

УДК 332.3

Й. М. Дорош,

Державне підприємство «Київський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою»

## ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ЩОДО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ТА СИСТЕМИ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

*Обґрунтовується необхідність розробки конкретних напрямів вдосконалення земельної політики в Україні щодо адміністрування земельних відносин та системи землекористування, зокрема з використанням систем земельних платежів та землеустрою.*

**Ключові слова:** земельна політика, земельні відносини, землекористування, земельні платежі, землеустрій.

*Обосновывается необходимость разработки конкретных направлений совершенствования земельной политики в Украине по администрированию земельных отношений и системы землепользования, в частности с использованием систем земельных платежей и землеустройства.*

**Ключевые слова:** земельная политика, земельные отношения, землепользование, земельные платежи, землеустройство.

*Substantiates the need to develop specific areas of improvement of land policy in Ukraine for the administration of land relations and land use systems, including use of land payment systems and land management.*

**Keywords:** land policy, land relations, land use, land payments, land management.

**Постановка проблеми.** 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 багатокладності 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, 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.

Поточний стан справ у галузі земельних відносин потребує рішучого перегляду земельної політики та розробки концепції новітньої національної стратегії розвитку системи землекористування, в якій роль держави має істотно посилитися. Державні органи влади повинні створити умови та активно сприяти процесу формування соціально та екологічно орієнтованих регіональних моделей землекористування.

**Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано вирішення проблем.** Проблеми розвитку земельної політики в Україні досліджуються у працях таких вітчизняних вчених як: Д.С. Добряка, Л.Я. Новаковського, П.Т. Саблука, В.М. Трегобчука, А.М. Третяка, М.А. Хвесика та інших. Проте, сьогодні вимагає продовження досліджень в цьому напрямі із врахуванням змін, що відбулися в розвитку земельних відносин. При цьому подальша трансформація національної системи землекористування має здійснюватися на збалансування сукупності засадничих принципів формування ринкових земельних відносин.

**Метою статті є** обґрунтування необхідності подальшого вдосконалення земельної політики в Україні щодо адміністрування земельних відносин та системи землекористування.

**Виклад основного матеріалу.** За оцінками фахівців, частка земельних ресурсів у складі продуктивних сил держави становить у середньому понад 40%. Місткість територіального простору України за біокліматичним і землересурсним потенціалом достатня для нормального життя 150-160 млн. чоловік. Водночас у країні склався надзвичайно високий рівень освоєння життєвого простору: у господарське використання залучено понад 92% її території. Тільки близько 5 млн. га (майже 8%) перебуває у природному стані (болота, озера, ріки, гори). За щільністю населення Україна наближається до середньоевропейського рівня [1].

В Україні 82% площі земель використовуються як головний засіб виробництва у сільському та лісовому господарстві. Зокрема, до сільгоспвиробництва залучено 71,2% території суші. Разом із тим внутрігалузове використання земельної території в АПК має екстенсивний характер. Під внутрігосподарське будівництво, інші невиробничі потреби зайнято 5-7% загальної площі продуктивних земель. У складі сільськогосподарських угідь - 44,6% орних земель. Основна база землеробства розміщується на чорноземах і ґрунтах чорноземного типу - 70,4% площі орних земель.

Гостру тривогу викликає безупинне зниження родючості землі. Виникли серйозні проблеми з поповненням біоенергетичного потенціалу ґрунтів. Сумарні втрати гумусу через мінералізацію (окислювальну деструкцію) та ерозію ґрунтів щороку становлять 32-33 млн. тонн, що еквівалентно 320-330 млн. тонн органічних добрив, а еколого-економічні збитки через ерозію перевищують 9,1 млрд. грн. [1]. Зниження родючості земель та їх меліоративна невпорядкованість, величезні масштаби й інтенсивність деградації ґрунтів зумовлюють щорічно незабір 10-12 млн. тонн сільськогосподарської продукції в перерахунку на зерно [1].

У разі посилення таких негативних тенденцій в Україні незабаром можуть виникнути серйозні проблеми із збереженням її територіального простору. Реальністю є те, що не так уже й далеко від державних кордонів України живуть народи зі швидко зростаючим населенням, тому українські землі природним чином можуть стати об'єктом міграції їх населення. Протистояти таким процесам можна тільки шляхом оздоровлення економічної ситуації в Україні. Збереження української землі і повинно стати для суспільства головною національною ідеєю XXI століття.

Перед Україною стоїть складне завдання щодо створення системи землекористування, яка дала б змогу поєднати вільне володіння землею і соціальну справедливість при використанні землі. Що ж стосується міжнародного досвіду організації землекористування, то підхід до нього має бути дуже критичним і виваженим. Передусім слід брати до уваги, що в більшості країн світу вільного нерегульованого обігу землі ніколи не було і бути не може.

Під час здійснення земельної політики та регулювання земельних відносин застосовується широке коло заходів економічного спрямування. До них зокрема належать: впровадження платності землекористування та земельного ринку; фінансування за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів робіт та заходів щодо раціонального використання й охорони земель; витрат по управлінню та контролю в галузі земельних відносин; відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва та збитків при вилученні земель; заохочення за раціональне використання й охорону земель; обов'язкове матеріальне стягнення за

порушення земельного законодавства; планування, кредитування, субсидування, підготовка кадрів, науково-дослідні роботи.

Одним із основних економічних принципів у земельній політиці держави є платність за використання земельних ділянок. Плата за землю справляється у вигляді земельного податку або орендної плати, які визначаються залежно від грошової оцінки земель. Земельний податок являє собою обов'язковий платіж, що справляється з юридичних осіб за користування земельними ділянками тільки у грошовій формі. В цьому аспекті найбільш обгрунтованими є пропозиції Третяк А.М., Третяк Н.А. щодо встановлення диференційованої величини земельного податку залежно від земельної ренти I і II [2], а також, щодо системи платежів за землю, яка має включати наступні складові частини: 1) блок постійного діючого оподаткування за право користування землею (земельний податок для власників і користувачів землею; орендна плата для орендарів земель державної і комунальної власності); 2) блок одноразових платежів (плата за набуття прав на земельну власність; плата за зміну цільового призначення земель; страхові збори при сплачуванні прав власності і оренди землі; компенсаційні виплати на відновлення порушених земель, перш за все сільськогосподарських); 3) блок зборів при угодах із земельними ділянками (платежі з доходів купівлі-продажу земельних ділянок, при оформленні при спадкуванні, дарування, обміну і при інших угодах; заставні платежі які підлягають поверненню); 4) блок платежів за користування земельною інформацією і за землевпорядні послуги (збори за користування графічною і статистичною кадастровою інформацією, платежі за землевпорядні послуги при угодах і операціях із землею); 5) блок платежів за штрафні санкції при порушеннях в сфері користування земельними ділянками.

Законодавчі вимоги та практика реалізації земельної політики у сфері економічного регулювання земельних відносин та режиму землекористування можуть бути достатнім обґрунтуванням економічних принципів, а саме:

1. Впровадження економічних механізмів регулювання земельних відносин з встановленням платності землекористування шляхом обов'язкової сплати земельного податку або орендної плати в установлені строки з диференціацією ставок податку та розмірів орендної плати залежно від гарантування стимулів і пільг певним категоріям землекористувачів щодо плати за землю.
2. Формування і розвиток повноцінного ринку землі з поєднанням інтересів суспільства і громадян при забезпеченні гарантій кожного суб'єкта ринку на вільне володіння, користування та розпорядження належною йому земельною ділянкою.
3. Узгодження загальнодержавних і територіальних інтересів при здійсненні заходів економічного стимулювання, розподілу коштів на раціональне використання й охорону земель, оптимізацію землекористування.
4. Обов'язковість залучення коштів державного і місцевих бюджетів, зокрема, від плати за землю, для фінансування заходів щодо раціоналізації землекористування, охорони земельного фонду, здійснення робіт по управлінню у галузі використання й охорони земель.
5. Відшкодування втраченого сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, збитків та шкоди, заподіяних зміною цільового використання земель, вилученням ділянок або порушеннями земельного законодавства.

Ринковий обіг землі в економічно розвинених країнах функціонує тільки в рамках розумної системи адміністрування з правової, управлінської та фінансової точок зору. Крім того, існуючі західні системи земельних відносин та землекористування (навіть в індустріально розвинених країнах) мають і серйозні недоліки. Купівля-продаж землі, що базуються на приватній власності, часто супроводжуються земельною спекуляцією та присвоєнням належної суспільної ренти. Економічною базою цього процесу є те, що в міру розвитку суспільства «тиск на землю» зростає, внаслідок чого ціни на землю підвищуються швидше, ніж на інші товари. Наприклад, у Німеччині за останні 30 років ціни загалом виросли втричі, а ціни на будівельні земельні ділянки - у 16 разів.

Земля надана людству природою, а тому є суспільним надбанням. Рівноправність у користуванні нею за умови вільного пересування земельною територією та її безплатне надання членам суспільства мають стати головним принципом вирішення земельного питання в Україні. Багаторічна практика багатьох країн виробила ефективний і справедливий принцип землекористування, згідно з яким земельні ділянки не продаються, а тільки передаються у користування на основі спадкоємного права забудови. Користувачі цих ділянок одержують їх безплатно за умови щорічної сплати податку, розмір якого відповідає зиску від землекористування.

Землекористування на основі щорічної сплати земельного податку більше відповідає умовам ринкової економіки, ніж викуп власності на землю шляхом одноразової сплати купівельної ціни. Податок на землю в нормально розвиненій економіці, особливо на місцевому рівні, є постійним джерелом суспільних витрат на освіту, охорону здоров'я, підтримку інфраструктури селищ, відтворення земельних ресурсів. Отже, він має не тільки справлятися щорічно але і бути ефективним інструментом розвитку території.

При приватизації підприємств у довільне розпорядження підприємця надається об'єкт його підприємницької діяльності (підприємство, його будівлі, устаткування, технології тощо). Що ж до землі, то вона передається підприємцю в постійне користування тільки як просторовий базис. Підприємець у будь-який час і цілком вільно може закрити підприємство, продати його, зрештою, зруйнувати. Земельна ділянка не може бути піддана «закриттю» чи «знищенню».

Світова практика свідчить, що масовий продаж землі, як правило, супроводжується хвилею спекуляцій і відразу ж поділяє суспільство на тих, хто має переваги, і тих, кого в його правах обмежують. Земельні відносини, що базуються на приватній власності на землю та її купівлі-продажу, в чистому вигляді не відповідають моделям ринкової економіки, спрямованим на досягнення соціальної рівності. Земельні відносини, засновані на праві користування (суперфіцій, емфітевзис, сервітут тощо) землею, сприяють залученню капіталу, який зацікавлений у вкладанні в будівлі, машини, технології, однак щоб його залучити, потрібна стабільна політична обстановка стосовно прав довгострокового користування земельною ділянкою.

При цьому слід постійно враховувати дуже важливі обставини: економіка України - це багатогалузевий організм, що функціонує на стику вертикальної (центр-регіони) і горизонтальної взаємодії. Просторове етнографічне і ґрунтовокліматичне різноманіття України - головне обмеження радикалізму в соціально-економічному реформуванні, а також вирішальна перешкода для домінування прав власності на землю.

З іншого боку, багатівковий світовий досвід показує, що нерегульовані ринкові відносини в чистому вигляді не можуть розв'язати регіональних проблем. Інституціональне врегулювання територіального розвитку вирішальною мірою підвладне тільки державному впливу.

Отже, у здійсненні реальної й ефективного земельної політики важлива роль має належати саме державі. Відтак, вимальовується кілька важливих стратегічних проблем, що потребують невідкладного державного розгляду.

Одним із найважливіших стратегічних завдань держави є виділення у складі земельного фонду країни земель загального призначення, забезпечення управління використанням цих земель і збору відповідних платежів у державний бюджет. У земельному законодавстві варто розширити інститут прав власності на землю щодо економічних відносин. Без цього держава не може повною мірою розвивати єдину інфраструктуру, транспорт і зв'язок, охороняти природу. Йдеться, по суті, про економічну спроможність і цілісність держави. [2]

Ще одна дуже складна проблема, що стоїть перед державою, полягає в реформуванні сільськогосподарського землекористування з огляду на необхідність бути самодостатніми у виробництві продовольства. Історично Україна завжди була великим експортером зерна, олії, м'яса, але наш хлібний експорт був швидше функцією нашої промислової відсталості, аніж землеробського прогресу. Основним завданням аграрної реформи в Україні в 90-х роках стала приватизація землі та реорганізація колгоспів і радгоспів з метою формування ефективного сільськогосподарського виробництва на основі приватної власності на землю та особистої запевнятильності сільгоспвиробників. Передачу землі у власність було здійснено за варіантом розподілу землі між членами сільгоспідприємств на умовні земельні частки. За останніми даними Держкомзему, в результаті цих перетворень 7,8 млн. селян одержали право на земельний пай.

Однак зміна форм власності та господарювання на землі поки що не привели до кращого використання земель, підвищення продуктивності землеробства. Власники земельних часток розпорядилися ними поки що так: понад 5 млн. селян (42,5%) передали земельні частки в оренду; близько 1,8 млн. (15,2%) - у статутні капітали сільськогосподарських підприємств різних форм виробництва; близько 850 тис. (7,2%) використовують земельні ділянки для ведення особистого підсобного (800 тис.) і фермерського господарства (34 тис.); трохи більше півмільйона селян (4,2%) передали земельні частки в статутні капітали [1].

Українська модель земельних перетворень на селі виходила з принципу соціальної справедливості, а не економічної ефективності. Так, значну частину земельних часток одержали пенсіонери і працівники об'єктів сільської соціальної сфери, хоча було цілком очевидно, що працювати на землі вони навряд чи зможуть.

Оскільки об'єктивних умов для обігу земель сільськогосподарського призначення шляхом їх вільної купівлі-продажу в Україні практично немає, на перехідний період необхідно встановити твердий державний контроль за обігом земель і, крім того, здійснити комплекс заходів з обмеження обігу земель сільгосппризначення. Пріоритетними можна вважати запровадження заборони на продаж сільськогосподарських земель іноземним громадянам; встановлення термінів заборони на повторний продаж і зміну цільового призначення ділянки землі після її одержання; обмеження кола осіб, що мають право на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення шляхом запровадження кваліфікаційних вимог; встановлення максимального розміру ділянок, що можуть перебувати у власності фізичних і юридичних осіб; запровадження реального оподаткування земель сільськогосподарського призначення і реальних вимог щодо підтримки родючості земель, їх інженерної облаштованості.

Водночас удосконаленню земельних відносин і поживленню обігу земельного капіталу за нинішнього перехідного стану української економіки можуть сприяти інституціональні заходи щодо створення системи законодавчого захисту прав на земельну власність; формування системи державного земельного кадастру і державної реєстрації прав на нерухомість; створення кредитних ресурсів за рахунок залучення коштів населення через механізм зниження норми позичкового відсотку і збільшення норми відсотку по депозитах і на цій основі - перетворення кредитних ресурсів на головне джерело інвестицій.

На жаль, ці надзвичайно важливі фактори становлення і розвитку обігу сільськогосподарських земель у процесі земельної реформи в Україні не були задіяні.

Державне адміністрування землекористування на сучасному етапі розвитку земельних відносин повинно ґрунтуватися на відповідних організаційних принципах:

- державна політика у сфері земельних відносин на державному, регіональному та місцевому рівнях має передбачати здійснення комплексу науково обґрунтованих заходів із землеустрою з метою організації раціонального використання і охорони земельних ресурсів, планування й розподілу земельного фонду. Землеустрій має стати основою для здійснення державної земельної політики.

- ведення державного земельного кадастру в країні повинно гарантувати захист прав на землю і містити достовірну інформацію, необхідну для розвитку ринкових земельних відносин.

- структура органів земельних ресурсів повинна враховувати інтереси держави і територіальних громад, будуватися за принципом самодостатності органів виконавчої влади й місцевих рад у здійсненні своїх конституційних повноважень у галузі земельних відносин.

**Висновки.** Земельна політика має першорядне значення для забезпечення сталого розвитку територій, 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 враховувалися урядовими структурами як розробниками політики з метою забезпечення максимальних результатів. Зокрема це має місце в системах земельних платежів та землеустрою. Внаслідок цього пропозиції щодо вдосконалення земельної політики найчастіше не були результатом всебічного аналізу урядовців та політиків і потенційна її роль в розвитку суспільства для досягнення найбільш справедливих соціально-економічних цілей не реалізовувалася.

#### Література.

1. Державна земельна політика в Україні: стан і стратегія розвитку (аналітичні матеріали) // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 3 (107). – С. 2-31
2. Дорош Й.М. Напрями підвищення ефективності сільськогосподарського землекористування на регіональному рівні (на прикладі Київської області) /Й.М. Дорош, М.П. Стецюк. – К.: Урожай, 2011.–168 с.
3. Третяк А.М. Стратегія реформування земельної політики на сучасному етапі /А.М. Третяк// землевпорядний вісн. – 2009.– №6. – С 12–21.
4. Третяк А.М., Третяк Н.А. Економіка та ефективність управління землекористуванням в Україні. Економіка природокористування і охорони довкілля, збірник наукових праць /А.М. Третяк , Н.А. Третяк // К.: Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАНУ, 2011. – С. 14-24.
- 5.Хвесик М.А. Економіко – екологічні проблеми раціонального природокористування в сучасних умовах реформування земельних відносин [текст] : матеріали наук. – прак. конф. «Земельна реформа в Україні. Сучасний стан та перспективи подальшого вдосконалення земельних відносин» (Київ, 10 – 13 квот. 2001р.) – К.: Знання, 2001. – С. 19-22.

Стаття надійшла до редакції 14.09.2011 р.



ТОВ "ДКС Центр"