякі питання розвитку селянських (фермерських) господарств №133 від 14 березня	Земельні відносини	На відповідні державні органи, органи місцевого самоврядування, покладено зобов'язання з матеріально-технічного забезпечення селянських (фермерських) господарств та їх кооперативів (спілок, об'єднань)	Втратила чинність (крім першого абзацу п.2) на підставі Постанови №478 від 14 квітня 2004р. Зобов'язання не були й не могли бути виконані з економічних причин.
9. Декрет Кабінету Міністрів Про приватизацію земельних ділянок №15 від 26 грудня	Земельні відносини	Доручено радам усіх рівнів протягом 1993р. передати громадянам у приватну власність земельні ділянки для особистого користування Запроваджено порядок оформлення права приватної власності на зазначені ділянки	Втрив чинність на підставі Закону від 14 вересня 2006р.

1993		
1. Закон Про селянське (фермерське) господарство 22 червня	Визначено економічні, соціальні і правові засади створення та діяльності селянських (фермерських) господарств	Втратив чинність на підставі Закону "Про фермерське господарство" від 19 червня 2003р.
2. Постанова Кабінету Міністрів Про порядок ведення державного земельного кадастру №15 від 12 січня	Встановлено, що кадастр ведеться за єдиною системою на базі нормативних документів, затверджуваних Держкомземом	Чинна зі змінами Є головним документом, що регламентує порядок ведення земельного кадастру
3. Постанова Кабінету Міністрів Про першочергові заходи щодо підготовки і проведення земельної реформи №334 від 7 травня	Серед заходів на 1993-1995рр.: - звернення робіт з уточнення меж і площ територій сільських і селищних рад, сільських населених пунктів; інвентаризація земель усіх категорій (крім с/г призначення); - визначення земель державної власності, що не підлягають передачі в приватну власність; - передача 13 млн. громадян земельних ділянок у приватну власність; - видача фізичним і юридичним особам актів на право приватної власності на землю або користування землею; - розробка 40 тис. проектів відведення земель для ведення селянського (фермерського) господарства. Визначено порядок і терміни фінансування робіт, зміни законодавства, створення земельного банку України, автоматизованої земельної інформаційної системи, системи контролю за перебігом земельної реформи, науково-методичного супроводу	Чинна Темпи земельної реформи явно завищені. Реальний період виконання передбачених заходів мав би складати 10-15 років. Переважна більшість заходів не виконані, окрім виконуються й досі (видача актів на право приватної власності). Передбачене фінансування не надійшло.
4. Постанова Кабінету Міністрів Про форму договору на право тимчасового користування землею (в т.ч. на умовах оренди) №197 від 17 березня	Випливає з назви	Втратила чинність на підставі Постанови №220 від 3 березня 2004р.
5. Постанова Кабінету Міністрів Про порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам №284 від 19 квітня	Визначено: - випадки, в яких власникам землі та землекористувачам відшкодовуються збитки; - об'єкти відшкодування	Чинна (зі змінами) Ефективність затвердженого Порядку може бути підвищена шляхом внесення його норм до нової редакції Земельного кодексу.
6. Постанова Кабінету Міністрів Про затвердження Положення про моніторинг земель №661 від 20 серпня	Визначено джерела фінансування робіт з моніторингу: - кошти держбюджету в межах асигнувань на земельну реформу; - частина коштів від плати за землі, що надходять до місцевих бюджетів	Чинна зі змінами Потребує узгодження із Земельним кодексом (ст.192 "Завдання моніторингу земель").
1994		
1. Кодекс України про надра 27 липня	Регулює відносини, що стосуються володіння, користування та розпорядження надрами, діяльність з охорони, відтворення і сталого використання надр з урахуванням екологічних, економічних, соціальних та ін. інтересів суспільства. Зокрема, визначено: - порядок надання земельних ділянок для потреб, пов'язаних з користуванням надрами – на підставі спеціальних дозволів на користування надрами чи гіричних відводів; - право власників і користувачів на наданих їм ділянках без спеціальних дозволів і піричного відводу видобувати для своїх господарських і побутових потреб корисні копалини місцевого значення	Чинний зі змінами Навіть у Кодексі положень, пов'язаних з користуванням землею, дає можливість коригувати їх через внесення змін, які, за умов недовгої механізми взаємодії та координації дій гілок влади, можуть суперечити нормам Земельного кодексу.
2. Лісовий кодекс України 21 січня	Регулює відносини, що стосуються володіння, користування та розпорядження лісами, діяльність з охорони, відтворення і сталого використання лісових ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, соціальних та ін. інтересів суспільства. Зокрема, визначено: - категорію земель лісгосподарського призначення; - права фізичних і юридичних осіб набувати у власність земельні ділянки, а також порядок і правила користування ними	Чинний зі змінами Кодексу стосується зауваження, наведене вище.
3. Указ Президента Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва №666 від 10 листопада	Встановлено, зокрема: - право членів с/г підприємств на отримання земельного паю в натуральному або вартісному виразі та сертифікату на право приватної власності на земельну частку (пай) - У результаті – право на земельну частку (пай) стало на певний час об'єктом купівлі-продажу дарування, міни, успадкування, застави	Втратив чинність (крім ст.3 про право вільно розпоряджатися сертифікатом на земельну частку) на підставі Указу №650 від 20 липня 2007р.
1995		
1. Водний кодекс України 6 червня	Визначено: - категорію та об'єкти водного Фонду; - правила передачі в оренду водних об'єктів фізичним і юридичним особам України	Чинний зі змінами Для цього Кодексу справедливим є зауваження, наведене вище стосовно Лісового кодексу та Кодексу про надра.
2. Указ Президента Про приватизацію та оренду земельних ділянок неспільного господарського призначення для здійснення підприємницької діяльності №608 від 12 липня	Визначено правила приватизації фізичними та юридичними особами земельних ділянок не с/г призначення, їх продажу, купівлі-продажу дарування, міни, успадкування, застави	Втратив чинність на підставі Указу №650 від 20 липня 2007р.



№ п/п	Нормативно-правовий акт/назва	Стислий зміст	Коментар
3.	Указ Президента Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям №720 від 8 серпня	Визначено: • об'єкти, суб'єкти, порядок розпаювання та оцінки вартості земель, переданих у колективну власність; • порядок використання створюваного під час передачі земель у колективну власність резервного фонду	Чинний Створено можливості прискорення земельної реформи у сфері с/г виробництва.
4.	Постанова Кабінету Міністрів Про методичку нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів №213 від 23 березня	Випливає з назви	Чинна зі змінами Норми визначення нормативної оцінки землі доцільно перенести до Закону "Про оцінку земель", підвищивши їх правовий статус.
5.	Постанова Кабінету Міністрів Про додаткові заходи щодо підтримки розвитку особистих підсобних господарств громадян і селянських (фермерських) господарств №381 від 31 травня	Передавача ліквідацію штучних обмежень розмірів земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства, в т.ч. – з порушенням ст.6 Закону "Про селянське (фермерське) господарство", яка встановлює максимальні розміри земельних ділянок, що надаються фермерам	Втратила чинність на підставі Постанови №478 від 14 квітня 2004р. <i>Про Штату за землею</i>
6.	Постанова Кабінету Міністрів Про затвердження форми сертифіката на право на земельну частку (пай) і зразка Книги реєстрації сертифікатів на право на земельну частку (пай) №801 від 12 жовтня	Випливає з назви.	Чинна Внормовано процес реєстрації та обліку сертифіката на право на земельну частку (пай).
1996			
1.	Указ Президента Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів №34 від 6 січня	Зазначену систему створено у складі Держкомзему та підпорядкованих йому Державного комітету АР Крим із земельних ресурсів та єдиного кадастру, обласних, Київського та Севастопольського міських головних управлінь, районних відділів, міських управлінь (відділів) земельних ресурсів та інженерів-землевпорядників сіл і селищ	Чинний зі змінами
1997			
1.	Закон Про сільськогосподарську кооперацію 17 липня	Визначено правові, організаційні, економічні та соціальні умови діяльності кооперативів (та їх об'єднань) у сільському господарстві	Чинний зі змінами Дія Закону не поширюється на споживчі кооперативи.
2.	Постанова Кабінету Міністрів Про Методику нормативної грошової оцінки земель несіськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів) №525 від 30 травня	Випливає з назви	Чинна зі змінами Норми доцільно перенести до Закону "Про оцінку земель", підвищивши їх правовий статус.
3.	Постанова Кабінету Міністрів Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню №1279 від 17 листопада	Випливає з назви	Чинна зі змінами <i>Закон України Про сільськогосподарську кооперацію</i>
1998			
1.	Закон Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності 3 березня	Визначено засади передачі об'єктів права державної власності в комунальну, а також передачі об'єктів права комунальної власності у державну власність безоплатно або шляхом обміну	Чинний зі змінами
2.	Закон Про оренду землі 6 жовтня	Регулює відносини, пов'язані з орендою земельних ділянок	Чинний зі змінами
3.	Указ Президента Про врегулювання деяких питань, пов'язаних з процесом управління об'єктами державної власності №736 від 4 липня		Указ не набув чинності через відхилення законопроекту "Про управління об'єктами державної власності" (Постанова Верховної Ради №86 від 8 вересня 1998р.), проте не скасований.
1999			
1.	Указ Президента Про продаж земельних ділянок несіськогосподарського призначення №32, 19 січня	Запроваджено продаж земельних ділянок не с/г призначення державної або комунальної власності, на яких знаходяться об'єкти нерухомого майна	Втратив чинність на підставі Указу №650 від 20 липня 2007р.
2.	Указ Президента Про додаткові заходи щодо задоволення потреб громадян у земельних ділянках №765 від 28 червня	Доручено Раді міністрів АР Крим, обласним, Київській і Севастопольській міським та районним держадміністраціям організувати до 1 січня 2000р. передачу у власність або користування працівникам (і пенсіонерам) соціальної сфери та репатріантам земельних ділянок за рахунок земель запасу та резервного фонду	Втратив чинність на підставі Указу №650 від 20 липня 2007р.

3.	Указ Президента Про заходи щодо подальшого розвитку садівництва та городництва №1204 від 29 вересня	Доручено КМУ, Раді міністрів АР Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським і районним держадміністраціям забезпечити потреби громадян у земельних ділянках для ведення садівництва та городництва	Чинний Про виконання Указу ніхто не звітував.
4.	Указ Президента Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки №1529 від 3 грудня	Указ передбачає: • реформувати протягом грудня 1999р. - квітня 2000р. КСП на засадах приватної власності на землю та майно; • запровадити обов'язкове укладання суб'єктами, які використовують землю для с/г потреб, договорів оренди земельних та/або майнових паїв з їх власниками з виплатою орендної плати в натуральній або грошовій формі (не менше 1% вартості орендованої земельної частки); • передати окремі будівлі, споруди, техніку тощо членам КСП - власникам земельних часток (паїв), які подали заяву про відведення земельної ділянки в натурі, в рахунок погашення належних їм майнових паїв	Чинний Указ фактично започаткував земельну реформу. Про виконання передбачених ним заходів центральні органи виконавчої влади звітують до цього часу.
5.	Постанова Кабінету Міністрів Порядок подання заяви (клопотання) про продаж земельних ділянок несаєкогосподарського призначення та Форму державного акту на право власності на землю №440 від 24 березня	Випливає з назви	Втрачена чинність на підставі Постанови №832 від 31 серпня 2005р.
6.	Постанова Кабінету Міністрів Про експертну грошову оцінку земельних ділянок несаєкогосподарського призначення №1050 від 16 червня	Випливає з назви	Втрачена чинність на підставі Постанови №1531 від 11 жовтня 2002р.
2000			
1.	Закон Про меліорацію земель 14 січня	Регулює відносини, що виникають у процесі меліорації земель, використання меліорованих земель і меліоративних систем	Чинний зі змінами
2.	Закон Про планування і забудову територій 20 травня	Встановлює правові та організаційні основи планування, забудови та іншого використання територій і приватних інтересів	Чинний зі змінами Переважну більшість статей доцільно перенести до нової редакції Земельного кодексу.
3.	Закон Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва 14 вересня	Визначено особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва, що перебувають у державній власності, а також тих, що утримуються на балансах підприємств, які не підлягають приватизації	Чинний зі змінами
4.	Указ Президента Про заходи щодо розвитку та регулювання ринку земель населених пунктів, інших земель несаєкогосподарського призначення №168 від 4 лютого	Схвалені Основні напрями розвитку та регулювання ринку земель населених пунктів, інших земель не с/г призначення та передані заходи з їх виконання. Зокрема – прискорення прийняття законів "Про погашення", "Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно", "Про планування і забудову територій" та ін.	Втрачена чинність на підставі Указу №650 від 20 липня 2007р.
5.	Указ Президента Про забезпечення економічних інтересів і соціального захисту працівників соціальної сфери села та вирішення окремих питань, що виникли в процесі проведення земельної реформи №384 від 12 квітня	Доручено Кабінету Міністрів, Раді міністрів АР Крим, обласним, Київській і Севастопольській міським, районним держадміністраціям жити необхідних заходів щодо виділення до 1 листопада 2000р. із земель запасу та резервного фонду земельних ділянок і надання їх у користування працівникам (пенсіонерам) соціальної сфери села для ведення особистого підсобного господарства	Втрачена чинність на підставі Указу №650 від 20 липня 2007р.
6.	Постанова Кабінету Міністрів Про затвердження Порядку виконання земельно-кадастрових робіт та надання послуг на платній основі державними органами земельних ресурсів №1619 від 1 листопада	Випливає з назви	Чинна зі змінами у господарстві
7.	Постанова Кабінету Міністрів Про порядок викупу земельних ділянок громадянами (понад норму, яка приватизується безкоштовно) для ведення селянського (фермерського) або особистого підсобного господарства №118 від 24 січня	Встановлено , що: • сплата вартості земельної ділянки, за згодою сторін, може здійснюватися із розстроченням; • рішення про продаж уповноважені органи мають приймати в місячний термін; • підставами відмови у продажі може бути: (а) неподання відповідних документів; (б) виявлення недостовірних відомостей у поданих документах	Чинна із змінами технічного характеру
8.	Постанова Кабінету Міністрів Про затвердження Порядку реєстрації договорів оренди земельної частки (паю) №119 від 24 січня	Встановлено , що: • реєстрація договорів оренди здійснюється виконавчим комітетом відповідної ради (за місцем розташування земельної частки (паю)); • договір безоплатно реєструється у Книзі записів реєстрації договорів оренди земельних часток (паїв)	Чинна
9.	Постанова Кабінету Міністрів Про проведення індексації грошової оцінки земель №783 від 12 травня	Встановлено : • термін індексації – станом на 1 січня п.р.; • формула визначення коефіцієнту індексації	Чинна



№ п/п	Нормативно-правовий акт/назва	Стигий зміст	Коментар
2001			
1.	Земельний кодекс України (нова редакція) 25 жовтня, набув чинності з 1 січня 2002р.	Визначено: • принципи земельного законодавства; • повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин; • склад і цільове призначення земель; • набуття, реалізацію та гарантії прав на землю, управління в галузі використання земель; • відповідальність за порушення земельного законодавства; • принципи розмежування державної і комунальної власності на землю та управління державною земельною власністю; • критерії безоплатного надання земельних ділянок громадянам у власність; Норми Кодексу: • забезпечили розвиток приватної власності на землю; • надавали певні гарантії права власності на землю фізичним та юридичним особам; • сприяли розвитку високотоварних с/г підприємств ринкового типу; • підвищили відповідальність органів місцевого самоврядування за використання та охорону земель	Чинний зі змінами На час прийняття Кодексу був найбільш прогресивним і наближеним до норм європейського законодавства. Водночас, він не охопив усі питання, пов'язані з регулюванням земельних відносин, для його доповнення передбачено розробку значної кількості законів (щодо ринку земель, використання земель, природно-заповідного фонду, природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого, історико-культурного призначення тощо). Ряд норм, що містилися у проекті Кодексу, не дістали підтримки Парламенту, тому частина з них були випущені, а частина – відсторонені. Це значно погіршило якість Кодексу, його системність і послідовність викладення норм. Окре, доцільною є розробка нової редакції Земельного кодексу України.
2.	Закон Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю) 18 січня	Встановлено , що до врегулювання порядку реалізації прав громадян і юридичних осіб на земельну частку (пай) Земельним кодексом власники земельних часток (пай) тимчасово не можуть укладати угоди про їх відчуження в будь-який спосіб, крім передачі у спадщину та викупу для державних і суспільних потреб	Втрачено чинність на підставі Закону від 11 грудня 2003р. Поклав початок мораторію на продаж земель с/г призначення і тим самим – обмежив права громадян на вільне розпорядження власністю, що суперечить Конституції (ст.22).
3.	Указ Президента Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005рр. №372 від 30 травня	Визначено: напрями державної політики у сфері земельних відносин, зокрема: • розвитку ринку земель; • розвитку кредитування під заставу землі, в т.ч. іпотечного; • удосконалення моніторингу земель, порядку ведення земельного кадастру та оцінки земель; завдання з удосконалення державного управління земельними ресурсами: • забезпечення ефективного управління земельними ресурсами, раціонального використання та охорони земель; • забезпечення розмежування земель державної та комунальної власності; • створення правових засад регулювання ринку земель	Чинний Указ можна розглядати як першу спробу систематизувати питання розвитку земельної політики для наступного реформування земельних відносин. Більшість визначених завдань не виконано, про перебіг їх виконання ніхто не звітував.
4.	Постанова Кабінету Міністрів Про порядок використання земель у зонах їх можливого затоплення внаслідок повеней і паводків №87 від 31 січня	Встановлено вимоги до використання земель, які затоплюються один раз на 2, 4, 10, 20 і 100 років, що завдає збитків суспільному виробництву	Чинна зі змінами
5.	Розпорядження Кабінету Міністрів Про утворення Координаційної ради з розроблення пропозицій щодо передачі земель із державної у комунальну власність у м. Києві, Севастополі та Дніпропетровську №145 від 23 квітня	Випливає з назви	Втрачено чинність на підставі Постанови №142 від 29 січня 2003р. Терміни виконання передбачені не були, конкретних результатів роботи Координаційної ради немає.
6.	Розпорядження Кабінету Міністрів Про проведення у Львівській області експерименту із створення єдиної інформаційної системи реєстрації земельних ділянок, об'єктів нерухомості та прав на них №355 від 9 серпня	Розпорядженням Кабінет Міністрів підтримував пропозицію Львівської обласної державної адміністрації та Держкомзему, погоджену з Львівською обласною, Держбудом і Фондом державного майна	Експеримент був проведений, але поширення не отримав. Дав поштовх створенню місцевим системам реєстрації, які відрізнялися одна від одної, тому звести їх в загальнодержавну систему не вдалося.
7.	Розпорядження Кабінету Міністрів Про затвердження заходів щодо реалізації Основних напрямів земельної реформи в Україні на 2001-2005рр. №446 від 26 вересня	Випливає з назви Розпорядження видане на виконання Указу Президента №372 від 30 травня 2001р.	Чинне Заходи могли б претендувати на першу державну програму земельної реформи. Але більшість із них не виконані, зокрема – через хронічне недофінансування.
2002			
1.	Указ Президента Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною №720 від 19 серпня	Кабінету Міністрів поручено створити у складі Держкомзему державну інспекцію з контролю за використанням та охороною земель як урядового органу державного управління	Чинний
2.	Постанова Кабінету Міністрів Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою №449 від 2 квітня	Випливає з назви Передбачено , що раніше видані державні акти залишаються чинними та підлягають заміні в разі добровільного звернення громадян або юридичних осіб	Чинна зі змінами



3.	Постанова Кабінету Міністрів Про затвердження паспорт земельної ділянки, яка виставляється на земельні торги №648 від 16 травня	Випливає з назви Технічний паспорт використовується організатором торгів для підготовки, повідомлення про кількості та якісні характеристики земельної ділянки, яка виставляється на земельні торги	Закон України Про колективне сільськогосподарське підприємство	Чинна зі змінами
4.	Постанова Кабінету Міністрів Про заходи щодо створення системи реєстрації прав власності на нерухоме майно №661 від 16 травня	Встановлено , що держателем державного реєстру прав власності на нерухоме майно, крім земельних ділянок, є Мін'юст, а державного реєстру земель – Держкомзем	Закон України Про охорону культурної спадщини	Втрачена чинність на підставі Постанови №689 від 15 травня 2003р. Започаткувала відому суперечку між Держкомземом і Мін'юстом, яка не припинилась і досі.
5.	Постанова Кабінету Міністрів Про експертну грошову оцінку земельних ділянок №1531 від 11 жовтня	Затверджено Методику, яка регламентує проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок усіх категорій земель під час укладання цивільно-правових угод та переоцінки основних фондів для бухгалтерського обліку	Закон України Про охорону культурної спадщини	Чинна
6.	Постанова Кабінету Міністрів Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель №1958 від 25 грудня	Утворено у складі Держкомзему Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель як урядовий орган державного управління (на виконання Указу Президента №720 від 19 серпня 2002р.)	Закон України Про плату за землю	Чинна зі змінами
2003				
1.	Закон Про особисте селянське господарство 15 травня	Визначено правові, організаційні, економічні та соціальні засади ведення особистого селянського господарства; гарантовано право громадян на добровільне створення цих господарств, самостійність їх господарювання, рівність з іншими формами господарювання, а працівників цих господарств – із зайнятими в інших сферах економіки; встановлено максимальну площу земельних ділянок (60 га ріллі та 100 га ін. земель), що можуть передаватися у приватну власність або в користування; в місцевостях з труднодоступними населеними пунктами – 100 га ріллі	Закон України Про охорону культурної спадщини	Чинний зі змінами Один із кращих законів, який регулює економічні та соціальні відносини на селі. Дуже важливо, що члени особистого селянського господарства здійснюють діяльність на свій розсуд і ризику межах встановленого закону, а їх діяльність не віднесена до підприємницької.
2.	Закон Про землеустрій 22 травня	Визначено правові та організаційні основи діяльності у сфері землеустрою	Закон України Про охорону культурної спадщини	Чинний зі змінами Норми Закону доцільно імплементувати до Глави 31 Земельного кодексу.
3.	Закон Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв) 5 червня	Визначено організаційні і правові засади виділення власникам земельних часток (паїв) земельних ділянок у натурі (на місцевості) із земель, що належали КСП, с/г кооперативам, акціонерним товариствам на праві колективної власності, а також порядок обміну цими земельними ділянками	Закон України Про охорону культурної спадщини	Чинний Доцільність Закону є спірною, окремі його норми могли б стати доповненням до певних статей нової редакції Земельного кодексу. Ст.14 Закону сформульовано невдало, що уможливило зловживання у процесі обміну земельними ділянками.
4.	Закон Про охорону земель 19 червня	Визначено правові, економічні та соціальні основи охорони земель з метою забезпечення їх раціонального використання	Закон України Про охорону культурної спадщини	Чинний Норми Закону доцільно імплементувати до розділу "Охорона земель" нової редакції Земельного кодексу.
5.	Закон Про державний контроль за використанням та охороною земель 19 червня	Визначено правові, економічні та соціальні основи організації державного контролю за використанням та охороною земель з метою забезпечення раціонального використання природних ресурсів і збереження довкілля	Закон України Про охорону культурної спадщини	Чинний зі змінами Державний контроль здійснюють: за використанням та охороною земель – Державна земельна інспекція (у складі Держкомзему); за дотриманням законодавства про охорону земель – Міністерство охорони навколишнього природного середовища та підпорядкована їй екологічна інспекція; моніторинг родючості ґрунтів – уповноважений орган виконавчої влади з питань аграрної політики.
6.	Закон Про фермерське господарство 19 червня	Визначено правові, економічні та соціальні засади створення та діяльності фермерських господарств як прогресивної форми підприємницької діяльності громадян у галузі сільського господарства	Закон України Про охорону культурної спадщини	Чинний зі змінами Не поширюється на особисте селянське господарство, присадібні ділянки або використання земельних ділянок для садівництва, городництва, сінокошення та випасання худоби.
7.	Закон Про внесення змін до статті 82 Земельного кодексу України 10 липня	Змінами надана можливість СП, заснованим за участю іноземних юридичних і фізичних осіб, набувати право власності на земельні ділянки не с/г призначення в випадках та в порядку, встановленому Кодексом для іноземних юридичних осіб	Закон України Про охорону культурної спадщини	Чинний Певною мірою врегульовує питання, але не урівнює у правах на землю громадян України та іноземців, що шкодить припливу інвестицій.
8.	Закон Про внесення змін до Закону України "Про оренду землі" (нова редакція) 2 жовтня	Визначено правові, економічні та соціальні засади оренди земельних ділянок незалежно від форм власності та господарювання	Закон України Про охорону культурної спадщини	Чинний Один з найдієвіших законів у сфері земельних відносин, з огляду на мораторій на продаж земель с/г призначення. Норми Закону доцільно імплементувати до Глави "Право користування землею" нової редакції Земельного кодексу.



№ п/п	Нормативно-правовий акт/назва	Визначено	Стислий зміст	Коментар
9.	Закон Про використання земель оборони 27 листопада		Визначено: • правові засади проведення оцінки земель; • професійної оціночної діяльності у сфері оцінки земель	Чинний зі змінами
10.	Закон Про оцінку земель 11 грудня		Визначено: • правові засади проведення оцінки земель; • професійної оціночної діяльності у сфері оцінки земель	Чинний зі змінами
11.	Закон Про внесення змін до деяких законодавчих актів України 11 грудня		У зв'язку з прийняттям Земельного кодексу • визначено, що втратили чинність закони "Про форми власності на землю" (1992р.); "Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)" (2001р.); • внесені зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення та до 13 законів, що торкаються питань землекористування	Чинний Закон України Про плату за землю
12.	Указ Президента Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру №134 від 17 лютого		Функції з державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру покладено на Держкомзем, а тому, зокрема, надана відповідна наукова база (підпорядкований Інститут землеустрою з філіялами в кожній області України)	Чинний зі змінами
13.	Постанова Кабінету Міністрів Про затвердження типових положень про територіальні органи земельних ресурсів №200 від 24 лютого		Випливає з назви	Втратила чинність на підставі Постанови №43 від 28 січня 2009р.
14.	Постанова Кабінету Міністрів Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру №1088 від 17 липня		Передбачено створення до 1 січня 2005р. на базі державного реєстру земель та державного реєстру прав власності на нерухоме майно Державного реєстру прав на землю та нерухоме майно Визначено: • держателем Державного реєстру прав на землю та нерухоме майно Держкомзем; адміністратором бази даних – Центр державного земельного кадастру при Держкомземі; • адміністратором бази даних державного реєстру прав власності на нерухоме майно – державне підприємство "Інформаційний центр" Мін'юст	Чинна зі змінами Створено комерційну структуру – Центр державного земельного кадастру – що володіє державною базою даних (земельним реєстром). Розглянуто єдину базу даних. Відновлено протистояння Держкомзему і Мін'юсту з приводу ведення інформаційної бази даних.
15.	Постанова Кабінету Міністрів Про затвердження мінімальних розмірів земельних ділянок, які утворюються в результаті поділу земельної ділянки фермерського господарства, що усадибовується №1908 від 10 грудня		Встановлено мінімальні розміри в усіх регіонах: від 2 га в Севастополі до 9 га в Луганській області	Чинна Встановлені норми можуть з часом призвести до подібнення земельних наділів, що знаходяться у власності фермерів.
2004				
1.	Закон Про розмежування земель державної та комунальної власності 5 лютого; набув чинності 14 липня 2004р.		Визначено: • поняття, принципи та порядок розмежування земель; • коло суб'єктів права власності на землі державної і комунальної власності; • землі, що не можуть передаватися до земель комунальної власності; • порядок встановлення в натурі (на місцевості) меж земель державної і комунальної власності; • повноваження органів виконавчої влади щодо розмежування земель; • документ, що посвідчує право комунальної власності на землю Встановлено порядок: • фінансування робіт, пов'язаних з розмежуванням земель; • вирішення спорів, що виникають у процесі розмежування земель	Чинний зі змінами Закон фактично не діє: по-перше, через хронічне недофінансування робіт з розмежування; по-друге, через відсутність зацікавленості в розмежуванні земель як рад, різних рівнів, які розпоряджаються землею у межах населених пунктів, так і держадміністрацій (переважно районних), які розпоряджаються землею за межами населених пунктів.
2.	Закон Про внесення змін до статті 92 Земельного кодексу України стосовно визначення права на постійне користування земельними ділянками громадянських організацій інвалідів 12 травня		Статтю (част. 2) викладено в такій редакції: "Права постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності набувають: ... (б) громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи та організації"	Чинний
3.	Закон Про ратифікацію Угоди про позику (проект "Видача державних актів на право власності на землю у сільській місцевості та розвиток системи кадастру") між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку 15 червня		Випливає з назви Довідково: Угода підписана 17 жовтня 2003р. Кредит банку – \$195,13 млн. на 20 років під 2,5% річних. Виконання проекту розраховане до 31 грудня 2011р.	Чинний На цей час проект виконано на 30%. Причини невиконання: відсутність закону про державний земельний кадастр і блокування Мін'юстом виконання Закону "Про реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обмежень". Всупереч Закону, Мін'юст веде Реєстр прав та обтяжень на нерухоме майно, порушуючи єдність інформаційної системи.
4.	Закон Про державну експертизу землепорядної документації 17 червня		Визначено правові, організаційні і фінансові основи державної експертизи землепорядної документації та порядок її проведення	Чинний зі змінами



5.	Закон Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень 1 липня	• правові, економічні, організаційні засади створення у складі державного земельного кадастру єдиної системи державної реєстрації речових прав на земельні ділянки та інше нерухоме майно, обмежень цих прав; • поняття і структуру Державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обмежень; заповідний фонд нерухомого майна; • об'єкти нерухомого майна. Встановлено, що до створення єдиної системи органів реєстрації прав, а також до формування Державного реєстру прав у складі державного земельного кадастру реєстрація об'єктів нерухомості проводиться комунальними підприємствами бюро технічної інвентаризації (БТІ)	Визначено: • правові, економічні, організаційні засади створення у складі державного земельного кадастру єдиної системи державної реєстрації речових прав на земельні ділянки та інше нерухоме майно, обмежень цих прав; • поняття і структуру Державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обмежень; заповідний фонд нерухомого майна; • об'єкти нерухомого майна. Встановлено, що до створення єдиної системи органів реєстрації прав, а також до формування Державного реєстру прав у складі державного земельного кадастру реєстрація об'єктів нерухомості проводиться комунальними підприємствами бюро технічної інвентаризації (БТІ)	Чинний зі змінами Закон не працюватиме до прийняття закону "Про Державний земельний кадастр", від якого він є похідним.
6.	Закон Про внесення змін до Земельного Кодексу України 6 жовтня	Про внесення змін до Земельного Кодексу України	Закон продовжує до 1 січня 2007р. мораторій на відчуження земельних ділянок с/г призначення	Чинний (мораторій продовжується до цього часу)
7.	Постанова Кабінету Міністрів Про внесення змін до Порядку визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам №121 від 14 січня	Про внесення змін до Порядку визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам	Зазначений Порядок приведений у відповідність до Земельного кодексу 2001р.	Чинна <i>Про плату за землю</i>
8.	Постанова Кабінету Міністрів Про організацію робіт та методику розподілу земельних ділянок між власниками земельних часток (паїв) №122 від 4 лютого	Про організацію робіт та методику розподілу земельних ділянок між власниками земельних часток (паїв)	Встановлено: • послідовність дій і заходів, організації і проведення сільських зборів, на яких відбувається розподіл земельних ділянок; • порядок оформлення документів, їх затвердження, вирішення спорів	Чинна Видана відповідно до Закону "Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)"
9.	Постанова Кабінету Міністрів Про затвердження Типового договору оренди землі №220 від 3 березня	Про затвердження Типового договору оренди землі	Випливає з назви	Чинна зі змінами
10.	Постанова Кабінету Міністрів Про затвердження Типового договору про розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки №266 від 4 березня	Про затвердження Типового договору про розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки	Випливає з назви	Чинна
11.	Постанова Кабінету Міністрів Про затвердження Порядку вибору земельних ділянок для розміщення об'єктів №427 від 31 березня	Про затвердження Порядку вибору земельних ділянок для розміщення об'єктів	Випливає з назви	Чинна
12.	Постанова Кабінету Міністрів Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок №677 від 26 травня	Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок	Зокрема, визначено, що: • розробником проекту є фізична або юридична особа, яка має відповідну ліцензію; • замовником проекту можуть бути сільська, селищна, міська рада, районна, Київська або Севастопольська міська держадміністрація, землевласник або землекористувач; • проект підлягає державній експертизі	Чинна
13.	Постанова Кабінету Міністрів Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, противороєвого та інших видів районування (зонування) земель №681 від 26 травня	Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, противороєвого та інших видів районування (зонування) земель	Зокрема, визначено, що: • районування (зонування) земель здійснюється з урахуванням природних умов, агробіологічних особливостей с/г культур, напрямів розвитку господарської діяльності та вимог екологічної безпеки; • за результатами робіт з районування (зонування) земель складаються відповідні схеми (карти)	Чинна Механізм зонування земель використовується рідко – через хронічний дефіцит коштів. Бюджетом ці роботи не передбачаються, а комерційні структури – не зацікавлені в їх виконанні.
14.	Постанова Кабінету Міністрів Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою з організації та встановлення меж територій природно-заповідного фонду, іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення №1094 від 25 серпня	Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою з організації та встановлення меж територій природно-заповідного фонду, іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення	Випливає з назви	Чинна Органи місцевої влади та органи місцевого самоврядування отримали механізм розробки землеустрою територій і встановлення меж зазначених територій. Однак, цим механізмом користуються рідко через вказані вище причини.
15.	Постанова Кабінету Міністрів Про затвердження Положення про Державний фонд документів із землеустрою №1553 від 17 листопада	Про затвердження Положення про Державний фонд документів із землеустрою	Випливає з назви	Чинна зі змінами
16.	Розпорядження Кабінету Міністрів Про затвердження плану заходів щодо підвищення ефективності державного регулювання земельних відносин №374 від 16 червня	Про затвердження плану заходів щодо підвищення ефективності державного регулювання земельних відносин	Серед заходів, зокрема: • розробка законопроектів про внесення змін до Земельного кодексу, законів "Про столицю України – місто-герой Київ", "Про плату за землю", "Про оренду землі"; • сприяння прийняттю законів Про ринок земель, Про внесення змін до Кодексу про адміністративні правопорушення (в частині посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства); • розробка проекту землеустрою щодо встановлення меж Києва, проведення на території Києва інвентаризації земель, встановлення прибережних захисних смуг уздовж водних об'єктів у Києві, встановлення меж прибудинкових територій у Києві тощо	Чинне Заходи не виконані (крім підвищення штрафів за порушення вимог земельного законодавства). Спроби встановити межі Києва є безуспішними через конфлікти Київської міської і Київської обласної адміністрацій за території навколо Києва, які активно забудовуються без правостановлюючих документів. Звільнення з виконання інших заходів стосовно столиці завдає незворотних втрат історико-культурному і природному ландшафту міста, а також життєвому середовищу його жителів.



№ п/п	Нормативно-правовий акт/назва	2005	Коментар
1.	Закон Про захист конституційних прав громадян на землю 20 січня	Визначено фінансові засади реалізації громадянами прав власності на землю. Зокрема: вартість виготовлення документів, що посвідчують право власності на земельні ділянки, при виділенні їх в натурі не може перевищувати п'яти неоподатковуваних мінімумів; документа, який посвідчує право власності на земельну ділянку при передачі їх безоплатно у власність громадянам – дев'ять неоподатковуваних мінімумів	Чинний Однак, на ринку землевпорядних робіт встановлена Законом вартість перевищується більш ніж у 10-15 разів.
2.	Закон Про благоустрій населених пунктів 6 вересня	Визначено правові, економічні, екологічні, соціальні та організаційні засади благоустрою населених пунктів з метою створення умов, сприятливих для життєдіяльності людини	Чинний зі змінами Закон фактично не діє, оскільки благоустрій населених пунктів залежить насамперед від бюджету.
3.	Закон Про ратифікацію Баролейської ландшафтної конвенції 7 вересня	Випливає з назви Довідково: Україна підписала Конвенцію у 2004р. Мета Конвенції – сприяння охороні, регулюванню і плануванню ландшафтів, організація європейської співпраці з питань ландшафту	Чинний Однак, положення Конвенції в Україні не виконуються; приклад: новітня забудова Київських пагорбів з історико-архітектурною забудовою XII-XVIII ст.
4.	Закон Про автомобільні дороги 8 вересня	Визначено правові, економічні, організаційні та соціальні засади забезпечення функціонування автомобільних доріг, їх будівництва, реконструкції, ремонту та утримання в інтересах держави і користувачів автомобільних доріг Встановлено пріоритетність розвитку мережі автомобільних доріг загального користування	Чинний зі змінами
5.	Постанова Верховної Ради Про Рекомендації парламентських слухань "Сучасний стан та перспективи розвитку земельного відносин в Україні" №2897 від 22 вересня Довідково: парламентські слухання відбулися 13 вересня 2005р.	Визначено зокрема, що: • до врегулювання всього комплексу питань у сфері запровадження вільного ринку землі пропозити про скасування мораторію на продаж земель с/г призначення є передчасним; • головною причиною порушень земельного законодавства є неналежне виконання повноважень органами земельних ресурсів, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; прийняття цими органами неправомірних рішень призвело до соціальної напруженості в суспільстві; • неадекватність регулювання земельних відносин, організації землекористування, ін. проблеми галузі зумовлюються також відсутністю фінансування фундаментальної землевпорядної науки і браком високопрофесійних кадрів; • державне фінансування земельної реформи залишається вкрай незадовільним, оскільки щорічно законом про держбюджет зупиняється дія ст.21 і 22 Закону "Про плату за землю" щодо відрахування коштів від земельного податку на фінансування заходів із забезпечення раціонального використання та охорони земель Рекомендовано , зокрема: Президенту України – посилити контроль за виконанням у повному обсязі норм Конституції, Земельного кодексу та інших НПА з питань земельних відносин; Верховній Раді – розглянути в першочерговому порядку проекти законів про: ринок земель; державний земельний кадастр; державний земельний (потенційний) банк; Кабінету Міністрів – до 1 січня 2006р. подати на розгляд Верховної Ради проект Загальнодержавної програми використання та охорони земель; до 1 липня 2006р. подати на розгляд Верховної Ради проекти законів, передбачених Земельним кодексом. А також: • розробити проекти законів про: державну інвентаризацію земель; зонування земель; управління землями державної власності; гарантійний фонд Державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обмежень; • завершити створення системи державного земельного кадастру та забезпечити належний державний контроль за використанням та охороною земель; • запровадити єдину державну систему реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень; • підготувати пропозиції щодо кодифікації земельного законодавства шляхом об'єднання норм чинних законів, що регулюють земельні відносини, в одному нормативно-правовому акті – Земельному кодексі України	Рекомендації залишаються актуальними, оскільки з часу їх прийняття майже нічого не зроблено: не запроваджено Державний земельний кадастр, не розроблена Державна програма розвитку земельних відносин на 2006-2010рр., не прийняті закони, визначені як першорядні; не кодифіковано земельне законодавство. Ст.21 та 22 Закону "Про плату за землю" вилучено Законом від 2008р. Про виконання Рекомендацій ніхто не звітував.
6.	Указ Президента Про території та об'єкти природно-заповідного фонду загальнодержавного значення №1238 від 12 вересня	Передбачено оголосити заповідниками загальнодержавного значення території, що мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну та пізнавальну цінність і заповідати їх	Чинний На цей час створено 11 нових заказників на території Дніпро-петровської, Кіровоградської та Хмельницької областей загальною площею понад 9 700 га.

7.	Указ Президента Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2009р. "Про стан додержання вимог законодавства та заходи щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель" №1643 від 21 листопада	Доручено Уряду: розробити до 1 січня 2009р. Концепцію удосконалення земельних відносин на 2006-2015рр.; затверджено План підготовки першочергових законопроектів та проектів інших НПА з питань підвищення ефективності державного регулювання земельних відносин, використання та охорони земель	Чинний зі змінами Визначені Указом заходи і План відповідали Рекомендаціям парламентських слухань (13 вересня 2009р.), але виконані не були. План втратив чинність на підставі Указу №121 від 14 лютого 2009р.
8.	Указ Президента Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 9 грудня 2009р. "Про стан агропромислового комплексу та заходи щодо забезпечення продовольчої безпеки України" №1867 від 28 грудня	Визначено головні напрями державної політики у сфері забезпечення продовольчої безпеки. Держкомзему доручено, зокрема: • вжити разом із Міністерством аграрної політики і місичний строк заходів із забезпечення здійснення належного контролю за зберженням, відтворенням і підвищенням родючості ґрунтів; • забезпечити видку до 1 квітня 2009р. державних актів на право власності на землю за поданими раніше заявами власниками сертифікатів на право на земельну частку (пай)	Чинний Згадані заходи не виконані досі. Видача актів продовжується до цього часу.
9.	Рішення Конституційного Суду України Щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст 92, п.6 розділу Х "Перехідні положення" Земельного кодексу України (справа про постітне користування земельними ділянками) №5-рп від 22 вересня	Вирішено , що п.6 розділу Х "Перехідні положення" Земельного кодексу щодо зобов'язання переоформити право постійного користування земельною ділянкою на право власності або право оренди без відомого законодавчого, організаційного та фінансового забезпечення, є неконституційними, і втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом цього Рішення.	Чинне Окре, переоформлення права постійного користування землею на право власності або оренди не є обов'язковим.
2006			
1.	Закон Про внесення змін до Земельного кодексу України 9 лютого	Доповнено п.15 розділу Х "Перехідні положення" Земельного кодексу абзацом такого змісту: "Угоди (в т.ч. довірності), укладені під час дії заборони на відчуження земельних ділянок та земельних часток (паїв)... на майбутнє, є недійсними з моменту їх укладення (посвідчення)"	Чинний Внесена норма унеможливила обхід мораторію на заборону переходу права власності на земельні ділянки с/г призначення.
2.	Закон Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо заборони продажу земель сільськогосподарського призначення до прийняття відповідних законодавчих актів 19 грудня	Забороною внесення права на земельну частку (пай) до статутних фондів господарських товариств; не допускається : купівля-продаж земельних ділянок с/г призначення державної та комунальної власності; відчуження в будь-який спосіб земельних ділянок, які перебувають у власності громадян і юридичних осіб, для ведення товарного с/г виробництва, виділених у натурі земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, крім передачі їх у спадщину, обміну земельної ділянки на іншу та їх вилучення (викупу) для суспільних потреб Передбачено , що купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок та земельних часток (паїв), запроваджується з 1 січня 2008р. за умови насути чинності законами, що визначають особливості обігу земель державної та комунальної власності і земель товарного с/г виробництва	Чинний Подовжено мораторій на продаж земель с/г призначення до 1 січня 2008р. Мораторій поглиблено заборною на зміну цільового призначення земельних ділянок, наданих власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства. З цього часу скасування мораторію обумовлено не лише датою, а й набуттям чинності законами про державний земельний кадастр та про ринок земель.
3.	Указ Президента Питання Комісії з опрацювання та комплексного вирішення питань реалізації державної політики у сфері раціонального використання та охорони земель №133 від 14 лютого	Створено названу Комісію, затверджено її положення та склад. Головне завдання – розробка і внесення Президентові пропозицій з удосконалення державної земельної політики	Чинний зі змінами Склад Комісії давно не оновлювався, серед її членів багато посадовців, які давно не працюють. Це є опосередкованим свідченням дійсної ваги і впливовості цього допоміжного органу.
4.	Указ Президента Про деякі питання організаційно-правового забезпечення формування та регулювання ринку землі та захисту прав власників земельних ділянок №644 від 25 лютого	Уряд доручено забезпечити в чотиримісячний строк з урахуванням міжнародного досвіду та за участю представників парламентських комітетів і депутатських фракцій підготувати та внести на розгляд Верховної Ради законопроекти, спрямовані на створення належних правових засад формування та регулювання ринку землі	Чинний Доручення не виконане.
5.	Постанова Кабінету Міністрів Про затвердження Порядку реєстрації об'єктів державної експертизи землепорядної документації та типової форми її висновку №974 від 12 лютого	Встановлено , що реєстрація об'єктів державної експертизи землепорядної документації здійснюється Держкомземом, Рескомземом АР Крим, обласними, Київським і Севастопольським міськими головними управліннями земельних ресурсів	Чинна
6.	Постанова Кабінету Міністрів Про заходи щодо удосконалення державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища №997 від 19 лютого	Функції державного контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів покладено на Державну екологічну інспекцію – урядовий орган державного управління, утворений у складі Міністерства охорони навколишнього природного середовища	Чинна



№ п/п	Нормативно-правовий акт/назва	Випливає з назви	Стислий зміст	Коментар
7.	Постанова Кабінету Міністрів Про затвердження Порядку збирання, використання, поширення інформації про опустелювання та деградацію земель №998 від 19 липня	Випливає з назви	Передбачено , зокрема, що Держкомзем надає відповідну інформацію за календарний рік до 25 березня наступного року	Чинна
2007				
1.	Закон Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки 11 січня	Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України 27 квітня	Внесено зміни до Адміністративного і Кримінального кодексів У визначених випадках за самовільне зайняття земельної ділянки передбачена кримінальна відповідальність (обмеження волі на строк від двох до чотирьох років або позбавленням волі на строк до двох років)	Чинний Довідково: раніше норми про кримінальне покарання за ці злочини з Кримінального кодексу були вилучені.
2.	Закон Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України 27 квітня	Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України 27 квітня	Зокрема, встановлюються поняття емфітевзис та суперфіції (вилучені під час прийняття Земельного кодексу у 2001р.) уточнюється порядок встановлення сервітуту, передбачається особистий сервітут	Чинний
3.	Закон Про Державний бюджет України на 2008р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України 28 грудня	Про Державний бюджет України на 2008р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України 28 грудня	Внесені зміни, в т.ч. до земельного законодавства (Земельний кодекс, Про плату за землю, Про оренду землі та ін.), які надалі були визнані неконституційними і скасовані Законом від 3 червня 2008р.	Закон на пір року зупинив весь механізм оренди землі, вніс хаос в оподаткування земель, надання земельних ділянок у користування та ін. Завдав найбільшої шкоди земельному законодавству.
4.	Постанова Кабінету Міністрів Про затвердження Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу №963 від 25 липня	Про затвердження Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу №963 від 25 липня	Випливає з назви	Чинна
5.	Постанова Кабінету Міністрів Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015р. №1158 від 19 вересня	Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015р. №1158 від 19 вересня	Зокрема, для забезпечення комплексного землеустрою сільських територій і с/г землеволодінь і земле-користувань, удосконалення державного земельного кадастру передбачено : • провести інвентаризацію с/г землеволодінь і землекористувань; • розробити рекомендації раціонального розміщення с/г виробництва залежно від якості ґрунтів; • забезпечити організацію землеволодінь та землекористувань с/г підприємств, фермерських і селянських господарств з урахуванням їх оптимальних розмірів і вимог еколого-ландшафтної організації території; • провести оцінку земельно-ресурсного, рекреаційного та оздоровчого потенціалу; • забезпечити укрупнення земельних ділянок шляхом об'єднання земельних часток (паїв), створення кооперативів та інших партнерських об'єднань; • створити нормативно-правову базу та систему автоматизованого ведення державного земельного кадастру; • удосконалити порядок обліку земель з урахуванням кількісних і якісних показників та забезпечити їх цільове використання	Чинна До цього часу публічних звітів про перебіг виконання Програми не проводилося.
2008				
1.	Закон Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства 15 квітня	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства 15 квітня	Підвищено розміри штрафів за порушення земельного законодавства Зокрема, Адміністративний кодекс доповнено ст. 53-3, згідно з якою встановлюються штрафні санкції за зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу, а також за невиконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту	Чинний

2.	Закон Про внесення змін до деяких законодавчих актів України 3 червня	Встановлено, зокрама: • що набуття права оренди земельних ділянок державної або комунальної власності, здійснюється виключно на аукціонах (і встановлені винятки з цієї норми); • норми річної орендної плати за земельні ділянки державної або комунальної власності; • що продаж земельних ділянок державної або комунальної власності іноземним юридичним особам здійснюється КМУ за погодженням з ВР або державними органами приватизації за погодженням з КМУ; • що земельні ділянки державної або комунальної власності, призначені для продажу суб'єктам підприємницької діяльності, підлягають продажу на конкурентних засадах, крім викупу земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що є власністю покупців цих ділянок, в яких відсутні акції (частки, паї), що належать державі	Чинний Значно збільшено обсяг норм, що регулюють продаж земельних ділянок на конкурентних засадах, проте не вирішено залишилися питання надання ліцензій юридичним особам, що проводять аукціони.
3.	Закон Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву 16 вересня	Внесені зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення, Земельного та Цивільного кодексів, а також до 10 законів, що торкаються питань будівництва	Чинний До цього часу доручення не виконані.
4.	Указ Президента Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 січня 2008р. "Про стан виконання Указу Президента України від 21 листопада 2005р. №1643 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2005р. "Про стан виконання вимог законодавства та заходів щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель" №121 від 14 лютого	Кабінету Міністрів надано доручення щодо: • реорганізації Державного агентства земельних ресурсів України; • з розширенням функцій і повноважень новоствореного в результаті цієї реорганізації органу та запровадження спрямування і координації його діяльності безпосередньо Кабінетом Міністрів ; • розробки за участю Комісії з опрацювання та комплексного вирішення питань реалізації державної політики у сфері національного використання та охорони земель затвердження Концепції розвитку земельних відносин в Україні ; • вжити невідкладних заходів щодо внесення до 1 березня 2008р. на розгляд Верховної Ради законопроектів про ринок земель і про державний земельний кадастр	Чинний Доручення не виконані.
5.	Указ Президента Про додаткові заходи щодо забезпечення додержання права громадян, які проживають на території Автономної Республіки Крим, на землю №435 від 14 травня	Кабінету Міністрів доручено вжити невідкладних заходів з вирішення проблемних питань, які виникають під час набуття громадянами, які проживають на території АР Крим, права на землю	Чинний
6.	Указ Президента Про зупинення дії Постанови Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008р. №394 №639 від 21 липня	Зупинено дію названої Постанови як такої, що не відповідає Конституції України	Чинний
7.	Указ Президента Про невідкладні заходи щодо захисту власників земельних ділянок та земельних часток (паїв) №725 від 19 серпня	Встановлено плату за оренду земельних ділянок с/г призначення, земельних часток (паїв) у розмірі не менше 3% вартості земельної ділянки, земельної частки (паю)	Чинний Таким чином, орендну плату збільшено вдвічі.
8.	Постанова Кабінету Міністрів Про внесення змін до Типового договору оренди землі №780 від 3 вересня	Типовий договір доповнено пунктами, що передбачають якісні характеристики земель за їх складом і видами угідь, а також якісні характеристики об'єктів нерухомого майна – стан будинків, будівель, споруд та інших об'єктів та інфраструктури, стан лінійних споруд, у т.ч. доріг, розміщених на орендованій земельній ділянці	Чинний Зміни значно розширюють предмет договору та після завершення його терміну дають можливість вимагати від орендаря приведення цих характеристик та інфраструктури в попередній стан.
9.	Постанова Кабінету Міністрів Про внесення змін до Положення про Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель №927 від 16 жовтня	Встановлено, що: • головним державним інспектором України з контролю за використанням і охороною земель є Голова Держкомзему; • Держземінспекцію очолює начальник, який призначається на посаду і звільняється з посади КМУ за поданням Головного державного інспектора; • начальник Держземінспекції є першим заступником Головного державного інспектора і членом колегії Держкомзему	Чинна
10.	Постанова Кабінету Міністрів Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2002р. №449 №1019 від 12 листопада	Встановлено, що раніше видані державні акти на право приватної власності на землю, державні акти на право власності на землю, державні акти на право власності на земельну ділянку та державні акти на право постійного користування землею залишаються чинними і підлягають заміні в разі добровільного звернення громадян або юридично осіб	Чинна Зміни дають можливість врахувати обмеження (обтяження) щодо використання земельної ділянки або її частини та зробити запис про співвласників земельної ділянки.
11.	Постанова Кабінету Міністрів Про визначення розміру збитків, завданих унаслідок непровадження робіт з рекультивації порушених земель №1098 від 17 грудня	Затверджено нову форму державного акта на право власності на земельну ділянку Встановлено, що засячені збитки, завдані власникам і користувачам, відшкодовуються на підставі рішень комісій, утворених згідно з Постановою КМУ "Про порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам" №284 від 19 квітня 1993р.	Чинна Постанова прийнята відповідно до ст. 157 Земельного кодексу та Рішення РНБО від 18 січня 2008р. Один з небагатьох випадків виконання рішення РНБО.



№ п/п	Нормативно-правовий акт/назва	Стислий зміст	Коментар
2009			
1.	Закон Про внесення змін до статті 6 Закону України "Про розмежування земель державної та комунальної власності" 15 січня	Встановлено , що під час розмежування земель не можуть передаватися до земель комунальної власності ділянки, закріплені за державними професійно-технічними навчальними закладами та вищими навчальними закладами державної форми власності	Чинний
2.	Закон Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо права релігійних організацій на постійне користування земельною ділянкою 15 січня	Встановлено право релігійних організацій на постійне користування земельними ділянками для будівництва та обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення їх діяльності Водночас – заборонено використовувати ці земельні ділянки для здійснення підприємницької діяльності	Чинний <i>Закон України Про плату за землю</i>
3.	Указ Президента Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 листопада 2009р. "Про виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель" №5 від 12 січня	Визнано незадовільною діяльність Уряду з виконання рішень РНБО з питань земельних відносин. Використання та охорони земель Кабінету Міністрів доручено: • вжити заходів з виконання рішень РНБО з питань земельних відносин, забезпечити проведення службових розслідувань щодо посадових осіб, які допустили систематичне невиконання названих рішень РНБО у визначені терміни, та вжити відповідних заходів до зміцнення кадрового складу керівництва Держкомзему та його територіальних органів, покращення матеріально-технічного забезпечення системи державних органів земельних ресурсів; • вжити заходів з формування та розвитку ринку землі, в т.ч. щодо скасування мораторію на відчуження земель с/г призначення, забезпечувати належний супровід у Верховній Раді законопроектів про ринок земель та про державний земельний кадастр; • прискорити прийняття Концепції розвитку земельних відносин в Україні на 2009-2015рр. та розробки до кінця 2009р. на її основі державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні до 2015р.; • прискорити розробку та внесення на розгляд Верховної Ради законопроектів про: – зонування земель; – внесення змін до Земельного кодексу щодо запровадження обов'язкового громадського обговорення проектів рішень про зміну цільового призначення земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, історико-культурного та лісогосподарського призначення та земель водного фонду; до Закону "Про плату за землю" щодо встановлення прогресивної шкали плати за землю залежно від часу, протягом якого земельна ділянка не використовується за цільовим призначенням; • опрацювати питання щодо доцільності спрямування 30% коштів земельного податку, зокрема, на заходи з національного використання і охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, здійснення землеустрою та моніторингу земель; • вжити невідкладних заходів щодо: – завершення роботи з видачі державних актів на право власності на землю власникам сертифікатів на право власності на земельну частку (пай); – прискорення робіт з інвентаризації та грошової оцінки земель, розмежування земель державної та комунальної власності; • посилювати вимоги до кандидатів на зайняття керівних посад у державних органах земельних ресурсів з метою недопущення призначення на такі посади осіб, які відповідно до Закону "Про державну службу" не можуть бути призначені на посади в державних органах, а також осіб, які не мають відповідної освіти <i>Головному управлінню державної служби</i> провести у двомісячний термін перевірку відповідності керівників та спеціалістів, які працюють у державних органах земельних ресурсів, вимогам Закону "Про державну службу"; • запропонувати Генеральній прокуратурі разом з СБУ та МВС вжити заходів з притягнення до відповідальності посадових осіб державних органів земельних ресурсів, які використовуючи службове становище, здійснюють протиправні дії у сфері земельних відносин	Чинний До цього часу публічні звіти про перебіг виконання Указу не проводилися.

4.	Закон Про внесення зміни до статті 18 Закону України "Про оцінку земель" 5 лютого	Ч.2 ст.18 Закону "Про оцінку земель" викладено в такій редакції: "Нормативна грошова оцінка земельних ділянок проводиться: • розташованих у межах населених пунктів незалежно від їх цільового призначення – не рідше ніж один раз на 5-7 років; • розташованих за межами населених пунктів земельних ділянок с/г призначення – не рідше ніж один раз на 5-7 років, а не с/г призначення – не рідше ніж один раз на 7-10 років"	Чинний
5.	Закон Про внесення зміни до статті 12 Закону України "Про плату за землю" 5 березня	Змінами доповнено перелік підприємств, організацій та установ, які звільняються від земельного податку. До переліку віднесено заклади культури, науки, освіти, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту (в т.ч. громадські організації), які утримуються за рахунок державного або місцевих бюджетів. Ці заклади звільняються від земельного податку за умови спрямування відповідних сум на розвиток фізичної культури і спорту за напрямками і в порядку, визначеними Кабінетом Міністрів	Чинний <i>Закон України Про плату за землю</i>
6.	Закон Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що посвідчують право на земельну ділянку, а також порядку поділу та об'єднання земельних ділянок 5 березня	Внесено зміни до Земельного кодексу та до законів "Про землеустрій" і "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень" з метою спрощення процедури оформлення та реєстрації земельних ділянок, набутих у власність на вторинному ринку (купівля земельної ділянки у власників, які мають оформлений Акт на право власності на землю)	Чинний
7.	Розпорядження Кабінету Міністрів Про затвердження Комплексного плану заходів щодо реформування земельних відносин, дерегуляції та подолання корупції у цій сфері на 2009р. №535 від 8 квітня	Випливає з назви	Чинне До цього часу публічні звіти про виконання передбачених Комплексним планом заходів не проводилися.
8.	Розпорядження Кабінету Міністрів Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020р. №743 від 17 червня	Концепція містить визначення проблем, на розв'язання яких має бути спрямована згадана державна програма. Серед найгостріших проблем названі: • незавершеність реформування економічних і правових відносин власності; • недосконалість системи державного управління у сфері землекористування та земельних відносин; • нерозвинутість автоматизованої системи ведення земельного кадастру. Серед причин виникнення названих проблем зазначено наступне: • відсутність зваженої державної земельної політики та механізму її реалізації; • відсутність належного фінансування фундаментальної і прикладної землепорядної науки; • безсистемність у розв'язанні проблем земельної реформи; • ігнорування комплексного підходу до розвитку сільських територій у процесі земельної реформи. Усунути названі причини та розв'язати проблеми передбачається шляхом, зокрема: • визначення організаційного, економічного та землепорядного механізму розвитку земельних відносин; • забезпечення створення системи гарантування прав власності на землю та інфраструктуру ринку землі; • формування дієвої системи підвищення ефективності державного регулювання земельних відносин та управління землекористуванням	Чинне Концепція фактично визнає, що протягом 17 років земельної реформи її головні цілі не досягнуті, а завдання – виконані далеко не повною мірою. Як наслідок – Концепція фактично повторює положення багатьох документів, прийнятих раніше. <i>Закон України Про сільсько- господарську кооперативу</i>

ЗЕМЕЛЬНА ПОЛІТИКА ОЧИМА ГРОМАДЯН

Під час вибору стратегії державної земельної політики та її реалізації не можна не враховувати думки та позиції громадян, які формуються під впливом багатьох чинників: історичних традицій та досвіду, менталітету, ідеологічних впливів. Водночас громадська думка формується на основі оцінок дій влади у сфері реалізації земельної політики, рівня їх успішності та результативності (чи, навпаки, відсутності успіхів і результатів).

З метою виявлення громадської думки в зазначеній сфері соціологічна служба Центру Разумкова здійснила кілька соціологічних опитувань, результати яких наведені в цьому матеріалі¹.

Ставлення до приватної власності на землю

Загалом серед громадян України немає однозначно переважаючої позиції у ставленні до приватної власності на землю: хоча 40,2% дали позитивну відповідь на питання *“Чи повинна існувати приватна власність на землю?”* і лише 15% – негативну, ще 29,8% вважають, що повинна існувати власність лише на невеликі ділянки землі. Позицію тих, хто дотримується останньої точки зору, певною мірою можна вважати ближчою до позиції противників приватної власності на землю, ніж до позиції прихильників. Адже приватна власність лише на невеликі ділянки землі робить досить проблематичним повноцінний розвиток земельного ринку. Слід також зазначити, що порівняно з 2001р. число тих, хто однозначно підтримує ідею приватної власності на землю, помітно скоротилося – з 47% до 40,2% – за рахунок зростання частки тих, хто не визначився (частки тих, хто виступає за приватну власність лише на невеликі ділянки землі, і тих, хто проти приватної власності на землю, залишилися практично незмінними (діаграма *“Чи повинна в Україні існувати приватна власність на землю?”*)).

Якщо серед сільських і міських жителів частки тих, хто однозначно підтримує приватну власність на землю, є практично однаковими (відповідно 39,5% і 40,4%), то на селі частка тих, хто виступає за існування приватної власності лише на невеликі ділянки землі, дещо вища (відповідно 33,8% і 28,1%), і дещо меншою є частка тих, хто виступає проти приватної власності на землю (відповідно 11,9% і 16,4%).

Чим молодші респонденти, тим більш прихильні вони до ідеї приватної власності на землю – із віком їх частка знижується з 46,8% серед 18-29-річних

до 34,9% серед тих, кому 60 і більше років. Відповідно з віком зростає частка противників. Отже, ставлення до цього питання залежить від того, в який історичний період формувалася свідомість людей.

Регіональні відмінності переважно є статистично незначущими, лише на Сході дещо більше, ніж на Заході та Півдні, тих, хто вважає, що в Україні не повинно бути приватної власності на землю².

Стосовно ставлення до приватної власності на землю сільськогосподарського призначення, то незначними є частки тих, хто дотримується крайніх позицій: *“приватна власність на землю є повністю неприпустимою”* – 14,7%, *“приватна власність має бути без будь-яких обмежень”* – 7,8%. При цьому, порівняно з 2002р., частка тих, хто дотримується останньої точки зору, дещо знизилася (з 10,2% до 7,8%, діаграма *“Як Ви ставитеся до приватної власності на землю сільськогосподарського призначення?”*). Зменшилася також частка тих, хто дотримується думки, що приватна власність припустима лише для громадян України (з 34,2% до 24,8%), переважно за рахунок зростання частки тих, хто не визначився (з 6% до 14,1%). Загалом серед громадян України переважають ті, хто вважає за доцільне запровадження певних обмежень на право приватної власності на землю сільськогосподарського призначення – або лише в невеликих розмірах для тих, хто сам обробляє землю, або лише для громадян України.

Сільські жителі дещо більш прихильні до приватної власності на землю сільськогосподарського призначення для тих, хто сам її обробляє, порівняно з городянами (відповідно 40,3% і 35,8%), серед них менше її противників (відповідно 12% і 15,9%).

¹ Наведено результати опитувань, що проводилися соціологічною службою Центру Разумкова у травні 2001р. (опитано 2 000 респондентів), лютому 2002р. (2 012) і березні 2009р. (2 012). Усі опитування здійснювалися за багатоступеневу випадкову вибірку із квотним відбором респондентів на останньому етапі, що репрезентує доросле населення України за основними соціально-демографічними показниками (регіон проживання, тип і розмір населеного пункту, вік, стать). Теоретична похибка вибірки всіх опитувань не перевищує 2,3%.

² Тут і далі застосовується такий розподіл областей за регіонами: **Захід**: Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області; **Південь**: АР Крим, Одеська, Херсонська, Миколаївська області; **Схід**: Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Харківська області; **Центр**: м.Київ, Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області.

Чим молодші респонденти, тим частіше вони вважають, що приватна власність на землю сільськогосподарського призначення має бути без будь-яких обмежень, і рідше – що вона є повністю неприпустимою.

Що стосується регіональних відмінностей, то найбільшою мірою від “середньоукраїнських” показників відрізняється думка жителів Півдня. Тут найбільше (45%) тих, хто вважає, що право приватної власності на землю сільськогосподарського призначення неприпустиме лише в невеликих розмірах для тих, хто сам обробляє землю, і найменше 7,6% – тих, хто вважає це право повністю неприпустимим. Останню точку зору також рідше, ніж громадяни країни в цілому, поділяють жителі Заходу (10,7%), тоді як жителі Сходу частіше, ніж громадяни України в цілому, вважають право приватної власності на землю сільськогосподарського призначення повністю неприпустимим (18,6%).

Ставлення до запровадження вільної купівлі-продажу землі

Порівняно з 2001р., скоротилися частки тих, хто займає найбільш радикальні позиції з цього питання: “потрібно запровадити торгівлю землею без обмежень” (з 15,7% до 8,6%) і “не потрібно запроваджувати торгівлю землею” (з 37% до 28,5%), проте зросло число тих, хто вважає, що потрібно запровадити торгівлю лише невеликими земельними ділянками (з 24,8% до 29,1%), а також тих, хто дотримується думки, що потрібно запровадити торгівлю землею лише несільськогосподарського призначення (з 3,7% до 8,8%), і тих, хто вагається з відповіддю (з 8,6% до 16,2%, діаграма “*Чи потрібно в Україні запровадити вільну купівлю-продаж землі?*”).

Цілком очікувано, що ставлення до купівлі-продажу землі залежить від ставлення до приватної власності на землю. Серед тих, хто вважає, що в Україні повинна існувати приватна власність на землю, більше, ніж у середньому по масиву опитаних, тих, хто дотримується думки, що потрібно запровадити торгівлю землею без обмежень. Хоча в абсолютному вимірі їх частка все рівно не дуже велика – 20,5%. У цій групі найчастіше обирають відповідь “потрібно запровадити торгівлю лише невеликими земельними ділянками” (26,8%). Остання позиція найчастіше (52,6%) підтримується респондентами, які вважають, що повинна існувати власність на невеликі ділянки землі. А серед тих, хто виступає проти приватної власності на землю, – 85,4% проти її купівлі-продажу.

Сільські жителі більш обережно, ніж міські, ставляться до купівлі-продажу землі. Серед них, порівняно з городянами, більше тих, хто вважає, що не потрібно запроваджувати торгівлю землею, і менше тих, хто підтримує торгівлю землею без обмежень та торгівлю невеликими ділянками. Це можна пояснити тим, що сільські жителі, рівень доходів яких нижчий, ніж міських, побоюються, що на ринку землі вони виявляться неконкурентоспроможними.

Що стосується відмінностей між регіонами, то насамперед слід вказати на вищу, ніж в інших регіонах,

частку опитаних жителів Півдня, які виступають за запровадження торгівлі лише невеликими земельними ділянками (40,6%), а також вищу частку противників запровадження торгівлі землею в Центрі та на Сході, порівняно з Півднем і Заходом.

Чим молодші респонденти, тим більше серед них прихильників “необмеженої” торгівлі землею, і менше – категоричних противників.

Тих, хто ставиться негативно до можливості купівлі-продажу землі сільськогосподарського призначення, дещо більше, ніж тих, хто відповів, що не потрібно запроваджувати торгівлю землею (відповідно 34,5% і 28,5%). При цьому їх число дещо зросло, порівняно з 2002р. (з 31,4% до 34,5%). Знизилася частка тих, хто допускає таку можливість після формування в Україні широкого прошарку заможних громадян (з 11,5% до 6,4%), а також частка тих, хто вважає, що купівля-продаж землі має бути запроваджена негайно та без обмежень для фізичних і юридичних осіб України (з 14,9% до 8,1%), за істотного зростання частки тих, хто не визначився (з 7,9% до 18,3%, діаграма “*Як Ви ставитеся до можливості купівлі-продажу землі сільськогосподарського призначення?*”). Чим молодші респонденти, тим менше тих, хто ставиться негативно до можливості купівлі-продажу землі сільськогосподарського призначення.

Частка тих, хто ставиться негативно до можливості купівлі-продажу землі сільськогосподарського призначення, найвища на Сході, тоді як на Заході найчастіше висловлюється позитивне ставлення за умови, що буде створена необхідна нормативно-правова база щодо оцінки земель (39,5%), на Півдні дещо частіше, ніж по країні в цілому, висловлюється позитивне ставлення за умови формування широкого прошарку заможних громадян.

Що стосується мораторію на продаж сільськогосподарських земель, то значна частина респондентів не має сформованого ставлення до цієї проблеми: 19,7% опитаних взагалі нічого про це не знають, 12,3% – не визначилися, а 14,8% висловили нейтральне ставлення (діаграма “*Як Ви ставитеся до мораторію (заборони) на продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення, який діє зараз в Україні?*”). Однак, частка тих, хто позитивно ставиться до мораторію, більш ніж удвічі перевищує частку тих, хто ставиться негативно (відповідно 36,6% і 16,6%). При цьому, сільські жителі висловлюють позитивне ставлення до нього частіше, ніж городяни (відповідно 41,1% і 34,6%).

Частіше позитивне ставлення до мораторію висловлюють жителі Сходу та Півдня, порівняно з Центром і Заходом. Молодь позитивне ставлення висловлює рідше, ніж представники старших і середніх вікових груп.

Опитані дещо частіше висловлюють думку, що надання землі у власність (у т.ч. продаж) у межах міст повинно бути заборонено (32,9%), тоді як протилежної точки зору дотримуються 27,5% (діаграма “*Надання землі у власність (у т.ч. продаж) у межах міст повинно бути дозволено чи заборонено?*”). При цьому,

противники надання у власність міської землі переважають саме серед жителів міст, тоді як на селі частки противників і прихильників статистично значуще не відрізняються. Такі настрої міського населення, найімовірніше, є наслідком певних негараздів, що характерні під час надання земельних ділянок у містах і насамперед пов'язані з ущільненою забудовою житлових кварталів міст, намаганням забудовників отримати земельні ділянки за рахунок земель природно-заповідного фонду та інших об'єктів загального користування (в т.ч. рекреаційної зони і спортивних майданчиків).

На Заході і Сході частки тих, хто виступає за заборону, і тих, хто виступає за дозвіл надання у власність міської землі, статистично значуще не відрізняються, на Півдні дещо більше тих, хто виступає за дозвіл надання міської землі у власність, а в Центрі помітно переважають ті, хто виступає за заборону.

Чим молодші респонденти, тим вища серед них частка тих, хто виступає за дозвіл надання у власність міської землі.

Оцінка громадянами земельної політики держави

До земельної політики, що здійснюється владою, висувається багато зауважень, адже до цього часу не наведений лад у сфері земельних відносин. Задекларовані Урядом, Президентом і Парламентом України заходи щодо земельної реформи в державі виконуються досить повільно. Не приймаються закони “Про ринок землі”, “Про Державний земельний кадастр”, “Про Державний іпотечний банк” та багато інших.

Та й за загальної негативної оцінки громадянами дій влади в усіх сферах безпідставно було б очікувати позитивної оцінки земельної політики, яку вона проводить. Позитивну оцінку висловили лише 5,5% опитаних, тоді як негативну – 34,8% (діаграма “Як Ви оцінюєте нинішню земельну політику в Україні?”). 27,7% опитаних взагалі нічого про таку політику не знають, що не дивно, зважаючи на те, що Верховна Рада не затвердила жодної Державної програми у сфері земельних відносин, а на фінансування земельної реформи у 2009р. з Державного бюджету виділено Держкомзему лише 7,3 млн. грн.

Жителі сіл оцінюють земельну політику влади гірше, ніж міські жителі (відповідно 40,5% і 32,3%).



Частіше негативно про земельну політику держави висловлювалися жителі Заходу та Півдня країни (відповідно 40,5% і 38,7%), порівняно з жителями Центру і Сходу (31,8% і 32,6%, відповідно). Дещо рідше негативізм в оцінці державної земельної політики висловлює молодь.

Майже половина (48,7%) респондентів вважають, що внаслідок проведення аграрної реформи матеріальне становище жителів села погіршилося. І частка таких зросла, порівняно з 2001р., на 10% (діаграма “Чи змінилося матеріальне становище жителів села внаслідок проведення аграрної реформи?”). Особливо часто такої точки зору дотримуються жителі Центру (59%), найрідше – жителі Заходу (37,1%).

Частка ж тих, хто вважає, що матеріальне становище покращилося, знизилася майже втричі (з 9,2% до 3,3%). При цьому, більшість (53,5%) жителів села вважають, що їх матеріальне становище внаслідок проведення аграрної реформи погіршилося.

Цілком очікувано, що респонденти оцінюють земельну політику в Україні залежно від того, які наслідки, на їх думку, аграрна реформа мала для селян. Так, серед респондентів, які вважають, що матеріальне становище селян внаслідок аграрної реформи погіршилося, 46,2% оцінюють земельну політику в Україні негативно, тоді як серед тих, хто дотримується думки, що їх становище покращилося або, принаймні, не змінилося – 27,7%. Хоча, навіть серед тих, хто вважає, що становище селян покращилося, лише 18,5% оцінюють земельну політику позитивно (серед тих, хто вважає, що воно не змінилося – 5,2%, серед тих, хто вважає, що погіршилося – 4,6%).

Ситуація на ринку землі та рівень ознайомлення з нормами чинного законодавства

Ситуацію на ринку землі певною мірою характеризує та обставина, що 11,4% всіх опитаних зазначили, що вони є користувачами земельної ділянки без оформлення документів (діаграма “Стосовно землі як об'єкта господарювання Ви є...?”). Серед сільських жителів таких виявилось 16,1%, серед міських – 9,3%. Частка тих, хто користується землею без належного оформлення документів, є приблизно однаковою в усіх групах респондентів, виділених за рівнем доходу.

При цьому власниками акта на право власності на землю частіше є представники групи з відносно високими доходами (тих, які відповіли, що їх родина в цілому живе забезпечено), а частка “постійних користувачів земельної ділянки”, навпаки, зростає зі зниженням рівня доходів. Це дозволяє висунути припущення, що низькі доходи є чинником, який перешкоджає здійсненню приватизації землі, яка перебуває в постійному користуванні (особливо коли це стосується приватизації присадибних земельних ділянок).

За досить високого рівня поширення використання землі без оформлення документів лише 11,4% респондентів зазначили, що їм відомі випадки застосування штрафних санкцій за використання земельної ділянки з порушенням законодавства (діаграма “Чи відомо Вам про випадки застосування штрафних санкцій за використання земельної ділянки з порушенням земельного законодавства?”). При цьому, серед тих, хто

сам користується землею без належного оформлення документів, ця частка є практично такою ж низькою (13,2%).

Досить низьким залишається рівень ознайомлення з нормами чинного земельного законодавства – лише 3,2% опитаних відповіли, що добре знайомі з нормами земельного законодавства, 41,4% – ознайомлені частково, а понад половини (51,8%) – взагалі не знайомі із земельним законодавством (діаграма “Чи знайомі Ви з нормами чинного земельного законодавства України?”).

На підставі наведеного вище можна констатувати наступне.

Стосовно ставлення до проблем, пов'язаних зі здійсненням земельної політики, громадяни висловлюють різні, часто суперечливі позиції, що певною мірою відбиває суперечливість процесів, які відбуваються в цій сфері. При цьому, є підстави вважати, що саме недоліки у здійсненні земельної політики призводять до зниження протягом останніх років рівня підтримки процесів ринкових реформ у земельній сфері.

Загалом, можна констатувати “обережне” ставлення українців до великого землеволодіння, значною мірою через побоювання, що великі землевласники отримають значний вплив і

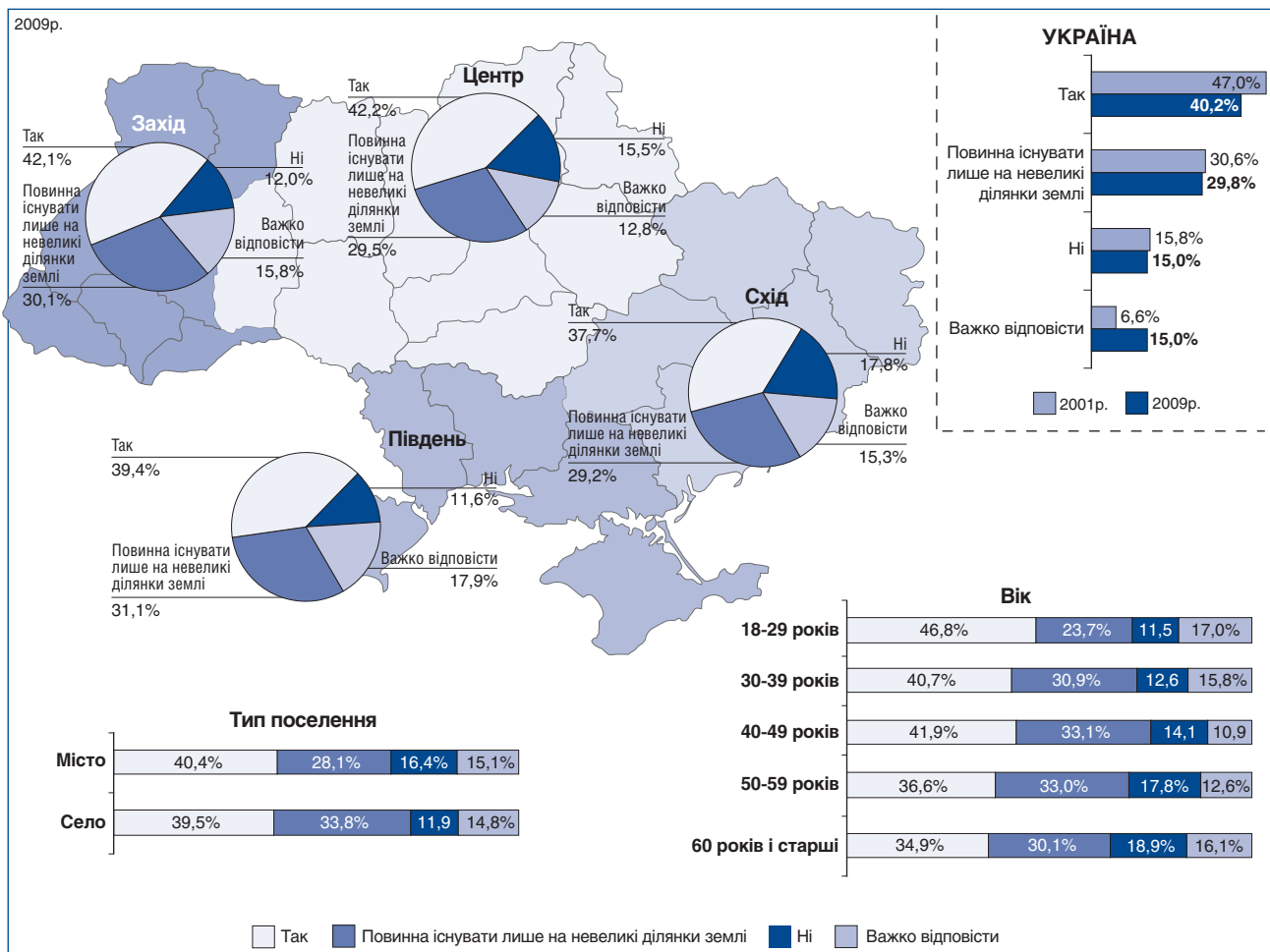
диктуватимуть свої умови не лише жителям регіону, де розміщена їх власність, але й місцевим органам влади. Проявом цього, зокрема, є висока підтримка запровадження певних обмежень на право приватної власності на землю сільськогосподарського призначення – або лише в невеликих розмірах для тих, хто сам обробляє землю, або лише для громадян України.

Сільські жителі більш обережно, ніж міські, ставляться до купівлі-продажу землі. Це може бути пояснено тим, що сільські жителі, рівень доходів яких нижчий, ніж міських, побоюються, що на земельному ринку вони виявляться неконкурентоспроможними.

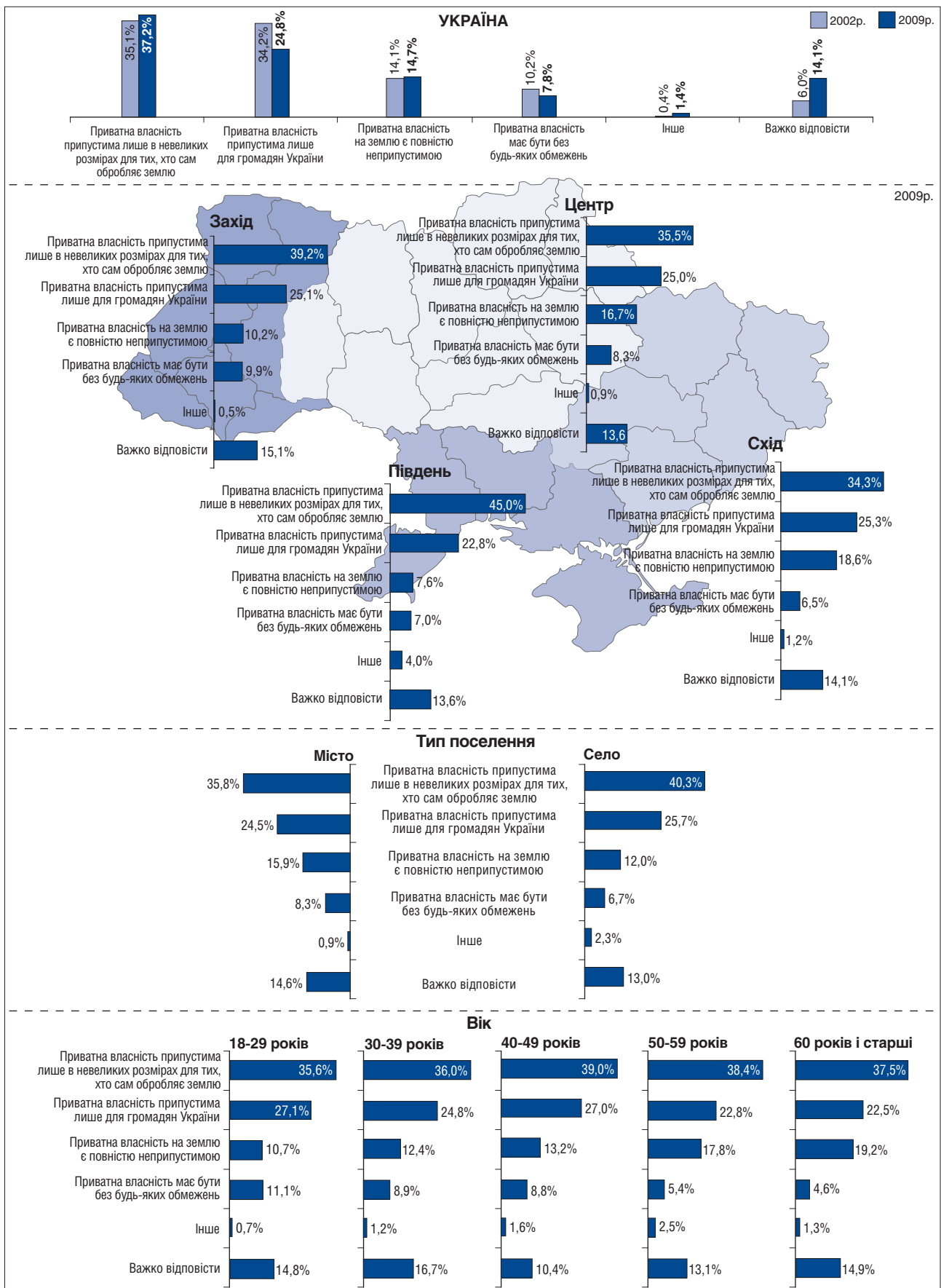
Значна роль у визначенні ставлення до того, якою має бути стратегія земельної політики, належить стереотипам, що формувалися і продовжують формуватися під ідеологічним впливом. Це підтверджується відмінностями в позиціях молодшого та старшого поколінь, свідомість яких формувалася в різних суспільних умовах.

Загалом, результати дослідження дозволяють стверджувати, що ставлення громадян до проблем розвитку ринку землі значною мірою формується й надалі формуватиметься залежно від того, наскільки послідовними, прозорими та успішними будуть дії влади в цій сфері.

Чи повинна в Україні існувати приватна власність на землю?
% опитаних

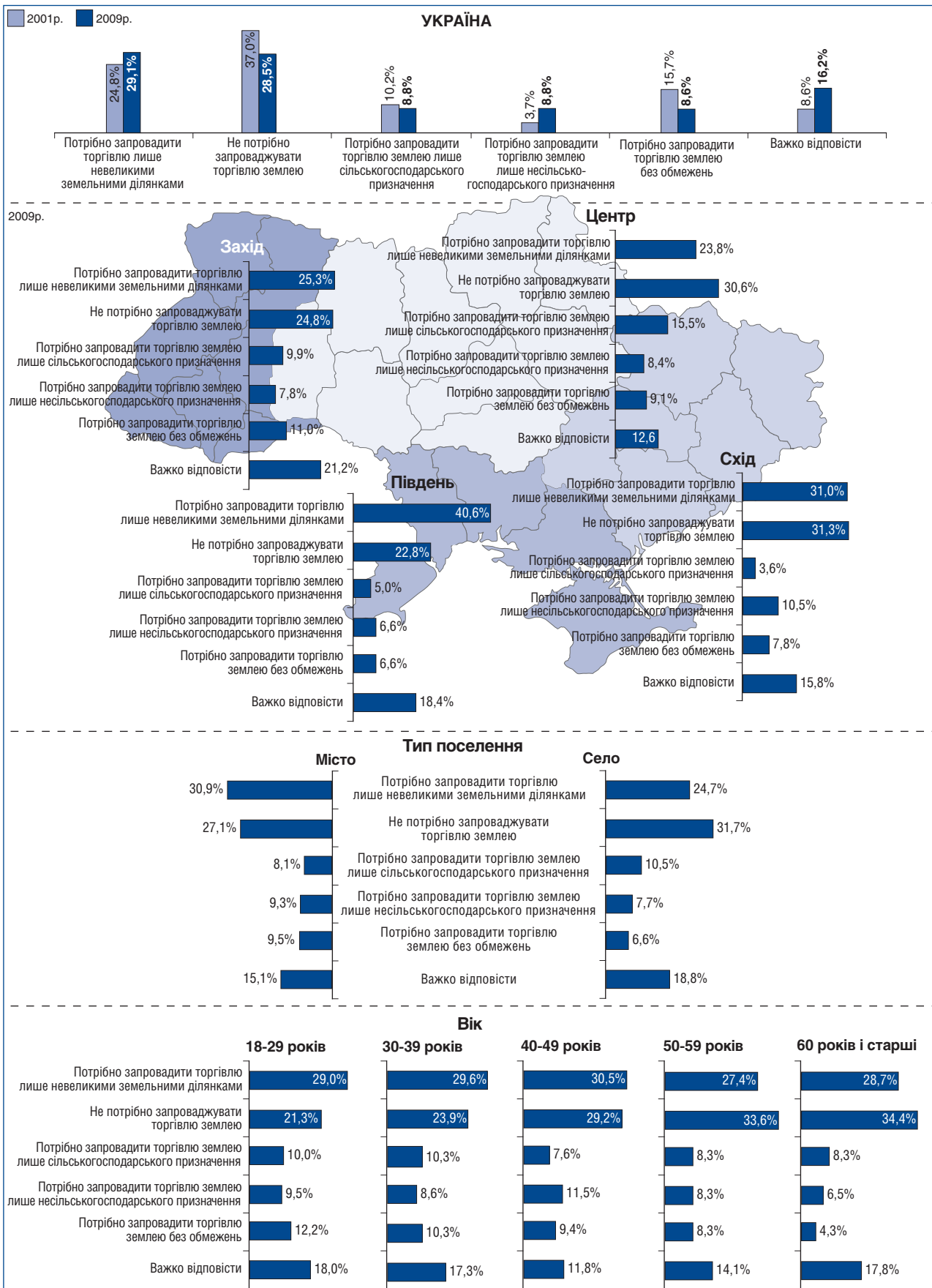


Як Ви ставитеся до приватної власності на землю сільськогосподарського призначення? % опитаних

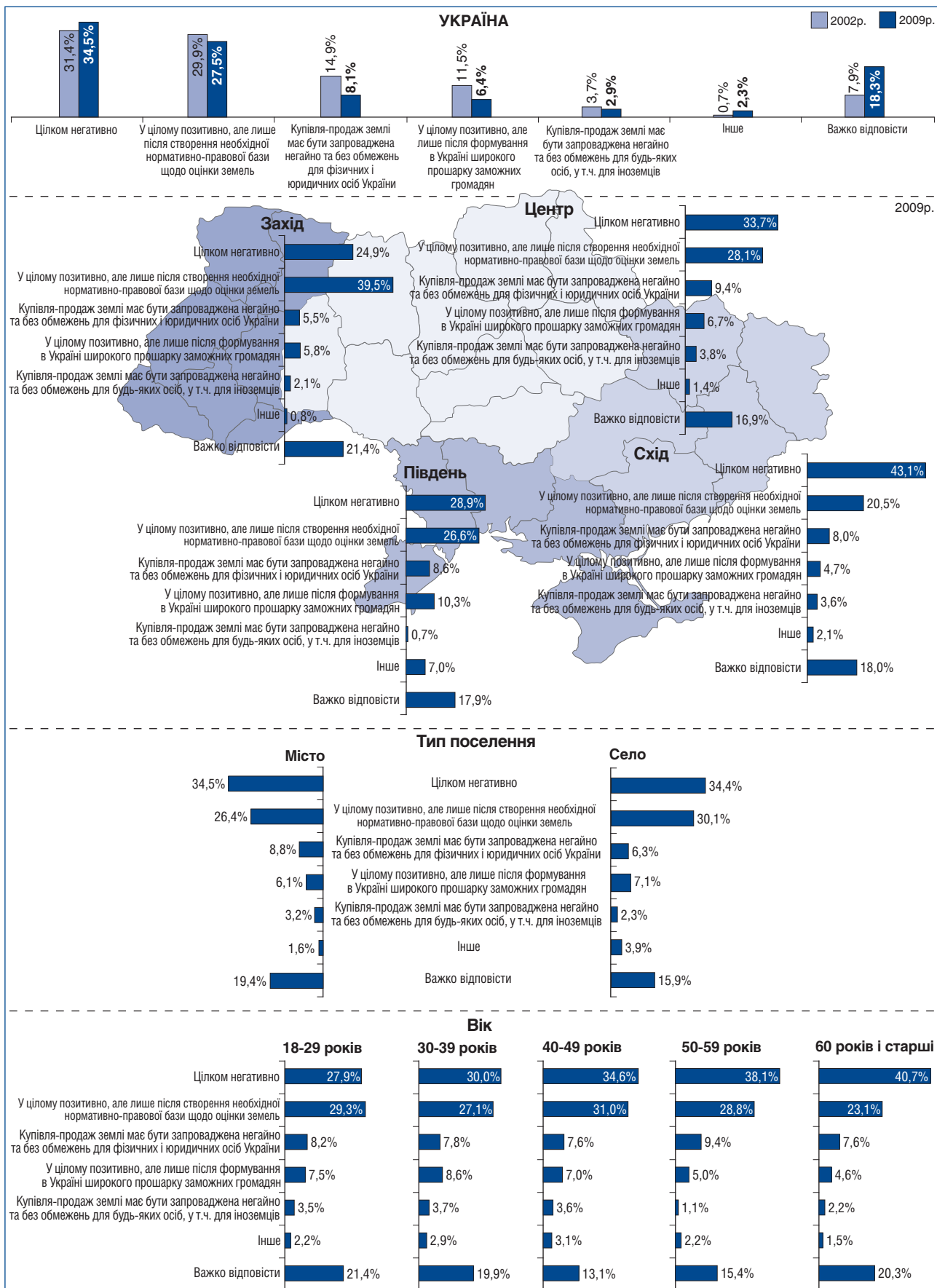


Чи потрібно в Україні запровадити вільну купівлю-продаж землі?

% опитаних

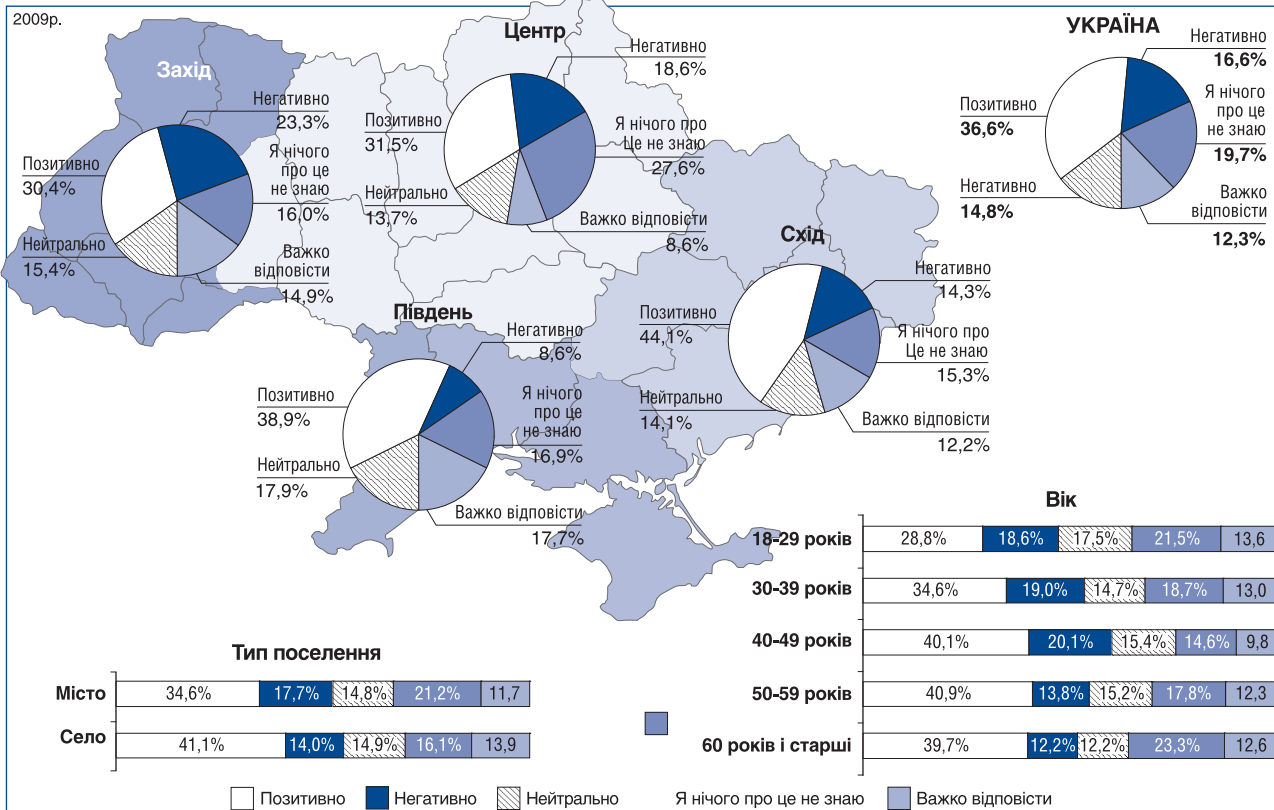


Як Ви ставитеся до можливості купівлі-продажу землі сільськогосподарського призначення?
% опитаних



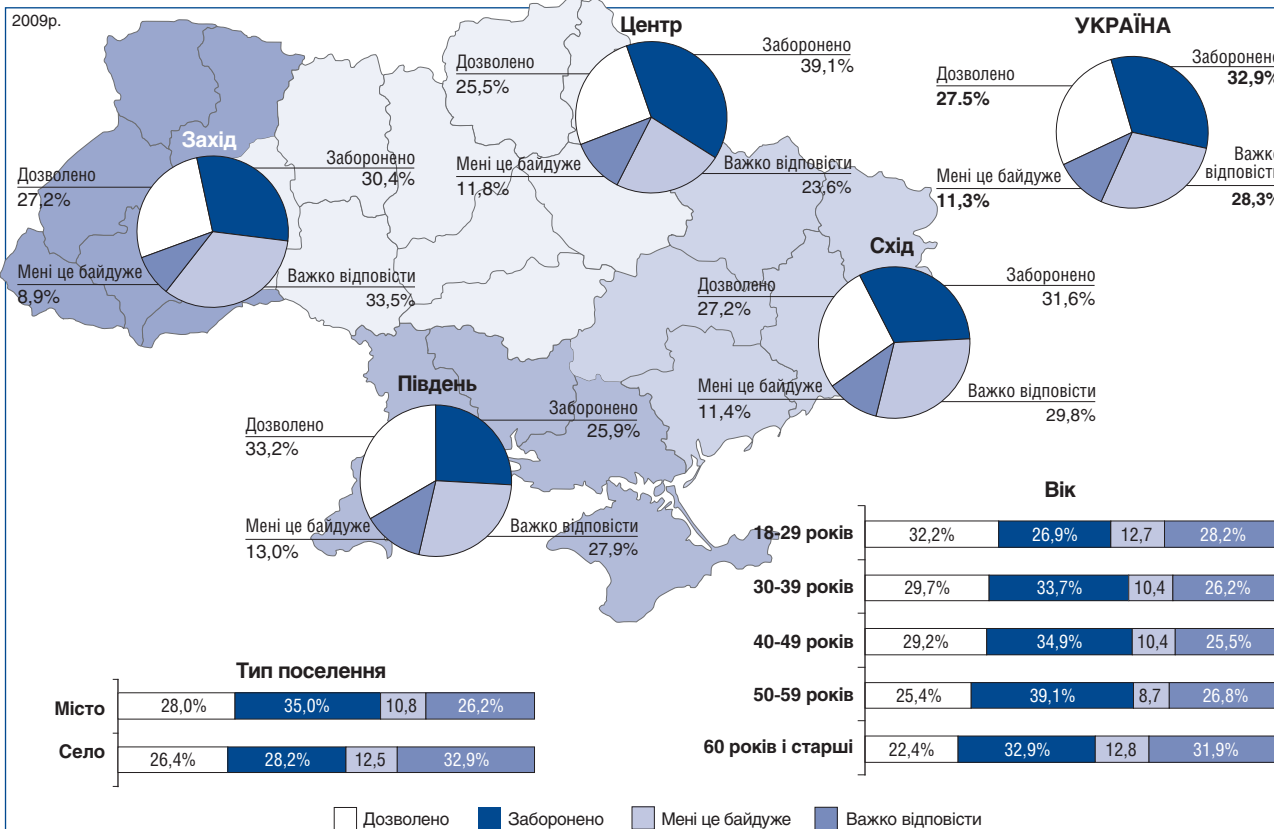
Як Ви ставитесь до мораторію (заборони) на продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення, який діє зараз в Україні?

% опитаних



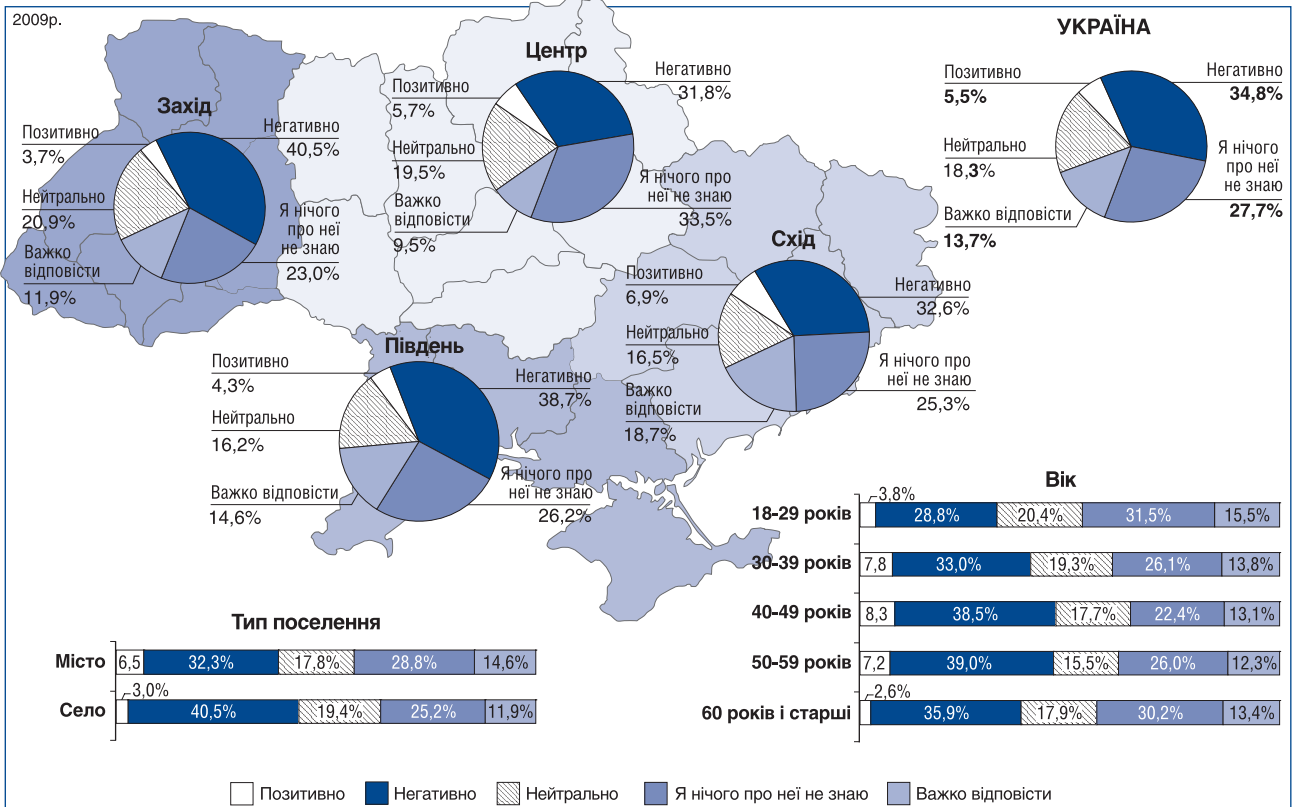
Надання землі у власність (у т.ч. продаж) у межах міст повинно бути дозволено чи заборонено?

% опитаних



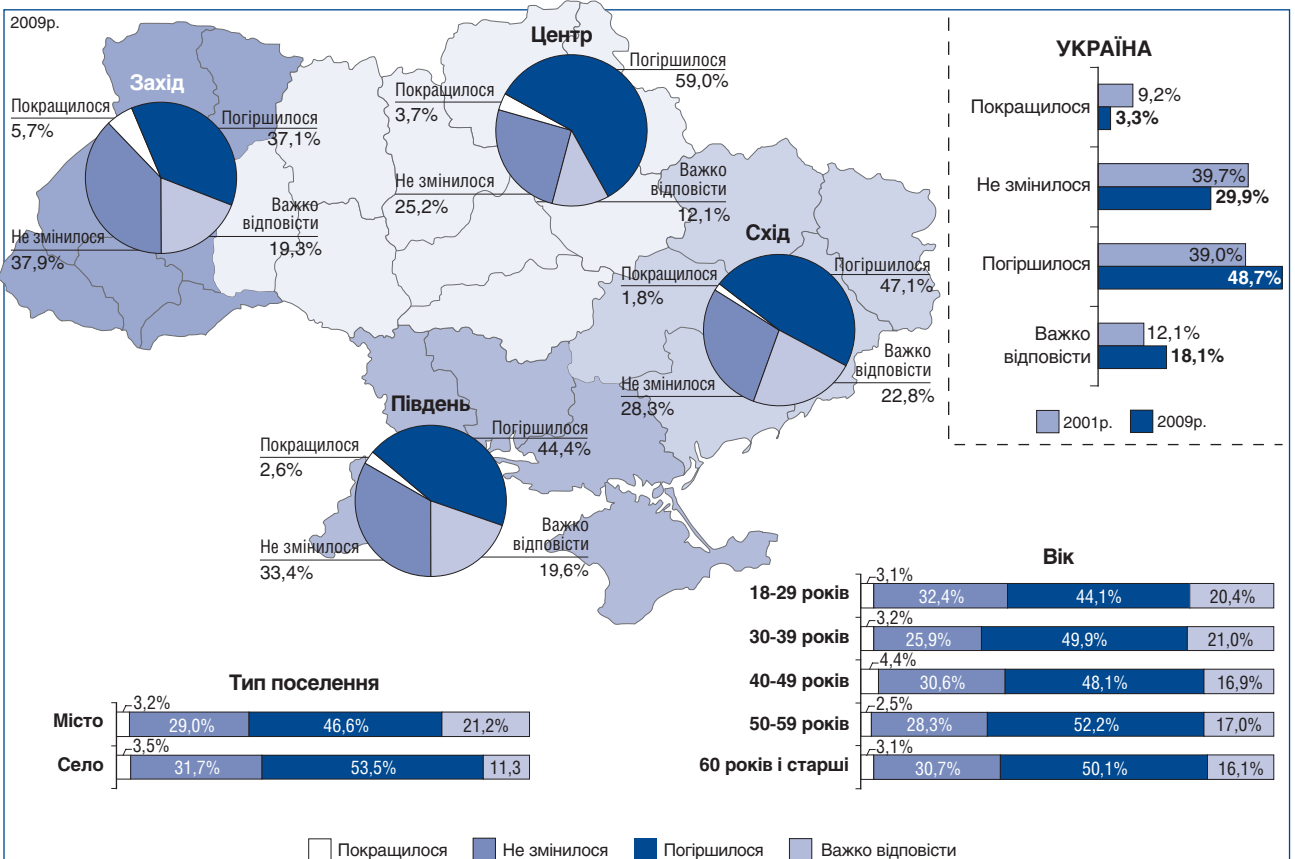
Як Ви оцінюєте нинішню земельну політику в Україні?

% опитаних



Чи змінилося матеріальне становище жителів села внаслідок проведення аграрної реформи?

% опитаних



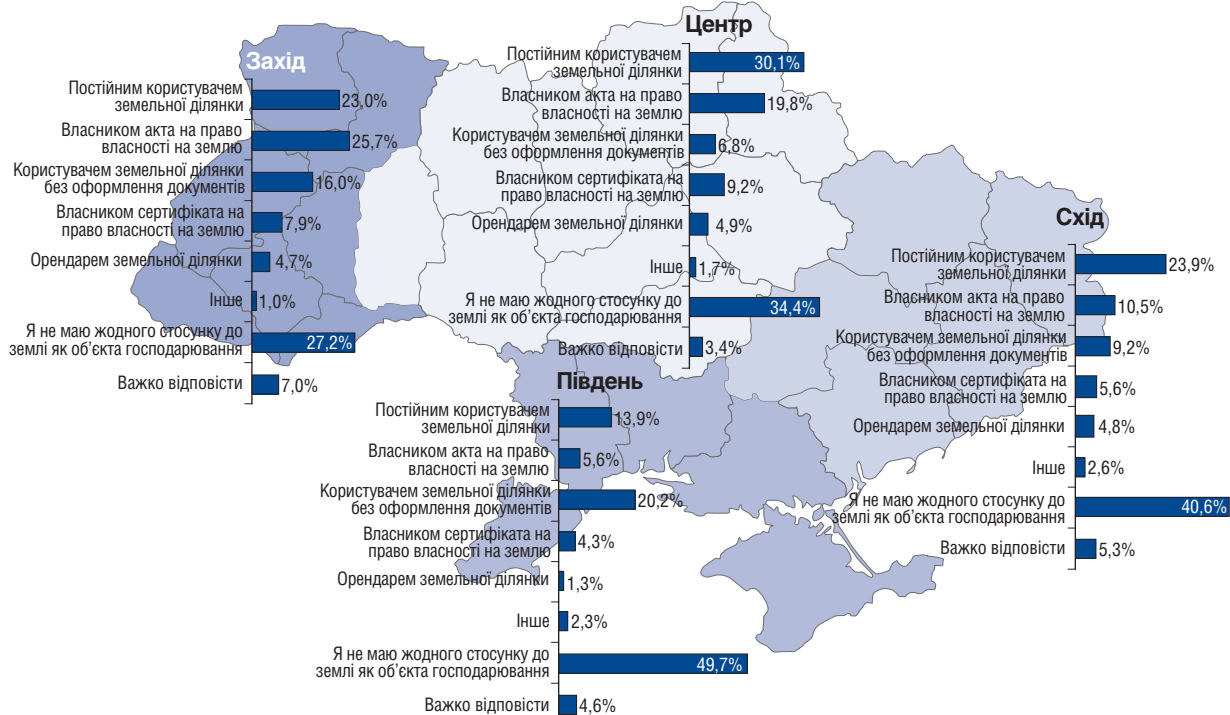
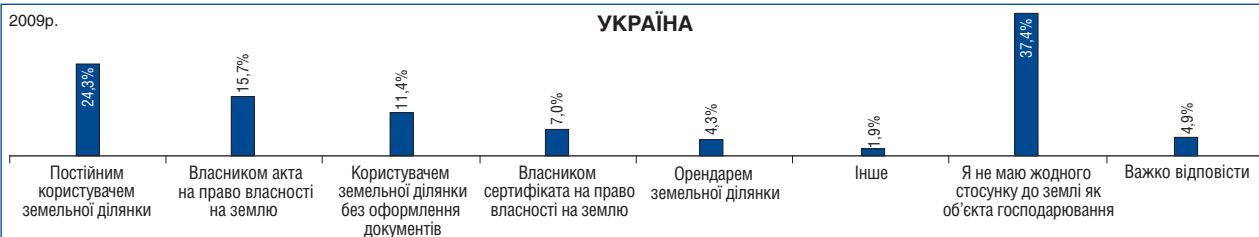


Стосовно землі як об'єкта господарювання Ви є...?*

% опитаних

2009р.

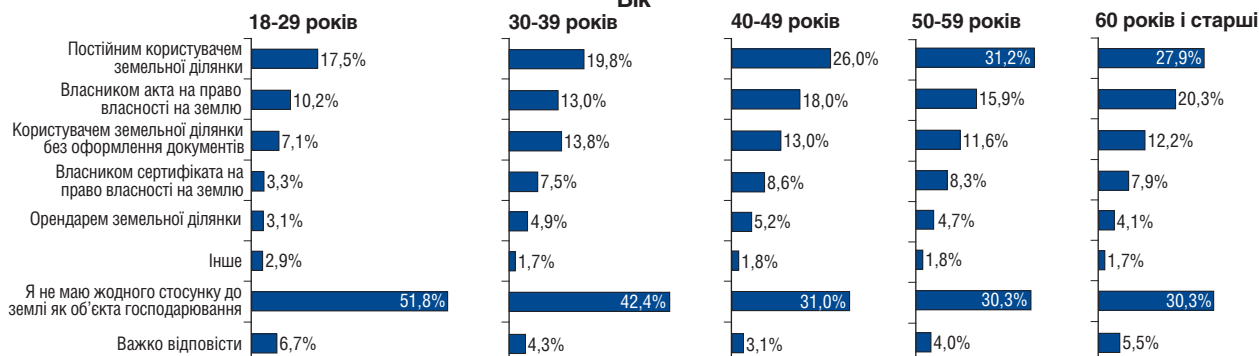
УКРАЇНА



Тип поселення



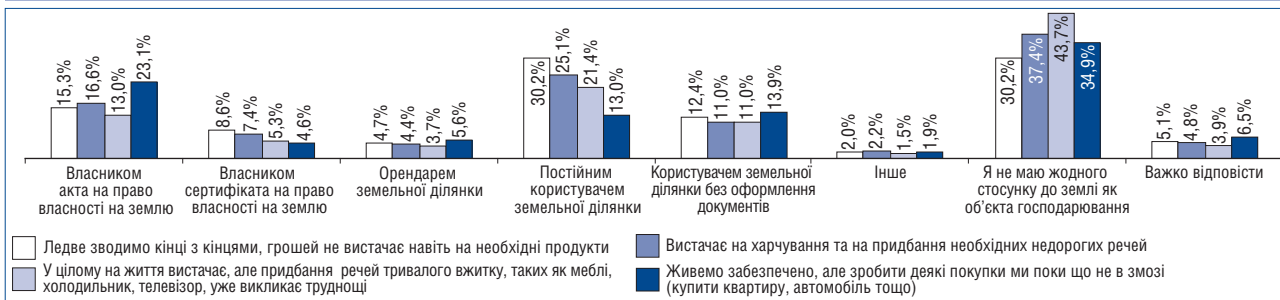
Вік



* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Стосовно землі як об'єкта господарювання Ви є...?*

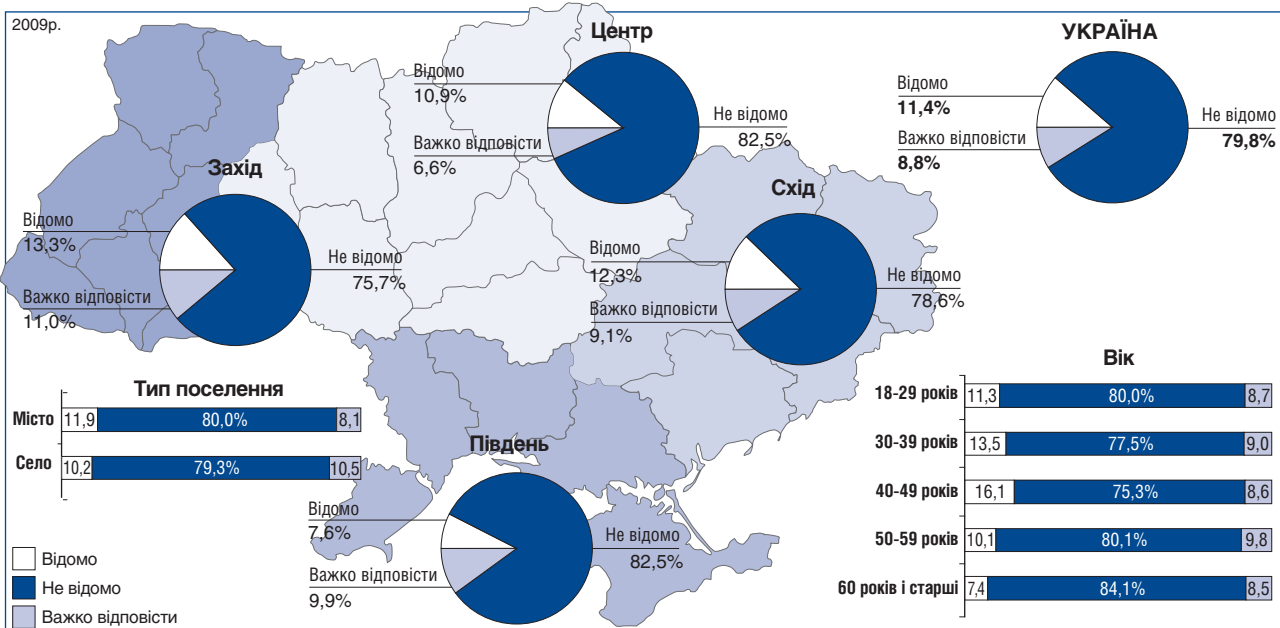
% опитаних, залежно від рівня добробуту респондента



* Дані стосовно тих, хто обрав варіант відповіді "ми можемо собі дозволити придбати практично все, що хочемо" не наводяться через вкрай малу чисельність цієї групи (чотири респонденти).

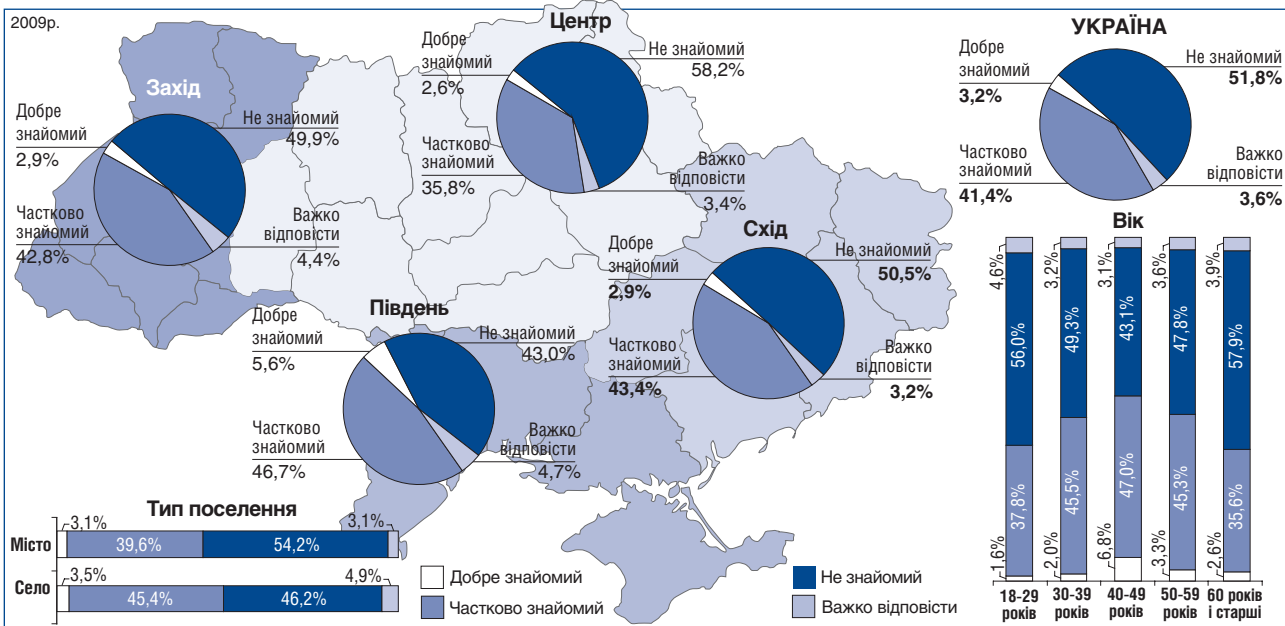
Чи відомо Вам про випадки застосування штрафних санкцій за використання земельної ділянки з порушенням земельного законодавства?

% опитаних



Чи знайомі Ви з нормами чинного земельного законодавства України?

% опитаних



ПРОБЛЕМИ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ І ШЛЯХИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ: ПОЗИЦІЇ ЕКСПЕРТІВ

З метою об'єктивної оцінки земельної політики України Центр Разумкова звернувся до фахівців-практиків з проханням відповісти на кілька питань стосовно нинішнього стану державної земельної політики, законодавчого забезпечення, можливих шляхів покращення ситуації у сфері земельних відносин.

Узагальнення отриманих відповідей свідчить про те, що експерті оцінки нинішньої державної земельної політики є переважно негативними. Нагальною потребою є розробка цілісної, послідовної, науково обгрунтованої стратегії розвитку земельних відносин та ефективного використання земельного фонду України, оптимізація законодавчого забезпечення, запровадження належного управління українськими земельними ресурсами.



Олександр БОРОВИК,
директор агрофірми "Авангард А"
Коропського району
Чернігівської області

Чи влаштовує Вас нинішній стан державної земельної політики? Зокрема, чи достатнім є законодавче забезпечення земельних відносин в Україні?

У процесі земельної реформи всупереч здоровому глузду та народній мудрості "сім раз відмір...", в Україні великі поля розділили майже на сім мільйонів шматочків, куди потрапили і крутосхили, і заболочені природоохоронні землі, і землі запасу – землі для майбутніх поколінь. А головне – земля так і не належить тим, хто її обробляє, хоча тіньовий ринок землі росте, як на дріжджах.

Доречно сказати про "рівноправних" учасників пропонованого "вільного" земельного ринку, з точки зору їх спроможності купити цю саму землю. Насамперед, це працездатні селяни, в т.ч. ті, хто має паї чи особисті селянські господарства та переважна більшість дрібних фермерів, які хочуть збільшити розмір господарства до ефективного та вести й розвивати сільськогосподарське виробництво – всі вони майже не матимуть можливості купити землю, а відтак, розвивати господарство. Друга категорія – це приватні господарські структури, створені керівниками чи спеціалістами колективних сільськогосподарських підприємств, які проживають і працюють у селі – лише окремі з них зможуть прикупити землі. Третя категорія – так звані інвестори, в т.ч. іноземці чи підставні особи, які вже орендують переважну

більшість паїв і з нетерпінням очікують на скасування мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, та багато інших ділків, включаючи банківських. За таких умов, застосовувати ринкові земельні відносини, які діють у Європі чи Америці, на що часто посилаються наші "реформатори", без створення дієвих систем і механізмів захисту національних інтересів – є не лише шкідливим, але й злочинним.

Лихоманка орендних відносин у сільськогосподарському виробництві вийшла з-під контролю. Такі "оренди", живлячи надії на легке здобуття за тіньовими схемами права власності на землі, часто виливаються в рейдерські дії.

У цілому, можна стверджувати, що в Україні досі не визначена мета земельної політики, а відтак – першочергові заходи з подальшого здійснення земельної реформи.

Якою має бути стратегія земельної політики України?

Знаючи думки та настрої селян, враховуючи дефіцит коштів і беручи до уваги відсутність належної законодавчої та нормативно-правової бази, Всеукраїнський Союз сільськогосподарських підприємств вважає передчасним нав'язування і штучне підштовхування ринку земель сільськогосподарського призначення.

Його запровадженню має передувати наступне:

- впровадження комплексних і системних радикальних заходів, спрямованих на стабільність ринкових земельних відносин і ринку земельних ділянок функціонального призначення;
- формування системи захисту прав усіх суб'єктів права власності, користування та розпорядження землею, включаючи державу та територіальні громади;
- врегулювання відносин власності з виправленням помилок, допущених у процесі реформувань;
- створення умов для раціонального та ефективного природокористування, а також ґрунтове

впорядкування органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань земельних ресурсів і посилення кримінальної відповідальності за порушення чинного законодавства, особливо вимог мораторію на відчуження землі під час його дії та ряд інших заходів, які лише в комплексі дадуть відповідь на проблеми, в т.ч. на поставлені Урядом завдання;

- запровадження механізмів, за яких перші продажі земельних ділянок сільськогосподарського призначення, а також зміна цільового призначення проходили б через відповідну державну установу.

Зараз аграрії перебувають у складному фінансовому становищі, відсутність у них відповідних коштів для купівлі земель сільськогосподарського призначення після скасування мораторію призведе до краху вітчизняних сільгосптоваровиробників.

Зважаючи не це, **необхідно продовжити мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення до створення належної нормативно-правової бази, відповідних інституцій з регулювання ринку землі, сприятливих умов і реальних можливостей селян і сільськогосподарських підприємств для пріоритетного придбання ними земельних ділянок.**

Для покращення ситуації потрібно Уряду разом із самоврядними селянськими організаціями розробити та внести на розгляд Парламенту пропозиції про створення передумов для першочергового придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення вітчизняними підприємствами, передбачивши надання їм довгострокових – терміном до 20 років – безвідсоткових кредитів, з відстрочкою їх погашення на три роки. Невідкладно прийняти закони “Про державний земельний кадастр”, “Про державний земельний іпотечний банк”, “Про ринок земель” та інші.

Що необхідно зробити для покращення земельних відносин в Україні?

Розпочати, *по-перше*, проведення комплексного державного землеустрою та землевпорядкування одночасно по всій території України, формуючи державні земельно-кадастрові, реєстраційні та геоінформаційні системи, *по-друге*, здійснення широко-масштабних заходів з раціонального використання та охорони ґрунтів і меліорації земель.

Для цього **необхідно створити при Міністерстві аграрної політики України єдиний уповноважений орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів сільськогосподарського призначення.**

Необхідно законодавчо запровадити механізми ефективної протидії тіньовому продажу земель сільськогосподарського призначення.

Щоб не допустити заниження реальної вартості родючих земель під час продажу та захистити насамперед громадян, яким подаровано земельні паї, потрібна неординарна та системна робота всіх гілок влади. Методику експертної грошової оцінки земельних ділянок має вдосконалювати спеціальна робоча група фахівців, яка готуватиме необхідні пропозиції із врахуванням наведеного вище. При цьому, вважаємо, що експертна грошова оцінка земельних ділянок має встановлювати вартісні показники української землі на рівні європейських, а можливо, й вищих цін.

В Україні необхідно створити умови та реальні механізми, щоб діяльність господарів ґрунтувалася

на високоморальних і культурних цінностях та орієнтувалася на новітні високопродуктивні технології виробництва екологічно чистої (органічної) продукції.

При цьому, Кабінету Міністрів необхідно вирішити питання насамперед стосовно:

- формування спеціального банку даних про землю через створення геоінформаційних систем;
- здійснення державної реєстрації земельних ділянок і нерухомого майна, пов'язаного з ними, і прав власності на них (єдина державна реєстраційна система), а також забезпечення та гарантування від імені держави прав власності;
- координації і контролю за станом забезпечення використання та охорони землі з точки зору забезпечення національних інтересів;
- надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності і використання в національних інтересах, а також в інтересах фізичних і юридичних осіб;
- володіння, користування та розпорядження надходженнями від земельної ренти як складової економічного механізму реалізації нової стратегічної національної політики природоохоронних та економічних відносин;
- реалізації державної політики з роздержавлення земель та утвердження відносин власності на користь громадян України. ■



Михайло ГЛАДІЙ,
президент Національної сільсько-
господарської палати України

Чи влаштовує Вас нинішній стан державної земельної політики? Зокрема, чи достатнім є законодавче забезпечення земельних відносин в Україні?

Якщо відповісти стисло, то, мабуть, не знайдеться в Україні не лише політика, чиновника, службовця будь-якого рівня, не кажучи вже про тих, хто має у власності землю, кого б задовольняла нинішня земельна політика. А якщо більш точно – то як може задовольняти чи не задовольняти те, чого, по суті, немає? Адже не можна назвати збалансованою і стабільною політикою купу законодавчих актів і навіть Земельний кодекс, на додаток з безліччю президентських указів, урядових постанов, наказів, різних програм, проектів (у т.ч. за участю іноземних експертів і міжнародних фінансових структур), розроблених, прийнятих, ухвалених і виданих у цій сфері. А чітко визначеного, фінансово обґрунтованого, експертно оціненого, виваженого та продуманого до деталей і строків – такого стратегічного документа немає. Та й немає поки політичної волі його приймати.

Тому вже багато років земельна політика є заручницею вищої влади та перебуває у трикутнику: Президент – Верховна Рада – Уряд. Вирватися звідти вона ніяк не може. А тому всі рішення, починаючи від майже щорічної реорганізації головного координатора земельної політики – Державного комітету із земельних

ресурсів, і закінчуючи різними кадровими призначеннями, як у центрі, так і в регіонах, мали більше кон'юнктурний, ніж системний і державницький характер. За основу прийнятих політичних рішень, у т.ч. і безглузких кадрових ротацій, бралася не фаховість, а партійна доцільність, точніше належність до тієї чи іншої партійної структури. Причому, як справедливо зауважують спеціалісти цієї справи, які земельним питанням віддали десятки років, на догоду тому чи іншому вищому чиновнику буквально “перетрушується” не лише вища управлінська ланка, але й змінюється сама система, і місця професіоналів посідають люди, які не мають ні профільної освіти, ні досвіду роботи в земельних органах. Саме цим було завдано непоправної шкоди цій вкрай важливій структурі.

Це з одного боку, а з іншого – саме завдяки цим безглузким реорганізаціям, вона стала найбільш корумпованою, втратила довіру громадян через відверте хабарництво, непрозорість і заплутаність різних схем вирішення земельних питань. У результаті – сьогодні суди буквально завалені скаргами. І серед тих, кого позивачі називають головними винуватцями, – політики та чиновники, які земельні питання перетворили на власний чи корпоративний політичний бізнес.

Саме через це насамперед гальмується й рух земельного законодавства. За останні два роки практично не прийнято жодного суттєвого закону, який хоча б наблизився до розв'язання гордієвих вузлів. Серед них – два закони, від яких насамперед залежать зміни не лише в земельній політиці держави, але й наближення її до світових і європейських стандартів. Це закони “Про ринок землі” і “Про державний земельний кадастр”. Склалося враження, що легше було прийняти Конституцію, ніж внести на обговорення Парламенту проекти цих законів. Причина очевидна – закладені в цих документах положення не збігаються з особистими амбіціями багатьох політиків.

Якою має бути стратегія земельної політики України?

Кожна стратегічна програма насамперед має передбачати конкретну мету, а не просто складатися з набору різних цифр і фактів. **Головною метою земельної політики має бути стабільність та ефективність функціонування системи сільськогосподарського землекористування, зорієнтованої на вирішення питань продовольчої безпеки країни та досягнення добробуту сільських громад і територій.** Нинішня земельна політика зорієнтована, образно кажучи, на розкидання каміння, а не його збирання. Точніше – на розбазарювання земель, а не їх захист, охорону, ефективне використання, підвищення родючості тощо.

З мети, яку я назвав, випливають і головні завдання. Це має бути безперервний процес, розрахований на перспективу за роками та регіонами, оскільки йдеться про землю – наше головне багатство. На жаль, назвати її так сьогодні можна лише декларативно та політично, тому що економічної користі від того, що земельний фонд України складає 60,4 млн. га (в т.ч. 41,8 млн., або 69,2% – земель сільськогосподарського призначення, з яких 32,5 млн. га ріллі, або 53,8% загальної площі країни) – державний бюджет поки що не відчуває. І це при тому, що за площею сільськогосподарських угідь на одного жителя (0,85 га) Україна поступається лише Канаді, США та Росії. За раціональної структури землекористування та відповідного наукового та ресурсного забезпечення, наша держава здатна виробляти продуктів харчування на 140-150 млн. осіб. Сьогодні середній прибуток на гектар ріллі у країнах ЄС

становить близько €500. Ефективне використання української ріллі могло б приносити сукупний прибуток у сумі €16 млрд.

Я не випадково навів ці цифри. Це наш орієнтир на найближчі 5-10 років. І саме на забезпечення виходу на ці показники має бути спрямована земельна політика держави. А це цілий комплекс взаємопов'язаних питань: від відведення землі до екологічної та продовольчої безпеки.

Якщо стисло, то головними стратегічними завданнями мають бути:

- (1) раціоналізація сільськогосподарського землекористування для підвищення ефективності віддачі земельно-ресурсного потенціалу;
- (2) завершення залучення землі до економічного обігу як фактору стабілізації економіки АПК;
- (3) завершення трансформації земельних відносин в АПК відповідно до вимог ринкової економіки;
- (4) всебічна державна підтримка заходів, спрямованих на охорону земель і відтворення родючості ґрунтів;
- (5) підвищення екологічної стабільності сільських територій.

Саме ці питання й мають бути п'ятьма основними блоками майбутньої національної програми (доктрини) земельної політики.

Що необхідно зробити для покращення земельних відносин в Україні?

Продовжуючи попередню думку, хочу сказати, що **насамперед слід вивести землю з політичного ринку та спрямувати її на економічний.** Ми вже маємо один політичний товар – газ. Цього досить. На економічному ринку земля, *по-перше*, буде в більшій безпеці, ніж зараз; *по-друге*, треба зробити все, аби зменшився апетит до землі у політиків і чиновників, та навпаки – пробудилося відчуття власника у селян – головних виробників продукції, заради яких і здійснювалася земельна реформа.

Хіба це не тривожний факт, що 4,8 млн. га земельних ділянок (паїв) не використовуються, хоч і мають своїх законних власників. Та виявляється, що в нашій країні власник і господар – ніби дві протилежні категорії. Звідси й результат. Якщо, наприклад, у Нідерландах з одного гектара отримують продукції на \$8 900, то в Україні – на \$272. Один працівник сільського господарства в цих країнах відповідно годувє 60 і 15 осіб. Постає питання, скільки років потрібно нам, щоб хоча б наблизитися до показників Нідерландів? Сьогодні відповіді на це питання немає, виходячи зі стану, в якому перебуває наш земельний сектор. Скажу одне, за роки незалежності Нідерланди відвідало, мабуть, кілька сотень робочих делегацій різного рівня з України. Хочеться запитати, навіщо ми туди їздили вже майже 20 років?

Що стосується законодавчого забезпечення, то, *по-перше*, лише у площині регулювання земельних відносин та організації використання й охорони земель потрібно прийняти щонайменше 26 законів та 75 інших нормативно-правових актів.

По-друге, аби почати та завершити залучення землі до економічного обігу, необхідно зробити нову грошову нормативну та інші види оцінки земель з урахуванням ринкових факторів, а також зробити оцінку балансової вартості земельних ділянок для врахування потенціалу земельного ресурсу в бухгалтерському обліку.

Необхідно також на рівні законодавства забезпечити сприятливі умови для запровадження іпотеки земель, завершити створення законодавчо-нормативних та інфраструктурних передумов для скасування мораторію або послаблення його дії на продаж земель сільськогосподарського призначення, серед яких важливе значення має утворення сільських товариств з регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення. Проект такого закону вже чотири роки не може дійти до розгляду в Парламенті.

Вкрай необхідні державні науково-технічні програми із землеустрою сільських територій, сільськогосподарських землекористувачів та з відновлення й використання меліоративних земель. **Давно назріло питання про створення Державної служби охорони ґрунтів.** Було сподівання, що в цьому році така служба почне діяти. Але, посилаючись на складне фінансово-економічне становище, це питання заморозили. Головне – щоб його не поховали. Загалом, система управління в галузі земельних ресурсів, а не лише земельних відносин, потребує серйозного реформування.

Якою мірою земельна політика в Україні відповідає європейським стандартам?

Вище я навів порівняння між Нідерландами та Україною. Отож така різниця між земельною політикою у нас і в європейських країнах. Насамперед – немає жодної країни ЄС, де не було б вільного ринку землі, в т.ч. сільськогосподарського призначення. Це цілком відповідає принципам ринкової економіки, здійсненню прав на приватну власність і підприємництво.

З іншого боку, держави ЄС свідомі того, що сільськогосподарські угіддя – це особливо цінні землі, від ефективного використання яких безпосередньо залежить їх продовольча безпека, та великою мірою – добробут і якість життя їх громадян. Тому в ЄС існують певні приписи, економічні важелі та механізми, спрямовані на охорону, збереження та ефективне використання сільськогосподарських земель, які дозволяють забезпечити відповідність цього використання екологічним вимогам і вимогам ефективного ведення сільськогосподарського виробництва. Такі механізми можуть бути різними, вони формувалися в кожній країні в межах її історичного досвіду та національних традицій, проте вони існують і є невід'ємною частиною державної земельної політики, хоча більшість функцій з її реалізації покладені на місцеві адміністрації та місцеве самоврядування.

У країнах - нових членах ЄС застосовуються також інші засоби регулювання обігу сільськогосподарських земель. Так, стосовно цих країн встановлено перехідний період (тривалість 7-12 років), протягом якого фізичні особи-іноземці не мають права купівлі сільськогосподарських земель.

Тобто, одні країни ЄС уже стабілізували свої земельні відносини, свій земельний ринок і лише вдосконалюють їх, інші – поступово вибудовують цю систему. Але ніхто не стоїть на місці. Що ж до України, то складається враження, що для багатьох земельний ринок асоціюється з мінним полем. Причому, це стосується як політиків, так і власників землі. І ті, й інші бояться втратити: перші владу над землею, інші – саму землю. Замість створювати законодавчі акти, за допомогою яких можна було б унеможливити різні “вибухи”, насамперед соціальні, на уявному мінному полі, знайшли вихід – мораторій. Тим часом, саме земельні ресурси в умовах продовольчої кризи, яка, до речі, ще триває у світі, можуть дати Україні додатковий шанс подолати і свої негаразди в економіці. ■



Микола КАЛЮЖНИЙ,
голова Ради Асоціації
“Земельна спілка України”

Чи влаштовує Вас нинішній стан державної земельної політики? Зокрема, чи достатнім є законодавче забезпечення земельних відносин в Україні?

А чи є в нашій державі земельна політика? Однозначно можна стверджувати, що її не було й дотепер немає. Так само немає державної політики комплексного розвитку земельного законодавства. Замість формування дієвої законодавчої бази, вищі органи державної влади – Парламент, Президент, Уряд – змагаються в “удосконаленні” механізмів регулювання земельних питань. Так, протягом лише 2008р. кожен з цих суб’єктів законодавчої ініціативи робив свої внески до земельного законодавства¹. Ймовірно й напевно, зміни до законодавчих актів вносилися з метою врегулювання прозорого механізму продажу та оренди землі. Але гарна ідея – погана реалізація.

Минув 2008р., настав 2009р., але аукціонів і конкурсів з продажу землі та передачі прав на оренду як не було, так і немає. Держава втрачає сотні мільйонів гривень недоотриманих до бюджету, підприємці не можуть отримати земельні ділянки. Передача в оренду і продаж земельних ділянок державної власності для

¹ Підтвердженням цього є прийняття Верховною Радою у 2008р. змін до Земельного кодексу України та інших законів, що стосуються земельних відносин. Законом “Про Державний бюджет України на 2008р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (27 грудня 2007р.) внесені зміни до Земельного кодексу, Закону “Про оренду землі” та інших законів. Крім того, прийнята Постанова Уряду “Деякі питання проведення земельних аукціонів” №90 від 22 лютого 2008р. Указом Президента №309 від 7 квітня 2008р. дія цієї Постанови зупинена. Кабінет Міністрів з урахуванням Указу Президента приймає Постанову “Про затвердження Порядку проведення у 2008р. земельних аукціонів” №394 від 17 квітня 2008р. Указом Президента №639 від 21 липня 2008р. дію цієї Постанови також зупинено.

Конституційний Суд України рішенням №10 від 22 травня 2008р. визнав неконституційними окремі положення Закону “Про Державний бюджет України на 2008р. ...”. Зміни, внесені до Земельного кодексу, Закону “Про оренду землі” та інших законів через Закон “Про Державний бюджет на 2008р. ...”, не відповідали Конституції України.

Для виходу зі складної ситуації Уряд вносить на розгляд Парламенту законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України”, до якого переносяться всі статті законодавчих актів із Закону “Про Державний бюджет України на 2008р. ...”, які Конституційний Суд визнав неконституційними. Парламент приймає цей Закон 3 червня 2008р.

здійснення підприємницької діяльності заблоковані повністю. Близько 3 млн. га землі використовуються підприємцями незаконно.

Такою є непродумана держава політика стосовно земельних ресурсів.

Кадрова політика в Державному комітеті із земельних ресурсів (Держкомзем) не піддається розумінню та позбавлена будь-якої логіки. Під час призначення на керівні посади державного, обласного, та навіть районного рівнів не є вирішальними ні фахова підготовка, ні досвід роботи в галузі землеустрою та земельних відносин. Очевидно, до уваги береться партійно-політична (чи кланова) належність. Так, з 2005р. змінилося чотири голови Держкомзему, з 26 керівників обласного рівня – 18. В деяких областях (зокрема, Київській, Харківській, Чернігівській) такі зміни відбуваються практично щорічно зі скандалами та повним блокуванням роботи підрозділів. Майже ніхто з ново-призначених керівників обласного рівня не має землепорядної освіти. Крім того, призначення обласних і районних керівників управління землересурсів відбуваються без погодження з відповідними главами обласних і районних державних адміністрацій, що є прямим порушенням Закону “Про місцеві державні адміністрації” та значно погіршує координацію і взаємодію всіх органів управління.

Якою має бути стратегія земельної політики України?

Земельна політика України повинна базуватися на таких головних принципах, як відкритість, прозорість і чесність. В органах земельних ресурсів мають працювати фахівці-землепорядники, спроможні вирішувати складні завдання. Сподіваємося, що через 1,5-2 роки відкриється ринок земель сільськогосподарського призначення, але для цього необхідні десятки нормативно-правових актів.

Уже цього року Верховна Рада могла б прийняти закон, який розблокує аукціонну діяльність. Для цього необхідно внести зміни до ст.137 Земельного кодексу України, або прийняти окремий Закон “Про аукціонну діяльність на ринку земель”. Не раніше 2010р. будуть прийняті закони “Про ринок земель” та “Про Державний земельний кадастр”, “Про управління землями державної власності”. Далі все залежатиме лише від діяльності Держкомзему, який у стислі терміни має напрацювати підзаконні акти до цих законів.

Вважаємо, що найближчими роками пріоритетом діяльності Держкомзему та Міністерства аграрної політики повинна стати охорона земель. Для цього є всі можливості, в т.ч. фінансові. На спеціальних рахунках місцевих адміністрацій є десятки, а то й сотні мільйонів гривень від компенсації втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, які можуть використовуватися винятково на охорону земель та землепорядкування.

Що необхідно зробити для покращення земельних відносин в Україні?

Корупція в органах управління земельними ресурсами не витримує жодної критики. Новому керівництву Держкомзему необхідно якнайшвидше відновити довіру до поважного колись органу центральної виконавчої влади.

Для цього необхідно зробити кілька простих речей: повернути до роботи фахівців-землепорядників, яких незаконно звільнили; завжди погоджувати призначення

керівників з органами місцевої влади; спростити і здешевити процедуру отримання правоустановчих документів для громадян; змусити працівників виконувати закони; позбутися керівників, які скомпрометували систему.

Однією з найгостріших проблем у земельних відносинах є недосконалість земельного законодавства та державного управління земельними ресурсами.

Стосовно кількості та якості законів і нормативних актів, що їх необхідно прийняти, єдиної думки немає. Якщо не працює ринок земель сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення, неможливо передати землю державної власності в оренду, діє мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення, не визначено суб'єкта реєстрації прав на землю та інше нерухоме майно, не створено фонд земель державної власності та не визначено його підпорядкованість, багато питань стосовно охорони та консервації земель. Не зроблено жодного кроку до стандартизації землепорядної та нормативної документації.

На сьогодні є лише проект “Концепції Державної цілової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2005р.” та проекти відповідних законів. Але, коли Парламент їх зможе розглянути, – нікому не відомо. ■



Павло КУЛИНИЧ,
заступник завідувача відділу
проблем аграрного, земельного
та екологічного права Інституту
держави і права ім.В.Корецького

Чи влаштовує Вас нинішній стан державної земельної політики? Зокрема, чи достатнім є законодавче забезпечення земельних відносин в Україні?

Ні, не влаштовує. Головними недоліками нинішньої земельної політики України вважаю її “заполітизованість” і “держкомземоцентризм”.

“Зapolітизованість” проявляється в намаганні різних політичних сил, які контролюють різні гілки державної влади, використовувати владні повноваження не для захисту національних інтересів у галузі використання та охорони земельних ресурсів, а для задоволення інтересів представників політичної сили, яка “контролює” відповідну гілку влади. Як правило, піки “заполітизованості” державної земельної політики припадають на ті періоди вітчизняної історії, які безпосередньо передують президентським або парламентським виборам. “Зapolітизованість” не дозволяє приймати обґрунтовані, з точки зору національних інтересів, стратегічні рішення щодо використання та охорони земельних ресурсів, формування земельного законодавства, яке б відповідало потребам і викликам часу, а гальмує формування необхідної інституційної бази регулювання земельних відносин. Наприклад, майже повністю провалене виконання затвердженого Указом Президента України (№1643 від 21 листопада 2005р.) Плану підготовки першочергових законопроектів та проектів інших нормативно-правових

актів з питань підвищення ефективності державного регулювання земельних відносин, використання та охорони земель, який довелося скасувати Указом №121 від 14 лютого 2008р.

“Держкомземоцентризм” як істотна вада земельної політики України проявляється у виразній тенденції до концентрації в однойменному органі влади – Держкомземі – всіх повноважень у галузі державного регулювання земельних відносин, включаючи й ті, які в силу свого суспільного характеру та юридичного змісту не можуть здійснюватись одним і тим самим органом влади через небезпеку виникнення правової ситуації, яка в законодавстві західних країн чітко визначена як “конфлікт інтересів”. Конфлікт інтересів у сфері державного управління проявляється в тому, що характер здійснення однієї функції органу влади є тією чи іншою мірою залежним від іншої його функції або підпорядкований їй до такої міри, що це, у кращому випадку, знижує ефективність управлінської діяльності цього органу, а в гіршому – паралізує цю діяльність, не забезпечує досягнення цілей, задекларованих у державних рішеннях як цілі діяльності відповідного органу влади.

Нагадаємо, що Держкомзем був утворений в 1991р. та мав назву “Державний комітет України по земельній реформі”. Відповідно, до його завдань були віднесені лише питання здійснення в Україні земельної реформи, започаткованої Постановою Верховної Ради УРСР “Про земельну реформу” від 18 грудня 1990р. Однак, вже в 1993р., задовго до завершення земельної реформи, яка триває до цього часу, Державний комітет України по земельній реформі був реорганізований у Державний комітет України із земельних ресурсів, що відкрило йому шлях до нарощування повноважень у галузі державного регулювання земельних відносин. Особливо інтенсивно таке нарощування відбувалось у 2002-2004рр., коли за активної участі Держкомзему розроблялися і приймалися закони України “Про землеустрій” (2003р.), “Про охорону земель” (2003р.), “Про державний контроль за використанням та охороною земель” (2003р.), “Про оцінку земель” (2003р.), “Про державну експертизу землепорядної документації” (2004р.), “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” (2004р.), а також деякі інші законодавчі акти. Кожен з названих законів щось додавав до “скриньки” владних повноважень Держкомзему, в результаті чого цей орган влади отримав свого роду “контрольний пакет” розвитку земельних відносин у країні.

Так, використовуючи закони “Про землеустрій” та “Про державну експертизу землепорядної документації”, Держкомзем монопольно контролює через надані йому повноваження у сфері землеустрою процес формування земельних ділянок як об’єктів земельних прав, надаючи та, за необхідності, відбираючи ліцензії у землепорядних організацій, погоджуючи підготовлені ними проекти землеустрою та здійснюючи державну експертизу відповідної землепорядної документації.

Здійснюючи повноваження у сфері державної реєстрації земельних ділянок, хоч і через створене при Держкомземі державне підприємство “Центр державного земельного кадастру”, цей орган влади контролює процес виникнення прав на сформовані за його участі земельні ділянки. За “допомогою” Закону “Про оцінку земель” Держкомзем контролює ринковий обіг земельних ділянок, тобто перехід прав на землю від однієї особи до іншої. Нарешті, через утворену при Держкомземі

Державну інспекцію з охорони та використання земель він здійснює державний (тобто, не відомчий, а від імені держави) контроль над дотриманням земельного законодавства, використовуючи повноваження, передбачені Законом “Про державний контроль за використанням та охороною земель” та контролюючи, по суті, самого себе.

Внаслідок законодавчої діяльності 2002-2004рр. Держкомзем став ідеальним місцем для працевлаштування політиків, які звикли жити за принципом “що стережеш, те й маєш”. Цілком очевидно, що така концентрація повноважень у Держкомземі створює правові передумови для зловживань у сфері земельних відносин, тому й рівень корупції в цій сфері є одним з найвищих в Україні.

На наш погляд, подолання “держкомземоцентризму” в державній земельній політиці можна здійснити шляхом передачі покладених на Держкомзем функцій державного регулювання земельних відносин іншим органам влади: Міністерству охорони навколишнього природного середовища, Міністерству аграрної політики, Державній службі геодезії, картографії та кадастру тощо. Врешті-решт такий орган влади як Держкомзем не є обов’язковим елементом у структурі державної виконавчої влади країни. Про це свідчить той факт, що в західноєвропейських країнах такого органу виконавчої влади немає і ніколи не було. А практично в усіх пострадянських країнах, де подібний орган влади існував, він був ліквідований або суттєво реорганізований, а його функції передані іншим органам влади. Однак, в Україні, схоже, цей досвід ігнорується, оскільки Держкомзем не лише продовжує своє існування, але й лунають пропозиції щодо його перетворення на Міністерство земельної політики.

Якою має бути стратегія земельної політики України?

На мою думку, стратегія державної земельної політики України повинна подолати односторонню орієнтацію на вирішення проблеми формування земельного ринку, яка, безперечно, є важливою і не до кінця вирішеною. Продовжуючи формування земельного ринку, Україна має внести до структури державної земельної політики також і вирішення таких архіважливих питань розвитку земельних відносин, як: (1) оптимізація структури земельної території шляхом доведення до оптимальних розмірів площ лісів і природоохоронних територій; (2) оптимізація частки в земельному фонді країни та структурі земель сільськогосподарського призначення зі зменшенням площі деструктивних сільськогосподарських угідь (ріллі) та відповідним збільшенням площ стабілізуючих угідь (сінокосів і пасовищ).

Крім того, стратегія державної земельної політики України має врахувати продовольчу кон’юнктуру світового ринку з його істотним зростанням попиту на сільськогосподарську продукцію та підвищенням зростання цін на неї, а також наявність у структурі сільськогосподарського земельного фонду України значної частки земель з потенційно найродючішими чорноземними ґрунтами, які через певні причини не зазнали такої системної деградації із втратою цінних якостей засобу виробництва, як це сталося в західних країнах з розвинутим сільським господарством. Зазначені фактори створюють для України сприятливі можливості для стимулювання розвитку органічного землеробства, яке дозволить вирішити дві ключові проблеми: запропонувати ринку екологічно чисту, органічну сільськогосподарську продукцію для вітчизняного

та зарубіжного споживача та забезпечити збереження і зростаюче відновлення родючості ґрунтового покриву країни, оскільки органічне землеробство виключає застосування засобів хімізації тощо.

Думаю, що **одним з головних завдань державної земельної політики на стратегічну перспективу має бути формування стійкого агроекологічного іміджу України** як країни, яка виробляє якісну сільськогосподарську продукцію за допомогою природозберігаючих технологій.

Що необхідно зробити для покращення земельних відносин в Україні?

Одним з важливих засобів реалізації державної земельної політики є земельне законодавство. На жаль, його формування, започатковане прийняттям 25 жовтня 2001р. чинного Земельного кодексу, досі не завершено, а потенціал Кодексу повною мірою не реалізований. Більше того, окремі положення Земельного кодексу до цього часу не набули чинності. Так, через мораторій не діють статті, які регулюють продаж земель сільськогосподарського призначення. А через незавершення розмежування земель державної та комунальної власності не діють статті, які визначають компетенцію територіальних громад сіл, селищ і міст та відповідних рад як суб'єктів права комунальної власності на землю.

У зв'язку зі складністю законодавчого процесу останнім часом, вносяться пропозиції щодо доцільності проведення кодифікації земельного законодавства шляхом розробки нового Земельного кодексу, який містив би всі земельно-правові норми та не передбачав необхідності прийняття на його доповнення чи деталізацію інших земельних законів.

Вважаємо такі пропозиції дещо передчасними. Адже кодифікація означає, перш за все, систематизацію всіх наявних правових норм земельного законодавства з усуненням суперечностей та прогалин, їх об'єднанням та внесенням, за необхідності, незначної кількості нових норм. Іншими словами, кодифікувати можна вже існуючі правові норми. Проте в системі земельного законодавства до цього часу існують великі законодавчі "пустоти", наприклад, не прийняті закони про державний земельний кадастр, про відчуження земель приватної власності для суспільних потреб та інші закони. Отже, в Україні ще не створені всі правові норми земельного законодавства, необхідні для його кодифікації. Тому питання про підготовку нового всеохоплюючого Земельного кодексу України буде на часі лише після завершення формування земельного законодавства на основі чинного Земельного кодексу.

Головні зусилля з розвитку земельного законодавства України в найближчій перспективі слід сконцентрувати на розробці та прийнятті законів, які або прямо випливають з тексту Земельного кодексу, або необхідні для деталізації ряду його положень. До них належать закони: про державний земельний кадастр, про ринок земель сільськогосподарського призначення, про відчуження земель приватної власності для суспільних потреб, про зонування земель, про сільськогосподарські землі та агроландшафти, про рекультивацію земель, про консервацію земель.

Крім того, видається необхідним прийняття нової редакції Закону "Про розмежування земель державної та комунальної власності", оскільки чинному Закону притаманні вади, які не дають можливості сформувати за рахунок земель державної власності фонд земель, що мають належати територіальним громадам сіл, селищ

і міст. *По-перше*, чинний Закон "Про розмежування земель державної та комунальної власності" передбачає розмежування фактично всіх земельних ділянок державної власності, включаючи ті, які не межують з землями, що мають бути віднесені до земель комунальної власності. Тому закладена в Закон модель розмежування земель передбачає виконання величезного надлишкового обсягу землевпорядних робіт і, таким чином, відносить завершення цього процесу на невизначене майбутнє. *По-друге*, в Законі немає правового механізму визнання моменту завершення розмежування земель державної та комунальної власності на території населених пунктів, районів та областей, з яким пов'язувалося б припинення дії п.12 Перехідних положень Земельного кодексу та набуття чинності тими нормами Земельного кодексу, які визначають компетенцію органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо розпорядження землями відповідно державної та комунальної власності.

Нарешті, **необхідно завершити процес затвердження Загальнодержавної програми використання та охорони земель**, яка має визначати стан і перспективи розвитку земельного фонду країни, встановити орієнтири для законодавчої діяльності Верховної Ради, правотворчої діяльності Кабінету Міністрів, міністерств і відомств у сфері регулювання земельних відносин, а також стати критерієм ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування по управлінню використанням та охороною земель.

Якою мірою земельна політика в Україні відповідає європейським стандартам?

У цілому, здійснювана в Україні земельна реформа, як важлива складова державної земельної політики, на сучасному етапі спрямована на приведення земельного законодавства України у відповідність з передовими міжнародними стандартами, зокрема стандартами країн-членів ЄС. У результаті земельної реформи та пов'язаного з нею реформування земельного законодавства у складі останнього розвиваються інститути права приватної, комунальної та державної власності на землю, інститут ринку землі, інститут державної реєстрації прав на земельну нерухомість тощо з таким змістом, з яким ці інститути функціонують у земельному законодавстві країн ЄС.

Однак, **процес формування нового земельного законодавства України далекий від завершення, внаслідок чого воно продовжує базуватися значною мірою і на правових інститутах, успадкованих від радянського земельного права**, що обслуговувало інтереси командно-адміністративної економіки. Зокрема, до таких правових інститутів радянського зразка належать інститут цільового призначення земельних ділянок та інститут державних актів на землю як правопосвідчувальних документів.

Інститут цільового призначення земельних ділянок базується на тому, що держава визначає межі дозволеного користування кожною земельною ділянкою, включаючи приватизовані, шляхом прийняття адміністративних рішень органів влади. Такі межі є досить вузькими. Тому за необхідності зміни власником або користувачем земельної ділянки характеру її використання на інший, хоча й однотипний, їм необхідно звертатися з відповідною заявою до органу влади і пройти через тривалу та недешеву процедуру зміни цільового призначення земельної ділянки з її багатьма погодженнями,

дозволами тощо. Тому інститут цільового призначення земельних ділянок є гальмом розвитку підприємницької діяльності, яка відповідно до запитів ринку повинна мати можливість оперативного реагувати на зміни ринкового середовища та варіювати в більш широких межах характер використання земель.

Досвід країн ЄС переконує, що **альтернативою інституту цільового призначення земельних ділянок є інститут зонування земель (зонінг)**, який базується не на встановленні меж дозволеного використання кожної земельної ділянки, а на встановленні таких меж для значних за площею територій, які можуть охоплювати велику кількість земельних ділянок. У випадку зонінгу територія населеного пункту або іншої адміністративно-територіальної одиниці поділяється на зони з досить великим вибором видів можливого використання розташованих в їх межах земельних ділянок. Такими зонами можуть бути промислова, комерційна, житлова, рекреаційна, природоохоронна та інші. Тому власники та користувачі земельних ділянок, вибираючи характер їх використання, керуються загальним правовим режимом зони, в межах якої розташована земельна ділянка, що є досить зручним для планування господарської діяльності та дозволяє врахувати суспільні інтереси у сфері використання земель.

Архаїчним є також інститут державних актів на право власності та право постійного користування земельними ділянками. В умовах формування єдиного державного реєстру прав на земельну та неземельну нерухомість, внесення відомостей до якого є офіційним визнанням факту виникнення, зміни чи припинення прав на земельні ділянки, **головним правопосвідчувальним документом, який підтверджуватиме права на земельні ділянки, має стати виписка з державного реєстру, а не державний акт**. Водночас, незважаючи на прийняття і набуття чинності ще у 2004р. Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень”, яким передбачене ведення єдиного державного реєстру прав на земельну та неземельну нерухомість, посвідчення прав на землю державними актами до цього часу не скасоване.

Нарешті, в контексті європейського досвіду здійснення державної земельної політики маємо зазначити, що деякі напрями земельної реформи в Україні не наближають, а навпаки – віддаляють нас від стандартів ЄС у сфері використання та охорони земель. Одним з таких напрямів є паювання земель сільськогосподарського призначення, яке має своїм наслідком катастрофічне подрібнення сільськогосподарського земельного фонду, в результаті чого в його складі переважають невеличкі за розміром ділянки сільськогосподарських угідь площею в середньому 4 га. Відповідно, при використанні таких земельних ділянок для вирощування сільськогосподарської продукції виникає велика кількість організаційно-правових і технологічних проблем, які не сприяють ефективному сільськогосподарському землекористуванню. Тим часом, майже в усіх країнах ЄС у ХХ ст. започатковані та успішно реалізуються програми консолідації (укрупнення та покращення) сільськогосподарських земель, які базуються на спеціальних законодавчих актах про консолідацію земель. Тому **є необхідність внесення істотних коректив у програму земельної реформи в Україні, які передбачали б зміну її вектора на подрібнення земель на інший вектор – їх консолідацію**. Вважаємо, що на часі розробка та прийняття Закону України “Про консолідацію земель”. ■



Володимир НОСІК,
професор кафедри трудового,
земельного та екологічного права
юридичного факультету
Київського національного
університету ім.Т.Шевченка

Чи влаштовує Вас нинішній стан державної земельної політики? Зокрема, чи достатнім є законодавче забезпечення земельних відносин в Україні?

Ні, не влаштовує, бо з часу проголошення незалежності України й до сьогоднішнього дня в Україні не було і немає вираженої, науково обгрунтованої державної політики, спрямованої на утвердження нового земельного ладу, притаманного демократичній, правовій державі, гарантування кожному здійснення та захисту прав на землю, утвердження законності в земельних відносинах, забезпечення прогресивного соціально-економічного розвитку країни, охорону землі як територіальної основи державного суверенітету та основного національного багатства.

Про яку земельну політику держави можна говорити, коли Україна, як жодна інша держава Східної Європи, Балтії, СНД упродовж 18 років законодавчо закріплювала і впроваджувала в життя, як мінімум, п'ять юридичних моделей формування земельних відносин, жодна з яких не була доведена до логічного завершення, а пропоновані в кожній наступній моделі перетворення часто перекреслювали раніше започатковані зміни? Тому з усіх цих держав лише Україна не здійснила земельну реформу, а перетворила її на перманентний процес з невизначеним терміном завершення.

Результат такої політики ми бачимо сьогодні – земельне реформування і правове врегулювання земельних відносин зайшли у глухий кут, приватизація земельних ділянок не відбувається, відчуження земельних ділянок для підприємництва зупинено, немає надходжень до місцевих бюджетів від земель державної власності, іноземні інвестори залишають Україну не стільки через фінансову кризу, скільки через хаотичну, складну, корумповану державно-правову систему у сфері здійснення прав на земельні ділянки, суди завалені земельними справами, в суспільстві підвищується соціальна напруженість навколо вирішення земельних питань, існують інші негативні явища.

Основу будь-якої правової системи складає законодавство. Якщо ж у держави немає вираженої соціально орієнтованої суверенної політики у сфері земельних відносин, то про яке законодавче забезпечення такої політики можна говорити? З 1990р. й дотепер в Україні створено масив законодавчої і нормативно-правової бази, ефективність якої характеризується переважно негативними соціально-економічними та юридичними показниками.

Аналіз чинного Земельного кодексу України та прийнятих на його розвиток деяких законів, інших нормативно-правових актів земельного законодавства показує, що в ньому не знайшли адекватного врахування та розвитку положення Конституції України про юридичну природу права власності Українського народу на землю, визначення правового режиму землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, визначення переліку і правового статусу суб'єктів права власності на землю, гарантування здійснення прав на земельні ділянки, визначення місця та ролі органів державної влади та місцевого самоврядування в регулюванні земельних відносин тощо.

Водночас, у нормах Цивільного, Господарського кодексів України, в окремих природоресурсних кодексах зазначені норми Основного закону відтворюються та конкретизуються. Через цю невідповідність на практиці виникають проблеми із застосуванням норм і методів публічного та приватного регулювання, норм цивільного, земельного, конституційного, адміністративного та інших галузей права до вирішення конкретних питань здійснення прав на землю.

Законодавче забезпечення земельних відносин характеризується неузгодженістю законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань регулювання земельних, майнових, господарських, аграрних, природоресурсних, податкових та інших відносин, є хаотичним, безсистемним, не має завершеності, створює юридичні проблеми у здійсненні прав на землю, провокує громадян та юридичних осіб на правопорушення або ж на пошук можливих шляхів обходу законодавчих імперативів і норм, породжує корупцію у сфері земельних відносин і соціальні конфлікти, характеризується іншими негативними ознаками.

Якою має бути стратегія земельної політики України?

Сучасна державна політика України в умовах світових глобалізаційних та інтеграційних процесів має базуватися, *по-перше*, на методологічних і доктринальних засадах функціонального використання землі; *по-друге*, на конституційних положеннях і принципах регулювання земельних відносин; *по-третє*, на використанні норм міжнародного публічного і приватного права, а також права ЄС про охорону та використання землі в межах державного кордону.

Зокрема, під час розробки сучасної Концепції державної політики розвитку земельних відносин необхідно враховувати методологічні основи використання землі, які забезпечують прогресивний економічний і соціальний розвиток держави: (а) основним багатством нації і народу є земля з її верхнім родючим шаром ґрунту; (б) визнана в суспільстві земельна власність і гарантоване право приватної власності на землю є економічною та юридичною основою свободи; (в) прогресивний розвиток суспільства стає можливим у демократичній, правовій державі, де визнається і гарантується право власності на землю, право на вільну господарську діяльність, самостійне виробництво капіталу та його вільну реалізацію; (г) земля (ґрунт) є багатством нації і має належати народу, а не державі, на праві власності; (д) земля

має вартість і підлягає оцінці у процесі виробництва, розподілу та перерозподілу капіталу; (е) власник землі і хлібороб мають поєднуватися в одній особі; (є) вироблена на землях сільськогосподарська продукція має належати її виробнику та може бути вільно реалізована ним на внутрішньому та зовнішньому ринках; (ж) держава не має брати на себе роль посередника в реалізації вирощеного врожаю; (з) родючість землі постійно знижується, якщо держава позбавляє товаровиробника виробленої ним абсолютної і додаткової ренти; (и) родючість ґрунту підвищується і прогресивно зростає виробництво, якщо встановлена в державі система оподаткування не передбачає інших податків, крім земельної ренти в її грошовому виразі.

Не всі з наведених методологічних засад використання земель враховані сьогодні в нормах земельного законодавства та визнаються як принципи правового регулювання земельних відносин.

Сучасна державна політика у сфері земельних відносин має базуватися на таких конституційних засадах: (а) земля є об'єктом права власності Українського народу; (б) земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави; (в) від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування; (г) кожен громадянин має право користуватися землею як об'єктом права власності народу відповідно до закону; (д) власність на землю зобов'язує; (е) власність не повинна використовуватися на шкоду людині та суспільству; (є) держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, соціальну спрямованість економіки; (ж) рівність усіх суб'єктів права власності перед законом; (з) гарантованість права власності; (и) набуття та реалізації права власності на землю громадянами та юридичними особами, державою і територіальними громадами винятково відповідно до закону; (і) непорушність права приватної власності на землю.

Що необхідно зробити для покращення земельних відносин в Україні?

По-перше, переглянути всю систему земельного законодавства на предмет відповідності його Конституції України; *по-друге*, відмовитися від подальшої розробки і прийняття кодифікованого земельного закону у формі кодексу, оскільки в період реформаційних перетворень цей закон не виконує своєї кодифікаційної функції; *по-третє*, відмовитися від прийняття законів, які пропонувалося розробити і прийняти відповідно до Земельного кодексу; *по-четверте*, відповідно до Конституції розробити і прийняти такі першочергові закони: про власність на землю Українського народу, про використання землі як основного національного багатства Українського народу, про охорону землі як основного національного багатства Українського народу, про державне регулювання земельних відносин у ринкових умовах. При цьому, не виключається прийняття, в разі потреби, деяких інституційних законів з питань регулювання земельних відносин, наприклад, про оцінку земель, про державний земельний кадастр, про державну реєстрацію прав на землю тощо. Причому таких законів має бути небагато.

Лише після цього можна розробляти та затверджувати на державному рівні Концепції, Програми, Заходи щодо використання та охорони землі, оскільки суспільство матиме зрозумілі, прозорі, доступні правила з питань земельного права. ■



Іван ТОМИЧ,
президент Асоціації фермерів та
приватних землевласників

Чи влаштовує Вас нинішній стан державної земельної політики? Зокрема, чи достатнім є законодавче забезпечення земельних відносин в Україні?

Земельна реформа в Україні розпочалася в 1990р., але протягом уже 18 років українське суспільство так і не отримало відповіді на питання ринку земель сільськогосподарського призначення, устрою сільської місцевості, перспектив розвитку АПК у цілому – як головної умови підвищення добробуту громадян України.

На найбагатших у світі чорноземах живе найбідніший український селянин. Кого ж може влаштовувати така земельна політика? Та й чи була вона? На жаль, її не було. Вона нагадувала слова відомого класика: “крок вперед – два назад”.

Приклад розвитку фермерських господарств у новітній українській історії. У 1991р. Законом України “Про селянське (фермерське) господарство” було встановлене право громадян на отримання до 50 га ріллі і 100 га сільськогосподарських угідь у довічне користування, при цьому, через шість років ця земельна ділянка повинна була безоплатно переходити у приватну власність громадянина. Проте, вже в 1992р. змінами до Земельного кодексу громадян позбавляють раніше наданого права на отримання згаданої земельної ділянки у приватну власність, а новим Земельним кодексом 2001р. – позбавляють права користування земельними ділянками всіх 36 тис. фермерів (розкуркулених).

Спроби запровадження земельних акцій, а надалі Укази Президента щодо паювання земель КСП, за відсутності у країні як кадастру та землеустрою, так і в цілому головних засад аграрної, земельної політики, за умов політичного протистояння зводилися в кінцевому підсумку до єдиного питання: продати чи ні?

Земельне законодавство формувалося безсистемно, це стосується як Земельного кодексу 2001р., так і нормативних актів на його розвиток. Однак, цілий ряд вирішальних законів, а саме: “Про земельний кадастр”, “Про ринок земель”, “Про державний (іпотечний) земельний банк”, не прийняті й досі. Водночас, вже прийняті Верховною Радою закони повністю не виконуються (“Про землеустрій”, “Про розмежування земель державної та комунальної власності”, “Про охорону земель” та ін.).

Повністю знівельована роль центрального органу виконавчої влади з питань земельних відносин, постійні реорганізації, витіснення професійних кадрів, руйнування Інституту земельних відносин як наукового закладу, беззаконність, тінізація земельних відносин дискредитували справу приватної власності на землю України – це найважчий підсумок земельних експериментів протягом 18 років.

Отже, запровадження ринку сільськогосподарських земель у нинішніх, зокрема законодавчих умовах може призвести до того, що великі фінансові спекулянти скуплять землю і швидко перепродаватимуть за великі гроші. Це вплине на вартість сільськогосподарської продукції і спричинить інфляцію. Можливі й негативні соціальні наслідки, пов'язані з відсутністю досвіду торгівлі сільськогосподарською землею протягом багатьох десятиліть.

Що необхідно зробити для покращення земельних відносин в Україні?

Для виходу з глухого кута необхідно, насамперед, наступне: (1) проведення інвентаризації земель України; (2) неухильне виконання чинного земельного законодавства; (3) прийняття базових законів про земельний кадастр, ринок земель та про державний (іпотечний) земельний банк; (4) належне законодавче та кадрове забезпечення функціонування центрального органу виконавчої влади з питань земельних відносин в Україні; (5) політична воля всіх гілок та інституцій влади до реалізації земельної реформи на користь суспільства, а не окремих кланів.



Ігор ЯЦЮК,
заступник Секретаря
Ради національної
безпеки і оборони України

Чи влаштовує Вас нинішній стан державної земельної політики? Зокрема, чи достатнім є законодавче забезпечення земельних відносин в Україні?

Видається, що головним недоліком сучасної земельної політики є відсутність визначених пріоритетів земельної реформи, яка була проголошена майже два десятиріччя тому, і є сьогодні так само далекою від завершення, як в 1990р. Дотепер держава не визначилася з кінцевою метою реформи. Відповідно до ст.14 Конституції України “Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави”. Враховуючи, що в нашій державі це один з основних ресурсів формування ВВП, ми приділяємо цьому напряму недостатню увагу. Для забезпечення належного ставлення до основного багатства, мабуть, недостатньо рівня державного комітету, який навіть не має права голосу в Кабінеті Міністрів, щонайменше має бути профільне міністерство. На цей час в Уряді

немає посади віце-прем'єра з аграрних питань – і це в державі з найбільшими запасами чорнозему (хоча, на мою думку, така посада має більш глобально звучати, наприклад, віце-прем'єр з питань земельної політики та агропромислового комплексу). Таке кадрове підсилення є життєво необхідним на нинішньому етапі.

Свого часу було проголошено зрівняльний перерозподіл земель сільськогосподарського призначення шляхом паювання. Сьогодні стає зрозумілим, що ця мета була обрана невірною. Внаслідок паювання утворилася колосальна кількість непридатних для ведення ефективного сільського господарства земельних ділянок середнім розміром дещо більше 4 га. Оптимізація структури земель досі заблокована мораторієм на відчуження більшості земель сільськогосподарського призначення, – це ще одне підтвердження неналежного ставлення до землі. Очевидно, що сам по собі перерозподіл земель (шляхом приватизації, паювання тощо) не може бути метою реформи. Натомість, метою реформи слід визнати підвищення ефективності використання земель.

Крім того, необхідним є формування політики земельних відносин в Україні.

Якою має бути стратегія земельної політики України?

Майбутня земельна політика України **повинна бути орієнтована на підвищення ефективності використання земель.**

Таке підвищення може бути досягнуте шляхом землевпорядних дій. Про це свідчить, зокрема, історичний досвід: усі успішні земельні реформи (включаючи т.зв. Столипінську реформу) були пов'язані із землеустроєм.

Ефективне використання земель слід також забезпечувати шляхом створення передумов для нормального обігу земель: скасування мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення, створення системи реєстрації прав на нерухоме майно та їх обмежень, що дозволить відмовитися від обтяжливих процедур реєстрації правочинів щодо земельних ділянок та від посвідчення права власності на земельні ділянки державними актами.

При цьому не можна нехтувати екологічними міркуваннями, необхідністю охорони земель. Поряд з підвищенням ефективності використання земель значні площі слід вивести із сільськогосподарського виробництва. Слід істотно збільшувати частку земель лісогосподарського призначення та земель природно-заповідного фонду.

Що необхідно зробити для покращення земельних відносин в Україні?

У нас складається хибне уявлення, що для вирішення проблеми варто прийняти закон “про неї” – і проблема зникне. Сам факт прийняття якогось акта дозволяє поставити “галочку” в якомусь переліку, відрепортувати про активну роботу. Натомість, поза увагою залишається те, що з прийняттям більшості нових нормативних актів дуже мало змінюється у правовому регулюванні. Тому акти приймаються, а проблеми залишаються.

Виходячи зі сказаного, саму постановку питання, за якою для досягнення якихось позитивних змін

у земельних відносинах слід прийняти якісь нормативні акти, я вважаю неправильною. В необхідних випадках слід змінювати існуюче правове регулювання, проте це далеко не завжди вимагає прийняття якихось нових актів. Акцент на формі затьмарює зміст.

Наприклад, сьогодні дуже багато говориться про необхідність прийняття Закону України “Про ринок земель”. Але ж відносини на ринку земель вже в основному врегульовані законодавством, насамперед, Земельним кодексом. Звичайно, в існуючому правовому регулюванні далеко не все влаштовує – тоді слід змінювати існуючі норми. Слід говорити про конкретні речі, а не про абстрактні “законои, які треба прийняти”.

Аналогічно, багато говориться про необхідність Закону “Про державний земельний кадастр”. Кілька його варіантів вже розглядалося Парламентом. Чи не найважливіша складова державного земельного кадастру – реєстрація прав на земельні ділянки. Ще у 2004р. було ухвалено Закон України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень”. Як це не парадоксально, прийнятий Верховною Радою, підписаний Президентом та опублікований Закон, формально чинний вже чотири роки, досі не виконується. Чи покращиться ситуація з прийняттям Закону “Про державний земельний кадастр”? Думаю, навпаки.

Якою мірою земельна політика в Україні відповідає європейським стандартам?

Законодавство ЄС передбачає значний ступінь свободи країн-членів у регулюванні земельних відносин. На рівні ЄС вирішується порівняно вузьке коло питань, безпосередньо пов'язаних із земельними відносинами. Насамперед, встановлюються певні мінімальні вимоги щодо охорони земель від забруднення, а також деякі інші вимоги екологічного характеру. В цьому аспекті Україна досягла достатньо високого ступеня гармонізації національного законодавства із законодавством ЄС, хоча, безумовно, багато ще слід зробити.

Разом з тим, існує дуже серйозна проблема невідповідності земельних відносин і земельної політики в Україні такому засадничому принципу ЄС, як принцип вільного руху капіталів. Цей принцип, зокрема, передбачає можливість вкладення капіталу в нерухомість, у т.ч. земельні ділянки. Сьогодні земельна політика цей принцип практично повністю заперечує. ■



ЗЕМЕЛЬНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: СТАН, ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ, СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ



Микола ПРИСЯЖНЮК,
голова Комітету Верховної Ради України
з питань аграрної політики та земельних відносин

*Земля ніколи не повертає без надлишку те, що отримала.
Цицерон*

“Земельне питання” завжди стояло на порядку денному, набуваючи дедалі більшої гостроти і болючості. Суспільно-політичні зміни, часто непродумані й недолугі, не сприяли вирішенню цього питання, а кризові виклики відчутно додають йому кричущої актуальності.

Такий стан справ зумовлений насамперед неефективністю та недовірою земельної політики, що здійснюється в Україні, а також тим, що земельна реформа, започаткована ще в 1991р., так і не дістала логічного завершення. Очевидно, що в Україні у сфері земельних відносин немає і комплексної стратегії дій, і зваженої методології реформ, і раціональної інфраструктури управління, і системного законодавчого поля, немає навіть чіткого, систематизованого – та й просто адекватного! – бачення наявних проблем. А це все має бути складовими єдиної стратегії земельної політики держави.

Тому є сенс окреслити як головні проблеми нинішньої земельної політики в Україні, так і певні шляхи їх розв’язання.

Сьогодення земельних відносин: огляд проблем

Вдаючись до детальнішого аналізу нинішнього стану земельних відносин, слід констатувати наявність низки проблемних питань, які потребують невідкладного вирішення. Всі вони заслуговують на пильну увагу з боку держави та потребують швидких практичних дій – іноді жорстких, на межі “хірургічного втручання”. Серед цих проблем: невпорядкованість економічно-правових відносин власності на землю, неефективність державного управління земельними ресурсами та землекористуванням, недосконалість земельного законодавства та інфраструктури ринку земель, особливо – сільськогосподарського призначення, відсутність системи ведення державного земельного кадастру, реєстрації прав на землю, розподілу земель, землеустрою.

Слід визнати, що **реформування земельних відносин розпочиналося без необхідного фундаменту:** фахово обгрунтованого визначення етапів і термінів

їх проведення; еколого-економічного та соціального обгрунтування кожного етапу; супроводження комплексом робіт із землеустрою, встановлення державного та громадянського контролю над станом якості та наслідків її проведення; визначення відповідальності суб’єктів проведення земельної реформи за негативні наслідки та завдані державі та народу збитки. На жаль, ґрунтовна загальнодержавна науково-теоретична програма радикального реформування земельних та аграрних відносин в Україні своєчасно розроблена не була. Немає її і сьогодні, незважаючи на певний доробок у цьому напрямі, напрацьований як державними структурами, так і зацікавленими НУО. Це істотно позначилося на методах, формах і змісті як земельної, так і аграрної реформ, зумовило їх спонтанний характер, а врешті – їх неефективність.

Розпаювання земель сільськогосподарського призначення породило більше питань, ніж відповідей. Передавши земельні частки (паї) у власність громадян, держава так і не створила належних умов справжнього



та ефективного володарювання, як це передбачалося в перші роки реформи. Власники паїв, або обробляючи землю, мали б стати господарями на ній, або ж отримувати гідну орендну плату за неї. Оформлення правостановлюючих документів на земельні частки в багатьох випадках проводилося без визначення меж у натурі (на місцевості), і як результат – орендарі використовують земельні ділянки громадян без договорів оренди.

Далі – гірше: розпаявавши всі землі сільськогосподарського призначення, ми постали перед питанням устрою землі як основного засобу виробництва в сільському господарстві. Йдеться перш за все про консолідацію розпаяваних земель. Спеціальної державної політики – загальнозрозумілої та прийнятної – у цій сфері також немає. Консолідація відбувається трьома шляхами. *По-перше*, оренда землі великими господарськими структурами різних форм власності. *По-друге*, оренда землі фермерськими господарствами. *По-третє*, розширення малих особистих селянських господарств за рахунок оренди. Часто оренда таких земельних ділянок здійснюється за низьку плату і призводить до втрати власниками права володіння та розпорядження ними.

Такі підходи в землекористуванні, своєю чергою, невпинно призводять до виникнення ще однієї болючої проблеми. Очевидно, що сьогодні держава втрачає контроль над дотриманням сівозмін. Так, наприклад, посіви соняшника та ріпаку (14%) у структурі посівних значно перевищують науково обґрунтовані норми, що в кінцевому підсумку призводить до інтенсивної руйнації та деградації ґрунтів. Також маємо щорічне зменшення посівної площі, яке набуло вже стихійного характеру, а також втрату родючості землі. Великий негативний вплив спричиняється надзвичайно екстенсивним характером господарювання на землі за вкрай низького рівня застосування органічних і мінеральних добрив та інших сучасних засобів інтенсифікації. Землеробство в Україні ведеться в умовах постійного виснаження ґрунтів, що негативно впливає на якість продуктів харчування.

Усі ці негативні тенденції підсилює той факт, що державою (насамперед профільними органами виконавчої влади) не реалізується одне з головних завдань земельної реформи – раціональне використання та охорона земель. Тобто не виконуються такі заходи, як виведення частини земель з обробки (розораність сільськогосподарських угідь в Україні найвища у світі – 78%) та консервація деградованих земель; впровадження агролісомеліоративних заходів; меліорація, реконструкція осушувальних і зрошувальних систем; рекультивація; розширення земель лісгосподарського призначення та природно-заповідних територій до середньоєвропейського рівня тощо. Всі ці негативні тенденції утворюють кумулятивний ефект і вкрай ускладнюють стан справ. Тож регуляторна політика щодо раціонального використання земель є недієвою.

Не слід забувати, що значного негативу всім цим процесам додає спонтанний безконтрольний обіг землі, незаконне її захоплення та спекуляція. Корупційні дії у сфері земельних відносин досягли небачених розмірів. Статистика говорить сама за себе: за 2008р. правоохоронними органами виявлено 1 333 посадові особи, пов'язані з корупційними діями

у сфері земельних відносин, а СБУ порушено 145 кримінальних справ за фактами відповідних протиправних дій.

Не можна не зупинитися ще на одному вкрай важливому аспекті – соціальному. На жаль, сьогодні його скоріше замовчують, ніж вирішують. На тлі наслідків економічної кризи неврегульовані належним чином земельні відносини, зниження продуктивності аграрного землекористування, нерозвинутість сільської інфраструктури створюють складні соціальні проблеми. На селі зростає соціальна напруженість, не кажучи вже про глибоку соціальну депресію та руйнівну маргіналізацію всього, що складає сільський спосіб життя. Так, останніми роками спостерігається стрімке скорочення працездатного сільського населення, масове безробіття на селі, вплив сільського населення до міста та за кордон. Зрештою, все це викликає соціальне спустошення на селі. Виходить, що прагнучи виховати, сформувати сільгоспвиробника, ми забуваємо, що українське село має розвиватися. Насамперед, ідеться про його соціальну сферу та інфраструктуру. Сьогодні ж для розвитку своїх територій сільські громади не мають необхідних – навіть елементарних – ресурсів. Більше того, слід визнати, що, на жаль, **сьогодні в Україні сільська громада є надто слабкою, майже не сформованою, тобто немає консолідації тих, хто живе і працює на землі.** А тому, можливо, **нежиттєздатність державної земельної політики зумовлена тим, що в її формуванні не бере участі її безпосередній суб'єкт – український селянин...**

Ринок земель сільськогосподарського призначення: бути чи не бути!?

Отже, проблем у сфері земельних відносин, які очікують на вирішення, більш ніж достатньо. Та вирішити їх цілком можливо – шляхом активного завершення реформ, залучення до економічного обігу земельного капіталу. Дійсно, **запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення – надзвичайно важливий, необхідний і відповідальний крок на шляху здійснення земельної політики.** Адже в іншому випадку село втрачає мільярди гривень, тому що вартість землі не повертається у вигляді плати за землю, яка не закладається у собівартості продукції тощо. Світова практика довела, що вирішення цих проблем – у перетворенні землі на реальний предмет економічного обігу. Але...

Але існує одне принципове зауваження. Сьогодні світова фінансова криза внесла жорсткі корективи в постановку тих чи інших економічних питань, перерозподіливши пріоритети господарювання в цілому. До моменту, коли кризові явища болюче вразили всі сектори української економіки та найбільше – аграрний, Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин та я особисто дотримувалися позиції, що полягала в необхідності негайного прийняття закону про ринок землі. Нині ситуація змінилась, і в період кризи запроваджувати ринок землі недоцільно, навіть шкідливо, особливо в умовах відсутності належного законодавства.

До речі, вже наприкінці грудня 2008р. Верховна Рада внесла зміни до деяких законів щодо запобігання негативним наслідкам впливу світової фінансової



кризи на розвиток агропромислового комплексу. Зокрема, встановлюється заборона на продаж земель сільськогосподарського призначення до 1 січня 2010р. Проте, Президент ветоував відповідний закон і повернув його на доопрацювання.

Завдання земельної політики на перспективу – запровадити ринок сільськогосподарських земель таким чином, щоб максимально зберегти сільське населення та кількість господарств, які існують сьогодні. Недалекоглядно ставитися до ринку землі як до панацеї, яка будь-що врятує економіку України. Навпаки, непродумані кроки на цьому шляху можуть нашкодити і селу, і селянам.

Разом з тим подовження терміну мораторію – це подовження існування фактичного – тіньового – ринку землі. Держава не може “відпустити” ринок землі та не брати участі в цьому процесі. Слід прорахувати, наскільки довготривалою виявиться криза, якими будуть її наслідки, потім ухвалити необхідні законопроекти, виконати безліч процедурних кроків і технічних деталей тощо.

Законодавча база земельної політики

Земельний кодекс України, який набув чинності 1 січня 2002р., в цілому, є достатньо збалансованою законодавчою основою для вирішення проблем у земельних відносинах. Але він не охоплює всіх питань, пов’язаних з функціонуванням ринку землі. Тому передбачалося додатково прийняти закони, які б доповнили цей Кодекс та забезпечили вирішення всіх питань, що стосуються землі (близько 30 законів).

На сьогоднішній день Верховною Радою в розвиток Кодексу прийнято 10 законів. Серед них: про землеустрій, про оцінку земель, про охорону земель, про державний контроль за використанням та охороною земель, про особисте селянське господарство, нова редакція закону про оренду землі, про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв), про іпотеку, про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, про розмежування земель державної та комунальної власності.

Головною законодавчою проблемою в частині запровадження ринку земель є відсутність законодавства, прийняття якого було передбачено Кодексом. А саме: законів про державний земельний кадастр та про ринок земель.

Закону про державний земельний кадастр в Україні немає. Головна “проблема” цього закону – розмежування функцій Державного комітету із земельних ресурсів і Міністерства юстиції. Дискусія точиться навколо питання, які установи мають виконувати функції ведення кадастру та реєстрації прав. Це проблема “в лапках”, тому що відповідь на це питання можна знайти в досвіді європейських країн. Так, лише у 13 країнах Європи (зокрема, Албанії, Вірменії, Чехії, Нідерландах, Греції, Італії, Литві, Люксембурзі) реєстр прав і кадастр ведеться одним органом.

В інших країнах реєстрацію прав здійснюють суди, нотаріуси, міністерства юстиції, спеціалізовані організації (наприклад, РФ – агентство нерухомості), а кадастри ведуть організації, підпорядковані різним міністерствам або й органам місцевого самоврядування. Таку практику використовують Франція, країни Скандинавії, Польща, Словенія, Хорватія, Естонія та Болгарія.

За умови розділення кадастру та реєстраційної системи мінімізується конфлікт інтересів, оскільки за формування об’єктів нерухомості та реєстрацією прав на них відповідають різні організації. Такий підхід вдало працює у країнах з перехідною економікою, де ризик корупції досить високий.

За великим рахунком, **успіх кадастрово-реєстраційної системи визначається не її правовою або технічною довершеністю, не її адміністративним дизайном, а тим, чи “гарантує вона права на землю та чи дозволяє швидкий, безпечний, прозорий та за помірних витрат обіг прав на землю і нерухомість”** (Богорська декларація ООН, 1996р.). Механізми досягнення цих цілей вже неодноразово сформульовані на міжнародному рівні. Але в Україні й досі сперечаються про те, якій установі яку функцію віддати.

Сумно констатувати, що на пострадянському просторі Україна все ще залишається єдиною країною, де не ухвалено закон про кадастр. Адже його головна мета – створення правової бази проведення земельно-кадастрової діяльності, ведення державного земельного кадастру, ефективного механізму державного управління земельними ресурсами.

Як зазначалося вище, на сьогоднішній день не ухвалений і закон про ринок земель. Проте, саме цей закон має чітко встановлювати особливості обігу земель сільськогосподарського призначення. Так, наприклад, обіг земель сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва може здійснюватися лише за умов дотримання таких вимог як:

- використання земельних ділянок за їх цільовим призначенням;
- дотримання вимог закону щодо переважного права суб’єктів ринку землі на придбання



земель сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва відповідно до закону;

- створення умов для раціонального та ефективного використання земель сільськогосподарського призначення.

Також документ має виписувати, хто має переважне право на придбання земельної ділянки сільськогосподарського призначення, якою має бути площа цих ділянок, як встановлюється ціна продажу, які існують обмеження тощо.

Можна стверджувати, що **регулювання ринку земель за його запровадження має здійснюватися з урахування кращого досвіду розвинутих країн, зокрема в частині встановлення відповідних обмежень щодо продажу земель сільськогосподарського призначення.** Багатьом державам у такий спосіб (шляхом встановлення обмежень) вдалося уникнути певних проблем і колізій. Наприклад, у Данії на законодавчому рівні визначено максимальний розмір земельної ділянки, що може перебувати у власності однієї сім'ї. Тим самим обмежується монополізм на земельному ринку. У Франції, Іспанії та США існує заборона на певний термін продавати отриману землю. У США працює механізм, за якого придбання банками землі може бути обмежене вимогою продати впродовж двох років землю боржника, отриману внаслідок неповернення отриманого кредиту. У Швеції купувати землю сільськогосподарського призначення можна лише з дозволу Уряду. В Австралії для продажу землі необхідний дозвіл спеціальних органів на укладення земельних угод.

Існує також багатий зарубіжний досвід запобігання нецільовому використанню земельних ресурсів: в окремих державах законодавством передбачено розподіл земель на зони – сільськогосподарські, міські та дачні. При цьому переведення земель з однієї категорії до іншої можливе лише з дозволу відповідних державних органів.

Отже, **за умови ухвалення необхідної законодавчої бази, можна говорити про запровадження повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення.** А це, своєю чергою, стане рушійною силою здійснення ефективної державної політики, створить передумови для повного входження земельних відносин в Україні до ринкового простору, запровадження у стабільній посткризовій ситуації іпотечного кредитування, що, відповідно, дозволить значно покращити фінансове забезпечення аграрного виробництва, здійснити його техніко-технологічну модернізацію, посилити конкурентоспроможність продукції галузі як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках.

Стратегія – не лише законодавство. Замість висновків

Для повноцінного реформування земельних відносин в Україні однієї законодавчої бази замало. Належне та дієве законодавче забезпечення земельних реформ – лише одна з цілей земельної стратегії країни. Українська політична практика свідчить, що технологія реалізації доктрин, стратегій, концепцій і програм державної політики об'єктивно мусить

інтегрувати всі компоненти політичної активності держави. Обов'язково має діяти принцип комплексності та системності. Сфера земельних відносин – не виняток.

Через відсутність такої цілісної стратегії земельної політики в Україні відсутній і системний підхід у сфері державного управління земельними ресурсами. Залучено лише окремі елементи системи, але через неузгодженість цих складових система не працює і, звісно, не дає відчутного ефекту. **Замість стратегічного реформаторського мислення в сільському господарстві на сьогодні переважають вільна імпровізація, інтуїція, безвідповідальність.**

Якою має бути стратегія земельної політики? Вочевидь – дієвою та результативною. І ґрунтуватися вона має на таких концептуальних засадах, як:

- забезпечення суспільно-політичної та соціальної функцій землі як території держави і власності Українського народу;
- державне забезпечення громадянам та юридичним особам захисту прав власності на землю та землекористування;
- залучення землі до ринкового обігу;
- дотримання соціальної справедливості під час перерозподілу земель сільськогосподарського призначення та їх залучення до ринкового обігу;
- врахування пріоритетності екологічних вимог щодо охорони земель, відтворення родючості ґрунтів і раціонального використання продуктивних земель;
- безумовне дотримання всіма землевласниками та землекористувачами норм чинного законодавства, що регулюють земельні відносини;
- забезпечення рівних умов розвитку різноманітних форм господарювання на землі шляхом формування та вдосконалення механізму аграрної і земельної політики.

На завершення доречно підкреслити, земля – споконвічна цінність, справжнє національне багатство нашої країни. Окреслені проблеми зволікання не терплять. Але в нинішній ситуації непрозорості правовідносин у сфері земельних відносин і неефективності самої системи управління потрібна консолідація зусиль, розуму та волі всіх зацікавлених сторін – з обов'язковим гідним представництвом тих, хто живе і працює на землі.

Земельну політику неможливо розглядати чи формувати ізольовано від комплексу пов'язаних з нею проблем, перш за все – соціально-політичних, правових і соціальних. Існують усі передумови – і нагальна потреба! – досягти у сфері земельних відносин відчутних і позитивних змін. Потрібне системне бачення національної стратегії земельних реформ (втім, як і ясне розуміння національних пріоритетів у розвитку АПК) і відповідна політична воля в реалізації цієї стратегії. Очевидно, це може стати реальністю лише після істотних змін у системі влади та після подолання макрополітичної кризи у країні – особливо на найвищих щаблях влади. Але це – вже інша тема. ■

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЗМІН ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ



Антон ТРЕТЯК,
заступник голови
Державного комітету України із земельних ресурсів

Земельна політика має першорядне значення для забезпечення стійкого розвитку, раціонального управління, добробуту населення та економічних можливостей сільських і міських жителів, а також – для подолання бідності. Тому дослідження у сфері земельної політики та аналіз конкретних заходів з вирішення проблем, пов'язаних із землею, є завжди актуальними й викликають інтерес суспільства та вчених. Однак не завжди матеріали таких досліджень доводилися до урядових розробників політики та інших зацікавлених сторін з метою забезпечення максимальних результатів. Внаслідок цього дискусії з питань формування земельної політики найчастіше розгорталися навколо вже сформованих концепцій та ідеологем, а не були результатом всебічного аналізу потенційної ролі земельної політики в розвитку суспільства, можливостей втручання держави в цю сферу діяльності, а також механізмів, які можуть бути використані для досягнення найбільш справедливих соціально-економічних цілей. За відсутності результатів такого аналізу, потенціал земельної політики як каталізатора соціальних та економічних перетворень найчастіше реалізується не повністю.

Метою цієї статті є дослідження впливу політики держави на земельні відносини на підвищення ефективності використання земельного та людського потенціалу для сприяння стійкому розвитку економіки країни та скороченню зубожіння шляхом передачі результатів цих досліджень у розпорядження розробників політики, неурядових організацій, вчених, а також більш широкого кола осіб, зокрема громадськості, які опікуються чи повинні опікуватися проблемами розвитку сільських територій та суспільства в цілому.

Поточні результати земельної реформи

Протягом майже 18 років, що минули від започаткування в Україні земельної реформи, пройдено складний шлях роздержавлення та приватизації земель, становлення нового земельного ладу. На це були спрямовані численні законодавчі та нормативні акти, зокрема – і розроблені та прийняті в цей період три земельні кодекси України, які оновлювалися відповідно до вимог часу. Недостатність законодавчої бази неодноразово компенсувалась указами Президента, спрямованими на прискорення земельної реформи. Проте практично не вдалося досягти її фундаментальної **кінцевої мети – забезпечення раціонального, ефективного та екологічно безпечного використання земельних ресурсів та охорони земель.**

Через нестачу коштів на заходи землеустрою та охорони земель від негативних природних та антропо-техногенних впливів, на відтворення родючості ґрунтів, їх якісний стан погіршується, рівень продуктивності сільськогосподарських угідь у переважній більшості господарств залишається низьким, землемістність несільськогосподарських галузей залишається високою. Кошти, що виділяються державою на охорону земель, є мізерними, державні заходи в цьому напрямі майже припинено. Так, від плати за землю з 2000р. по 2008р. надходження зросли з 1,4 млрд. грн. до 6,7 млрд. грн. Згідно зі ст.22 Закону України “Про плату за землю”, ці кошти повинні використовуватися винятково для таких цілей, як здійснення заходів з охорони земель, землевпорядкування, ведення

земельного кадастру, облаштування інфраструктури. Однак, фактично, за ці роки на заходи з проведення земельної реформи та охорону земель виділялося лише 1,2-2,0% вказаних сум.

Не забезпечується в повному обсязі право власності на землю. Конституцією України визначено, що право власності на землю гарантується (ст.14). Кожен має право володіти, користуватися та розпоряджатися своєю власністю (ст.41). Проте, відсутність системи гарантування прав власності на землю та інституційного забезпечення обігу земельних ділянок спричиняє мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення для ведення товарного виробництва, що практично обмежує право власності на землю.

З 1999р. не приймається проект закону “Про державний земельний кадастр”, а відповідно – не створена автоматизована система ведення державного земельного кадастру, яка є документованою інформаційною основою системи гарантування державою прав власності.

Тим часом, згідно з теорією власності, обов’язковими умовами функціонування власності в економічних відносинах є: (1) сертифікація прав власності; (2) вільний обіг прав власності; (3) наявність системи гарантування прав власності. Жодна з цих обов’язкових умов в Україні не забезпечена, що відповідно впливає на залучення землі як капіталу до економіки країни.

Отже, ситуація у сфері земельних відносин, використання та охорони земель залишається складною і такою, що вимагає невідкладних заходів з її покращення. Найгострішими проблемами є:

- відсутність на 18 році земельної реформи концепції розвитку земельних відносин;
- незавершеність земельного законодавства;
- нерозвинутість економічних і правових відносин власності;
- низька ефективність державного управління земельними ресурсами та землекористуванням;
- недосконалість інфраструктури ринку земель, особливо земель сільськогосподарського призначення;
- відсутність автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру як обов’язкового елементу гарантування прав власності на землю;
- недосконалість процедур перерозподілу земель;
- відсутність загальнодержавної програми використання та охорони земель, територіального землеустрою, диференційованого оподаткування тощо.

Роботи з раціоналізації землекористування та охорони земель проводяться повільно, не розробляють сім’язимі на землях сільськогосподарських підприємств і, як результат – деградація ґрунтового покриву окремих територій досягла критичного стану. Продовжується негативна тенденція різкого зниження рівня гумусу у ґрунтах України (щорічне зниження на 0,5-0,6 т з 1 га).

Відсутнє перспективне планування землекористування на землях рекреаційного призначення, промисловості, транспорту, енергетики, оборони та іншого призначення, не визначена оптимальна модель сільськогосподарського землекористування. Низькою залишається ефективність використання земель у сільському

господарстві, не запроваджено до економічного обігу земельний капітал.

Головним результатом земельної реформи в Україні стали структурні зміни в розподілі земель як за формами власності та господарювання, так і за кількістю землевласників і землекористувачів. Держава перестала бути земельним монополістом. У її власності залишилося менше половини загальної площі земель країни. Значна частина продуктивних земель передана у приватну власність, близько 7 млн. громадян отримали сертифікати на право на земельну частку (пай). Більшість сертифікатів замінені Державними актами на право приватної власності на земельну ділянку. Формуються принципово нові земельні відносини, в основі яких лежить приватна власність на землю, що дає право її оренди, спадкування, дарування, міни тощо.

Загалом, у власності держави перебуває 29,6 млн. га (49%), у приватній – 30,6 млн. га (50,8%) і 117 тис. га (0,2%) – у колективній.

Ще глибші зміни у структурі власності відбулись із землями сільськогосподарського призначення. Із 41,7 млн. га загальної площі сільськогосподарських угідь у державній власності залишилось 11,4 млн. га (27,3%), у приватну власність передано 30,3 млн. га (72,7%), а в колективній – залишилося 42,8 тис. га (0,1%).

Таким чином, на сьогодні в Україні пройдено найскладніший етап земельної реформи – *проведено роздержавлення і приватизацію земель сільськогосподарського призначення. Започатковано ринковий обіг земельних ділянок поміж землевласниками та землекористувачами, хоча він поки що не є повноцінним, оскільки існує заборона на відчуження земельних ділянок для ведення товарного господарства та земельних часток (паїв) за винятком успадкування та вилучення для суспільних потреб. Практично цим створено початкові умови для ефективного господарювання на землі в ринковій економіці.*

Водночас, **під час земельної реформи та реформування аграрного сектору набули розвитку певні тенденції**, що мають неоднозначні наслідки. До них слід віднести наступні.

1. *Спрямованість дії Уряду з перерозподілу земель насамперед на окремі ділянки в окремих галузях, а не на територіальне планування землекористування на перспективу (хоча б до 2020р.).* Таким чином, немає прогнозів розвитку землекористування території через відсутність зонування земель, продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення здійснюється за заниженими цінами. Перенесення уваги Уряду з перерозподілу окремих земельних ділянок на розвиток земельних ділянок, які знаходяться в користуванні та власності (в межах територій) дасть можливість додатково залучити до бюджету близько 1 млрд. грн.

2. *Парцеляція земельних масивів і створення великої кількості невеликих за площею малоефективних господарств.* Законодавче закріплення можливості реалізації громадянами права вимоги на відведення земельної частки (паю) в натурі (на місцевості) створило умови для формування великої кількості малих за площею угідь товарних господарств (середній розмір землекористування товарних сільськогосподарських підприємств 31,8 га (70 тис. на площі 22 млн. га).

Станом на 1 липня 2008р., залишилося 405 колективних сільськогосподарських підприємств середньою площею угідь 345 га на одне господарство.



Поступово зменшується кількість і площа угідь у використанні державних сільгосппідприємств.

На фоні загальної тенденції зниження кількості великих товарних господарств і зменшення середньої площі угідь в їх користуванні послідовно збільшується кількість фермерських господарств і площа їх землекористування (сьогодні їх нараховується 49,7 тис. на площі 4,1 млн. га, середній розмір господарства – 82 га). Високими темпами зростає кількість т.зв. “ділянок для ведення товарного сільськогосподарського виробництва” і площа земель у їх користуванні. Протягом 2000-х років кількість цих ділянок зросла до 2,5 млн. На початок 2009р., майже 9% сільськогосподарських угідь товаровиробників знаходиться у використанні цих невеликих господарств із середньою площею 3,6 га. У цілому, сільськогосподарське землекористування розмірами від 500 га до 5 000 га складає лише 45%.

3. *Формування “товарних масивів сільськогосподарських земель” на основі оренди землі у дрібних власників.* У результаті земельної реформи, роздержавлення і приватизації, 27 млн. га земель сільськогосподарського призначення стали власністю 6,9 млн. громадян середнім розміром земельної частки (паю) близько 4 га. Більша частина земельних часток передається в тимчасове користування (насамперед, на умовах оренди) великим сільськогосподарським підприємствам. Сьогодні такі підприємства використовують 18,8 млн. га сільськогосподарських угідь, з яких понад 90% орендують у громадян.

Процес подрібнення земельних ділянок у власності громадян продовжується через реалізацію права спадкування. За даними земельного обліку, станом на 1 січня 2009р., кількість нотаріально посвідчених переходів права на земельну частку (пай) шляхом успадкування становила 893 тис., тобто вже близько 13% загальної кількості виділених паїв. При цьому, в більшості випадків земельні ділянки успадковують кілька спадкоємців. Це означає, що число власників земельних часток є сьогодні вже значно більшими, ніж на початку паювання земель державного земельного фонду.

Орендування землі у дрібних власників має негативні сторони для колективних сільськогосподарських товаровиробників.

- *По-перше*, доводиться укладати договори оренди з багатьма власниками земельних часток, включаючи спадкоємців, більшість з яких проживають у містах, а то й за кордоном. Більшість договорів оренди укладаються на короткий термін (переважно на п’ять років). Часте переукладання договорів, розрахунки з виплати орендної плати багатьом орендодавцям зумовлює значний обсяг робіт, пов’язаних з орендуванням землі.
- *По-друге*, господарювання на орендованій землі унеможливорює довгострокове іпотечне кредитування сільськогосподарських товаровиробників, що не дозволяє технічно та технологічно переоснастити сільськогосподарське виробництво.
- *По-третє*, на практиці часто застосовується виокремлення земельних часток для заснування фермерського господарства, передачі іншому орендарю чи приєднання до особистого селянського господарства, що спричиняє порушення цілісності земельних масивів, руйнування сівозмін, а то й створює черезсумужжя. Все це не сприяє підвищенню ефективності товарного виробництва.

Вихід із ситуації, що склалася, пов’язаний насамперед із запровадженням державної політики землеупорядкування земель сільськогосподарських товаровиробників і концентрації (консолідації) земель на основі цивілізованих механізмів земельного ринку¹.

4. *Різне зниження продуктивності угідь, погіршення їх якісного стану.* У період паювання і приватизації землі та реформування організаційної структури аграрного сектору практично не виділялися кошти на відтворення родючості ґрунтів і захист земель від негативних впливів природного та антропогенного характеру. Це призвело до значного поширення деградації ґрунтів, зниження їх продуктивності.

Не сприяє покращенню ситуації й охарактеризований вище стан орендних відносин. Як зазначалося, більшість (близько 87%) договорів оренди землі укладаються терміном до п’яти років. Це не відповідає технологічним вимогам ротації сівозмін, загалом не стимулює орендаря до інвестування довгострокових проектів охорони земель і відтворення родючості ґрунтів. Наразі орендар вкладає кошти в засоби, які щорічно повністю переносять свою вартість у новостворений продукт – мінеральні добрива та пестициди, які, своєю чергою, за великих доз внесення, зумовлюють подальше виснаження та забруднення ґрунтів. Тому **важливо налагодити дієвий контроль з боку державних землеохоронних органів над дотриманням чинного законодавства щодо екологобезпечного, раціонального використання продуктивних угідь земле-власниками та землекористувачами, використовуючи всі можливі заходи як стимулюючого, так і примусового характеру.**

Стратегічним напрямом використання земельного фонду країни повинна стати його *оптимізація* шляхом

¹ Зокрема, в зарубіжних країнах, які впровадили механізми активізації процесів концентрації земель у ефективних товаровиробників (Болгарія, Польща, Угорщина, Чехія), були створені спеціалізовані фонди, які викуповують розрізнені ділянки сільськогосподарських угідь і вже підготовлені (консолідовані) земельні масиви передають в оренду. Це сприяє здешевленню організаційних витрат на оренду землі та обробіток консолідованих масивів.

встановлення економічно та екологічно обґрунтованих співвідношень між різними факторами та видами землекористувань. Враховуючи, що в результаті земельної реформи понад дві третини сільськогосподарських угідь, у т.ч. майже чотири п'ятих ріллі, перебуває у приватній власності, необхідно розробити механізм їх трансформації, передбачивши викуп земель державою (якщо вони передаються, наприклад, до держлісфонду), відшкодування власникам і землекористувачам втрачених прибутків, коли орні землі відводяться під консервацію або трансформуються в кормові угіддя. За згодою власників земельних ділянок, які підлягають виведенню з інтенсивного обробітку, можна й надалі залишити ці ділянки в їх власності як площі під лісом чи кормовими угіддями з відповідним зазначенням виду угіддя в державному акті про право приватної власності на землю.

З метою покращення аграрного землекористування, підвищення його ефективності і створення умов для формування конкурентоспроможного аграрного виробництва, необхідно вжити радикальних заходів з оптимізації структури посівних площ з урахуванням екологічних чинників і вимог екологічної безпеки господарювання в аграрній сфері. Зокрема, доцільно запровадити суттєві штрафні санкції за перевищення допустимих нормативів рівня використання земель і деградації ґрунтів.

Для виконання таких завдань необхідно:

- завершити інвентаризацію земель сільськогосподарського призначення і впровадити автоматизовану систему державного земельного кадастру;
- розробити механізм відшкодувань власникам земельних ділянок у випадку виведення їх з інтенсивного обробітку;
- законодавчо унеможливити безпідставне переведення сільськогосподарських земель в інші категорії, особливо – під забудову, враховуючи, що за певних умов і потреб після відтворення їх родючості, освоєння нових технологій екологічнобезпечного використання угідь певна частина таких земель може бути повернена до обробітку.

Попри те, що в Україні діє мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, в юридичній практиці за відпрацьованими легітимними схемами постійно здійснюються операції з відчуження. Серед таких схем можна назвати наступні.

- *Перша* – базується на ст.244 Цивільного кодексу України, за якою розпорядження земельною ділянкою може здійснюватися за довіреністю. Норма чинного Земельного кодексу про мораторій забороняє лише власникам земельних ділянок (паїв) продавати або в інший спосіб відчужувати належні земельні ділянки (паї), якщо ж власник доручить це третій особі, то операції купівлі-продажу здійснюються цією особою відповідно до Цивільного кодексу.
- *Друга* – базується на ст.635 Цивільного кодексу, яка дозволяє використання для операцій з землею такого виду договорів, як попередній. При цьому, майбутній покупець земельної ділянки укладає з її власником попередній договір, в якому власник землі зобов'язується укласти основний договір купівлі-продажу належної йому земельної ділянки після припинення дії мораторію.

- *Третя* – базується на умовах договору оренди землі, до якого вноситься пункт щодо беззаперечного продажу земельної ділянки орендарю відразу після скасування мораторію. В таких випадках, як правило, сума вартості землі орендодавцю виплачується в момент підписання договору оренди, а він, своєю чергою, дає письмове зобов'язання повернути гроші в разі, якщо такий продаж з тих чи інших причин не відбудеться.

Найпопулярнішим способом обходу встановленого мораторію є укладання попередніх договорів купівлі-продажу, які повинні набути чинності після завершення дії мораторію. Причина цього – огріхи в чинному земельному законодавстві.

Найбільш небезпечним на сьогодні є те, що ніхто в Україні не має достовірної інформації про масштаби цих тінювих операцій у сфері купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення і про те, чим ці негативні явища в майбутньому (недалекому і стратегічному) загрожують селянам та національній економіці.

У період 2000-2008рр. кількість господарств, що мають понад 10 тис. га сільськогосподарських угідь, збільшилася на 44%, а кількість тих, що мають від 500 до 5 000 га, постійно зменшувалася. Серед господарств цієї групи переважають вертикально-інтегровані структури холдингового типу.

Створення дуже великих організаційних структур типу латифундій у середньостроковій та довгостроковій перспективі таїть у собі ряд загроз, з точки зору їх конкурентоспроможності, як для них самих, так і для аграрного сектору в цілому. **Небезпека полягає в екологічному, соціальному та правовому полях.**

Механізм концентрації земель шляхом оренди потребує певного вдосконалення з урахуванням економічних, соціальних та екологічних чинників. **З метою запобігання поширенню монополії, пропонується встановити можливу максимальну площу оренди однією юридичною чи фізичною особою, враховуючи регіональні особливості аграрного виробництва.** Вкладання капіталу в землекористування з боку переробних підприємств доцільно дозволити лише на умовах оренди землі, але також з певними обмеженнями розмірів загальної площі орендованих угідь та обов'язками участі таких інвесторів у соціально-економічному розвитку сільських територій. Підприємствам, основним видом діяльності яких є несільськогосподарська (крім переробних), доцільно заборонити оренду (а згодом і купівлю) земель сільськогосподарського призначення. Такі обмеження існують в інших країнах, натомість держава всіляко сприяє зайнятості селян в агровиробництві.

Наступний розвиток земельної реформи

Ретроспективний огляд перебігу земельної реформи, оцінка її позитивних результатів і негативних наслідків свідчать, що загалом проведено значний обсяг робіт з трансформації власності на землю, передачі більшої частини земель, особливо сільськогосподарського призначення у власність громадян. **Водночас кінцевої мети земельної реформи досягти поки що не вдалося:** (1) не забезпечується вискоєфективне, екологічнобезпечне використання земельних ресурсів; (2) земельні відносини не повністю відповідають вимогам ринкової економіки.

Тому після проведення найскладнішого етапу земельної реформи – роздержавлення земель сільськогосподарського призначення, утвердження приватної

власності на землю, важливим завданням у цій сфері є врегулювання та вдосконалення земельних відносин з урахуванням трансформації суспільних відносин загалом, економічної ситуації у країні, вітчизняних і світових тенденцій розвитку земле- та природокористування. При цьому, слід зважати на перспективи входу України до світового ринкового простору та необхідність забезпечення конкурентоспроможності вітчизняного аграрного виробництва, що потребуватиме раціоналізації землекористування як з точки зору його економічної ефективності, так і забезпечення охорони всього земельного фонду та організації екологічнобезпечного його використання.

Подальший розвиток земельної реформи, вдосконалення розвитку економічних відносин власності на землю, регулювання земельних відносин пропонується здійснювати на таких концептуальних засадах:

- забезпечення суспільно-політичної та соціальної функцій землі як території держави і власності Українського народу – врахування в побудові земельних відносин функцій землі як виробничого ресурсу території, складової навколишнього природного середовища;
- державне забезпечення громадянам і юридичним особам захисту прав власності на землю та землекористування, включаючи оренду земельних ділянок сільськогосподарського призначення;
- переважання залучення до ринкового обігу прав на землю, а не самої землі;
- надання пріоритету під час перерозподілу земель сільськогосподарського призначення дотриманню соціальної справедливості;
- врахування пріоритетності екологічних вимог до охорони земель як складової екосистеми, відтворення та раціонального використання продуктивних земель;
- безумовне дотримання всіма землевласниками та землекористувачами норм чинного законодавства, положень інших нормативно-правових актів, що регулюють земельні відносини;
- органічне поєднання правового, еколого-економічного та адміністративного аспектів регулювання земельних відносин для досягнення головної мети: створення умов високо-ефективного, раціонального використання земельного фонду країни, особливо – цінних земель.

Головним завданням сучасної **державної політики у сфері аграрного землекористування** й надалі залишається таке вдосконалення земельних відносин, яке б забезпечувало раціональне використання та охорону продуктивних земель на основі екологізації, охорони та захисту землі як складової навколишнього природного середовища, збереження, примноження та відтворення її продуктивної сили як природного ресурсу.

Виходячи з наведеного, **пріоритетними напрямами** подальшого розвитку земельної реформи та вдосконалення земельних відносин слід вважати:

(1) удосконалення системи державного управління земельними ресурсами; продовження формування необхідної законодавчої і нормативної бази з питань

землекористування та функціонування ринку земель, особливо сільськогосподарського призначення;

(2) удосконалення економічного механізму регулювання земельних відносин (цінове регулювання ринкового обігу земельних ділянок; удосконалення методики та постійне оновлення нормативної грошової оцінки земель; запровадження автоматизованої системи обліку платників земельного податку та плати за оренду землі; економічне стимулювання раціонального використання продуктивних угідь та охорони земель; дієве застосування санкцій за порушення чинного законодавства у сфері земельних відносин і землекористування та за дії, що спричиняють погіршення якісного стану та деградацію земель тощо;

(3) проведення землеустрою сільських територій і землевпорядкування новостворених сільськогосподарських підприємств відповідно до вимог концепції сталого розвитку та необхідності застосування контурно-меліоративної організації території аграрних підприємств усіх форм власності та господарювання на землі;

(4) удосконалення порядку та системи ведення земельного кадастру та моніторингу земель; забезпечення землевласників і землекористувачів інформацією про придатність земель та їх якість з метою використання цієї інформації у процесі здійснення господарської діяльності, під час операцій купівлі-продажу, оренди земель, економічному стимулюванні раціонального використання та охорони земель;

(5) створення правових і соціально-економічних механізмів ефективної реалізації прав власності на землі сільськогосподарського призначення (завершення видачі Державних актів на право приватної власності на земельну ділянку; забезпечення набуття та використання прав власності на землю відповідно до Конституції України; розмежування земель різних форм власності та користування);

(6) державне сприяння концентрації та консолідації (об'єднанню) земельних угідь сільськогосподарського призначення в руках ефективних аграрних менеджерів, насамперед, шляхом кооперації дрібних землевласників і землекористувачів, а також забезпечення прозорого, контрольованого ринкового руху земельних ділянок, що створюватиме кращі умови для формування конкурентоспроможних господарств. Державна земельна політика щодо формування перспективної організаційної структури сільськогосподарського землекористування України повинна бути спрямована на стимулювання створення:

- *державних науково-дослідних сільськогосподарських підприємств у кількості 1 000-2 000 на площі до 1 млн. га сільськогосподарських угідь. У цьому випадку основною формою власності на землю повинна бути державна, хоча й допускається участь приватного капіталу;*
- *виробничих кооперативів, корпоративних об'єднань, акціонерних та інших товариств і приватних підприємств у кількості 6 000-8 000 на площі 13-15 млн. га сільськогосподарських угідь. Основна форма власності на землю – спільна часткова, як різновид приватної;*
- *фермерських господарств у кількості 25 тис. на площі 3-5 млн. га. Основна форма власності на землю – приватна;*
- *особистих підсобних господарств, колективних та індивідуальних садів, дач громадян у кількості 13-15 млн. на площі 8-10 млн. га. Основна форма власності – приватна;*

(7) встановлення регіональних обмежень концентрації земельних угідь з метою запобігання монополізації землекористування, формуванню надвеликих господарств латифундистського типу;

(8) формування ефективного механізму функціонування повноцінного, регульованого державою ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення та прав на них;

(9) удосконалення оренди землі в сільському господарстві через формування конкурентного середовища серед потенційних орендарів землі, всебічний захист і гарантування прав селян-орендодавців, зокрема, застосування дієвих механізмів відповідальності за недотримання договорними сторонами умов орендних угод, підвищення та диференціація орендної плати за землю, а також екологізації використання орендованих земель, що передбачає реалізацію стимулюючих і регламентаційних заходів, запровадження екологічного моніторингу та контролю, спрямованих на більш ефективне використання землі орендарями;

(10) прийняття загальнодержавної програми використання та охорони земель і її послідовна реалізація на основі виділення необхідних коштів з державного та місцевих бюджетів;

(11) посилення контрольно-стимулюючих функцій держави щодо раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення, дотримання екологічних вимог кожним аграрним товаровиробником.

З усіх зазначених пріоритетних напрямів подальшого розвитку земельної реформи та вдосконалення земельних відносин в аграрній сфері **особливу увагу слід приділити вирішенню проблем формування ринкового обігу прав на землю сільськогосподарського призначення.**

Серед заходів, яких необхідно вжити з метою забезпечення прозорості та демократичності ринку прав на землю, його функціонування в інтересах селянства, зокрема, доцільно було б здійснити й такі:

(1) терміново прийняти закони “Про державний земельний кадастр” та “Про ринок земель сільськогосподарського призначення” – окремо від загального Закону “Про ринок земель”, що дозволить чітко регламентувати рух земельних ділянок сільськогосподарського призначення та прав на них, унеможливить двозначність трактування правил, ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення;

(2) запровадити формування ціни купівлі-продажу ділянок сільськогосподарського призначення шляхом встановлення орієнтовних регіональних мінімальних і максимальних цін на землю, взявши за базовий рівень нормативну грошову оцінку земель сільськогосподарського призначення. Грошову оцінку земель усіх категорій необхідно оновити на вдосконаленій методологічній основі з урахуванням змін, що відбулися у структурі землекористування, продуктивності угідь, цінах, витратах тощо;

(3) запровадити державне та самоврядне регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення шляхом створення спеціального фонду земель державної власності та сільських товариств з регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення.

У цілому в основу формування земельної політики початку XXI ст. мають бути покладені такі три принципи.

Перший: забезпечення надійного захисту прав власності на землю, що сприятиме підвищенню добробуту населення, в т.ч. завдяки розширенню ресурсної бази сільського населення, чий права на землю в багатьох випадках обмежуються або не визнаються. Водночас такий захист створює соціально-економічні умови та стимули для інвестицій, які мають першорядне значення для забезпечення стійкого економічного зростання.

Другий: сприяння та підтримка вищими керівниками держави соціально спрямованого розподілу та використання земель. Керівники країни повинні дбати про стимули зниження рівня бідності шляхом забезпечення ефективного використання земель, запобігання негативним впливам на довкілля та попередження незворотних втрат невідновлюваних природних ресурсів і культурної спадщини. Головними механізмами вирішення цих проблем є культура землекористування, оподаткування та селянсько спрямоване регулювання і планування використання земель.

Третій: спрощення процесу обміну земельними ділянками та їх розподілу (в т.ч. як об'єкта нерухомого майна) за регульованими державою каналами. Це відіграє важливу роль у забезпеченні рівного доступу до землі для ефективних землекористувачів (особливо сільськогосподарських), які мають у ній потребу. У випадку створення відповідних економічних умов, земля і права на неї мають істотне значення для розвитку фінансових ринків, створення сприятливого інвестиційного клімату та різнобічного розвитку економіки, особливо в сільськогосподарському секторі в сільських районах².

Узагальнюючи наведене, можна стверджувати, що реформа, яка триває 18 років, не вирішила основоположного завдання реформування земельних відносин – забезпечення раціонального, ефективного та екологічно безпечного землекористування. Стан охорони земельного фонду за роки реформи, навпаки, погіршився. Через невирішеність питань розмежування земель державної і комунальної власності реформування в населених пунктах призупинилося, термін завершення реформи є не прогнозованим. Не виконуються належні заходи з розвитку землекористування кооперативних і фермерських господарств. Водночас, створення організаційних структур у сільському господарстві типу латифундій зумовлює руйнацію соціальної структури села, виснаження продуктивних орних земель, відчуження селян-власників від своєї власності.

Розв'язання проблеми необхідно здійснювати шляхом реалізації Державної програми, яка визначатиме організаційні, економічні та земельнопорядні механізми і шляхи посилення державної земельної політики з розвитку земельних відносин та сталого землекористування в міській та сільській місцевості, проведення землеустрою як інструменту державного регулювання земельних відносин, завершення створення системи гарантування прав власності на землю та інфраструктури ринку землі, реформування системи платежів за землю та розвиток інституту власності на землю, а відповідно – вдосконалення та розвиток земельного законодавства. ■

² Слід визнати, що такі не ринкові механізми, як безоплатна передача землі чи надання земель державної власності в постійне користування, примусове відчуження землі державою для суспільних цілей тощо, завжди відігравали важливу роль, з одного боку, сприяючи широкому доступу до землі та раціональному її використанню, але з іншого – перешкождали доступу до землі ефективних землекористувачів, що повинно враховуватися під час прийняття політичних рішень.

ІНОЗЕМНИЙ ІНВЕСТИТОР НА ШЛЯХУ ДО УКРАЇНСЬКОЇ ЗЕМЛІ: ПЕРЕПОНИ ТА ЇХ ПОДОЛАННЯ



Анжеліка ШТУКАТУРОВА,
юрист міжнародної
юридичної фірми "SALANS"

Які права на землю існують, процедури їх оформлення, обмеження, пов'язані з оформленням прав на землю в Україні – це головні питання, які хвилюють інвесторів. Якщо вітчизняні інвестори більш-менш налаштовані на отримання строкових прав на користування землею (оренди, суперфіцію, емфітевзису), то іноземні інвестори завжди налаштовані на отримання прав власності.

На жаль, українське законодавство містить чимало обмежень для отримання інвесторами прав на землю. Крім того, для будь-якого інвестора процедура оформлення прав на землю є досить витратною та забирає чимало часу, оскільки в Україні відсутні чіткі і прозорі процедури набуття таких прав. Чимало "земельних" питань є неврегульованими або регулюються на рівні "роз'яснень". Не повноцінно працює система реєстрації прав на землю (державний земельний кадастр). Попри це, як свідчить практика, значне число іноземних інвесторів не відмовляються від намірів отримати право на землю в Україні.

Нижче наведено перелік правових моделей набуття прав на землю в Україні з аналізом їх переваг і недоліків.

Аналіз українського законодавства та практики дозволяє вивести дев'ять правових моделей набуття прав на землю, прийнятні як для українських, так і іноземних інвесторів.

Модель 1 – Право власності

Перші перешкоди на шляху іноземного інвестора закладені у ст.82 Земельного кодексу України. "Юридичні особи (засновані громадянами або юридичними особами України) можуть набувати у власність земельні ділянки для здійснення підприємницької діяльності в разі:

- придбання за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами;
- внесення земельних ділянок її засновниками до статутного фонду;
- прийняття спадщини;
- виникнення інших підстав, передбачених законом.

Іноземні юридичні особи можуть набувати право власності на земельні ділянки **несільськогосподарського призначення**:

- у межах населених пунктів у разі придбання об'єктів нерухомого майна та для спорудження об'єктів, пов'язаних зі здійсненням підприємницької діяльності в Україні;
- за межами населених пунктів у разі придбання об'єктів нерухомого майна.

Спільні підприємства, засновані за участю іноземних фізичних і юридичних осіб, можуть набувати право власності на земельні ділянки несільськогосподарського призначення у випадках, визначених частинами першою та другою цієї статті, та **в порядку, встановленому цим Кодексом для іноземних юридичних осіб**".

Але, на відміну від Земельного кодексу, Господарський кодекс послуговується поняттям не "іноземні



юридичні особи”, а “іноземні підприємства”. Згідно зі ст.117, іноземним підприємством є унітарне або корпоративне підприємство, **створене за законодавством України**, що діє винятково на основі власності іноземців або іноземних юридичних осіб, або діюче підприємство, придбане повністю у власність цих осіб.

Водночас, Наказом Державного комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики №97 від 28 травня 2004р.¹ визначено, що спільне підприємство – це підприємство, засноване на базі об’єднання майна різних власників. У складі засновників спільного підприємства, відповідно до законодавства України, можуть бути громадяни та юридичні особи України та інших держав.

Проте, чинним законодавством не передбачається створення та державна реєстрація нових підприємств з такими організаційно-правовими формами, тому фактично ч.3 ст.82 Земельного кодексу України не діє.

Далі доцільно докладніше розглянути процедуру набуття прав на землю іноземними юридичними особами.

Згідно з положеннями Земельного кодексу України, процедура виглядає наступним чином: іноземні юридичні особи, зацікавлені у придбанні земельних ділянок, подають клопотання до Ради міністрів АР Крим, обласної, Київської чи Севастопольської міської державної адміністрації або сільської, селищної, міської ради і державного органу приватизації. До клопотання додається документ, що посвідчує право власності на нерухоме майно (будівлі, споруди), розташоване на цій земельній ділянці, копія свідоцтва про реєстрацію іноземною юридичною особою постійного представництва з правом ведення господарської діяльності на території України.

Продаж земельних ділянок, що перебувають у власності держави, крім земельних ділянок, на яких розташовані об’єкти, які підлягають приватизації, іноземним державам та іноземним юридичним особам здійснюється Кабінетом Міністрів за погодженням з Верховною Радою. Розгляд клопотання і продаж земельних ділянок здійснюються сільськими, селищними, міськими радами після отримання погодження Кабінету Міністрів. Розгляд клопотання і продаж земельних ділянок, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об’єкти, які підлягають приватизації, здійснюються державними органами приватизації після отримання погодження Кабінету Міністрів.

Сам продаж здійснюється відповідними радами. Слід підкреслити: продаж земельних ділянок, що перебувають у власності держави та територіальних громад, іноземним юридичним особам дозволяється лише за умови реєстрації іноземною юридичною особою **постійного представництва з правом ведення господарської діяльності** на території України.

Тут і криється головна проблема, адже Закон України “Про оподаткування прибутку підприємств” від 28 грудня 1994р. передбачає, що іноземне підприємство, створене за законодавством України (резидент),

не може відкрити постійне представництво, оскільки його може відкрити винятково нерезидент.

Варто привернути увагу до обмежень, передбачених ч.1 ст.82: право власності на земельні ділянки можуть отримати лише юридичні особи, засновані громадянами або юридичними особами України. Отже, юридичні особи-резиденти, засновані за участю іноземних юридичних осіб не підпадають під дію ст.82 Земельного кодексу України і не можуть бути суб’єктами права власності на землю. Для того, щоб оминати ці обмеження земельного законодавства, іноземні юридичні особи (або засновані за їх участю) вимушені створювати “чисту” компанію-резидента. Ланцюжок виглядає наступним чином: спочатку фірма засновує українську компанію (резидента), а надалі ця компанія-резидент засновує іншу компанію (юридичну особу), яка підпадатиме під дію ч.1 ст.82.

Обмеження, передбачені ст.82 Кодексу, є абсолютно незрозумілими для іноземних інвесторів, адже такий актив, як земельна ділянка, не може бути перевезений чи винесений за межі України.

Юридичні особи, які все ж мають право отримати земельну ділянку у власність, як правило, купують її. У випадку купівлі земельної ділянки у приватного власника, процедура набуття власності на неї є досить простою: між сторонами укладається договір, який нотаріально посвідчується та реєструється; на підставі договору юридична особа отримує державний акт на право власності на земельну ділянку.

Земельні ділянки, що викуповуються із земель державної чи комунальної власності, мають бути куплені на конкурентних засадах (через земельний аукціон).

Не підлягають продажу на конкурентних засадах (земельних торгах) земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них у разі:

- розташування на земельних ділянках об’єктів нерухомого майна, що перебувають у власності громадян, юридичних осіб, у яких відсутні акції (частки, паї), що належать державі, крім випадків відмови власника розташованого на земельній ділянці нерухомого майна від її викупу або укладення договору оренди;
- використання земельних ділянок для користування надрами та спеціального водокористування відповідно до отриманих спеціальних дозволів (ліцензій);
- використання релігійними організаціями, які легалізовані в Україні, земельних ділянок під культовими будівлями;
- перебування в користуванні земельних ділянок або розташованих на них будівель підприємств, установ та організацій, що належать до державної та комунальної власності, підприємств і громадських організацій у сферах культури та мистецтв (у т.ч. національних творчих спілок);
- розміщення дипломатичних та прирівняних до них представництв іноземних держав і міжнародних організацій згідно з міжнародними договорами України;

¹ Ідеться про Наказ Державного комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики “Про затвердження національних стандартів України, державних класифікаторів України, національних змін до міждержавних стандартів, внесення зміни до наказу Держспоживстандарту України від 31 березня 2004р. №59 та скасування нормативних документів”.



- будівництва та обслуговування лінійних об'єктів транспортної та енергетичної інфраструктури;
- проведення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду відповідно до закону;
- будівництва соціального та доступного житла, якщо конкурс на його будівництво вже проведено².

Право власності є найбільш “сприйнятним” для іноземного інвестора. *По-перше*, тому, що західні інвестори виховані на приватній власності. *По-друге*, тому, що власність на землю – це один з найбільш важливих активів будь-якої компанії, який можна передати в заставу для залучення необхідних кредитів.

Моделі 2 і 3 – Право оренди (суборенди)

Право оренди землі є одним з найпоширеніших прав на землю. Згідно з нормами земельного законодавства, право оренди землі – це засноване на договорі строкове платне володіння та користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для підприємницької та інших видів діяльності.

Укладення договору оренди землі здійснюється на підставі або рішення відповідного органу влади чи органу місцевого самоврядування, або цивільно-правового договору (в разі відчуження права оренди), або в порядку спадкування.

Договір оренди набуває чинності з моменту його державної реєстрації. На жаль, державна реєстрація таких договорів, через “невдале” законодавче регулювання, провадиться двічі. *По-перше*, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку державної реєстрації договорів оренди землі” №2073 від 25 грудня 1998р., договір оренди землі має бути зареєстрований виконкомом сільської, селищної, міської ради або Київською чи Севастопольською міськими державними адміністраціями. *По-друге*, згідно

з Наказом Держкомзему України №174 від 2 липня 2003р., він має бути зареєстрований в державному реєстрі земель.

За українським законодавством, право оренди земельної ділянки (крім земель державної та комунальної власності) може відчужуватися, в т.ч. продаватися на земельних торгах, а також передаватися у спадщину, вноситися до статутного фонду власником земельної ділянки на термін до 50 років.

Раніше право оренди було найпоширенішим правом, що його використовували іноземні інвестори, заходячи до України. Після суттєвих змін законодавства, передбачених Законом від 28 грудня 2007р. (запровадження порядку набуття права оренди через аукціони), бажаючих взяти в оренду земельні ділянки значно поменшало. Це особливо стосується тих інвесторів, які планували брати земельні ділянки в довгострокову оренду. Причина – економічна. Разом із запровадженням аукціонів були підвищені ставки оренди державних і комунальних земель до рівня, який не може перевищувати 12% їх нормативної оцінки. Звичайно, місцеві органи влади скористалися цим положенням закону та підвищили ставки орендної плати до зазначених 12%. Таким чином, особа, яка бере в оренду земельну ділянку на понад вісім років фактично двічі виплачує її вартість. Тому довгострокова оренда земельних ділянок перестала бути привабливою для інвесторів.

Модель суборенди, у принципі, аналогічна розглянутій вище. Орендована земельна ділянка або її частина може передаватися орендарем у суборенду без зміни цільового призначення, якщо це передбачено договором оренди або за письмовою згодою орендодавця.

Умови договору суборенди земельної ділянки повинні обмежуватись умовами договору оренди земельної ділянки та не суперечити йому.

Термін суборенди не може перевищувати термін, визначений договором оренди землі.

У разі припинення договору оренди чинність договору суборенди земельної ділянки припиняється.

Договір суборенди земельної ділянки підлягає державній реєстрації.

За згодою сторін договір суборенди земельної ділянки посвідчується нотаріально.

Забороняється передача в суборенду земельних ділянок, на яких розташовані цілісні майнові комплекси підприємств, установ та організацій державної або комунальної власності, а також заснованих на майні, що належить АР Крим, та їх структурних підрозділів.

Оренда та суборенда земель є однаково доступними як для резидентів, так і для нерезидентів. Головною перевагою оренди та суборенди земель для нерезидентів є той факт, що, на відміну від права власності, у нерезидентів немає необхідності оформлювати чисте українське підприємство.

² Крім того, земельні торги не проводяться у випадках, передбачених ст.34, 36 і 121 Земельного кодексу України (приватизація земель громадянами України).

Серед мінусів цих моделей можна назвати тривалість процедури оформлення.

Моделі 4 та 5 – Суперфіцій та Емфітевзис

Згідно з положеннями Земельного кодексу України, *суперфіцій* – право користування чужою земельною ділянкою для забудови.

Емфітевзис – право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб.

Ці права виникають на підставі договору між власником земельної ділянки та особою, яка виявила бажання користуватися цією земельною ділянкою для визначених потреб. Крім того, суперфіцій може виникати також на підставі заповіту.

І суперфіцій, і емфітевзис є відчужуваними правами; вони можуть передаватися у спадщину, вноситися до статутного фонду підприємства, передаватися в заставу, крім земельних ділянок, що перебувають у державній чи комунальній власності³.

Продаж земельних ділянок державної та комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцій, емфітевзису) на конкурентних засадах у формі аукціону здійснюється у випадках і в порядку, визначених гл.21 Земельного кодексу.

Заставодержателем земельних ділянок сільськогосподарського призначення і прав на них (оренди, емфітевзису) можуть бути лише банки.

Підставами для припинення договорів суперфіцій та емфітевзису є:

- поєднання в одній особі власника земельної ділянки та землекористувача;
- сплив терміну, на який було надано право користування;
- викуп земельної ділянки у зв'язку із суспільною необхідністю в разі користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб;
- невикористання земельної ділянки для забудови протягом трьох років у разі користування чужою земельною ділянкою призначеною для забудови;
- рішення суду.

Інших умов та обмежень на укладення договорів і користування чужою земельною ділянкою для забудови або сільськогосподарських потреб не існує, що робить емфітевзис та суперфіцій досить привабливими для іноземних інвесторів.

Які недоліки мають емфітевзис та суперфіцій для інвестора?

Договори обох видів, згідно з Законом України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” від 1 липня 2004р., мають бути зареєстровані. Проте, працівники центрів Державного земельного кадастру іноді відмовляються реєструвати такі договори, посиляючись на відсутність

необхідного законодавчого регулювання. Тому сторони договору часто вимушені звертатися до суду з позовом про спонукання до вчинення дій (реєстрації договору).

Модель 6 – Інвестиційний договір

Модель, що найчастіше використовується, коли одна з юридичних осіб, яка вже має необхідні документи для початку будівництва, не має відповідних коштів і бажає залучити інвестора для реалізації проекту. Отже, внеском однієї особи стають оформлене право на земельну ділянку та дозвільна документація, а іншої – кошти. Як правило, таку модель використовують для реалізації великих комплексних проектів будівництва, а головними аргументами для інвестора в цьому випадку є економічна привабливість проекту та наявні ризики.

Така модель є прийнятною як для резидента, так і для нерезидента. Але якщо обирати таку модель, то варто чітко прорахувати взаємодію майбутніх співвласників після прийняття об'єкта в експлуатацію та реєстрації права власності на нього.

Модель 7 – Придбання корпоративних прав юридичної особи, яка вже має права на землю

Це одна з найвигідніших моделей набуття права на землю. Зацікавлена юридична особа отримує опосередковане право на землю шляхом набуття корпоративних прав іншої юридичної особи, яка залишається власником/користувачем земельної ділянки. Найвигіднішою і найпоширенішою така модель є для набуття прав на землю для видобутку корисних копалин: юридична особа-набувач позбавлена необхідності переоформлювати всю дозвільну, юридичну та технічну документацію на себе, залишаючи за собою право здійснювати безпосереднє управління активами.

Крім того, на придбання корпоративних прав, як правило, витрачається значно менше часу, ніж на придбання земельної ділянки. Це одна з найбільш



³ На сьогодні, згідно з українським законодавством, термін користування земельною ділянкою державної чи комунальної власності для сільськогосподарських потреб або для забудови не може перевищувати 50 років.

“улюблених” правових моделей для інвесторів-нерезидентів. Але вона буде прийнятною лише для тих інвесторів, які мають достатньо власних коштів на реалізацію проекту та не потребують залучення коштів інших осіб.

Модель 8 – Укладення угоди з власником/землекористувачем (ст.97 Земельного кодексу України)

Ст.97 Земельного кодексу України передбачає: підприємства, установи та організації, **які здійснюють геологознімальні, пошукові, геодезичні та інші розвідувальні роботи**, можуть проводити такі роботи на підставі угоди з власником землі або за погодженням із землекористувачем. Терміни та місце розвідувальних робіт визначаються угодою сторін. При цьому, підприємства, установи та організації, які проводять розвідувальні роботи, зобов’язані відшкодовувати власникам землі та землекористувачам усі збитки, в т.ч. неоподатковані доходи, а також за власний рахунок приводити використовувані земельні ділянки до попереднього стану⁴.

Переваги цього правового механізму – в тому, що крім зазначеної норми, іншого правового регулювання для укладення таких договорів немає, тому сторони абсолютно вільні щодо умов договору. Крім того, законодавством не передбачена ні спеціальна процедура його укладення, ні його реєстрація, ні інші обмеження.

Водночас, мінуси полягають у тому, що договори, укладені на підставі ст.97 Земельного кодексу часто

оскаржуються органами прокуратури, як такі, що не відповідають вимогам земельного законодавства. Проте, як свідчить судова практика, суд стає на бік сторін цього договору.

Модель 9 – Право постійного користування землею

На жаль, право постійного користування землею можна лише умовно віднести до моделі набуття прав на землю іноземним інвестором, оскільки згідно з нормами Земельного кодексу України право постійного користування землею можуть мати винятково: підприємства, установи та організації, що належать до державної та комунальної власності, а також громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об’єднання), установи та організації.

Отже, поширену думку про те, що права на землю обмежуються лише класичним правом власності, правом постійного користування чи орендою, іноземні інвестори мають досить широкий спектр можливих моделей для вибору. Найбільш привабливими є моделі 1, 2, 3, 6 і 7. Загалом, вибір моделей набуття права на землю здійснюється інвестором з огляду на власні переваги та можливості, загальні правові норми та вимоги, місцеві особливості та, не останньою чергою, з урахуванням наявних ризиків, характерних для кожного з проектів. Крім того, важливим для інвестора є можливість використання права на земельну ділянку як забезпечення зобов’язання для наступного залучення коштів.

УЗАГАЛЬНЕННЯ ПРАВОВИХ МОДЕЛЕЙ НАБУТТЯ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

	Право власності	Оренда землі	Суборенда землі	Суперфіцій	Емфітевизис	Інвестиційний договір	Придбання корпоративних прав юридичної особи, яка вже має оформлені права на землю	Укладення угоди з власником/користувачем (ст.97 Земельного кодексу)	Право постійного користування землею
Можливість відчуження	+	+	-	+	+	-	+	-	-
Можливість застави права	+	+	-	+	+	-	-	-	-
Необхідність реєстрації права	+	+	+	+	+	-	-	-	+
Є прийнятною для:	Будь-яких випадків	Будь-яких випадків	Будь-яких випадків	Винятково для забудови земельної ділянки	Винятково для с/г потреб	Найбільш вигідна для забудови земельної ділянки	Для будь-яких випадків	Винятково для геологознімальних, пошукових, геодезичних та інших розвідувальних робіт	Винятково для підприємств, установ та організацій, що належать до державної та комунальної власності; громадських організацій інвалідів України, їх підприємств (об’єднань), установ та організацій
Термін дії права	Необмежений	До 50 років	Не довше терміну дії договору оренди	До 50 років	До 50 років	-	-	На період проведення геологознімальних, пошукових, геодезичних та інших розвідувальних робіт	На період існування юридичної особи
Прийнятність для іноземного інвестора (нерезидента)	+	+	+	+/-	+/-	+	+	+/-	-

⁴ Укладення такої угоди можливе лише для здійснення геологознімальних, пошукових, геодезичних та інших розвідувальних робіт.

СУЧАСНА ЗЕМЕЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ І ШЛЯХИ ЇХ УСУНЕННЯ



Анатолій ЮРЧЕНКО,
провідний науковий співробітник
Інституту проблем національної безпеки

Україна вступила в новий етап соціально-економічного розвитку, який характеризується зростанням ролі ринкових механізмів регулювання економічної діяльності, насамперед у несільськогосподарських галузях. У країні в цілому створені основи ринкового земельного ладу: ліквідовано монополію держави на землю, здійснено перехід до багатуокладності землекористування, запроваджено платність використання земель. Земля, відповідно до закону, стала об'єктом нерухомості та цивільних відносин.

Але, через неефективну земельну політику держави загострюється проблема організації раціонального використання та охорони земель. Ринкові перетворення земельних відносин набули затяжного характеру. Значна їх кількість відбувається не системно, формально, витратно, без належного наукового обґрунтування.

Як наслідок, більшість питань “входження в ринок” вирішується методом “спроб і помилок”. Земельна реформа розпочалась і практично завершується за відсутності Програми земельних перетворень, без визначення соціально-економічних та екологічних цілей, передбачення наслідків, забезпечення відповідних законодавчих, фінансових, інституційних, кадрових, політичних і морально-психологічних передумов.

Найбільш негативною недоліком земельної політики, поспішності та невиваженості земельної реформи позначилися на українському селі та вітчизняному аграрному секторі. Проблеми, що виникли тут внаслідок поспішної, не підготовленої відповідним чином земельної реформи, потребують окремої розмови. В цій статті стисло окреслюються проблеми земельного законодавства, формування ринку землі та використання земель несільськогосподарського призначення.

Земельне законодавство: якість і дотримання

Формування земельного законодавства все ще далеке від завершення. З 1990р. Парламент ухвалив низку законів, більшість положень яких уже змінені чи доповнені, або не отримали деталізації в підзаконних нормативно-правових актах (НПА), або були скасовані¹. Через внутрішні колізії законодавства, правовому середовищу земельних відносин часто бракує визначеності. Крім того, скасовані або змінені правові режими фактично продовжують застосовуватися.

Складність положень ключового закону – Земельного кодексу 2001р., зокрема щодо управління землями державної власності, є вражаючою і перешкоджає ефективному управлінню цими землями. Одні аспекти розпорядження земельними ресурсами отримали деталізоване регулювання, тоді як інші страждають від його недостатності або нечіткості. Наприклад, процедура надання ділянок у постійне користування є детально визначеною, а процедури передачі в оренду та продажу земель держави отримали нечітке регулювання, відповідні правові акти містять перехресні посилання або відсилки

до ще не існуючих законів. Багато норм Земельного кодексу можуть бути замінені підзаконними НПА або внутрішніми положеннями відповідних органів влади. “Над-регулювання” є головною причиною того, що до Земельного кодексу з моменту його ухвалення неодноразово вносилися зміни та доповнення. Однак, у багатьох випадках вони лише загострили проблему.

Разом з тим, основні питання земельних відносин часто регулюються положеннями законів різних галузей права, наприклад, лісового, водного, містобудівного. Слід вважати доцільною оптимізацію правової бази земельних відносин з метою надання їй ознак гармонійності та ясності.

Не менш вражаючою, ніж стан земельного законодавства, є практика його застосування.

Земельний кодекс передбачав розробку певних законів, спрямованих на повну імплементацію його положень упродовж шести місяців з дати набуття ним чинності. Багато з цих законів не ухвалені й дотепер. Так, немає законів або підзаконних НПА, які регулювали б

¹ Див. Додаток “Нормативно-правова база земельних відносин в Україні”, розміщений в цьому журналі – редакція.

правовий режим ряду категорій земель, встановлення і зміну меж населених пунктів, зонування земель тощо. Хоча Верховною Радою ухвалений Закон “Про розмежування земель державної та комунальної власності”, його положення практично не діють. У рамках перехідного періоду таке розмежування є надзвичайно важливим завданням і покликане забезпечити органи місцевого самоврядування достатніми активами для виконання покладених на них завдань; розмежування також сприяло б приватизації державних земель, необхідних для здійснення функцій державного управління або для суспільних потреб. Внаслідок розмежування змінилися б обсяги земель, які потребують державного управління.

Іншим прикладом закону, що не діє, є положення Земельного кодексу щодо права постійного користування земельними ділянками державної (комунальної) власності. Відповідно до Земельного кодексу, всі особи, які втратили таке право (громадяни, недержавні підприємства, установи, організації), мали б перейти до оренди або викупити використовувані ділянки. Це був би крок до кращого управління землями держави та до підвищення надходжень від їх використання. Відповідно до Земельного кодексу, перехід до оренди (викупу) мав завершитися до 1 січня 2005р., однак, це положення було визнано неконституційним, але жодного альтернативного рішення щодо виходу з цієї ситуації так і не запропоновано.

Неформальне землекористування без оформлення правовстановлюючих документів, використання не за цільовим призначенням і прихована передача в оренду постійними користувачами заборонені законом, але не попереджаються і не викоринюються на практиці.

Проблеми формування земельного ринку

За нинішніх умов політичного забарвлення набуває блокування вільного (але регульованого законами) обігу земель сільськогосподарського призначення. При цьому не враховуються аргументи щодо злиденного стану селян країни, дискомфорності їх життя в умовах, коли держава, відібравши їх соціальний захист у колективному середовищі, залишила напризволяще. Замовчується проблема стагнації економічної і продовольчої безпеки країни внаслідок недолугого реформування. Крім політичних демagogічних гасел, соціально-економічних аргументів на користь подовження мораторію немає.

Не можна серйозно сприймати як аргумент посилення на відсутність законів “Про земельний кадастр” та “Про ринок землі” як на головні причини подовження мораторію на продаж приватизованих земельних ділянок. Згадані законопроекти вже не один рік знаходяться у Верховній Раді, і, за бажання народних депутатів і керівництва Парламенту, могли б бути давно прийнятими.

Сучасна історія економічного розвитку країн ринкової економіки переконливо свідчить про необхідність посилення регулюючої ролі держави, яка повинна здійснюватися, зокрема шляхом створення належного законодавства, вдосконалення економічних методів впливу на суб’єктів підприємництва в питаннях ринково обігу земель.

Зростання ефективності впливу держави на оптимізацію розвальної за роки земельної реформи аграрної структури може відбутися шляхом:

(а) встановлення переважного права купівлі земельних ділянок державою або територіальними громадами

у випадках виявлення недобросовісних угод, пов’язаних з укладенням договорів купівлі-продажу за заниженими цінами;

(б) вимоги дострокового повернення кредиту, наданого державою для придбання земельної ділянки, якщо її покупець продає цю ділянку раніше часу, визначеного законом;

(в) встановлення державного мита на укладення угод купівлі-продажу земельних ділянок раніше визначених законом термінів у розмірах, що дорівнюють різниці між вартістю придбання та ціною продажу земельних ділянок;

(г) законодавчого визначення вимог до суб’єктів, яким дозволяється придбати у власність землі сільськогосподарського призначення (вік, що дозволяє сільськогосподарську працю; спроможність вчиняти правові дії, необхідні в аграрно-правових відносинах; спроможність відповідним чином здійснювати сільськогосподарську діяльність – мати спеціальну підготовку для виконання конкретної діяльності).

Заборона контрольованого державою обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення шкодить мільйонам селян з першого дня запровадження мораторію. Адже більшість з них не мають належних професійних знань, досвіду, фізичних можливостей займатися хліборобською працею. Спадкоємці цієї категорії сільських жителів переважно проживають в іншій місцевості, в т.ч. в містах, а також в інших державах - республіках колишнього СРСР, інших країнах, і самостійно працювати на землі не будуть ніколи, тим більше на дрібних клаптиках. **Неможливість розпорядитися на свій розсуд своєю земельною власністю означає, що мільйони громадян країни будуть вкотре ошукані, їх земельна власність – це сучасна *fata morgana*.**

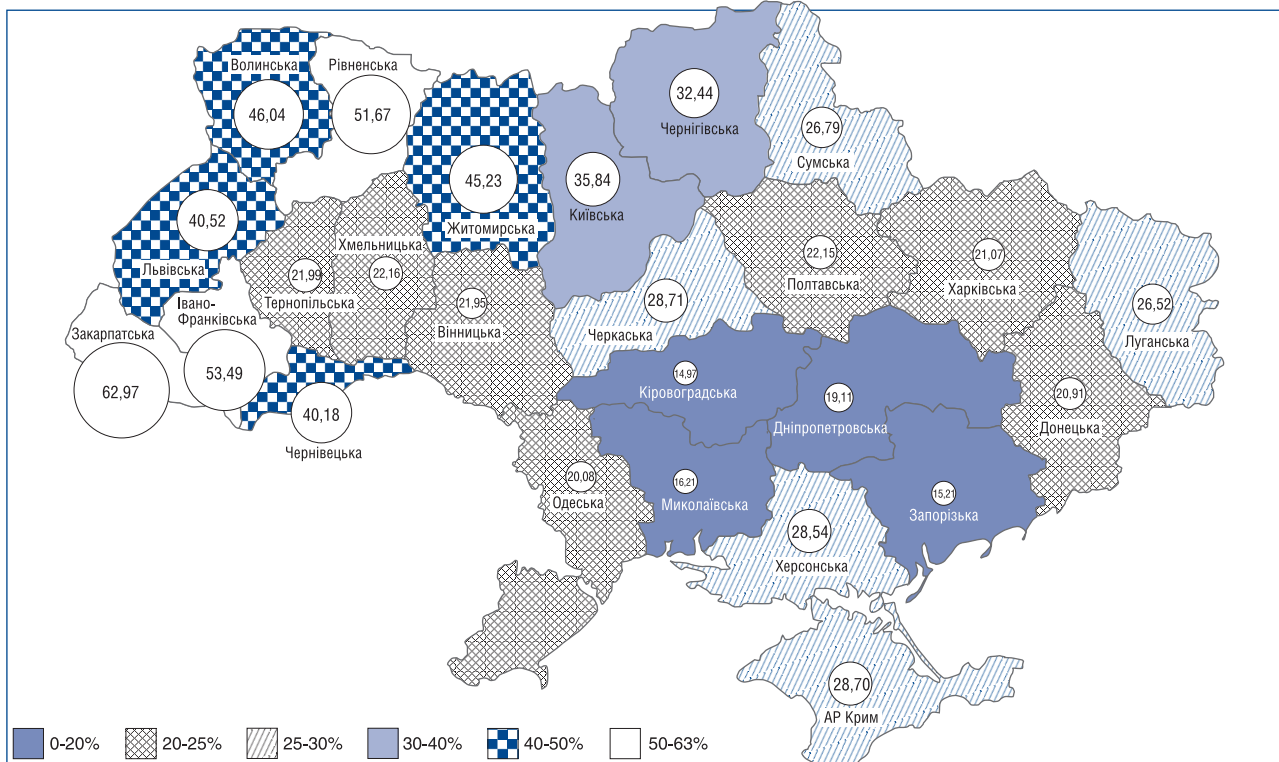
Використання несільськогосподарських земель

Зростаючого соціально-економічного значення набуває несільськогосподарське землекористування, яке в Україні здійснюється на 28,8% території (17,4 млн. га).

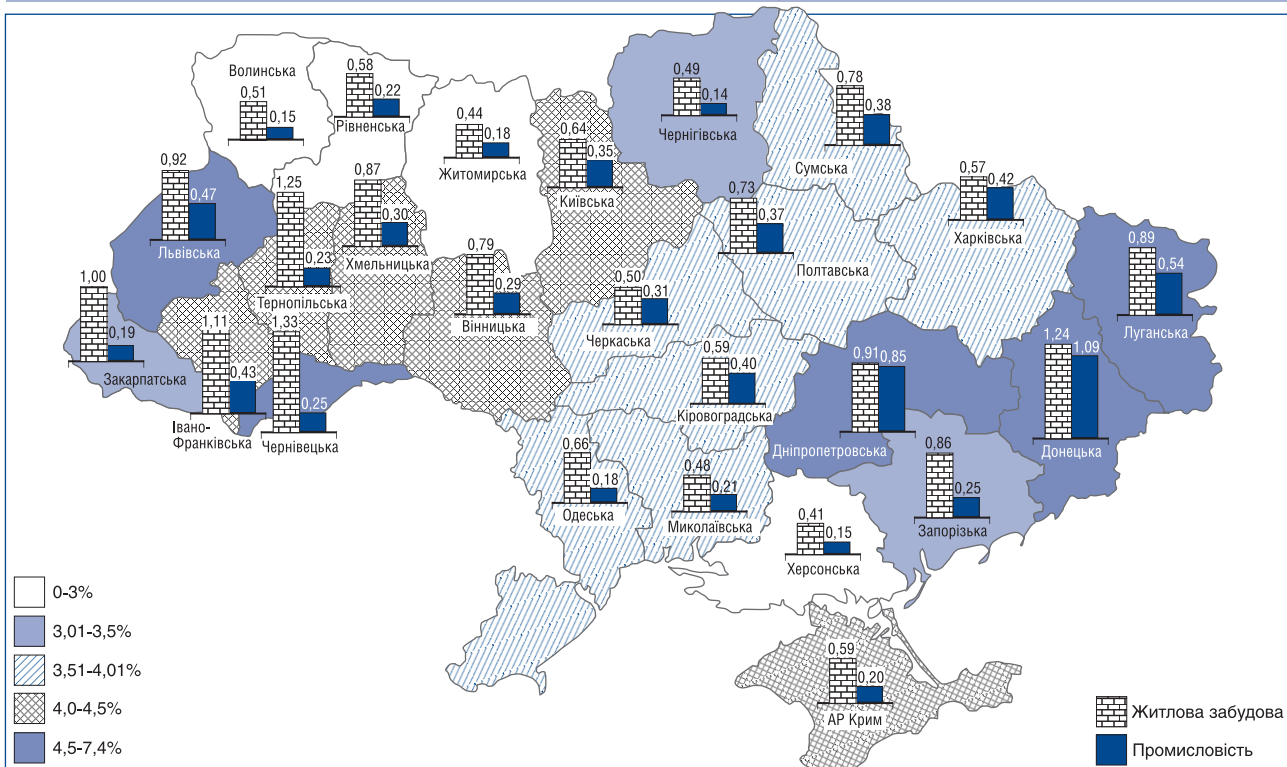
У структурі несільськогосподарських земель основні площі належать лісовим угіддям – 10,5 млн. га (60,5%). Частка забудованих земель – 2,5 млн. га (14,4%), відкритих заболочених земель і вод – 3,4 млн. га (19,5%). Інші несільськогосподарські землі – це переважно землі без рослинного покриву або з незначним рослинним покривом (кам’янисті місця, піски, яри, а також сухі відкриті землі з особливим рослинним покривом), що становить близько 1 млн. га.

Екологічну стійкість території, як відомо, забезпечують землі, що перебувають у природному стані, насамперед лісові угіддя, відкриті заболочені землі та води. В Україні таких земель 13,9 млн. га, або 23% території країни. З екологічної точки зору, це надзвичайно низький показник. Необхідно звернути увагу на нерівномірний розподіл цих угідь на території країни. Карпатський регіон і Полісся мають найбільш збалансоване життєве середовище, де несільськогосподарське землекористування знаходиться в межах 40-63% загальної площі земель регіонів. При цьому, у Карпатському регіоні та на Поліссі забудовано лише 3-5% території, тоді як у Донецькій – 7,4% (карти “Несільськогосподарське землекористування в регіонах України”, “Забудовані землі в регіонах України”).

Несільськогосподарське землекористування в регіонах України, % загальної площі земель регіону



Забудовані землі в регіонах України, % загальної площі земель регіону



Досить своєрідним є розміщення житлової забудови. Так, відсоток житлової забудови коливається від 1,33 у Чернівецькій області до 0,49 – в Чернігівській. За часткою промислової забудови лідує Донецька область – 1,09% загальної площі земель, а в Чернігівській, Херсонській і Волинській областях відповідний

показник не перевищує 0,15%. В межах населених пунктів країни розташовано 65,9% забудованих земель.

Міста належним чином поки що не використовують величезний потенціал публічних земель, зростаючу потребу інвесторів у земельних ділянках. Як власне містобудівна, так і земельна політика в містах, не враховує

достатньою мірою економічну цінність землі, а міські органи влади, спеціально на те уповноважені, злагоджено не працюють над підвищенням ефективності землекористування, не визначають джерела та механізми підвищення цінності міських земель, гнучкого застосування стимулів і санкцій як економічних важелів управління міським землекористуванням, зокрема – з метою організації повторної забудови привабливих для інвесторів територій.

Через відсутність зонування земель міст існує певна правова невизначеність регулювання їх забудови. Існує також потреба в удосконаленні правового режиму і здійсненні управління землями міст, розташованими поза їх межами (оздоровчими та рекреаційним закладами, окремими виробництвами, цвинтарями, звалищами, водозаборами та очисними спорудами тощо).

Сучасна щільність забудови території міст України поступається відповідному показнику співвідносних за масштабами міст Європи і світу. Щільність забудови мікрорайонів 5-поверхової забудови 1960-х років на 40% менша за нормативну. Продовжує неефективно використовуватися територія садибної забудови міст. Щільність населення на цій території в більшості випадків не перевищує 40-60% нормативного показника.

За роки незалежності структура землекористування в великих містах принципово змінилася. Певна частина об'єктів промислових підприємств та інших згаданих вище об'єктів, практично припинила свою діяльність або змінила технологію виробництва, що суттєво зменшує їх потребу в територіальних ресурсах. Відбулося скорочення кількості закладів оборони та науки, припинили функціонувати численні науково-дослідні, конструкторські, експериментальні установи тощо.

Водночас, у центральних районах міст з розвинутою інфраструктурою продовжують діяти на значних площах найбільш цінних міських земель численні дрібні виробництва, склади, бази матеріально-технічного забезпечення, які не створюють належної кількості робочих місць, надають мізерні внески до міського бюджету та незначні інші соціальні внески. Екологічно небезпечні виробництва продовжують діяльність у центральних і густонаселених районах міст. Діяльність їх через призму ефективності землекористування та забезпечення екологічно сприятливого життєвого середовища навіть не розглядається.

Міста поки що не надають у відкритому режимі інвесторам широкий вибір земельних ділянок із земель державної та комунальної власності. Однією з найважливіших форм зростання ефективності міського землекористування має стати консолідація земельних ділянок і підготовка містами відповідних масивів територій для повторної забудови, а не забудови парків, скверів тощо.

Серед найбільш ефективних заходів регулювання попиту на землю у великих містах країни, як свідчить світовий досвід, є наступні:

(а) територіальне планування та функціональне зонування за напрямками використання земельних ділянок;

(б) створення великих периферійних резервних територій;

(в) розвиток міської інфраструктури на незабудованих резервних територіях;

(г) знесення застарілих будівель і споруд, неефективно функціонуючих виробництв в історичних центрах міст та інженерна підготовка вивільнених територій для повторної забудови;

(д) диференціація розміру земельних платежів на землях державної та комунальної власності в різних районах міста, з різною сукупною ефективністю землекористування та обсягами викидів і скидів забруднюючих речовин;

(е) пільгове кредитування осіб, які погоджуються перемістити сферу своєї діяльності на периферію міста або за його межі;

(є) встановлення розмірів відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва у випадку переміщення об'єктів неефективного землекористування на земельні ділянки сільськогосподарських угідь і лісу, з урахуванням витрат на повторне освоєння земельних ділянок з незначною щільністю забудови, застарілими та аварійними будинками, та з урахуванням їх знесення та виселення мешканців.

ВИСНОВКИ

Складна ситуація в земельних відносинах і землекористуванні виникла насамперед через наступні чинники:

- відсутність зваженої державної земельної політики та механізмів її реалізації;
- недооцінку складності, масштабів і специфіки земельних перетворень під час економічних реформ;
- критично низький рівень ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин;
- ігнорування проблем ресурсно-комплексного підходу до розвитку сільських територій у процесі земельних трансформацій;
- недостатньо послідовну державну політику щодо комплексного розвитку земельного законодавства, проведення та фінансування землеустрою та земельного кадастру, формування інвестиційно-привабливого землекористування;
- відсутність комплексного підходу та неврахування історичних факторів у реформуванні системи державного земельного кадастру і створенні державної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень;
- відсутність виваженої державної політики формування та розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення;
- дублювання функцій і відсутність ефективної взаємодії центрального органу виконавчої влади із земельних ресурсів з іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Отже, сьогодні немає альтернативи рішучим системним змінам у земельних відносинах на базі стратегічного планування земельних відносин, узгодженості заходів економічної, екологічної, соціальної та продовольчої політики держави, їх спрямованості на позитивні кінцеві соціально-економічні результати. ■