УДК 333.2:333.3

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНОЮ РЕФОРМОЮ НА ЗАВЕРШАЛЬНОМУ ЕТАПІ ЇЇ ЗДІЙСНЕННЯ

Новаковська І.О., кандидат економічних наук,
доцент кафедри землеустрою та кадастру
Бабій В.В., асистент кафедри землеустрою
та кадастру
Національний авіаційний університет

Розглянуто проблеми здійснення земельної реформи та управління реформуванням земельних відносин на завершальному етапі.

Ключові слова: земельна реформа, власність на землю, землеустрій, земельний кадастр.

Постановка проблеми

Двадцять п’ятий рік в Україні продовжується земельна реформа. Вона стала одним із найважливіших напрямів суспільних змін, що відбуваються в державі після набуття нею незалежності.

За період, що пройшов з початку реформи, ліквідовано монополію держави на земельну власність, сформовано приватну власність, запроваджено платність землекористування, створено нові аграрні формування ринкового типу, почав діяти ринок земель, в основному напрацьовано систему ринкового земельного законодавства.

У ході реформи здійснено безпрецедентну соціальну акцію – у власність громадян безоплатно передано майже 30 млн. га землі, вартість якої за сучасною нормативною грошовою оцінкою сягає 800 млрд. грн.

Однак, реформування земельних відносин не позбавлено і ряду серйозних недоліків. Сподівання на радикальну зміну відношення до землі та швидке формування ефективних власників не виправдалося. Одне з основних завдань реформи – раціональне використання та охорона земель – реалізуються занадто повільно. Досі не сформовано власність територіальних громад сіл, селищ, міст на землю. Довгий час обмежується конституційне право власників по розпорядженню своєю землею через запровадження мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення.[1]

Особливо серйозні проблеми виникли з охороною земельного фонду. Порушено сівозміни, подрібнено масиви сільськогосподарських угідь, втрачено елементи протиерозійної організації території.

У пореформений період продовжується стійка тенденція до погіршення якісного стану ґрунтового покриву земель сільськогосподарського призначення, зменшуються запаси гумусу, загострюється проблема щорічного виносу поживних речовин з ґрунту, наростає водна та вітрова ерозія. Незважаючи на це безпідставно скоротилися обсяги державного фінансування ґрунтозахисних і протиерозійних заходів. Потребує удосконалення система організації території сільськогосподарського землекористування, особливо збереження сімейних господарств і консолідації земель.

Вимагає зміни система управління землекористуванням, що недавно запроваджена, організації землеустрою та земельного кадастру, здійснення державного, самоврядного та громадського контролю за використанням та охороною земель.

Питання завершення земельної реформи в країні у науковій літературі останнім часом пов’язувалися в основному з мораторієм на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення. Цьому присвячено публікації Мартина А.Г., Мірошниченка А.М., Кулинича П.Ф. та інших вчених. Численні круглі столи, конференції, диспути, інтернет-видання, що організовувалися у цьому році органами виконавчої влади, науковими установами, іноземними фондами та громадськими організаціями, не змогли дати однозначної відповіді на питання **тринадцятирічної** давнини – припиняти чи продовжувати мораторій.

Верховна Рада України, прийнявши 10 листопада 2015 р. відповідний Закон, продовжила ще на рік, тобто до 1 січня 2017 р. дію мораторію на купівлю-продаж сільськогосподарських земель. Дуже дивно, що проблеми буцім-то і не було. Організатори круглих столів заспокоїлись, публікацій майже немає, але ж проблема управління завершенням реформи залишилася, її потрібно розв’язувати.

У зв’язку з вказаним актуальною є Національна доповідь щодо завершення земельної реформи, підготовлена колективом учених за науковою редакцією Л.Я.Новаковського та опублікована видавництвом «Аграрна наука» у листопаді 2015 року.

Крім організаційно-економічних передумов та основних засад реформування земельних відносин у Національній доповіді проаналізовано

наслідки здійснення земельної реформи протягом 1991-2015 рр. та обґрунтовано напрями та шляхи її завершення.[2]

Виклад основного матеріалу

Як відомо, приватну та колективну форми власності на землю запроваджено 30 січня 1992 року, у зв'язку з чим розпочався новий етап земельної реформи, започаткованої 15 березня 1991 року відповідно до постанови Верховної Ради Української РСР від 18 грудня 1990 року «Про земельну реформу». Пізніше у цю постанову внесено ряд змін.[3]

Слід зауважити, що об'єктом земельної реформи були оголошені **всі землі держави**. Отже земельна реформа не була галузевою, а мала загальнодержавний комплексний характер.

Крім трансформації сільськогосподарського землекористування, значну роботу проведено щодо реформування міського землекористування, приватизації міських земель, включення їх в оборот, організації ринку міських земель.

Верховна Рада України, оголошуючи всі землі України з 15 березня 1991 р. об'єктом земельної реформи, чітко розподілила функції щодо управління реформою та за виконанням завдань з реформування земельних відносин.

Здійснення реформи покладено на обласні, районні, міські, селищні і сільські ради, і Раду Міністрів. Вирішено питання про створення відповідного органу для здійснення земельної реформи. Основними завданнями місцевих рад щодо управління земельною реформою було проведення інвентаризації земель, здійснення реєстрації громадян, які бажають вести фермерське особисте господарство і одержати в користування земельні ділянки, провести аналіз клопотань підприємств, установ і організацій про надання їм земель, а також розглянути обґрунтування потреб у землі тих, що на 1 листопада 1990 р. мали земельні ділянки.

На підставі інвентаризації земель та з урахуванням потреб у земельних ділянках місцевим радам доручалося здійснити перерозподіл земель та

передачу їх у приватну та колективну власність.

Раді Міністрів доручено виділити відповідні кошти і матеріально-технічні ресурси, необхідні для проведення реформи, забезпечити підготовку у вищих навчальних закладах і технікумах необхідної кількості спеціалістів-землевпорядників, а також спільно з місцевими радами провести комплекс земельнореформенних робіт.

Створений у 1991 р. для здійснення земельної реформи Державний комітет України по земельних ресурсах, що безпосередньо підпорядковувався Кабінетові Міністрів України з 1991 р. по 2000 рр., своєчасно забезпечував організацію виконання основних земельнореформенних робіт. У січні 1996р. було утворено єдину систему державних органів земельних ресурсів, яка утримується за рахунок коштів державного бюджету.[4] Спрямування і координація діяльності Комітету пізніше здійснювалися Міністром екології і природних ресурсів, Міністром аграрної політики та продовольства, а у квітні 2011 р. Комітет перетворено у Державне агентство, хоч його основні функції – реалізація державної земельної політики, здійснення земельної реформи, державне управління земельними ресурсами – не змінювалися.

Зараз центральний орган виконавчої влади, який до січня 2015 р. називався Державним агентством земельних ресурсів, іменується Державною службою з питань геодезії, картографії і кадастру. Загальновідомо, що ні геодезія, ні картографія, ні кадастр (існує понад 15 видів кадастру) до реалізації державної земельної політики, проведення земельної реформи та державного управління земельними ресурсами не мали раніше жодного відношення. Зараз ці питання координує, за рішенням Кабінету Міністрів, Мінрегіон, хоча за Законом ці ж повноваження виконує і Мінагрополітики. Змін у законодавство досі не внесено. Положення про Мінрегіон затвердив Кабінет Міністрів 8.10.2014 р., а Положення про Мінагрополітики залишилося у цьому відношенні незмінне і продовжує діяти у редакції, що затверджена Указом Президента України від 23.04.2011 р. (зі змінами 2011 і

2012 рр.).

Оскільки серед функцій новоствореного Держгеокадастру питання регулювання геодезичної та картографічної діяльності перейшло з другого на перше місце у Положенні про цю Державну службу, а питання регулювання земельних відносин зайняли друге місце, тобто ці питання помінялися місцями, аналіз діяльності цього органу по суті не змінився. Хоча обсяги виконуваних робіт, порівняно з попереднім періодом суттєво скоротилися, а серед робіт, які він щотижня оприлюднює на своєму веб-сайті є лише: а) організація земельних торгів; б) виділення землі учасникам АТО; в) ведення земельного кадастру – кожному спеціалісту зрозуміло, що це земельні питання, тобто ті, що передбачені Земельним кодексом України. До робіт, виконання яких провадиться відповідно до Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» [5], ці роботи не мають відношення.

Отже центральний орган виконавчої влади за своєю суттю є земельним органом. Управління земельною реформою, яка продовжується, регулювання земельних відносин і реалізація державної земельної політики є і повинні надалі залишатися його основними функціями. Таким чином, у структурі центральних органів виконавчої влади він повинен бути відновлений як Державна земельна служба або Національна земельна служба. За цією службою повинні бути збережені повноваження щодо розроблення законодавчих і нормативно-правових актів для формування та реалізації державної політики у галузі земельних відносин, організації земельної реформи і землеустрою, ведення земельного кадастру на національному рівні, здійснення державного моніторингу та державного контролю за використанням і охороною земель.

У зв’язку з децентралізацією влади, реформуванням місцевого самоврядування, зміною адміністративно-територіального устрою країни реалізація земельної політики на **регіональному та місцевому рівнях,** регулювання земельних відносин, ведення земельного кадастру, охорона

земель, землеустрій, самоврядний і громадський контроль землекористування доцільно зосередити у відповідних органах місцевого самоврядування.

Оцінюючи загальний стан реалізації заходів земельної реформи протягом 1991-2015 рр. слід, на нашу думку, передусім визначити критерії, за якими повинні встановлюватися напрями та механізми подальшого управління завершення земельного реформування. До них можна віднести наступні:

а) реалізація завдань, що визначені у 1990 р. згідно постанови Верховної Ради від 19.12.1990 р. (з наступними змінами) і розвинутих Законами 1991-1992 рр. та Указами Президента 1994, 1995 і 1999 рр.;

б) завершеність правової бази, визначення заходів землевпорядного та земельно-кадастрового забезпечення.

З урахуванням здійснення заходів щодо приватизації земель, розвитку багатоукладності економіки, перерозподілу земельного фонду та інших завершення земельної реформи можна пов’язати з вирішенням наступних питань: формування комунальної власності; забезпечення реалізації конституційних повноважень власників землі; консолідація земель сільськогосподарського призначення; завершення формування правового поля, визначеного Земельним кодексом; зміна спрямованості землеустрою та удосконалення земельного кадастру.

Забезпечення реального формування власності територіальних громад на землю та гарантування конституційних прав фізичних та юридичних осіб залишаються найбільш серйозною проблемою завершення реформи.

За Законом з 1.01.2013 р. землі державної та комунальної власності в Україні **вважаються розмежованими.** Однак згідно з державною статистичною звітністю, площа земель комунальної власності в країні становить **лише 22 тис. га,** а площа земель державної власності – **28,9 млн. га.** Отже землі державної та комунальної власності практично досі не розмежовано. За розрахунками площа земель територіальних громад сіл,

селищ, міст повинна бути принаймні в **180 разів більшою,** тобто 3,2-3,8 млн. га.

Управління у сфері завершення формування земель комунальної власності можна вирішити лише шляхом проведення інвентаризації відповідних земельних ділянок з внесенням її даних до кадастру на протязі 2-3 років. Якщо цього не здійснити, місцеві ради будуть юридично позбавлені конституційного права на землю.

Серйозні недоліки у землекористуванні (незформованість землекористувань, ігнорування екологічних вимог, черезсмужжя, знеособлення земельних ділянок власників тощо) виникли внаслідок паювання земель. Їх ліквідація пов'язана зі здійсненням робіт щодо формування землекористувань, збереження сімейних господарств, консолідації земель сільськогосподарського призначення.

Мораторій обмежує можливість консолідації земель, що подрібнені внаслідок проведення земельної реформи на земельні ділянки (паї) невеликого середнього розміру, та формування інвестиційно-привабливих земельних масивів для ведення великотоварного виробництва. Він позбавляє, насамперед, конституційних прав громадян щодо розпорядження власною землею і повинен бути припинений.

Земля як основне національне багатство держави, на відміну від інших природних ресурсів, не має до цього часу ні Загальнодержавної програми використання та охорони, ні програми розвитку земельних відносин. У зв'язку з вказаним, заходи щодо охорони земель, ведення земельного кадастру, здійснення землеустрою та інші роботи не забезпечені державним фінансуванням. Повільно провадиться законодавче врегулювання повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, невиправдано довго розробляється закон про обіг земель сільськогосподарського призначення.

Діяльність у сфері землеустрою повинна зосереджуватися на землевпорядному забезпеченні процесів децентралізації влади, формуванні

нової системи адміністративно-територіального поділу та реформуванні місцевого самоврядування.

У зв’язку з формуванням нових районів і територій громад особливої актуальності набувають питання розроблення на вказані території схем землеустрою, проектів організації агрохолдингів, фермерських господарств, охорони ґрунтів.

Слід забезпечити у складі Державного земельного кадастру відновлення повноважень органів земельних ресурсів із державної реєстрації прав на земельні ділянки, ведення кількісного та якісного обліку земельного фонду, прозорість та доступність для населення земельно-кадастрової документації.

Висновки

Ураховуючи те, що земельна реформа повинна обмежуватися конкретним періодом, а у світовій практиці майже немає аналогів такої тривалості реформування земельних відносин, управління земельною реформою на завершальному етапі її здійснення повинно включати наступну систему заходів:

а) забезпечення реального формування власності територіальних громад на землю;

б) гарантування конституційних прав на землю фізичних та юридичних осіб;

в) організація системи сільськогосподарського землекористування та його консолідація;

г) обіг земель сільськогосподарського призначення;

ґ) завершення формування правового поля для регулювання земельних відносин;

д) розроблення Загальнодержавної програми використання та охорони земель на 2016-2025 роки;

е) організація землеустрою та удосконалення системи земельного кадастру.

Список літератури

1. Новаковська І.О. Основи економіки землекористування. / І.О.Новаковська – К.: ВЦ «Просвіта», 2013, С.С. 33-44
2. Національна доповідь щодо завершення земельної реформи / за наук. ред. Л.Я.Новаковського. – К.: Аграрна наука, 2015. – 48 с.
3. Постанова Верховної Ради Української РСР «Про земельну реформу» (із змінами) / Земельне законодавство України у двох книгах. Кн. 1 – К.: Урожай, 2002, СС. 580-582.
4. Указ Президента України «Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів». Там же, С. 601.
5. Закон України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» Відом. Верхов. Ради України (ВВР) – 1999. - № 5-6. – Ст. 46
6. Довідник із землеустрою / за ред. Л.Я.Новаковського. – 4-те вид., перероб. і доп. – К.: Аграрна наука, 2015. – 492 с.

Управление земельной реформой на завершающем этапе ее осуществления

Новаковская И., Бабий В.

Рассмотрены проблемы осуществления земельной реформы, а также управления реформированием земельных отношений на заключительном этапе проведения реформы.

Ключевые слова: земельная реформа, собственность на землю, землеустройство, земельный кадастр.

Management of land reform in the final phase of reform

Novakovskaya I., Babiy V.

The problems of land reform and management reform in the final phase of reform

Keywords: land reform, ownership of land, land management, land registry