



**AGRICULTURAL POLICY
FOR HUMAN DEVELOPMENT
PROJECT**

IV floor, 1/14 Sadova str., Kiev 01021, Ukraine

Tel.: +380 44 253-5866, 253-5869,
253-5482

**ПРОЕКТ
“АГРАРНА ПОЛІТИКА ДЛЯ ЛЮДСЬКОГО
РОЗВИТКУ”**

01021, м. Київ, вул. Садова, 1/14, IV поверх

Fax: +380 44 253-5611

E-mail: secretary@agpol.kiev.ua

ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ

У роботі зроблено огляд земельної реформи в Україні, проаналізовано зміни структури власності та землекористування, обговорені актуальні питання законодавчого забезпечення земельної реформи та удосконалення управління земельними ресурсами.

Микола Пугачов, доктор економічних наук
Микола Кобець, кандидат біологічних наук

Ця публікація стала можливою завдяки підтримці Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та Програми Розвитку Організації Об'єднаних Націй (UNDP) згідно Кооперативної угоди № 121-G-00-01-00004-00 та у рамках проекту ПРООН UKR/00/005 “Аграрна політика для людського розвитку”.

© 2004 APHD

При використанні матеріалів публікації посилання на Проект "Аграрна політика для людського розвитку" обов'язкове

Передрук публікації можливий лише за згодою Агентства США з міжнародного розвитку та Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй.

Погляди автора, що представлені у цій публікації можуть не збігатися з офіційною точкою зору Агентства США з міжнародного розвитку та Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй.

Київ, Україна – Лютий 2004 (№ 1)

1. ПОЧАТОК ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ

У загальному плані реформування земельних відносин передбачає проведення цілого комплексу інституційно-функціональних, економічних, соціальних, правових, екологічних і інших заходів, спрямованих на формування нових за змістом і характером суспільних відносин, пов'язаних з використанням землі. В історичному плані здійснення земельної реформи в Україні спрямовано на трансформацію колективної власності в приватну і формуванню на її базі більш ефективної соціально-економічної системи відносин з високим мотиваційним механізмом до роботи і твердою системою відповідальності за її результати.

Особливістю сучасної земельної реформи є те, що вона є складовою частиною економічної реформи в державі. Ця реформа охоплює реформування не тільки земельних відносин, а і відносин власності на засоби виробництва, і націлена вона на ліквідацію державної монополії власності на землю та інші засоби виробництва, на відродження власника і хазяїна в сільській місцевості.

Необхідність реформування земельних відносин в Україні була визнана ще на початку 90-х років. Так, 18 грудня 1990 року Верховна Рада Української РСР прийняла Постанову № 563-ХІІ "Про земельну реформу", відповідно до якої всі землі республіки були оголошені об'єктом реформи. Завданням цієї реформи було визнано перерозподіл земель з одночасним наданням їх у довічне успадковане володіння громадянам, постійне володіння підприємствам, установам і організаціям, а також у користування з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатуокладної економіки, раціонального використання й охорони земель.

У березні 1992 року Верховна Рада вже незалежної України прийняла прогресивний на той час Земельний кодекс і Постанову № 2200-ХІІ "Про прискорення земельної реформи і приватизації землі". Прийняття цих актів дозволило почати процеси роздержавлення, паювання і приватизації землі в аграрних підприємствах. Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 року № 15-92 "Про приватизацію земельних ділянок" надав можливість безоплатно передавати в приватну власність присадибні земельні ділянки для ведення особистого підсобного господарства, будівництва і обслуговування жилого будинку і господарських будівель (присадибна ділянка), садівництва, дачного і гаражного будівництва, у межах норм, встановлених Земельним кодексом України.

Початковий етап реформування земельних відносин передбачав роздержавлення землі, тобто передачу її в колективну власність сільськогосподарським підприємствам.

Земля передавалася за умови, що на вимогу членів підприємств вона буде розпайована і, при потребі, поділена в натурі на земельні ділянки із статусом приватної власності.

Якщо за станом на 1 січня 1992 року всі земельні угіддя країни знаходились у державній власності, то на 1 січня 1993 року в приватній власності громадян вже було 13,8 тис. га землі (0,02 % земельної площі країни) і 141,8 тис. га - у власності недержавних сільськогосподарських підприємств (0,24 %). А за станом на 1 січня 1996 року 22118,9 тис. га (36,6 %) перейшло у власність недержавних сільськогосподарських підприємств і 1925,4 тис. га (3,2 %) – у приватну власність громадян. Основними власниками землі в Україні стали юридичні особи. Так на 1 січня 2003 року недержавні сільськогосподарські підприємства мали в користуванні 22490,8 тис. га сільськогосподарських угідь, а у власності громадян знаходилося 13860,1 тис. га сільськогосподарських угідь (табл. 1).

Таблиця 1. Загальна земельна площа і розподіл сільськогосподарських угідь по землевласникам і землекористувачам (за станом на 01 січня 2003 р.), тис. га

Показники	Загальна площа земель	Сільськогосподарські угіддя *	з них:		
			рілля	сіножаті	пасовища
Всього земель	60354,8	41829,5	32669,9	2336,4	5501,6
у тому числі:					
державних підприємств	1789,9	1519,7	1246,0	49,0	159,2
недержавних сільськогосподарських підприємств	23509,4	22490,8	19469,4	881,2	1674,2
громадян	14354,3	13860,1	10593,2	2410,2	5528,5

* рілля, сади, виноградники, луки і пасовища

Джерело: Статистичний збірник Державного комітету статистики України, 2003 р.

Указ Президента України від 10 листопада 1994 року № 666/94 “Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва” прискорив завершення процесу роздержавлення землі. Передача земель у колективну власність аграрних підприємств стала проміжним етапом земельної реформи в Україні. Вона забезпечувала поступовий, максимально безконфліктний перехід від державної до приватної власності на землю сільськогосподарського призначення. Проте, відповідно до регіональних програм приватизації майна і землі в Івано-Франківській і Львівській областях земля не передавалася сільськогосподарським підприємствам і організаціям у колективну власність.

Логічним продовженням цього процесу став Указ Президента України від 8 серпня 1995 року № 720/95 “Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність

сільськогосподарським підприємствам і організаціям". Ним передбачався розподіл земель (як правило, без виділення в натурі), переданих у колективну власність недержавних сільськогосподарських підприємств, на земельні частки (паї), і видача членам цих підприємств сертифікатів єдиного зразка, що гарантують право на земельну частку (пай) в земельному масиві, що знаходиться у колективній власності. Тобто володарі сертифікатів мали право вільного виходу з підприємства із своїми земельними частками (паями) та виділення їх в натурі (на місцевості). Слід зазначити, що цей Указ спирався на досвід регіонів, оскільки на той час Сумська, Івано-Франківська і Львівська області вже почали вводити свої (регіональні) зразки документів, що підтверджують право приватної власності на земельну ділянку (пай). В окремих регіонах, зокрема, в Глобинському районі Полтавської області право на земельний пай надавалося і працівникам соціальної сфери села.

В основному до кінця 1999 року початковий етап земельної реформи було завершено. До 1 грудня 1999 року в Україні понад 6 млн. сільських жителів отримали сертифікати, що підтверджували їх право на виділення земельних часток (паїв) у приватну власність. Цей період реформування був достатньо складним і тривалим, оскільки він був пов'язаний із зміною психології, способу мислення, укладу життя сільського населення. Хід земельної реформи об'єктивно вів до трансформації колективної власності у приватну. Але наявність у більшості сільських жителів сертифікатів, що гарантують право на земельну частку (пай) і відсутність при цьому реальних земельних ділянок (виділених на місцевості) не могла забезпечити формування повноцінного ринку землі в Україні та не сприяла підвищенню ефективності сільськогосподарського виробництва.

2. ЗМІНИ СТРУКТУРИ ВЛАСНОСТІ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

Різноманітність форм власності на землю є об'єктивною необхідністю, зумовленою розвитком економічних відносин, що є ринково зорієнтованими за своєю суттю. Відповідно, суттєвим результатом реформ є відмова держави від монопольного права власності на землю і передача земельних ділянок у приватну власність. За роки незалежності із державної власності юридичним особам і громадянам було передано понад половину земель країни. За останні роки продовжує збільшуватись частка землі, що перебуває у приватній власності (рис.1). При цьому варто звернути увагу, що у приватну власність передаються переважно землі сільськогосподарського призначення, які становлять 2/5 земельного фонду України.

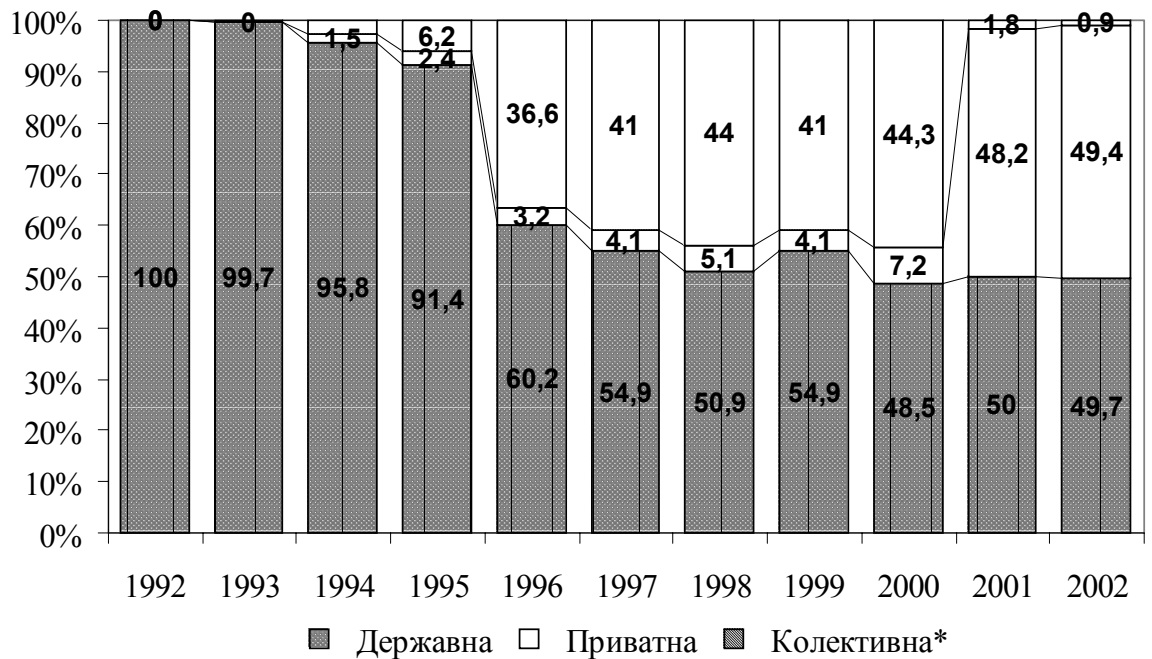


Рис. 1. Зміна структури земельного фонду України по формах власності (за станом на початок року), %

* (згідно з державними актами)

Джерело: Державний комітет України по земельних ресурсах

Добровільно відмовившись від монополії у власності на землю на користь громадян, держава в особі уповноважених органів стала рівноправним землекористувачем серед інших власником земельних ділянок. Площа землі, що перебуває у державній власності визначається загальнодержавними і суспільними потребами, такими як: забезпечення функціонування єдиної енергетичної системи, космічної системи, систем транспорту, зв'язку, оборони, національних природно-заповідних та історико-культурних об'єктів, науки тощо.

За напрямками використання (за станом на 01.01.2002) землі державної власності розподілялися:

- землі запасу – 13321,4 тис. га (44,3 %);
- лісогосподарські підприємства – 8173,7 тис. га (27,2 %);
- підприємства промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення – 2219,2 тис. га (7,4 %);
- сільськогосподарські підприємства – 2873 тис. га (9,6 %);
- водогосподарські підприємства – 449,6 тис. га (1,5 %);
- підприємства і організації природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення – 2219,2 тис. га (7,4 %);
- громадяни – 2578,1 тис. га (9,6 %).

Не дивно, що земельні ділянки державної власності складають значну питому вагу серед форм власності на землю. Проте у користуванні державних сільськогосподарських підприємств перебуває лише 1519,7 тис. га земель державної власності, з них 1519,7 тис. га сільськогосподарських угідь, або 6,3 % всіх сільськогосподарських угідь країни. Ці сільськогосподарські угіддя в основному використовуються сільськогосподарськими науково-дослідними установами і навчальними закладами та спеціалізованими державними аграрними підприємствами, зокрема міністерства оборони (табл. 2).

Таблиця 2. Структура землекористувачів - державних сільськогосподарських підприємств, тис. га (за станом на 01 січня 2003 р.)

Показники	Загальна площа земель	Всі с/г угіддя	З них:		
			рілля	сіножаті	пасовища
Всього земель у користуванні державних с/г підприємств	17889,8	1519,7	1246,0	49,0	159,2
у тому числі:					
радгоспи всіх систем	673,3	587,0	456,7	14,7	71,9
сільськогосподарські науково-дослідні установи і навчальні заклади	601,0	528,6	457,5	16,9	40,6
підсобні сільські господарства державних підприємств, установ, організацій	269,7	240,4	199,5	8,3	29,5

Джерело: Статистичний збірник Державного комітету статистики України, 2003 р.

Процес зміни форм власності на землю, в тому числі й сільськогосподарського призначення, має чітко виражені в часі тенденції, обумовлені процесами приватизації державних сільськогосподарських підприємств та передачею їх земель у колективну власність. До 1999 року в структурі землевласників досить стрімко збільшувалася питома вага сільськогосподарських підприємств при повільному зростанні частки земель у приватній власності громадян. Як відзначалося, передача земель у колективну власність сільськогосподарським підприємствам була основним напрямком земельної реформи. При цьому здійснювалось паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам, а громадяни, як співвласники земель колективної власності, отримували сертифікати на право на земельну частку (пай). Таким чином було здійснено паювання майже 26,4 млн. га земель сільськогосподарського призначення.

Новий етап земельної реформи в Україні було започатковано Указом Президента України від 3 грудня 1999 року № 1529/99 “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки”. Цим Указом було передбачено реформування колективних сільськогосподарських підприємств (КСП) як форми аграрного підприємництва, що не відповідає вимогам ринкової економіки, в господарські структури на засадах приватної власності. Указом було передбачено здійснення організаційних заходів щодо:

- забезпечення всім членам КСП вільного виходу з цих підприємств із земельними та майновими паями та створення на їх основі приватних підприємств, фермерських господарств, господарських товариств та інших суб’єктів господарювання;
- забезпечення встановлення плати за земельну частку (пай);
- виділення єдиним масивом земельних ділянок групі власників земельних часток, які звернулися з заявами про виділення земельних ділянок в натурі;
- надання громадянам можливості розширювати особисті підсобні господарства без створення юридичної особи за рахунок земельних ділянок, одержаних при виділенні земельної частки в натурі;
- зменшення вартості виготовлення документів, необхідних для одержання державного акта на право приватної власності на землю до п’яти неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Цей Указ стимулював процес виділення власникам земельних паїв земельних ділянок реформованих КСП в натурі та оформлення державних актів на право власності на землю (рис. 2).

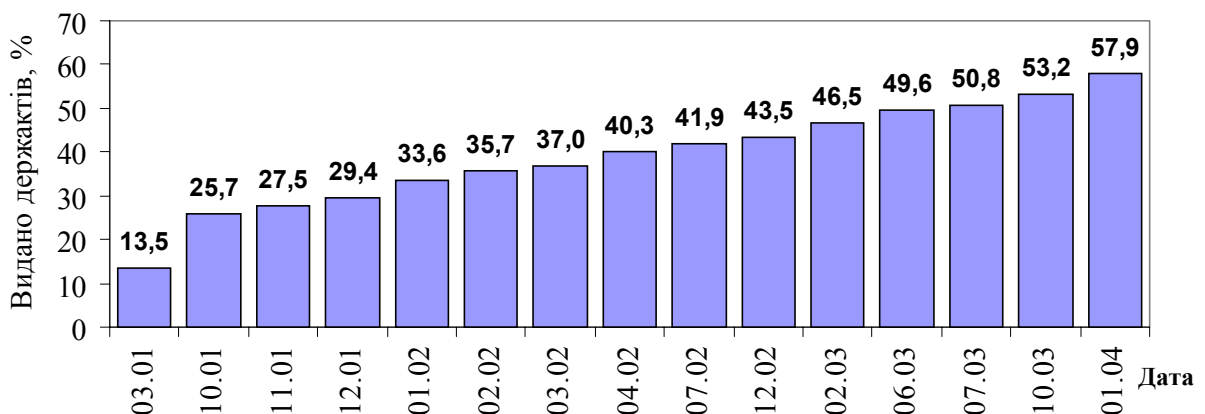


Рис. 2. Динаміка видачі державних актів на право власності на землю

Джерело: Державний комітет України по земельних ресурсах

На початок 2004 року понад 6,8 млн. громадян отримали сертифікати на право на земельну частку (пай). і понад половина з них (3,92 млн. громадян або 57,9 % від кількості

громадян, які отримали сертифікати) реалізували це право та виділили земельні ділянки в натурі. У стадії розробки знаходиться 1,72 млн. державних актів (25,4 %).

За оперативною звітністю, лідерами у видачі державних актів на право власності на землю є Кіровоградська і Дніпропетровська області, де, відповідно, 96,3 % і 82,9 % громадян, які набули право на земельну частку (пай), отримали державні акти на право власності на землю. Досить близькі показники мають Рівненська (82,5 %), Черкаська (82,3 %) і Сумська (80,8 %) області. Набагато нижчими є показники видачі державних актів на право власності на землю в Житомирській (26,7 %), Донецькій (39,2 %) областях та Автономній Республіці Крим (39,3 %). Стан видачі державних актів на право власності на землю по областях України приведено в таблиці 3.

Таблиця 3. Видача державних актів на право власності на земельну частку (пай) по областях України (за станом на 01 січня 2004 р.)

Область	Кількість громадян, які отримали сертифікати на земельну частку (пай), чол.	Кількість виданих державних актів на право власності на земельну частку (пай), од.	Відсоток виданих державних актів до виданих сертифікатів
Автономна Республіка Крим	211 166	82 945	39,3
Вінницька	470 594	233 098	49,5
Волинська	233 532	107 815	46,2
Дніпропетровська	281 486	233 226	82,9
Донецька	232 748	91 213	39,2
Житомирська	297 949	79 593	26,7
Закарпатська	120 154	90 345	75,2
Запорізька	222 281	155 968	70,2
Івано-Франківська	202 601	98 207	48,5
Київська	310 395	131 764	42,5
Кіровоградська	251 291	241 981	96,3
Луганська	160 089	116 433	72,7
Львівська	347 730	232 955	67,0
Миколаївська	195 445	98 646	50,5
Одеська	370 620	154 015	41,6
Полтавська	338 929	221 909	65,5
Рівненська	224 089	184 783	82,5
Сумська	268 200	216 634	80,8
Тернопільська	317 101	134 880	42,5
Харківська	251 892	144 822	57,5
Херсонська	204 588	145 652	71,2
Хмельницька	389 339	175 503	45,1
Черкаська	341 527	281 123	82,3

Чернівецька	189 851	78 566	41,4
Чернігівська	334 823	188 813	56,4
По Україні:	6 768 420	3 920 889	57,9

Джерело: Державний комітет України по земельних ресурсах

Розмір земельної частки (паю), що отримують селяни змінюється від 1,1 га до 8,7 га, при цьому середній розмір земельної частки (паю) в Україні складає 4 га (рис.3).



Рис. 3. Розмір земельної частки (паю) по областях України, га (за станом на 01 жовтня 2003 р.)

Джерело: Державний комітет України по земельних ресурсах

Резервний фонд земель, створений під час передачі земель у спільну власність сільськогосподарським підприємствам, становить 3,3 млн. га або 12,0 % площі розпайованих сільськогосподарських угідь, та за станом на 01.10.2003 року розподіляється наступним чином:

- | | | |
|--|--------------|---------|
| ▪ у постійному користуванні землекористувачів | 668,0 тис.га | (20,5%) |
| ▪ надано громадянам для індивідуального житлового будівництва | 17,5 тис.га | (0,5%) |
| ▪ для ведення особистого селянського господарства | 549,0 тис.га | (16,8%) |
| ▪ надано підприємствам, установам, громадянам для інших цілей | 894,0 тис.га | (27,4%) |
| ▪ передано у спільну власність попереднім землекористувачам у розмірі сумарної площі земельних часток (паїв), в яких виникла потреба | 712,1 тис.га | (21,9%) |

- залишилось земель резерву непридатних для сільськогосподарського використання 419,9 тис.га (12,9%)

З загальної площі земель резерву надано працівникам соціальної сфери 423,2 тис. га (13,0%).

Крім того за станом на 01.10.2003 року 11,4 млн. громадян на площі 3,5 млн. га реалізували своє право на отримання земельних ділянок у приватну власність для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд, ведення особистого селянського господарства, садівництва, індивідуального дачного та гаражного будівництва згідно з рішеннями сільських, селищних та міських рад, що становить 86,1 % від кількості громадян, які мають право на приватизацію наданих їм у користування земельних ділянок.

Проведений аналіз свідчить, що земельна реформа в Україні призводить до зміни форм власності на землю, сприяє розв'язанню проблем забезпечення громадян земельними ділянками, введенню платності землекористування, створенню передумови для розвитку ринку землі. При цьому змінюються земельні відносини, формується нормативно-правова база земельної реформи та ринку землі.

3. ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Подальшому реформуванню земельних відносин сприяло прийняття у жовтні 2001 року Земельного кодексу України в новій редакції, який створив правові засади земельної реформи. З його прийняттям з'явилася законодавча база, яка дозволяє формувати ринок землі. Земельний кодекс України вирішив питання відповідності Конституції України, узгодженості положень Земельного кодексу з нормами земельного законодавства та Указами Президента України. Він містить норми безпосередньої прямої дії, на відміну від загальних декларацій. Головною заслугою Земельного кодексу України в новій редакції є те, що він закріпив всю напрацьовану практику приватизації земель сільськогосподарського призначення, зокрема таку норму, як сертифікат на право на земельну частку (пай).

До числа найбільш важливих положень Земельного кодексу України в новій редакції відносяться наступні:

- визнання приватної, державної і комунальної форм власності на землю;
- закріплення права власності фізичних і юридичних осіб на землю, а також встановлення виключного переліку можливих обмежень їх прав;

- встановлення положення про те, що об'єктом права приватної власності можуть бути земельні ділянки як сільськогосподарського, так і несільськогосподарського призначення;
- визначення переліку земельних ділянок державної і комунальної власності, що не можуть передаватися у приватну власність;
- необхідність і засади розмежування земель державної і комунальної власності;
- розширення кола суб'єктів права приватної власності, що можуть набувати у власність земельні ділянки несільськогосподарського призначення (громадяни України, особи без громадянства, юридичні особи України, іноземні громадяни і юридичні особи);
- заборона на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення іноземними фізичними і юридичними особами та особами без громадянства;
- закріплення способів і механізмів придбання громадянами і юридичними особами земельних ділянок у приватну власність;
- обов'язковість продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення під забудову на конкурентних засадах;
- встановлення максимальних розмірів земельних ділянок, що можуть бути безоплатно приватизовані громадянами України;
- тимчасове встановлення максимальних розмірів земельних ділянок, що можуть бути придбати у власність громадяни України для ведення товарного сільськогосподарського виробництва;
- введення обов'язкової реєстрації прав на земельні ділянки;
- визначення поняття, призначення і змісту державного земельного кадастру;
- обов'язковість проведення грошової оцінки земельних ділянок для оподаткування і для визначення ціни продажу земельних ділянок при здійсненні цивільно-правових угод;
- встановлення юридичних гарантій захисту права приватної власності від незаконного посягань третіх осіб, при вилученні (викупі) земельних ділянок для суспільних потреб, при консервації деградованих сільськогосподарських угідь тощо.

Земельний кодекс створив засади для подальшого удосконалення і розвитку земельних відносин не лише в аграрному секторі, але й у сфері земель несільськогосподарського призначення на принципах:

- непорушності права приватної власності на землю та включення землі у ринковий обіг;

- соціальної справедливості у перерозподілі земель, що перебувають у державній та комунальній власності;
- поєднання високої економічної ефективності та екологічної безпеки використання земель.

Новий Земельний кодекс ввів ряд обмежень, які для країн з розвинутою ринковою економікою можуть бути неприйнятними. Але це положення перехідного періоду, які викликані передусім політичними міркуваннями. Частина з цих обмежень буде скасована з 1 січня 2005 року.

Оскільки у початковий період здійснення земельної реформи правові питання власності та гарантій прав на землю, платності землекористування, відносин щодо охорони земельних ресурсів, формування ринку землі і державного управління земельними ресурсами повним чином не були розроблені, важливою проблемою залишається розвиток земельного законодавства. Прикінцевими положеннями Земельного кодексу України передбачено розробити проекти законів про землеустрій, про державний земельний кадастр, про оцінку земель, про охорону земель, про розмежування земель права державної та комунальної власності, про державний земельний (іпотечний) банк, про ринок землі, про визначення правових засад вилучення земель права приватної власності тощо.

Деякі з цих законів вже прийняті Верховною Радою України, зокрема:

- Закон України „Про землеустрій” (22 травня 2003 року № 858-IV), який визначає правові та організаційні основи діяльності у сфері землеустрою і спрямований на регулювання відносин, які виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами із забезпечення сталого розвитку землекористування;
- Закон України „Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)” (5 червня 2003 року № 899-IV), що визначає організаційні та правові засади виділення власникам земельних часток (паїв) земельних ділянок у натурі (на місцевості) із земель, що належали колективним сільськогосподарським підприємствам, сільськогосподарським кооперативам, сільськогосподарським акціонерним товариствам на праві колективної власності, а також порядок обміну цими земельними ділянками;
- Закон України „Про охорону земель” (19 червня 2003 року № 962-IV), який визначає правові, економічні та соціальні основи охорони земель з метою забезпечення їх раціонального використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, інших

корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву та охорони довкілля;

- Закон України „Про державний контроль за використанням та охороною земель” (19 червня 2003 року № 963-IV), що визначає правові, економічні та соціальні основи організації здійснення державного контролю за використанням та охороною земель і спрямований на забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів та охорону довкілля;
- Закон України „Про іпотеку” (5 червня 2003 року № 898-IV) визначає принципи виникнення і застосування іпотеки та порядок виконання іпотечних прав і зобов'язань; вимоги до майна, що може бути предметом іпотеки; умови передачі нерухомого майна в іпотеку; закріплена необхідність державної реєстрації іпотеки; визначені зобов'язання, що повинні забезпечуватися іпотекою тощо;
- Закон України „Про використання земель оборони” (27 листопада 2003 року № 1345-IV);
- Закон України „Про внесення змін до Закону України "Про оренду землі"" (2 жовтня 2003 року № 1211-IV), яким Закон України "Про оренду землі" викладено в новій редакції;
- Закон України „Про оцінку земель” (11 грудня 2003 року № 1378-IV), який визначає правові засади проведення оцінки земель, професійної оціночної діяльності у сфері оцінки земель в Україні та спрямований на регулювання відносин, пов'язаних з процесом оцінки земель, забезпечення проведення оцінки земель, з метою захисту законних інтересів держави та інших суб'єктів правовідносин у питаннях оцінки земель, інформаційного забезпечення оподаткування та ринку земель.
- Закон України „Про розмежування земель державної та комунальної власності” 5 лютого 2004 року прийнятий з урахуванням пропозицій Президента України.

Питання створення ринку землі є досить новим для України, деякі його аспекти не знаходять однозначного бачення, пропонуються різні шляхи вирішення, а в окремих випадках зачіпають протилежні відомчі інтереси. Незважаючи на це, в результаті значної кропіткої роботи підготовлені ринково зорієнтовані проекти законів України. Проте деякі з цих важливих законодавчих актів залишаються на стадії розгляду і прийняття у Верховній Раді України. Це проект Закону України „Про ринок земель”, який є основою формування такого ринку, та законопроекти „Про викуп та примусове відчуження земельних ділянок права приватної власності” (19 червня 2003 року прийнятий у 1-му читанні), „Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” (5

червня 2003 року прийнятий у 1-му читанні), „Про державний земельний кадастр” (5 лютого 2004 року не прийнятий у другому читанні) тощо. Оскільки не всі положення чинного Земельного кодексу України відповідають сучасним вимогам, готуються проект Закону України „Про внесення змін і доповнень до Земельного кодексу України”.

Ці та інші нормативно-правові акти закладають юридичну базу для реалізації власниками землі своїх прав щодо земельних ділянок. Введення в дію цих законів буде сприяти прозорості договорів купівлі - продажу землі та виведенню їх з тіньового сектору, поповненню місцевих бюджетів завдяки розширенню податкової бази, покращанню інвестиційної привабливості українського сільського господарства. Проте деякі проблемні питання землекористування не знайшли відображення в законотворчій діяльності. Так, доцільно підготувати проект Закону України про користування внутрішньогосподарськими меліоративними системами, оскільки питання використання меліоративних систем стосуються відносин власності, які регулюються виключно законами. Питаннями, які потребують вирішення залишаються:

- моніторинг і оцінка земель, ведення державного земельного кадастру;
- реєстрація нерухомого майна, в тому числі земельних ділянок;
- розвиток ринку землі та його інститутів;
- розмежування земель права державної та комунальної власності;
- розвиток іпотечного кредитування під заставу землі;
- удосконалення системи земельних платежів;
- охорона земель, збереження та відновлення родючості ґрунтів;
- здійснення управління земельними ресурсами і землекористуванням із застосуванням економічних методів.

Майже відразу після початку видачі селянам сертифікатів на право на земельну частку (пай) почався рух сертифікатів, тобто проведення з ними трансакцій, що властиве реалізації права власності. Цей рух сертифікатів на право на земельну частку (пай) здійснювався до прийняття Закону України від 18 січня 2001 року № 2242-III „Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)”. Цим Законом було встановлено, що до врегулювання порядку реалізації прав громадян і юридичних осіб на земельну частку (пай) Земельним кодексом України власники земельних часток (паїв) тимчасово не можуть укладати угоди щодо купівлі-продажу, дарування земельної частки (паю) або іншим способом відчужувати зазначені частки (паї), крім передачі їх у спадщину та викупу земельних ділянок для державних і суспільних потреб.

До прийняття цього Закону можливістю здійснення трансакцій із сертифікатами на право на земельну частку (пай) скористалися 425,9 тис. власників сертифікатів. З них 324,9 тис. сертифікатів (5 % від загальної кількості виданих сертифікатів) були передані в спадщину, 87,6 тис. сертифікатів (1,3 %) – подаровано, 12,7 тис. сертифікатів (0,2 %) – продано і 754 сертифіката (0,01 %) – обміняно.

Надалі рух права на земельну частку (пай) здійснювалося тільки шляхом передачі сертифікатів на право на земельну частку (пай) в спадщину. Згідно з оперативною інформацією за станом на 01 жовтня 2003 року нотаріально посвідчено 790,7 тис. переходів права на земельну частку (пай) (на підставі договору), що становить 11,7 % загальної кількості виданих сертифікатів на право на земельну частку (пай) (рис.4).

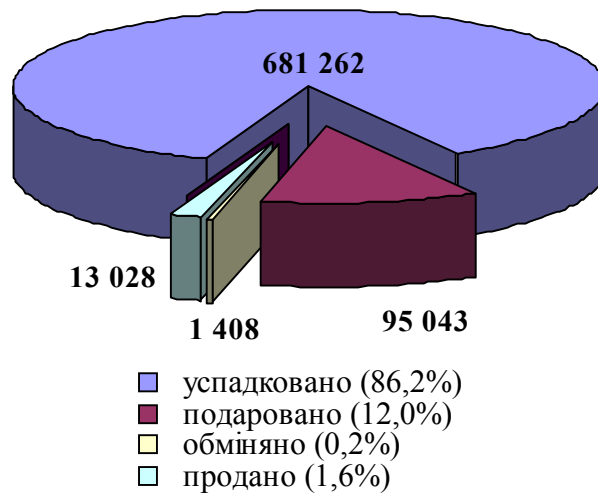


Рис. 4. Структура нотаріально посвідчених переходів права на земельну частку (пай), кількість трансакцій та у % від загальної кількості трансакцій (станом на 01 жовтня 2003 р.).

Джерело: Державний комітет України по земельних ресурсах

У зв'язку з прийняттям у новій редакції Земельного кодексу України згідно Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (від 11 грудня 2003 року № 1377-IV) Закон України "Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)" втратив чинність.

За відсутності повноцінного ринку землі розвивається ринок її оренди. Площа зданих в оренду земельних часток (паїв), посвідчених сертифікатом на право на земельну частку (пай) або державним актом на право власності на земельну ділянку взамін сертифікату, становить 20,9 млн. га або 77,0 % від площі розпайованих земель. Власниками права на земельну частку (пай), посвідченого сертифікатом або державним актом на право власності на земельну ділянку, укладено 5,2 млн. договорів оренди земельної частки (паю).

Аналіз договорів оренди земельних ділянок (паїв) показав, що, як правило, вони укладаються на короткі терміни (рис.5), а серед форм плати за оренду земельних часток (паїв) домінує натуральна (сільськогосподарською продукцією) і грошова. Це свідчить про те, що селяни:

на жаль, не поспішають брати на себе зобов'язання у відношенні конкретного орендаря;

вони не задоволені рівнем орендної плати, що їм тепер пропонують (рис.6.).

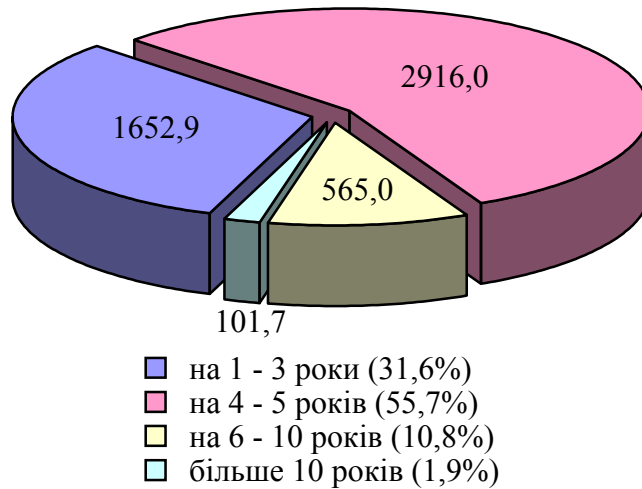


Рис. 5. Кількість укладених договорів оренди в Україні по термінах дії, одиниць та у % від загальної кількості (за станом на 1 жовтня 2003 р.)

Джерело: Державний комітет України по земельних ресурсах

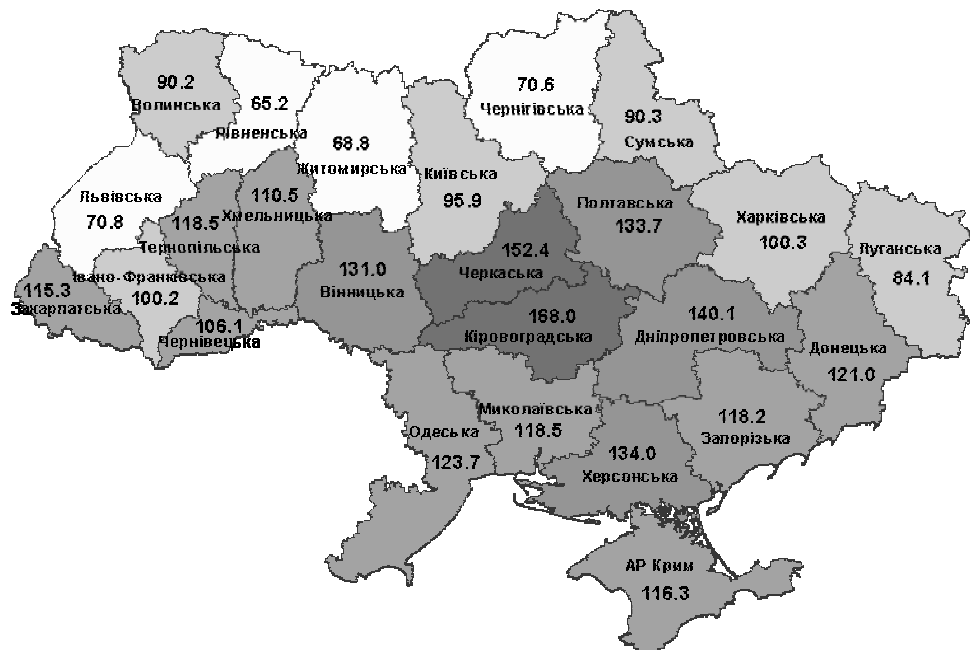


Рис.6. Орендна плата за 1 га сільськогосподарських угідь на рік по регіонах України, грн. (за станом на 01 жовтня 2003 р.)

Джерело: Державний комітет України по земельних ресурсах

Оскільки розмір орендної плати є важливим елементом орендних відносин Президент України Указом від 2 лютого 2002 року № 92 “Про додаткові заходи щодо соціального захисту селян — власників земельних ділянок та земельних часток (паїв)” (Із змінами і доповненнями, внесеними Указом Президента України від 13 вересня 2002 року № 830/2002) запровадив плату за оренду земельних ділянок сільськогосподарського призначення і земельних часток (паїв) у розмірі не менше 1,5 % вартості земельної ділянки, визначеної відповідно до законодавства, та передбачив поступове збільшення цієї плати в залежності від результатів господарської діяльності та фінансово-економічного стану орендаря. На виконання цього Указу в 2002 році були внесені зміни щодо підвищення орендної плати до рівня не менше 1,5 % в 2314,8 тис. договорів оренди земельної частки (паю).

Загальна сума виплат за оренду земельних часток (паїв) згідно укладених договорів на 2003 рік становить 2,4 млрд. грн., що відповідає показнику 2002 року. Середній розмір орендної плати складає 115,2 грн. за 1 га на рік, при 111,7 грн. за 1 га у 2002 році. Ці кошти сприяють підвищенню рівня доходів сільських жителів, серед яких більшість - непрацездатні пенсіонери, оскільки 2,7 млн. договорів оренди землі (52,3 % від загальної кількості договорів оренди) укладено селянами – пенсіонерами. Плата за оренду земельних часток (паїв), укладених пенсіонерами у 2003 році становить 1,15 млрд. грн.

4. УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, є Державний комітет України по земельних ресурсах. Цей орган вносить у встановленому порядку пропозиції щодо формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, охорони та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру і забезпечує її реалізацію, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання.

Основними завданнями Державного комітету України по земельних ресурсах є:

- підготовка пропозицій щодо формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, охорони та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру та забезпечення її реалізації;
- координація проведення земельної реформи в Україні;
- здійснення державного контролю за використанням та охороною земель;

- організація і забезпечення ведення державного земельного кадастру, здійснення землеустрою;
- розроблення та участь у реалізації державних, галузевих і регіональних програм з питань регулювання земельних відносин, раціонального використання, охорони та моніторингу земель, відновлення родючості ґрунтів, ведення державного земельного кадастру.

Для підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами, вдосконалення контролю за використанням і охороною земель, Президент України 19 серпня 2002 року видав Указ № 720 “Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною”. Цим Указом Президент встановив, що забезпечення належного контролю за використанням і охороною земель, додержання вимог земельного законодавства та запобігання правопорушенням є одним із пріоритетних завдань органів виконавчої влади при здійсненні ними заходів, пов'язаних із реформуванням земельних відносин, та вніс зміни до Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах. На виконання Указу Кабінетом Міністрів України постановою від 25 грудня 2002 року № 1958 утворено урядовий орган державного управління у складі Державного комітету України по земельних ресурсах— Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель. Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2003 року № 1829 внесено деякі зміни до Положення про Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель.

Указом Президента України від 17 лютого 2003 року „Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру” на Держкомзем України покладені функції з державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру. Тобто необхідно створити ефективну і доступну систему реєстрації земельних ділянок і об'єктів нерухомого майна, що розташовані на цих ділянках. Така система повинна стати однією з найважливіших складових ринку землі, та сприяти розвитку іпотеки земельних ділянок і об'єктивному оподатковуванню. По суті, мова йде об створення інформаційної бази даних для прозорого функціонування ринку землі й об'єктів нерухомості.

Інформація, зосереджена в кадастрових базах даних має використовуватись для:

- поточного керування земельними ресурсами;
- державного моніторингу і контролю за використанням і охороною земель;

- розробка проектів землевпорядження й оптимізації землекористування;
- здійснення заходів щодо раціонального використання й охорони земель, інвентаризації земель і ґрунтових обстежень;
- реєстрації прав власників і користувачів (у тому числі орендарів) земельних ділянок і іншої нерухомості;
- нормативної й експертної грошової оцінки земельних ділянок;
- установлення величини податків і орендної плати за землю та інше.

З метою реалізації завдань, визначених Указом Президента України від 17 лютого 2003 року № 134 "Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру", постановою Кабінету Міністрів України від 15 травня 2003 року № 689 "Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру", наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 23 травня 2003 року № 135 встановлено, що реєстрацію земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них, договорів оренди землі здійснює державне підприємство "Центр державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах". Наказом Держкомзему України від 2 липня 2003 року № 174 затверджено Тимчасовий порядок ведення державного реєстру земель та затверджено форму книги записів реєстрації державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди землі.

Найбільш успішно роботи з автоматизації ведення державного земельного кадастру ведуться в Дніпропетровській, Донецькій, Кіровоградській, Одеській і Черкаській областях, у містах Дніпропетровську і Києві. Введення єдиної автоматизованої системи державного земельного кадастру України забезпечить можливість більш ефективного управління земельними ресурсами, створить передумови для удосконалення системи оподаткування і впровадження в Україні системи реєстрації прав власності на землю й іншу нерухомість, забезпечить формування інформаційної інфраструктури ринку землі.

Формування системи управління передбачає й розвиток інфраструктури ринку землі. Важливим кроком у цьому напрямку є прийняття Закону України „Про оцінку земель”, про що йшлося вище. Проте певні заходи щодо створення інфраструктури ринку землі здійснені Кабінетом Міністрів України. Так, 11 жовтня 2002 року постановою № 1531 Кабінет Міністрів України затвердив Методику експертної грошової оцінки земельних ділянок, яка регламентує згідно з законодавством проведення їх експертної грошової

оцінки під час укладання цивільно-правових угод та переоцінки основних фондів для бухгалтерського обліку. У відповідності до Земельного кодексу України Кабінет Міністрів України постановою від 11 квітня 2002 року № 502 затвердив Порядок зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб.

З прийняттям Конституції України і Закону України “Про місцеве самоврядування” важливого значення набуває право власності територіальної громади – комунальна власність на землю. Право комунальної власності на землю – це право територіальної громади володіти, раціонально, ефективно та за призначенням користуватися і розпоряджатися земельною ділянкою на свій розсуд, забезпечувати реалізацію земельних та інших інтересів громади згідно із законом. Для забезпечення реалізації конституційних прав територіальних громад сіл, селищ та міст на землю у період до законодавчого врегулювання питань розмежування земель державної і комунальної власності, Кабінетом Міністрів України постановою від 1 серпня 2002 року № 1100 затверджений Тимчасовий порядок розмежування земель права державної і комунальної власності. Проте остаточно це питання ще має бути врегульовано в законодавчому плані.

5. НАПРЯМКИ ПОДАЛЬШОГО ФОРМУВАННЯ РИНКУ ЗЕМЛІ

Становлення та розвиток ринку землі як системи юридичних і економічних відносин, де право володіння, користування і розпорядження земельними ділянками визначаються цивільним та земельним законодавством є важливою складовою реформування економіки. Основними елементами повноцінного функціонування земельного ринку є:

- наявність землі як об’єкту купівлі-продажу;
- соціально-економічна мотивація виходу на земельний ринок продавців земельних ділянок;
- наявність покупців, спроможних придбати земельні ділянки;
- диференціація земель та встановлення параметрів рівноважного ціноутворення на землі різних категорій, призначення та місцезнаходження;
- створення організаційно-правового механізму оформлення угод і цивільного функціонування земельного ринку;
- державне регулювання ринку землі на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Але починати цей процес необхідно перш за все з трансформації суспільної думки щодо приватної власності на землю та операції купівлі-продажу з нею. Недостатньо

визнати приватну земельну власність, законодавчо закріпити потенційну можливість її існування, головне, щоб люди усвідомили: власник землі має право використовувати її для ринкових цілей і реалізовувати свої інтереси у використанні землі як засобу виробництва, об'єкта оренди і, зрештою, торгівлі. Тільки усвідомивши необхідність ринку землі, можна приступати до розробки правових актів і відповідних економічних механізмів, а також організувати відповідні установи, здатні забезпечити ефективне функціонування ринку землі в державі.

Таке усвідомлення не приходить миттєво. Формування і початок функціонування повноцінного ринку землі в Україні - процес поступовий і довгостроковий. На даному етапі можна вважати, що процес формування ринку землі в Україні триває. Створені передумови для включення землі як основного засобу виробництва в економічний оборот, залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій, підвищення ефективності землекористування. У ході реформи були удосконалені економічні механізми регулювання земельних відносин, одержала подальший розвиток нормативна й експертна оцінка земель сільськогосподарського, несільськогосподарського призначення і земель населених пунктів, почав формуватися ринок землі.

Через хронічне недофінансування заходів, пов'язаних з видачею державних актів на право власності на землю, їх видачу Уряд планує завершити лише в 2006 році. Таке положення справ унеможливорює нормальне функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення, введення якого передбачено Земельним кодексом України з 1 січня 2005 року.

Одночасно з видачею державних актів на право власності на землю повинна формуватися відповідна кадастрова документація, здійснюватися державна реєстрація земельних ділянок і прав на них. По оцінках фахівців Державного комітету України по земельних ресурсах для завершення земельної реформи необхідно близько 800 млн. грн. Здешевлення вартості виготовлення державних актів на право власності на землю можливо при застосуванні сучасних інформаційних технологій. Тому важливо передбачити кошти на обладнання державних кадастрових центрів (бюро) сучасною геодезичною апаратурою (системами глобального позиціонування (GPS), електронними тахеометрами, світлодальномерами), комп'ютерами з відповідним програмним забезпеченням, а також передбачити широке використання даних дистанційного зондування Землі високого просторового розділення та даних авіаційних фото зйомок.

Через брак у держави коштів 24 червня 2003 року Радою виконавчих директорів Світового банку Україні було надано позику в сумі 195,13 млн. доларів США на

фінансування Проекту видачі державних актів на право власності на землю і розвитку системи державного кадастру в Україні. Ціль цього проекту - передача на справедливій основі земельних ділянок у сільській місцевості приватним особам, підтвердження їх прав власності на землю, підтримка реформування сільськогосподарських підприємств у більш ефективні структури, а також проведення ряду інших заходів екологічної і соціальної спрямованості.

Підсумовуючи огляд земельної реформи можна зробити висновок, що земельні відносини мають формуватись на принципах:

- поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва, оскільки як природний об'єкт, земля виступає об'єктивною умовою, засобом та місцем життєдіяльності людини та існування всіх біологічних організмів, що вимагає враховувати всі екологічні і економічні чинники;
- забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави;
- недопущення втручання держави у діяльність громадян, юридичних осіб та органів місцевого самоврядування щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених чинним законодавством;
- управління земельними ресурсами з метою створення безпечних умов для життя населення, незалежно від того, у власності яких осіб перебувають земельні ділянки;
- забезпечення державних гарантій прав на землю та їх захисту.

Забезпечення цих принципів дозволяє говорити про послідовний, поступальний рух України в процесі створення нової системи земельних відносин на основі приватної власності на землю, що забезпечує рівність прав власності на землю всіх суб'єктів правовідносин. Серед основних напрямків державної політики України щодо формування земельних відносин можна виділити:

- відмова держави від монополії на землю (включаючи землю сільськогосподарського призначення);
- запровадження приватної власності на землю, ліквідація колективних сільськогосподарських підприємств і колективної власності на землю;
- приватизація землі, безоплатна передача земельних ділянок у власність тих, хто її обробляє;

- створення на базі колективних підприємств нових форм господарювання на основі приватної власності на землю (приватних підприємств, господарських товариств, фермерських господарств тощо);
- розвиток орендних відносин і забезпечення обов'язкової платності при використанні землі, що стимулює використання її більш ефективними господарями і сприяє соціальному захисту (через орендну плату) селян - власників землі;
- формування законодавчої бази земельної реформи, приватної власності на землю і розвиток ринку землі;
- створення нової інфраструктури ринкових відносин, розв'язання земельних спорів, виконання контрактів і справедливої конкуренції, реєстрації нерухомості, захисту прав власника, іпотеки.

Деякі з цих принципів є реалізованими в достатній мірі, а інші знаходяться в початковій стадії реалізації. Але можна стверджувати, що послідовне проведення земельної реформи в Україні і прийняття відповідних законодавчих актів вже зробило процеси реформування земельних відносин незворотними.

Пріоритетними напрямками подальшого реформування земельних відносин визначені наступні:

- формування законодавчої і методичної бази розвитку земельних відносин;
- забезпечення видачі суб'єктам права власності на землю належних правовстановлюючих документів на неї;
- створення інфраструктури ринку землі;
- розвиток кредитування під заставу землі, у тому числі іпотечного кредитування;
- удосконалення земельних відносин у сільськогосподарському виробництві;
- подальше реформування земельних відносин у містах і інших населених пунктах;
- удосконалення порядку стягування плати за землю;
- запровадження моніторингу земель і удосконалення порядку ведення державного земельного кадастру та системи оцінки землі;
- землевпорядне забезпечення проведення земельної реформи;
- збереження і підвищення родючості ґрунтів, запобігання деградаційним процесам;
- підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами; удосконалення організації контролю за використанням і охороною земель.

Урядом був намічений ряд першочергових заходів, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Серед них:

- проведення інвентаризації земель несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів на площі 5,7 млн. га і земель населених пунктів на площі 3,8 млн. га;
- визначення границь для 8 400 селищ і міст;
- проведення землевпорядних робіт з організації території новостворених агроформувань з урахуванням екологічних вимог на площі близько 30 млн. га;
- вилучення з активної експлуатації і проведення консервації 4,8 млн. га малопродуктивних і деградованих сільськогосподарських угідь, здійснення робіт з рекультивациі порушених земель.
- завершення грошової оцінки земель у 18900 населених пунктів і земель несільськогосподарського призначення площею 10,4 млн. га;
- уточнення грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення;
- впровадження сучасної системи реєстрації прав на землю й іншу нерухомість, що буде забезпечувати гарантію прав власності на землю, користування нею, а також унеможливити здійснення протиправних угод щодо купівлі-продажу земельних ділянок.

На сьогодні кінцевої мети - економічно ефективного та екологічно безпечного використання земель України - ще не досягнуто. Позитивні досягнення у здійсненні земельної реформи ще не привели до радикального і ефективного оновлення сільськогосподарського виробництва, поживлення інвестиційних процесів в інших галузях виробництва, підвищення добробуту населення. Це зумовлює необхідність комплексного підходу до розв'язання проблеми реформування земельних відносин на ринкових засадах, у тісному поєднанні з економічними реформами у державі в цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Агропромисловий комплекс України: стан, тенденції та перспективи розвитку/ За ред. П.Т.Саблука. – К.: ІАЕ УААН, 2002. – 647 с.
- Земельна реформа в Україні/ За ред. А.С.Даниленка. – К.: Держкомзем, 2000. – 16 с.
- Підприємницька діяльність у сільській місцевості/ К.М.Пугачова. - К., 2004. – 196 с.
- Статистичний щорічник „Сільське господарство України” за 2002 рік/ Під заг. кер. Ю.М.Остапчука. - К.: Державний комітет статистики України. - 262 с.
- Статистичний щорічник України за 2002 рік/ За ред. О.Г.Осауленка. – К.: Техніка. – 644 с.
- Формування ринку землі в Україні/ В.П.Галушко, Ю.Д.Білик, А.С.Даниленко та ін.; За ред. А.С.Даниленка, Ю.Д.Білика. – К.: Урожай, 2002. – 280 с.