

Василь Будзяк

Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України»

Basil Budzyak

Public Institution «Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv

ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ЗАПАСУ ТА РЕЗЕРВНОГО ФОНДУ THE PROBLEMS OF EFFICIENT USE OF LAND RESERVE AND THE RESERVE FUND

Стаття присвячена проблемам ефективного використання земель запасу та резервного фонду в Україні. Обґрунтовано перспективи створення Державного фонду земель.

This article is devoted to the problems of efficient use of land reserve and the reserve fund in Ukraine. Proved the prospects for a State Land Fund.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. В Україні сьогодні налічується дев'ять категорій земель, зокрема сільськогосподарського призначення, житлової та громадської забудови, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного призначення, історико-культурного призначення, лісового і водного фондів, промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та інші.

У той же час існують земельні ділянки, які мають спеціальний правовий статус, а їх використання пов'язано з певними особливостями. Специфіка їхнього правового статусу не дає змоги віднести ці земельні ділянки до однієї із названих категорій. Це стосується, зокрема, земель запасу та резервного фонду. До земель запасу відносяться такі, які ненадані у власність або користування юридичним та фізичним особам, утім власниками цих земель є місцева громада чи держава.

Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано вирішення проблем. У більшості наукових праць розглядаються проблеми раціонального використання лише однієї із категорій земель, а саме сільськогосподарського призначення [1]. Окремі науковці досліджували переважно економічну ефективність раціонального використання земель як сільськогосподарського, так і несільськогосподарського призначення [2]. Особливо багато робіт присвячено визначенню правового режиму землекористування [3]. Утім, питання раціонального використання земель запасу та резервного фонду залишаються практично не дослідженими.

Метою статті є обґрунтування перспективних напрямів ефективного використання земель як запасу, так і резервного фонду.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У запасі може перебувати будь-яка із категорій земель, хоча на практиці це переважно землі

сільськогосподарського призначення, житлової та громадської забудови, промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики та оборони (табл.). Перебування земель у запасі не впливає на їх цільове призначення, але знову ж таки на практиці відбувається переведення земель різних категорій до запасу з однією метою – змінити їх цільове призначення.

Таблиця

Структура земель запасу та резервного фонду за станом на 01.11.2011 року, тис. га*

Область	Загальна площа земель запасу	У тому числі сільсько-господарських	Загальна площа земель резервного фонду	У тому числі сільсько-господарських
АРК	244,2	176,0	135,	104,1
Вінницька	210,5	139,3	32,4	32,4
Волинська	401,7	97,6	62,9	61,1,
Дніпропетровська	312,6	265,4	16,1	15,7
Донецька	266,4	168,9	41,0	35,7
Житомирська	302,0	142,9	38,9	36,3
Закарпатська	152,3	34,4	3,0	1,0
Запорізька	73,5	51,4	11,1	8,4
Івано-Франківська	73,9	65,5	2,0	2,0
Київська	151,4	80,5	18,7	15,9
Кіровоградська	205,5	179,4	44,5	37,7
Луганська	206,0	81,1	31,0	25,7
Львівська	180,8	131,2	23,1	22,9
Миколаївська	245,5	171,1	27,2	25,9
Одеська	258,1	142,7	109,5	87,9
Полтавська	283,9	184,6	52,1	46,3
Рівненська	199,7	81,2	3,6	3,0
Сумська	231,7	154,3	62,0	60,8
Тернопільська	99,3	59,9	14,1	13,6
Харківська	156,9	120,3	49,2	46,7
Херсонська	141,4	89,0	38,1	33,6
Хмельницька	108,8	44,5	37,2	33,9
Черкаська	102,8	72,8	26,4	23,7
Чернівецька	25,8	13,2	2,1	2,1
Чернігівська	514,5	268,7	63,8	61,2
Україна	5157,4	3016,1	945,7	837,6

* За даними Держземагенства України.

Також часто переведення здійснюється у землі запасу з метою уникнення оподаткування або їх подальшого продажу зацікавленим та далеко не завжди ефективним землевласникам. Власне через ці та інші причини для земель запасу необхідно розробити відповідний правовий статус та обґрунтувати чіткі критерії зміни як цільового призначення земель запасу, так і переходу їх від одного власника чи землекористувача до іншого. Доцільно оприлюднювати списки земельних ділянок запасу та претендентів на їх отримання у власність чи користування.

Загальна площа земель запасу в Україні перевищує 5 млн. га і лише близько 1,8 млн. га з них перебувають у межах населених пунктів. Здавалося б, у такій ситуації не може бути додаткових ускладнень щодо визначення категорій земель. Проте в Україні, крім земель запасу, існують ще й землі резервного фонду. Виникли вони у процесі приватизації земель сільськогосподарського призначення для задоволення побажань щодо

приватизації нових землевласників. Ця група земель також перебуває або у держаній, або комунальній власності. Створювався резервний фонд земель місцевими радами на своїй території штучно, а точніше у примусовому порядку при передачі земель у колективну власність сільськогосподарським підприємствам.

Площа земель резервного фонду не може перевищувати 15% площі всіх сільськогосподарських угідь, які перебувають у постійному користуванні відповідних сільгосп підприємств. Рішення про створення земель резервного фонду приймає або місцева громада (у випадку розташування земель у межах населеного пункту), або вповноважені державні органи управління (якщо землі розміщені поза межами населеного пункту). До того ж землі резервного фонду, на відмінну від земель запасу, є тимчасовою категорією, оскільки вона пов'язана із приватизацією державних та комунальних (колективних) сільськогосподарських підприємств.

Хоча передача земель резервного фонду у власність і передбачає їх подальше використання за цільовим призначенням, але на практиці часто відбувається протилежне. До того ж кількісний та якісний склад земель фонду наперед обговорювався і з тодішніми їхніми співвласниками, і вони з цього часу не змінюються якісно, а лише зменшуються кількісно. Призначення земель резервного фонду – це насамперед задоволення потреб працівників соціальної сфери села та громадян, які переїжджають у село на постійне місце проживання, щодо їх бажання отримати безоплатно земельну ділянку для ведення особистого селянського господарства (не більше ніж 2 га на господарство).

Серед іншого призначення земель резервного фонду згідно з рекомендаціями науково-технічної ради при Держземагенстві слід виділити наступне: ведення фермерського господарства, будівництво та обслуговування житлового будинку і господарських споруд (присадибна ділянка), ведення колективного чи індивідуального садівництва, зайнятість традиційними народними промислами (з використанням сільськогосподарських угідь), городництвом, сінокосінням і випасанням худоби. Для традиційних промислів, городництва, сінокосіння і випасання худоби земельні ділянки передаються, як правило, на конкурентних засадах у випадках, коли вони не надані в постійне користування, та ліквідації недержавних сільськогосподарських підприємств.

Як виняток, землі резервного фонду можуть передаватися у колективну власність для забезпечення земельними паями громадян-членів недержавних сільськогосподарських підприємств, що безпідставно (помилково) не були включені до списку, який додається до державного акта на право колективної власності на землю підприємства, і на час його видачі були членами зазначеного підприємства. Відповідно до цього КСП за рішенням загальних зборів (зборів уповноважених) звертається з клопотанням до місцевої ради стосовно передачі у колективну власність із резервного фонду земель у розмірі сумарної кількості земельних часток (паїв) громадян, які не отримали права на земельну частку (пай).

Загалом нині більшість земель резервного фонду перебуває у постійному користуванні колишніх землекористувачів (сільськогосподарських підприємств) і призначена для подальшого перерозподілу та використання за цільовим призначенням.

У випадку, коли площі земель резервного фонду перевищують поточну потребу в земельних ділянках громадян, які мають на це право, то нерозподілені площі цього фонду можуть бути передані органами місцевого самоврядування на конкурентних засадах у користування господарюючим структурам за їх клопотанням.

Право на отримання земель у власність за рахунок запасу чи резервного фонду, утворених місцевими радами у процесі приватизації, здійснюється за наявності похідних юридичних фактів, а саме рішення місцевої ради чи державної адміністрації. Такий спосіб не пов'язаний із правонаступництвом.

Право приватної власності на земельну ділянку чи її частину припиняється в разі: добровільної відмови від неї; відчуження (продажу) земельної ділянки місцевій раді; викупу її для державних або громадських потреб; систематичного невнесення земельного податку в строки, установлені законодавством України; використання земельних ділянок способами, що призводять до зниження родючості ґрунтів, їх хімічного і радіоактивного забруднення, погіршення екологічної обстановки; використання землі не за цільовим призначенням; невикористання протягом одного року земельної ділянки, наданої для сільськогосподарського виробництва, і протягом двох років – для несільськогосподарських потреб.

Право власності на землю може бути також припинено у випадках: купівлі-продажу, дарування, застави, самовільного обміну із землекористувачами, у тому числі орендарями, а також коли угоди укладені власниками землі з порушенням установленого для них порядку придбання або відчуження земель. Земельна ділянка може бути вилучена в особи, якщо судом встановлено придбання її за рахунок доходів, одержаних від злочинної діяльності.

Не можуть передаватись у колективну та приватну власність землі: загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, пасовища, сінокоси, набережні, парки, міські ліси, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів), а також надані для розміщення будинків органів державної та виконавчої влади; землі гірничодобувної промисловості, єдиної енергетичної та космічної систем, транспорту, зв'язку, оборони; природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення; лісового фонду, за винятком невеликих (до 5 га) ділянок лісів, що входять до складу угідь сільськогосподарських підприємств, фермерських господарств; водного фонду, за винятком невеликих (до 3 га) ділянок водойм і боліт, які входять до складу угідь сільськогосподарських підприємств, селянських фермерських господарств; сільськогосподарських науково-дослідних установ і навчальних закладів та їх дослідних господарств, учбових господарств навчальних закладів, державних сортовипробувальних станцій і сортодільниць, елітно-

насінницьких і насінницьких господарств, племінних заводів, племінних радгоспів і конезаводів, господарств із вирощування хмелю, ефіроолійних, лікарських рослин, фруктів і винограду.

За офіційними даними Держземагенства, площа земель резервного фонду становить близько 1 млн. га, або 12% площі розділених на паї земель. Більше всього таких земель виділено в АРК, Херсонській, Харківській, Одеській, Миколаївській та Донецькій областях, площі яких коливаються від 6 до 8%. За землекористувачами землі резервного фонду розподіляються наступним чином: у постійному користуванні попередніх землекористувачів перебуває близько 16%, під індивідуальним житловим будівництвом – 0,5, з метою ведення особистого селянського господарства – 18, у працівників соціальної сфери – 14, додатково передано земель попереднім землевласникам – понад 27, залишилося земель резервного фонду, непридатних для сільськогосподарського використання, – 16%.

Нині в багатьох областях України спостерігається досить низький рівень використання земель як запасу, так і резервного фонду. Втім, бувають і виключення, наприклад Черкаська область, де використовується близько 80% зазначених земель. Переважно тут такі землі здаються в оренду та ще й за високою ставкою орендної плати (4–5%). Пов'язано це насамперед із передачею земель найбільш ефективним землекористувачам.

Позитивним для використання земель запасу та резервного фонду є те, що пріоритетне право на їх приватизацію мають ті, які безпосередньо їх обробляють, а також колишні колгоспники. Утім, і працівники соціальної сфери села не позбавлені права на приватизацію вказаних земель. Їх ефективне використання має державне значення не лише через те, що вони належать до державної власності, але й те, що таких земель обмежена кількість і вони відносяться до найродючіших. Значна частина цих земель і досі залишається не використаною, а окремі площі вже віддані під забудову. Тобто в цих випадках застосування земель резервного фонду є неефективним.

Передача якомога більшої кількості земель резервного фонду у користування, а не власність дала б змогу суттєво поповнювати місцеві бюджети. Тому потрібно заохочувати, по-перше, здачу земель під сільськогосподарські потреби, а саме для вирощування сільгосппродукції, по-друге, передача цих земель має здійснюватися на правах довгострокової оренди, а не власності. До того ж у випадку запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення саме ці землі можуть бути своєрідним стабілізуючим фондом при підвищеному попиті на сільгоспугіддя.

Стосовно земель запасу, то вони можуть, крім уже названих цілей для земель резервного фонду, успішно використовуватися для заліснення. Це дасть змогу не лише формально збільшувати площі земель, укритих лісами, але й підвищувати їх екологічну стійкість та відповідних територій. З цією метою пропонується визначити серед земель запасу та резервного фонду площі малопродуктивних земель та неугідь, які підлягають залісненню, тобто скласти їхній реєстр, створити обласні і районні фонди земель для заліснення.

Перерозподіл земель резервного фонду здійснюють органи місцевого самоврядування, спеціальні комісії, що призводить до суттєвих порушень та зловживань. Усунути це можна, чітко регламентувавши всі можливі обмеження. Землі резервного фонду повинні стати осередком державної, а не місцевої політики. Для цього держава має більш ретельно контролювати форми та ступінь використання таких земель.

На базі земель запасу та резервного фонду також доцільно створити Державний фонд земель, наприклад при Кабінеті Міністрів України або Президентів України.

У світі є успішна практика існування аналогічних державних фондів, до яких може входити до 50% усіх земель. Для цього фонд може викуповувати, наприклад, заставлені земельні ділянки сільськогосподарського та іншого призначення або ж невикористовувані з тих чи інших причин угіддя. Після цього землі продаються новим перспективним власникам. Щоправда, у зазначеному випадку існує ризик державної монополії. Тому для кожного регіону необхідно визначити верхню та нижню межу площ земель, які перебуватимуть у розпорядженні цього фонду.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, основними завданнями такого фонду мають стати: створення сприятливих умов для розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення, залучення інвестицій в аграрний сектор, розвиток кооперативних та фермерських господарств, підвищення ефективності орендних відносин, покращення інституціонального забезпечення сільськогосподарського землекористування тощо.

Для цього необхідно здійснювати: аналіз та моніторинг процесу формування земель різних категорій, а також земель запасу і резервного фонду, роботи щодо інвентаризації земельних ділянок, урізноманітнення форм землеволодінь та землекористувань, розробку перспективних програм раціонального використання, відтворення та охорони земель резервного фонду тощо.

Література

1. Трегобчук В. М. Проблеми охорони сільськогосподарських земель за переходу до ринкової економіки / В. М. Трегобчук // *Землевпорядний вісник*. – 1997. – № 1. – С. 13–16.
2. Мунтян В. Л. Правові проблеми раціонального природокористування / В. Л. Мунтян. – К.: УІДНСР, 1973. – 345 с.
3. Еренов А. Е. Правовое обеспечение рационального природопользования / Еренов А. Е., Ильяшенко Л. В., Мухитдинов Н. Б. – Алма-Ата: Престиж Информ, 1985. – 267 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / [Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін.]. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 781 с.