

ОЦІНКА ПЕРЕДУМОВ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ЗЕМЕЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

Фоменко В.А., Галушкіна Т.П.

Розглядається інституційні та організаційно-економічні передумови розвитку земельної власності в Україні з позиції укріплення національної економіки.

Постановка проблеми. Земельна реформа в Україні вже здійснюється понад 20 років. Слід вказати, що вона розпочалася в контексті широкомасштабної економічної реформи, направленої на трансформацію адміністративно-командної системи управління. Доречно підкреслити, що земля – споконвічна цінність, яка слугує основою національного багатства кожної країни. Однак можна констатувати, що фактично єдиним програмним документом реформи й досі залишається Указ Президента України, датований ще 2001 роком - «Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки» [1]. Згідно з Указом, кінцева мета земельної реформи - «економічно-ефективне та екологічно-безпечне використання земель». При цьому одним з перших принципів реформування земельних відносин названо «включення землі в ринковий обіг», а серед основних напрямів державної земельної політики під номером «4» значиться «розвиток ринку земель».

Аналіз українського земельного законодавства дозволяє зробити висновки, що зараз інтенсивно здійснюється формування інституту земельної власності в Україні. Між тим від вирішення цих проблем залежить рівень розвитку сучасної національної системи. Наразі ця проблема поки що знаходиться в площині юридичного визначення. Враховуючи недостатню розробленість економічного зрізу проблеми, **метою статті** є аналіз передумов формування інституту земельної власності в Україні з позицій розвитку сучасної національної економіки.

Аналіз досліджень. За часи земельної реформи Україна передала у приватну власність понад 50% усіх земель. Існування різних форм власності на землю регламентується главою 14 Земельного Кодексу [2]. Усі форми власності - державна, комунальна, приватна - є рівноправними.

Перелік суб'єктів права державної, комунальної та приватної власності на землю наведено на рис. 1



Рис.1 Перелік суб'єктів прав власності наземлю

Існують певні обмеження щодо приватизації земель. Так, відповідно до ст. 83, 84 Земельного кодексу України:

- 1) Із земель комунальної власності не можуть передаватись у приватну:
 - землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо);
 - землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту;
 - землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом;
 - землі лісогосподарського призначення, крім випадків, визначених Земельним кодексом України;

- землі водного фонду, крім випадків, Земельним кодексом України;
- земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;
- земельні ділянки, штучно створені в межах прибережної захисної смуги чи смуги відведення, на землях лісогосподарського призначення та природно-заповідного фонду, що перебувають у прибережній захисній смузі водних об'єктів, або на земельних ділянках дна водних об'єктів.

2) До земель державної власності, які не можуть передаватись у приватну власність, належать:

- землі атомної енергетики та космічної системи;
- землі під державними залізницями, об'єктами державної власності повітряного і трубопровідного транспорту;
- землі оборони;
- землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом;
- землі лісогосподарського призначення, крім випадків, визначених Земельним кодексом України;
- землі водного фонду, крім випадків, визначених Земельним кодексом України;
- земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук;
- земельні ділянки зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- земельні ділянки, які закріплені за державними професійно-технічними навчальними закладами;
- земельні ділянки, закріплені за вищими навчальними закладами державної форми власності;
- земельні ділянки, що використовуються Чорноморським флотом Російської Федерації на території України на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.[2]

Однак, земельне законодавство потребує постійних змін в контексті формування інституту земельної власності в Україні.

Результати досліджень. Можна констатувати, що в ході земельної реформи були реалізовані основні заходи, спрямовані на демонополізацію і лібералізацію земельних відносин. Сформовано категорію потенційних учасників земельного ринку, які володіють близько 20 мільйонами земельних ділянок загальною площею понад 30 мільйонів гектарів. У власності держави все ще залишаються значні площі земель сільськогосподарського та лісогосподарського призначення, однак майже всі ці землі також можуть бути приватизовані, як в рамках безоплатної приватизації, так і шляхом продажу [5].

Одна з останніх новацій земельної реформи - розмежування державних і комунальних земель. Розмежування направлено на уточнення компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері управління земельними ресурсами та створення джерела фінансування місцевих бюджетів. Однак розмежування в повній мірі не здійснюється, що веде до постійного конфлікту компетенцій різних органів і непрозорості системи управління ресурсами.

Загалом земельна реформа в Україні відбувається в умовах дуже повільного формування земельного кадастру. Кадастр в колишньому СРСР був введений ще в 1968 році, однак до початку земельної реформа 1991 його дані застаріли. Економічна криза зумовила затримку поновлення даних кадастру, який до теперішнього часу не має чіткого правового базису, актуального картографічного та інформаційного наповнення. Кадастр характеризується відсутністю єдності - кожна одиниця адміністративно-територіального устрою веде свій кадастр в тому чи іншому вигляді.

Законодавство передбачає створення єдиного реєстру прав на землю та інше нерухоме майно, однак такий реєстр й досі не створений. В Україні функціонує багатокомпонентна і громіздка система реєстрації прав та їх обмежень. На думку експертів, ця система не забезпечує адекватного захисту права власності [5-10].

Крім того, використання державних сільськогосподарських земель характеризується низькою ефективністю. Було встановлено, що з 11,4 мільйона гектарів таких земель близько 5 мільйонів гектарів не використовується, тільки близько 2 мільйонів гектарів передано в оренду, а інші землі знаходяться в постійному користуванні державних підприємств і організацій [9,10].

На сьогодні система управління земельними ресурсами страждає відсутністю єдності. Розпоряджатися державними землями в Україні можуть Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної

Республіки Криму, 24 обласні державні адміністрації і 290 районних державних адміністрацій, та інші відповідальні органи. Їх компетенція визначається як територіальними рамками, так і цільовим призначенням земель, площею земельних ділянок, формою розпорядження (продаж - оренда) і категорією користувача.

Серед існуючих проблем, що заважають формуванню повноцінного інституту земельної власності слід згадати функціонування «чорного» земельного ринку в Україні, який виник завдяки мораторію на продаж сільськогосподарських земель приватної власності, що діє вже майже 10 років. Приватна власність на сільськогосподарські землі існує в усиченому вигляді - власник має обмежені можливості розпоряджатися своєю ділянкою: він може або обробляти його, або передати в оренду, а також заповідати або обміняти на іншу земельну ділянку. У 2007 році вперше почав діяти мораторій на продаж державних та комунальних сільськогосподарських земель, а також заборона на зміну цільового призначення приватних сільськогосподарських земель. У 2008 році Парламент України вперше продовжив дію мораторію на невизначений термін - продаж земель стане можливою не раніше, ніж будуть введені в дію закони України «Про державний земельний кадастр» і «Про ринок землі». Зазначимо, що ці закони знаходились в стадії розробки і обговорення ще з 2001 року. Але істотним кроком стало набуття чинності Закону України «Про Державний земельний кадастр» з 1 січня 2013 року.

Однак, на сьогодні заплановані цілі земельної реформи ще не реалізовані, а ринок землі, тим не менш, функціонує. За оцінками експертів, близько 4 мільйонів гектарів земель, які підпадають під дію мораторію, вже продано. При цьому, втрати бюджету вельми відчутні та складають мільярди гривень [5,10].

Сучасна система управління земельними ресурсами України складається з безлічі ланок, які слабо пов'язані між собою або взагалі не пов'язані, не мають єдиної концепції управління державними землями. Цю систему необхідно реформувати з тим, щоб управління державним земельним фондом здійснювала єдина система органів на підставі чітких приписів закону в рамках єдиної державної земельної політики.

Фінансування земельної реформи здійснюється недосконало, по суті, інвестиціями. Практика показує, що реалізація технічних і організаційних заходів дозволяє істотно підвищити надходження до бюджетів усіх рівнів. Тому бюджетне фінансування заходів земельної реформи має бути переглянуто. Законодавство України визначає, що

земельна реформа фінансується за рахунок надходжень земельного податку, однак ця норма не діє з 2001 року. Таким чином, за оцінками компетентних фахівців, земельна реформа фінансується державою на рівні близько 8 мільйонів євро на рік, у той час як потреби оцінюються в десятки мільйонів [3-8].

Ігнорування протягом багатьох років приватної власності на землю призвело до спотвореного розуміння нерухомості як об'єкта оцінки, що не могло не позначитися на загальному розвитку даного напрямку оціночної діяльності. По суті, у вітчизняній практиці склався якийсь сурогат оцінки земельних ділянок та оцінки будівель і споруд, кожна з яких не здатна забезпечити надійність і ефективність оцінки Цілісного земельно-майнового комплексу. Однак, деякі питання в цьому контексті потребують начального вирішення та наукового обґрунтування.

Сьогодні ні в кого не виникає сумнівів, що земельна ділянка - це об'єкт нерухомості. У такому значенні цей термін використовується в цивільному праві та національних стандартах оцінки [3,4].

Формалізація наукового бачення щодо формування інституту земельної власності в Україні наведено на рис.2.

Вважається, що його розробка потребує якнайшвидшого формування «ефективного власника землі», «одержати» якого можна тільки шляхом передачі в приватні руки земельних ділянок для використання без будь-яких обмежень. Однак ні в кого при цьому не виникає питання, що значить «ефективний», в чому ця ефективність проявляється і як досягається баланс інтересів між приватними власниками, які тільки отримали у власність земельні ділянки і суспільством або людьми, яким заподіюється шкода від використання цих ділянок і об'єктів, (наприклад, забрудненням природного середовища, обмеженням доступу в місця, що споконвіку вважалися суспільними).

Тим часом з переходом все більших площ земель із державної в приватну власність громадян і юридичних осіб з'являється потреба в розвитку методів управління земельними ресурсами, що дозволяють вирішувати природоохоронні проблеми на землях різних власників.

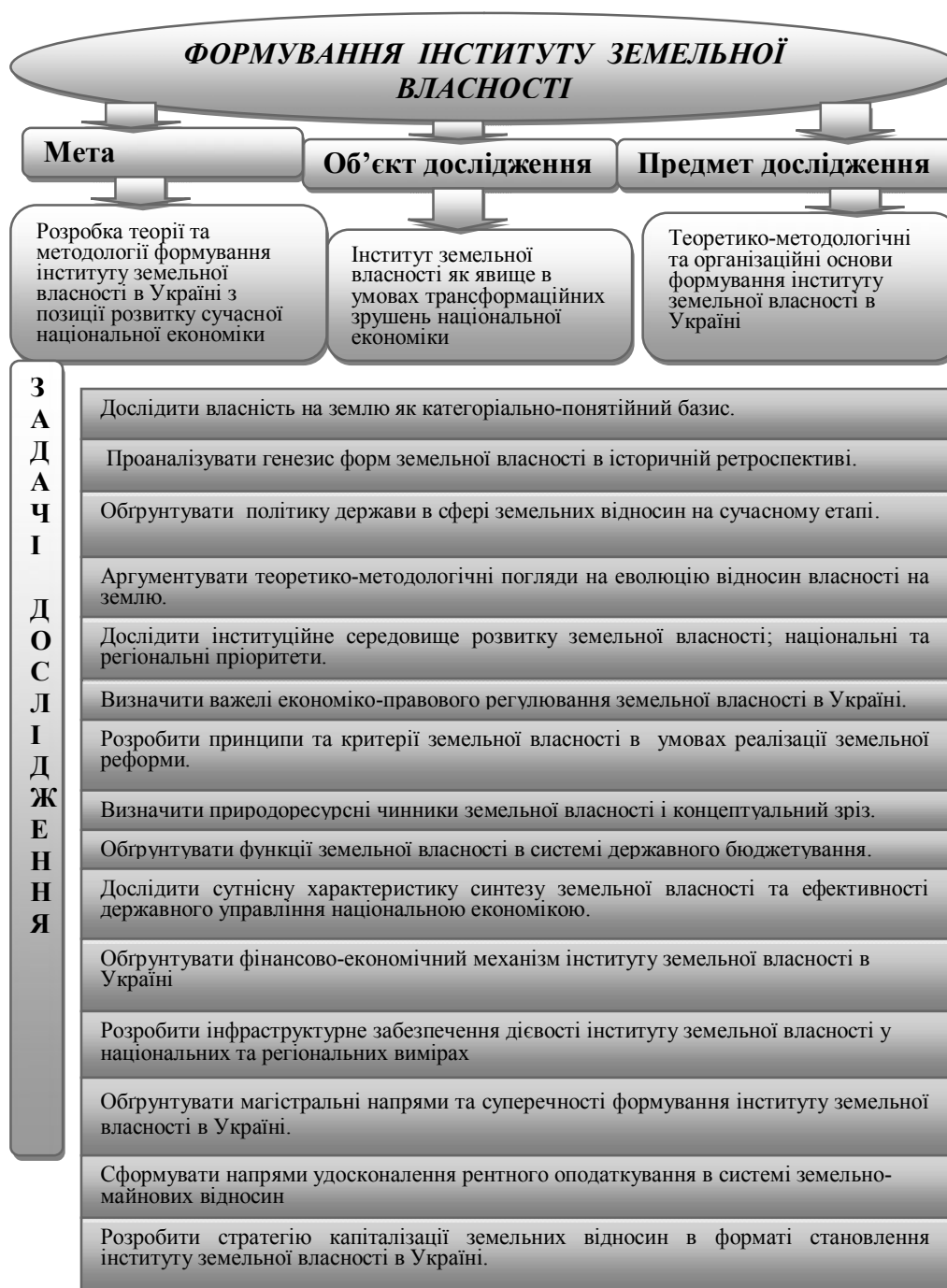


Рис. 2 Формування інституту земельної власності в Україні

Негативний досвід багатьох країн досить добре показав, що проголошення пріоритету тільки економічних цілей без обліку соціальної потреби в прийнятному для людини природному середовищу обертається вкрай негативними екологічними наслідками в майбутньому, а загальний еколого-економічний збиток виявляється більше короткострокової вигоди, яку отримує конкретний інвестор.

Для зняття протиріч між економічними вигодами приватних власників і суспільством потрібна розробка й впровадження в практику управління особливих економічних і правових механізмів, що стимулюють і заощаджують природокористування. Таке впровадження може бути досягнуте в рамках створення системи еколого-економічного управління земельними ресурсами регіону, тобто системи, що дозволяє реалізовувати конкретні завдання охорони природи методами земельного планування й економічним впливом на землекористувачів.

В світі такі системи вже існують. Так, у країнах з розвинутою ринковою економікою, використання землі регулюється методами ринкового характеру в сполученні з жорсткими адміністративними нормами й правилами. Вони полягають у застосуванні різних економічних стимулів і санкцій, що дозволяють впливати на землекористувачів, у необхідному суспільством напрямку.

На жаль, розуміння необхідності в формуванні чіткої еколого-економічної моделі регулювання земельних відносин в управлінських структурах, відповідальних за земельну політику в нашій країні, поки ще відсутнє.

Усе більше зростаюче розуміння необхідності охорони цінних природних комплексів в нашій державі визначає розвиток як ринкових, так і адміністративних методів впливу на землекористувачів. Сполучення двох підходів - ринкового і адміністративного призводить до того, що найважливіші питання регулювання землекористування зважуються на економічній основі. Для стимулювання здійснення конкретних планів і програм землекористування повинна застосовуватися гнучка система економічного примусу у вигляді встановлення податкових пільг, цільових кредитів, штрафів, компенсацій, викупу земель і інших видів впливу на землевласників.

В основі методів економічного впливу на приватних власників повинна лежати обґрунтована оцінка ринкової вартості землі та нерухомості конкретних землекористувачів, оцінка збитку в результаті впливу на навколишнє середовище й оцінка вартості природних благ або

екосистемних послуг - властивостей і функцій живої природи, що мають соціальне, екологічне й природоохоронне значення.

Висновки. Українська держава є суверенною в регулюванні всіх відносин власності на своїй території. Право власності на землю - це врегульовані законом суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження нею.

В Україні поступово здійснюється перехід до законодавства, що встановлює ринкові правила у всіх сферах, у тому числі й сфері землекористування. Щоб не втратити позитивні ефекти старої системи нормативного управління земельними ресурсами, при створенні сучасної системи регулювання землекористування необхідно зберегти ті її елементи, які себе виявили із кращої сторони, і доповнити наявний правовий механізм економічними методами, що дозволяють гнучко використати нові можливості ринкового характеру економіки.

Лише така система зможе забезпечити збалансований розвиток території в інтересах усього населення при дотриманні права власності на землю й наданні додаткових гарантій особам, чиї інтереси безпосередньо зачіпаються прийнятими містобудівними й інвестиційними рішеннями, забезпеченні пріоритету охорони життя й здоров'я людини, пріоритету охорони землі й інших компонентів навколишнього середовища.

Рушійною силою входження України до ринкового простору є повноцінний розвиток земельно-майнових відносин. На сьогодні потрібне системне бачення національної стратегії формування інституту земельної власності та відповідна політична воля щодо її реалізації.

Література

1. Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки: Указ Президента України від 30.05.2001 № 372/2001// Офіційний вісник України. –2001. – № 22. – Ст. 986.
2. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. - 2002.- №3.- С. 26-37.
3. Цивільний кодекс України: Закон України від 05.11.2009 №40-44 // Відомості Верховної Ради України. - 2004.- С. 356. Стаття 181.
4. Національний стандарт №1 “Загальні засади оцінки майна і майнових прав”: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.03.2003 р. № 1440 Офіційний вісник України.

5. Федорченко. М. Земельний ринок по-українськи, або клята випадковість [Електронний ресурс] / М.Федорченко. - Режим доступу:www.myland.org.ua.

6. Шляхи підвищення ефективності управління земельними ресурсами міст України / [під ред. М. Федорченка, О. Янова, Ю. Перекупського] – К.: ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні», 2005. – стр.51-57/

7. Федорченко М. Земельне право України: Посібник для практиків у 2 тт. Т.1: Земельні відносини в населених пунктах / М.Федорченко, О.Янов - К.: ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні», 2006. – стр.243-277.

8. Федорченко М. Проблеми проведення земельних аукціонів / М. Федорченко, Ю. Перекупський, М. Нагорний. // Землевпорядний вісник. – 2008. - № 5.

9. М. Федорченко. Політико-правові перспективи формування ринку землі в Україні [Електронний ресурс] / М.Федорченко. - Режим доступу:www.myland.org.ua.

10. Дельс К. Управління державними землями сільськогосподарського призначення / Дельс К., Федорченко М., О. Франкевич, П. Штеффенс. – К.: ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні», 2008. – с.45.

Abstract

Fomenko V.A., Galushkina T.P.

The assessment of prerequisites for the formation of the land property institute in Ukraine.

The institutional, organizational and economic preconditions of the land ownership in Ukraine from a position of strengthening the national economy is considered in this article.