

Література

1. Кондратьев Н.Д. Проблемы экономической динамики. – М.: Экономика, 1989. – 321 с.
2. Куликов Л.М. Основы экономической теории. – М.: Финансы и статистика, 2003. – 400 с.
3. Лозинська Т.М. Основні задачі забезпечення продовольчої безпеки країни // Проблеми ефективного функціонування АПК в умовах нових форм власності та господарювання. – К., 2001. – Т. 1. – С. 705–707.
4. Маркіна І. Системні аспекти управлінської методології // Вісник: Економіка. – К.: Видавничий центр “Київський університет”, 2000. – Вип. 41. – С. 4–7.
5. Кейнс Дж.М. Загальна теорія зайнятості, процента та грошей. – К.: АУБ, 1999. – 189 с.
6. Концепція економічної безпеки України / Інститут економічного прогнозування; керівник проекту В.М. Гесць. – К.: Логос, 1999. – 56 с.

УДК 332.21

І.О. НОВАКОВСЬКА**КП "Київський інститут земельних відносин"**

ФОРМИ ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ ТА ЗАКОНОМІРНОСТІ ЇХ РОЗВИТКУ

Чітке усвідомлення змісту власності – основа здійснюваних реформ і побудови організаційно-правових структур виробничої діяльності. Категорія власності є однією з найважливіших характеристик економічних відносин, що складаються між суб'єктами власності з приводу привласнення (відчуження) засобів виробництва та результатів праці [1].

Власність як економічну категорію можна аналізувати з різних сторін і на різних рівнях абстракції. З політекономічного погляду власність найдоцільніше розглядати як систему необхідних зв'язків та відносин між людьми з приводу присвоєння засобів виробництва, робочої сили, предметів споживання і послуг безпосередньо у виробництві, розподілі, обміні та споживанні [2–5].

Поняття *власність* за своїм змістом завжди викликало інтерес і належало до спірних і суперечливих питань. Можна навести багато поглядів щодо змісту поняття *власність*, висловлених у різні історичні періоди, що суттєво різняться між собою. Згідно з загальновідомим положенням К. Маркса, відносини власності є виробничими і сама власність на знаряддя та засоби виробництва – головна й найважливіша їх частина. Саме привласнення матеріальних благ чи визнання їх “своїми” (на відміну від “чужих”), на думку прихильників цієї концепції, становить матеріальний бік відносин власності. Однак соціальний аспект визнає характер взаємодії між громадянами в процесі привласнення засобів та продуктів виробництва, що полягає в усуненні інших осіб (“чужих”) з цього процесу.

Враховуючи численні погляди щодо визначення поняття *власності* як економічної категорії, яка має суспільне значення, необхідно погодитись з тим, що власність є історично визначеною суспільною формою привласнення матеріальних благ, яка виступає як сума окремих процесів, що виникають між громадянами з приводу привласнення, відчуження, користування, розпорядження та володіння дарами природи, предметами, засобами і результатами праці, зокрема землею [6, с. 77].

Зараз існує три поняття власності: власність як реальні об'єкти, майно; власність як відносини між людьми; власність як юридичні закони, що регулюють правовий бік відносин. Всі складові тісно взаємопов'язані. Власність – це єдність предметів, відносин і законів.

Поняття *власність на землю* є подвійним з огляду на особливість землі як природного об'єкта та як засобу праці і капіталу. Це зумовлено як способом привласнення благ, що отримують у результаті виробничого використання землі, так і сукупністю її певних цінностей, зокрема родючості ґрунтів, що сприяє збільшенню власності.

В історичному розвитку форми та відносини власності пройшли кілька етапів, визначаючи на кожному з них певний спосіб виробництва, економічний лад.

У новітній історії України перетворення земельних відносин починаються з 18 грудня 1990 р., а саме з прийняття постанов Верховної Ради УРСР “Про порядок введення Земельного кодексу в дію” та “Про земельну реформу”. В цих документах міститься сукупність кардинальних й одночасно революційних за змістом для свого часу змін. Так, згідно з новим Земельним кодексом функції власника – користування, володіння і розпорядження землею – були передані народу України.

Оскільки з прийняттям нового Земельного кодексу України та постанови “Про земельну реформу в Україні” й далі існувала державна форма власності на землю, то до травня 1992 року земельна реформа переважно спрямовувалася на інвентаризацію земель і перерозподіл земельного фонду. Норми землекористування були значно підвищені, запроваджено оренду земель, введено нові категорії земель тощо.

Важливий етап земельної реформи настав у січні 1992 року з прийняттям Закону України “Про форми власності на землю”, яким закріплювалися державна, колективна та приватна форми власності на землю. Нова редакція Земельного кодексу України від 13 березня 1992 року була однією з форм реалізації земельної реформи і спрямовувалася на перехід до ринкових відносин.

Незважаючи на суперечливість оцінок, із прийняттям Земельного кодексу в новій редакції вжито реальні заходи щодо безоплатної передачі земель у власність тим, хто на ній працює, та розпочато формування орендних відносин.

У подальшому розвитку земельного законодавства основна увага приділялася трансформації власності на землю, в результаті чого були змінені основні форми власності на землю. Запроваджена комунальна та ліквідована колективна власність. При цьому значно менше уваги приділялося таким

чинникам реформування, як зміна системи управління землекористуванням, забезпечення законодавчого становлення форм господарювання. Конституція України гарантувала право власності на землю та затвердила державну власність, власність територіальних громад, приватну власність громадян та власність юридичних осіб.

Водночас слід відзначити, що реформування земельних відносин відбулося спонтанно, а власна земельна реформа не одержала науково обґрунтованої стратегії й тактики. Реформа здійснювалася фактично без чіткої мети та завдань. Необхідність запровадження положень Земельного кодексу України зумовлювала потребу в удосконаленні документів статистичної звітності з кількісного обліку земель, які б відображали природний та господарський стан земель і містили сукупність відомостей про кількісну їх характеристику та розподіл за власниками і землекористувачами.

Зміна форм власності на землю має свої історичні корені і безпосередньо пов'язана з процесом реформування земельних відносин. У зв'язку з цим доцільно розглянути низку ключових понять у системі земельних відносин. Так, поняття *цільове призначення земель* регулює таку складову права власності, як користування земельною ділянкою через право на види використання земельними ділянками з певними обмеженнями. Тобто цільове призначення земельної ділянки можна визначити як більш деталізоване і конкретне поняття функції використання певної земельної ділянки, що часто пов'язано із земельною ділянкою як просторовим об'єктом та з об'єктом нерухомості, що споруджені чи можуть бути споруджені на ній. Відповідно категорія земель – це визначені законодавством види використання земель, які встановлюються залежно від функції власне земельної ділянки.

Із вказаними вище поняттями категорій земель тісно пов'язана система зонування земельного фонду. Саме зонування земель можна визначити як процедуру встановлення єдиних технічних, екологічних, історико-культурних, санітарних, пожежних, природоохоронних і соціальних вимог до земельної ділянки або до групи земельних ділянок та об'єктів, які з ними тісно пов'язані.

У чинному законодавстві України визначені наступні види зонування земельного фонду: адміністративне, економічне, екологічне, кадастрове, історико-культурне, містобудівне, природно-сільськогосподарське, протиерозійне, еколого-економічне та економіко-планувальне. Важливим напрямом упорядкування в цьому плані є створення ефективних механізмів регулювання процесу розвитку відповідних територій і особливо тих, на яких спостерігається найбільший вплив деградації земельних ресурсів. Однією із причин загострення такого процесу сьогодні є безсистемна зміна цільового використання земель [7, с. 33].

Зміна форм власності при здійсненні нинішньої земельної реформи пов'язана насамперед з процесом паювання землі, яким скористалися майже 7 млн. громадян. Проте при цьому було допущено і низку суттєвих недоліків. Це насамперед недотримання природоохоронних вимог, а саме включення у процеси паювання понад 5 млн. га малопродуктивних та деградованих земель державної власності.

Внаслідок того, що не було розроблено Державну програму здійснення земельної реформи, проігноровано комплексність робіт із землеустрою. Втрата державою функцій щодо планування й управління земельним фондом призвела, по суті, до того, що значно порушена екологічність та сталість сільськогосподарського землекористування. Втрачено сівозміни, призупинено роботи по боротьбі з ерозією та деградацією земель. До того ж значні площі приватних земель селяни не змогли передати в оренду, і ці землі у переважній більшості не обробляються. Селяни-землевласники не мають достатнього юридично-правового захисту своїх інтересів.

Разом з тим здійснення персоніфікації власності на землю шляхом паювання угідь дало змогу значно підняти соціальну захищеність сільського населення. Розподіл земель серед населення шляхом паювання дав змогу уникнути соціальної напруженості в суспільстві та протистояння сільського й міського населення. Великою мірою цьому сприяло формування значних за площею фондів земель запасу і резервного фонду.

Паювання угідь створило базу для реструктуризації сільськогосподарських підприємств і створення нових господарств на засадах приватної власності. У безпрецедентно короткий термін, фактично протягом одного року, на базі переважно колективних сільськогосподарських підприємств сформовано приватні господарства. Зараз понад 17 тис. агроформувань у державі функціонують на засадах приватної власності на землю й майно, майже 17 млн. га мають фермерські, особисті селянські господарства та власники земельних часток (паїв). Саме приватний власник став основною постаттю сільськогосподарського виробництва, що з 2000 року підтвердилося приростом обсягів валової продукції сільського господарства, чого не спостерігалося протягом попередніх дев'яти років.

Формування приватної власності на землю обумовило заміну сертифікатів державними актами. Важливо, щоб ця акція з часом не призвела до парцеляції земель, втрати переваг великого землекористування, подальшого зниження рівня ефективності використання угідь. Ці роботи потрібно було виконувати на достатньому науковому, правовому і технічному рівнях.

Видачу державного акта на право власності на землю можна здійснити лише після того, як буде сформовано конкретне приватне землеволодіння. Це складний соціально-економічний і екологічний процес. На жаль, у багатьох випадках не розроблялися проекти формування приватних володінь, не вирішувалися питання консервації малопродуктивних угідь, не встановлювалися обмеження на використання земель (в охоронних зонах трубопроводів, ліній електропередач, водних об'єктів тощо).

Практика свідчить, що намагання селян-власників мати однакову за площею ділянку кращих земель і відмова від часток на гірших угіддях обумовили перегляд принципу поділу угідь на частки. Проблема ускладнювалася ще і недосконалістю матеріалів грошової оцінки земель. Внаслідок цього в багатьох випадках селянам замість однієї ділянки виділили по 3-5 парцел на земельних площах однакової якості. Така парцеляція угідь не додала переваг нинішньому земельному реформуванню.

Хоча запровадження приватної власності на землю суттєво змінило систему земельних відносин, але власне приватизація внаслідок недостатнього законодавчого контролю з боку держави призвела до масових порушень земельного законодавства.

Набуття права власності на землю пов'язане, крім паювання, також із здійсненням цивільно-правових угод, тобто з розвитком земельного ринку. Новий Земельний кодекс України законодавчо визначив ключові позиції щодо розвитку ринку земель, заснованого на конкурентних засадах, а саме функціонуванні земельних торгів та аукціонів, обов'язковому продажу земель за ринковою вартістю тощо. Проте нерозв'язаними залишаються проблеми, пов'язані із забезпеченням сталого розвитку цього ринку, функціонуванням конкурентного середовища, формуванням відповідного законодавчого поля [8].

До кінця не вирішені питання порядку здійснення земельних аукціонів та організації аукціонної діяльності. Так, покупець безпосередньо працює з оцінювачем, замовляючи у нього звіт з експертної грошової оцінки земельних ділянок, які підлягають продажу.

Заснування ринку земель в Україні пов'язано із прийняттям Верховною Радою 30 січня 1992 року Закону України “Про форми власності на землю”. Згодом у Земельному кодексі було врегульовано основні питання передачі земельних ділянок у власність, у тому числі й земель сільськогосподарського призначення за плату, а також придбаних на основі цивільно-правових угод.

Однак ринок земель і досі залишається обмеженим, оскільки діє мораторій на оборот земель фермерських господарств, колективних сільгосп підприємств, кооперативів та акціонерних товариств тощо. Обмеження у землеволодінні призвели до того, що й досі не прийнято закони України “Про ринок земель”, “Про оборот земель сільськогосподарського призначення” тощо. Власне закон “Про ринок земель” мав би об'єднати два основні напрями: регулювання обороту земельних ділянок та процес проведення земельних торгів і аукціонів.

Нині окремі положення про ринок земель регулюють Цивільний та Земельний кодекси. Зокрема, в Цивільному кодексі врегульовані питання щодо порядку набуття права на земельні ділянки на основі угод про міну, дарування, успадкування тощо. В той же час і Земельний кодекс встановлює засади придбання земельних ділянок на підставі цивільно-правових угод, у тому числі і на конкурентних засадах.

Окремою проблемою є викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб, продаж права на оренду на конкурентних засадах. Хоча частково зазначені проблеми врегульовані іншими законодавчими актами (Земельний кодекс України, Закон України „Про внесення змін до деяких законів України щодо сприяння будівництву” тощо).

Однак, як свідчить досвід функціонування земельного ринку, не потрібно надмірно одержавлювати земельні відносини. Зокрема, це стосується окремих питань організації ринку земель: формування його інфраструктури, розробки відповідних програм приватизації земель, програм регулювання обороту

земель, організації контролю за дотриманням законодавства у сфері ринку земель тощо.

Подальше реформування власності на землю потребує відповідного узгодження і питання раціонального використання земель запасу та резервного фонду [9, с. 76]. До перших відносяться землі будь-якої з існуючих категорій, не надані у власність або користування громадянам чи юридичним особам. Тобто перебування земель у землях запасу не впливає на їх цільове призначення. До земель запасу також можуть входити земельні ділянки державної або комунальної власності. Земельні кодекси 1970 та 1990 років розглядали землі запасу як самостійну категорію земель. Наслідком цього стало те, що за їх рахунок ділянки надавалися для будь-якого використання.

Така позиція не давала можливості забезпечити раціональне використання зазначених земель. Власне тому в новому земельному кодексі землі запасу не розглядаються як самостійна категорія земель. Відповідно, рішення місцевих органів влади про переведення в землі запасу повинні ґрунтуватися на цільовому використанні (призначенні) цих земель.

На жаль, нині все ще спостерігається тенденція до розгляду земель запасу як окремої категорії. Це пов'язано насамперед з тим, що донедавна вони мали такий статус та ще з тим, що сучасні форми обліку земель, які по суті є обліком землекористувачів, а не земель, дійсно відокремлюють їх в окрему категорію.

З метою вдосконалення формування сільськогосподарських землеволодінь і закріплення прав громадян на землю вважаємо за доцільне:

- скоротити терміни заміни земельних сертифікатів державними актами на право приватної власності на землю, чітко визначивши та врахувавши при цьому положення нового Земельного кодексу та указів Президента України щодо реформування земельних відносин;

- розробити законопроект щодо порядку консолідації та консервації земель і фінансування пов'язаних з ними видатків державного й місцевого бюджетів;

- розробити і затвердити нормативний документ щодо принципів удосконалення формування приватних сільськогосподарських землеволодінь та порядку розробки необхідної проектно-технічної документації.

Найближчим часом і до Земельного кодексу слід внести зміни щодо продажу земельних ділянок іноземним юридичним особам та підприємствам, заснованим за участю юридичних і фізичних осіб. Сьогодні вказані юридичні особи не можуть брати участь у земельних торгах без дозволу Кабінету Міністрів України, а він, у свою чергу, не дає такий дозвіл без рішення органів виконавчої влади.

Необхідно внести цілу низку змін у сферу контролю за використанням та охороною земель, удосконалити порядок набуття і реалізації права на земельну ділянку, зокрема щодо врегулювання питань зонування сільськогосподарського землекористування.

Пропонується визначити у правому полі особливості набуття у власність земель сільськогосподарського призначення окремо для фізичних, юридичних осіб, осіб без громадянства, виробити нові нормативи щодо термінів переходу

права власності на землю, збільшити плату за відшкодування втрат, пов'язаних із нерациональним землекористуванням.

Окремої уваги заслуговує питання впливу функціонального використання земель на формування земельної власності. Земельний кодекс містить лише загальне визначення можливих видів функціонального використання. Функціональним вважається використання в межах основного цільового призначення земельної ділянки. Видів використання може бути багато, але всі вони повинні пов'язуватися з цільовим призначенням земельної ділянки [10, с. 234].

Нині закон обмежується лише одним правилом, а саме на землях певної категорії забороняється здійснення діяльності, що перешкоджає або може перешкоджати використанню земель за призначенням, а також негативно впливає чи може впливати на природний стан земель. Методичний підхід полягає у розподілі земель груп власників землі і землекористувачів за складом їхніх земельних угідь, враховуючи види їхньої економічної діяльності.

Кожна земельна ділянка і в першу чергу та, що призначена для продажу, повинна мати відповідний технічний паспорт та бути визначеною на місцевості. У технічному паспорті необхідно зазначити розмір земельної ділянки, її кількісну та якісну характеристики, грошову оцінку, власнісний статус і цільове призначення.

Чим більш ґрунтовна інформація буде зібрана в паспорті земельної ділянки, тим об'єктивнішими будуть підстави для здійснення відповідних трансакцій із землею. Інформація про проведення земельного аукціону має включати відомості про розмір земельної ділянки, її цільове призначення, стартову ціну, час і місце проведення тощо.

Враховуючи світовий та вітчизняний досвід землекористування в умовах реформування земельних відносин і зміни форм власності, важливо визначити основні напрями оптимізації використання та охорони земель [11, 12]. У цьому контексті необхідно:

- встановити межі населених пунктів та розробити проекти землеустрою сільськогосподарських підприємств і господарств громадян;
- здійснити інвентаризацію земель сільськогосподарських підприємств та їх майна;
- уточнити категорії земель згідно з їх цільовим призначенням та провести відповідне зонування території;
- визначити та обґрунтувати пріоритети екологічної й земельної політики на рівні місцевих рад та сільськогосподарських підприємств;
- переглянути та скасувати всі необґрунтовані рішення місцевих органів влади про переведення земель сільськогосподарського призначення в інше цільове призначення;
- максимально обмежити надання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для інших потреб та призупинити практику необґрунтованої зміни їх цільового статусу;

• визначити перспективу заповідання земель, на які згідно з чинним земельним законодавством та іншими правовими актами встановлено обмеження щодо їх використання.

Потребують перегляду й економічні методи регулювання землекористування, а саме: земельний податок, орендна плата, втрати сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, ціновий механізм продажу земель, пільгові умови оподаткування тощо.

У цілому подальші трансформації рекомендується проводити в напрямі використання переваг, що впливають при інституціоналізації процесу консолідації земельних ділянок, як передумови формування ефективного власника-землекористувача. Логістичну схему, яка показує шляхи реалізації еколого-економічних засад трансформації сільськогосподарського землекористування, зображено на рисунку.

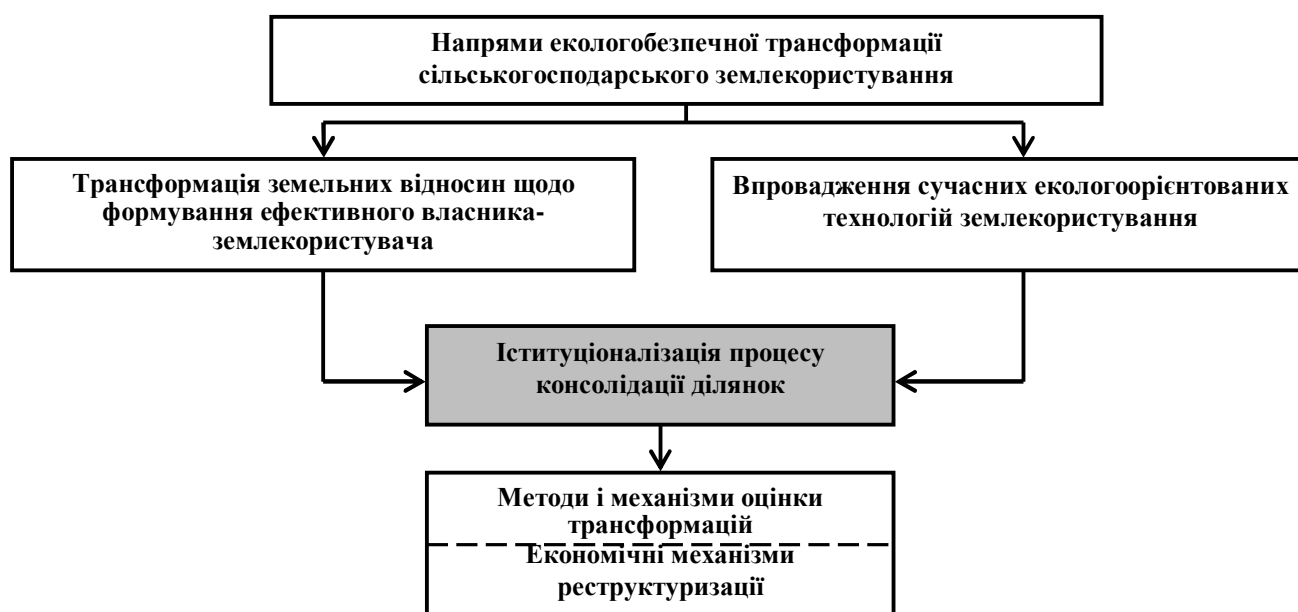


Рисунок. Логістична схема реалізації еколого-економічних засад трансформації сільськогосподарського землекористування

Відповідно до цієї схеми еколого-економічний ефект від трансформацій можна отримати при проведенні комплексу відповідних заходів, що охоплюють кілька напрямів. По-перше, це вдосконалення земельних відносин таким чином, щоб ініціювати процес відтворення ефективного земельного власника. По-друге, забезпечення процесу стимулювання в широкому розумінні (економічному, соціальному, екологічному, політичному), впровадження сучасних екологоорієнтованих технологій землекористування, але не ззовні, а навпаки, зсередини сільських господарств. По-третє, розглядаючи консолідацію ділянок як об'єктивний етап загальних трансформацій земельних відносин, характерних для сучасного стану розвитку держави в цілому, необхідно поступово виводити його в інституціональне русло, що забезпечило б досягнення мети покращення умов життя сільського населення.

Аналізуючи з цих позицій існуючий стан використання земельних ресурсів, маємо всі підстави говорити про те, що він до цього часу носить руйнівний характер. Земельні ресурси переважно експлуатуються без чітко визначеного еколого-економічного, природоохоронного та соціального обґрунтування. Підсумовуючи, можна зазначити, що земельні ресурси України характеризуються надзвичайно високим ступенем освоєності, що є одним з головних чинників дестабілізації екологічної ситуації в країні.

Література

1. Новоторов О.С. Економіко-правові аспекти власності на землю // *Регіональна економіка*. – 2008. – №1. – С. 7–13.
2. Закон України “Про власність” № 20-ВР від 26 березня 1991 року / Останні зміни: 997-V (997-16) від 27.04.2007 р. // *ВВР*. – 2007. – № 33. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Закон України “Про форми власності на землю” № 2074–XII від 30.01.1992 року / Останні зміни: № 2074-12; остання редакція від 08.01.2004 р. на підставі 1377-15, втратив чинність. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
4. *Земельне право: Академічний курс / За ред. В.І. Семчика, П.Ф. Кулинич.* – К., 2001. – 424 с.
5. Рибалкін В.О., Лазня І.В. *Теорія власності*. – К.: Логос, 2000. – 277 с.
6. Третяк А.М. *Історія земельних відносин і землеустрою в Україні*. – К.: Аграрна наука, 2002. – 280 с.
7. *Сівозміни у землеробстві України / За ред. В.Ф. Сайка, П.І. Бойка*. – К.: Аграрна наука, 2002. – 347 с.
8. Федоров М.М. *Особливості формування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні // Економіка АПК*. – 2007. – № 5. – С. 73–78.
9. Сохнич А.Я. *Оптимізація землекористування в умовах реформування земельних відносин*. – Львів: НВФ Українські технології, 2000. – 108 с.
10. Прадун В.П., Трегобчук В.М. *Формування ресурсовиробничого потенціалу сталого розвитку АПК України // Основні напрями і механізми відновлення та модернізації ресурсного потенціалу національного АПК*. – К.: ІЗУ УААН, 2000. – 332 с.
11. Быстряков И.К. *Управление рациональным землепользованием: теоретический дискурс // Теорія і методи оцінювання, оптимізація використання та відтворення земельних ресурсів: Матеріали міжн. наук. конф.: У 2 ч.* – К.: РВПС України НАНУ, 2002. – Ч. I. – С. 139–142.
12. Хвесик М.А., Голян В.А. *Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів*. – К.: Кондор, 2007. – 480 с.