

УДК 332.2.021.8

Ярова Б.М.,
канд. екон. наук, асистент кафедри
геодезії та картографії,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ МОДЕЛІ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ДЕРЖАВИ НА ЗЕМЕЛЬНІ РЕСУРСИ

Yarova B.M.,
cand.sc.(econ.), assistant at the department
of geodesy and cartography,
National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

ECONOMIC AND LEGAL MODELS OF INSTITUTIONALIZATION OF THE RIGHTS OF THE STATE TO LAND RESOURCES

Постановка проблеми. На сучасному етапі, коли аграрна сфера зазнала масштабних інституціональних трансформацій, актуалізувалися проблеми раціоналізації землекористування. Резонансністю відзначаються заходи щодо реформування відносин власності на земельні ресурси, особливо при впровадженні нових організаційно-правових форм аграрного природокористування.

Виявлено, що законотворець, відмовившись від розроблення проектів землеустрою та перехід на принцип розмежування земель «на основі закону», не врахував принципу повсюдності місцевого самоврядування, тим самим обмеживши права громад щодо розпорядження землями, що спричинило недоодержання коштів місцевими бюджетами. Очевидно, що потрібно змінювати підходи щодо інституціоналізації прав держави на земельні ресурси.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу економіко-правових моделей реєстрації прав держави на земельні ресурси присвячено праці таких дослідників, як Базилевича В. Д. [1], Базилевича К. С. [1], Гражевської Н. І. [1], Попова В. М. [1]. Мартином А. Г. [2–4] розглядається проблема формування державної регуляторної політики у сфері ринкового обороту речових прав на земельні ділянки у контексті загальної економічної теорії регулювання.

Але це питання не повною мірою є вивченим та не запропоновано дієвих шляхів удосконалення існуючої ситуації.

Постановка завдання. Метою дослідження є детальний аналіз повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування та пропозиції щодо їх перерозподілу і запровадження принципу субсидіарності й спроможності місцевих громад.

Завданнями дослідження є: аналіз існуючого розподілу повноважень між органами влади та місцевого самоврядування; пропозиції щодо концепції функціонування спеціалізованої установи з управління НААН України; визначення варіанту делегування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами шляхом запровадження принципу субсидіарності й спроможності місцевих громад.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до статті 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Це положення створило ситуацію, коли повноваження міських, сільських та селищних рад поширюються тільки на територію у межах відповідних населених пунктів й не охоплюють території між ними.

Таке становище суперечить статті 140 Основного Закону. Адже місцеве самоврядування немає змоги самостійно розв'язувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України й реалізовувати принцип спроможності місцевого самоврядування. Для реалізації своїх прав потрібно передати у комунальну власність більшу частину державних земель, крім земель, що належать до земель оборони; зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна державної власності; що знаходяться в постійному користуванні органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук.

Значна частина земель сільськогосподарського призначення державної власності нині сконцентрована у підприємствах, установах та організаціях Національної академії аграрних наук

України, метою якої є наукове забезпечення розвитку галузей агропромислового комплексу. Ці землі досить часто використовуються з недостатньою ефективністю [6; 7]. Лише невелика частина їх (близько 97 900 га) є важливим ресурсом, який дав би змогу активізувати науково-дослідну діяльність у галузі [5]. Тому пропонується для раціонального управління активами НААН України передати управління трасту, з метою та в інтересах відповідної особи – бенефіціарія. Довірчий власник щодо третіх осіб виступає як власник, який несе відповідальність перед засновником трасту і бенефіціарієм за належне використання майна та його зберігання. Також у структурі трасту доцільним було б передбачити наявність спеціальної особи (custodian), у повноваження якої буде входити контроль за його діяльністю.

Місцеве самоврядування – це право громад розпоряджатися землями. Однак треба звернути увагу на те, що в Україні є зона відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення громадян, яка виникла внаслідок радіоактивного забруднення. На цій території потрібно заборонити створення громад і подальше управління цією територією.

Для забезпечення реалізації принципу повсюдності необхідно також застосовувати принцип субсидіарності, згідно з яким районним та обласним радам передаються повноваження щодо управління лише ті, що не можуть бути реалізовані міськими, сільськими і селищними радами, а не навпаки, які діють нині. Такі делегування повинні прийматися відповідними рішеннями рад базового рівня й безпосередньо мають бути визначені законами.

Інституціоналізм, або інституціонально-соціологічний напрям розглядає економіку як систему, в якій відносини між господарюючими суб'єктами формуються під впливом не тільки економічних, але і правових, політичних, соціологічних і соціально-психологічних факторів. Об'єктами вивчення для них є «інститути», під якими вони розуміють державу, корпорації, профспілки, а також правові, морально етичні норми, звичаї, менталітет, інстинкти людей та ін. [1].

Інституціоналізація прав держави на земельні ресурси – це передусім належна відповідно до чинного законодавства реєстрація прав на земельні ресурси держави з метою задоволення суспільних потреб.

Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 року за № 1952-IV передбачено обов'язковість державної реєстрації прав у Державному реєстрі прав. Згідно зі статтею 3, речові права на нерухоме майно та їх обтяження, що підлягають державній реєстрації, виникають із моменту такої реєстрації. Проте частка зареєстрованих земель державної власності у загальній структурі мінімальна.

Як видно з даних табл. 1, за майже три роки було зареєстровано загалом 3 485 630 речових прав на земельні ділянки (близько 21% від загальної кількості зареєстрованих у ДЗК). Із них лише 1% припадає на землі державної власності, 4 – комунальної й 95% приватної. Державні реєстратори в 2014 році затрачали 1,6 доби на первинну реєстрацію земельних ділянок, а в 2015-му – 1,8 доби [8].

Таблиця 1

Інформація про реєстрацію прав на землю у Державному реєстрі прав по роках і кварталах

Показник	2013				2014				2015		
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III
Кількість зареєстрованих земельних ділянок	95709	311673	414087	518029	350210	283822	283673	318417	224724	312566	372720

Джерело: сформовано за даними статистичного щорічника [8]

Станом на 1 грудня 2015 року в Державному земельному кадастрі зареєстровано 16 661 051 земельних ділянок загальною площею 41 812 127,76 га, що становить 69% усієї території, однак тільки 22,6% земель державної власності. Дані щодо 11,8 млн земельних ділянок (28,9 млн га) були перенесені із Реєстру земель, який існував до набрання чинності змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [8]. Але моніторинг даних щодо зареєстрованих земельних ділянок державних підприємств у ДЗК та Держреєстрі не проводився.

Відповідно до статті 24 Земельного кодексу України державні сільськогосподарські підприємства, установи та організації використовують земельні ділянки на праві постійного користування для науково-дослідних, навчальних цілей і ведення товарного сільськогосподарського виробництва без визначення строку. Чинним законодавством не встановлено передачі цих земель у користування (оренда, суборенда, емфітевзис). Такі суб'єкти підприємницької діяльності сплачують єдиний податок четвертої групи з 1 га ріллі, сіножатей і пасовищ у розмірі 0,81% від нормативної грошової оцінки 1 га сільськогосподарських угідь (рілля, сіножаті, пасовища і багаторічні насадження) з

урахуванням коефіцієнта індексації, встановленого станом на 1 січня звітнього року згідно з розділом XII Податкового Кодексу України.

Така ситуація свідчить про економічно неефективне використання наявних ресурсів державними підприємствами. Започаткування практики управління наявними ресурсами через спеціалізовану інституцію дало б можливість передавати землі в користування (оренду та суборенду) за відповідну плату. Нині втрати держави становлять різницю між прогнозним розміром орендної плати та розміром податкового навантаження, яке сплачують землекористувачі.

Державними підприємствами, установами й організаціями, що входять до сфери управління Мінагрополітики України, використовується близько 44% земель на праві постійного користування без належного оформлення правовстановлюючих документів, що становить 33447,97 га [9].

Як показує статистика, лише 1% земель державної власності належним чином зареєстровані у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, тобто близько 35 тис. ділянок [8]. З огляду на таку ситуацію необхідно вдосконалювати існуюче правове регулювання державної реєстрації.

Причиною зазначеного вище є те, що підприємства, установи та організації державного сектора економіки не сформували земельних ділянок, тим самим унеможливили реєстрацію речового права у зв'язку з недостатнім фінансуванням. Наявність таких земель призводить до втрат надходжень і неефективного використання земельних ресурсів.

Статтю 125 Земельного кодексу України встановлено, що право постійного користування виникає з моменту державної реєстрації цього права у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Незареєстровані відповідно до чинного законодавства земельні ділянки спричиняють виникнення титульного ризику, адже держава не володіє інформацією щодо наявних ресурсів, їхнього обліку і тому втрачає значні доходи. Для виправлення існуючої ситуації та з метою впорядкування обліку юридичних осіб пропонується проведення інвентаризації державного майна і за їхніми результатами формування й надання відомостей до Єдиного реєстру об'єктів державної власності, а також реєстрації права власності на нерухоме майно й оформлення земельних ділянок Міністерством аграрної політики та продовольства України прийнято наказ за № 201 від 2 червня 2015 року «Про проведення інвентаризації державного майна, оформлення права власності на об'єкти нерухомого майна та права користування земельними ділянками».

Висновки з проведеного дослідження. Пропонується передати у комунальну власність земельні ділянки державної власності, крім земель, що належать до земель оборони; зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна державної власності; що знаходяться в постійному користуванні органів державної влади, державних підприємств, установ, організацій, Національної академії наук України, державних галузевих академій наук. У зоні відчуження і безумовного відселення заборонити створення громад.

Запропоновано закріпити на законодавчому рівні принципи субсидіарності й спроможності місцевих громад внесення змін до галузевого закону «Про місцеве самоврядування» та інших нормативно-правових документів, які регулюють це питання.

Обґрунтовано наукові підходи щодо раціонального управління земельними активами НААН створенням трасту, який передаватиме землі сільськогосподарського призначення державної власності в оренду із подальшим використанням одержаних коштів на підтримку аграрної науки та освіти.

Література

1. Економічна теорія: Політекономія / В. Д. Базилевич, В. М. Попов, К. С. Базилевич та ін.; за ред. В. Д. Базилевича. 7-ме вид. Київ: Знання-Прес, 2008. 720 с.
2. Мартин А. Г., Копайгора Б. М. Порівняльний аналіз системи управління сільськогосподарськими землями державної власності у країнах ЄС. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2015. № 1. С. 14–19.
3. Мартин А. Г., Копайгора Б. М. Управління землями сільськогосподарського призначення державної власності: впровадження європейського досвіду. *Збалансоване природокористування*. 2014. № 3. С. 88–92.
4. Мартин А. Г. Регулювання ринку земель в Україні: монографія. Київ: Аграр Медіа Груп, 2011. 254 с.
5. Наука в час великих змін. URL: <http://www.silskivisti.kiev.ua/19231/print.php?n=26612> (дата звернення: 29.12.2017).
6. Про окремі питання фінансово-господарської діяльності установ Національної академії наук України. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/102132> (дата звернення: 29.12.2017).
7. Про результати державного фінансового аудиту ефективності використання коштів, спрямованих на наукові дослідження. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/60062;jsessionid=78228387B0BDB5ABF8691279920093A7> (дата звернення: 29.12.2017).

8. Статистичний щорічник «Моніторинг земельних ресурсів 2014–2015. Київська школа економіки. URL: <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/governance-monitoring/yearbook-2014-2015/> (дата звернення: 29.12.2017).

9. Фондові дані Міністерства аграрної політики та продовольства України: Інформація щодо оформлення права користування земельними ділянками державними підприємствами, установами та організаціями, що входять до сфери управління Мінагрополітики України, та договорів про спільний обробіток земельних ділянок. URL: <http://www.minagro.gov.ua/> (дата звернення: 29.12.2017).

10. Ярова Б. М. Землекористування Національної академії аграрних наук України: перспективи впровадження нової моделі довірчого управління. *Сталий розвиток економіки*. 2015. № 3. С. 75–80.

References

1. Bazylevych, V.D., Popov, V.M., Bazylevych, K.S. et al. (2008) *Ekonomichna teoriia: Politekonomiia* [Economic theory: Politeconomy], Knowledge-Press, Kyiv, Ukraine, 720 p.

2. Martyn, A.H. and Kopaihora, B.M. (2015), "Comparative analysis of the system of management of agricultural land of state property in EU countries", *Zemleustrii, kadastr i monitorynh zemel*, no. 1, pp. 14-19.

3. Martyn, A.H. and Kopaihora, B.M. (2014), "Management of agricultural land of state ownership: introduction of European experience", *Zbalansovane pryrodokorystuvannia*, no. 3, pp. 88-92.

4. Martyn, A.H. (2011), *Rehulivannia rynku zemel v Ukraini* [Regulation of the land market in Ukraine], monograph, Ahrar Media Hrup, Kyiv, Ukraine, 254 p.

5. "Science at the time of great changes", available at: http://economics.lb.ua/state/2016/01/13/325366_5_naybilshih_agrokompaniy_ukraini.html (access date December 29, 2017).

6. "On some issues of financial and business institutions of the National Academy of Sciences of Ukraine", available at: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/102132> (access date December 29, 2017).

7. "On the results of the state financial audit of the efficiency of the use of funds for research", available at: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/60062;jsessionid=78228387B0BD B5ABF8691279920093A7> (access date December 29, 2017).

8. Kyiv School of Economics (2016), *Statystychnyi shchorichnyk «Monitorynh zemelnykh resursiv 2014–2015* [Statistical Yearbook "Land Resources Monitoring 2014-2015], available at: <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/governance-monitoring/yearbook-2014-2015/> (access date December 29, 2017).

9. The Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine, "Stock data of the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine: Information on the registration of the right to use land by state enterprises, institutions and organizations included in the sphere of management of the Ministry of Agrarian Policy of Ukraine, and agreements on joint cultivation of land plots", available at: <http://www.minagro.gov.ua/> (access date December 29, 2017).

10. Yarova, B.M. (2015), "Land use of the National Academy of Agrarian Sciences of Ukraine: prospects for the introduction of a new model of trust management", *Zbalansovane pryrodokorystuvannia*, no. 3, pp. 75–80.

Стаття надійшла до редакції 11.01.2018 р.

Рецензент : д.е.н., доцент Національного університету біоресурсів і природокористування України А.Г. Мартин