

ПРОБЛЕМИ ЗЕМЛЕУСТРОЮ ТА ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ ЯК СКЛАДОВИХ ІНФРАСТРУКТУРИ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ

Національний авіаційний університет

E-mail: ¹t_kozlova@ukr.net

²a_m_mytyuk@ukr.net

У статті наведено функції інфраструктури ринку земель. Проаналізовано проблеми землеустрою та земельного кадастру як складових інфраструктури ринку земель. Основну увагу приділено проблемам інформаційного забезпечення учасників ринку, формуванню вартості земель та їх інвентаризації. Обґрунтована потреба державного контролю та вдосконалення системи використання земельних угідь.

Ключові слова: автоматизована система, інфраструктура, інвентаризація, землеустрій, земельний кадастр, ринок земель, експертна грошова оцінка, деградація земель.

The functions of the land market infrastructure are presented. Problems of land planning and land cadastre as components of the land infrastructure are analyzed. Main attention is focused on providing information to market participants, the cost of land and their inventarization. The necessity of state control and improvement system for using of land is proven.

Keywords: automated system, land degradation, infrastructure, inventarization, land planning, land cadastre, land market, expert monetary evaluation.

Постановка проблеми

Питання формування інфраструктури ринку земель є актуальним, зважаючи на те, що зараз відбувається становлення ринку земель в Україні, який потребує як належного нормативно-правового забезпечення, так і відповідної інфраструктури.

Важливе місце у створенні та подальшому ефективному, надійному та стабільному функціонуванні ринку земель належить інфраструктурі, яка його обслуговує. Інфраструктура ринку землі – це сукупність елементів, що забезпечують безперебійне багаторівневе функціонування суб'єктів земельних відносин і регулюють рух відповідних товарно-грошових потоків [1].

До основних функцій інфраструктури ринку земель можна віднести такі:

- інформаційне забезпечення учасників ринку;
- правове регулювання діяльності, захист та гарантування прав суб'єктів земельного ринку;
- регулювання ринкового обороту земельних ділянок;
- проведення оцінки земель;
- сприяння державному регулюванню земельного ринку.

Повноцінне функціонування ринку земель залежить саме від повноти інформаційного забезпечення та гарантування прав учасників ринку, що включає:

- поінформованість власників про їх права та обов'язки,
- визначення поточних цін,
- порядок продажу,
- попит та пропозицію земельних ділянок.

Ці та інші завдання покладаються на земельний кадастр та землеустрій, що являються основою для формування прав і обов'язків власників землі та землекористувачів.

Аналіз досліджень і публікацій

Проблеми формування та розвитку ринку земель, створення необхідної інфраструктури для функціонування ринку висвітлені в роботах А.М. Третяка, А.С. Даниленка, Д.С. Добряка,

А.Г. Мартина та ін. [1–4]. Питання створення і впровадження автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру досліджені в роботах Л.Я. Новаковського, А.С. Даниленко, М.Г. Лихогруда та ін. [5, 6]. Проблемами землеустрою та підвищенням ефективності використання земель займаються А.М. Третяк, Д.С. Добряк, П.Г. Черняга, Д.І. Бабміндра, І.К. Паламарчук, Т.О. Євсюков, А.Я. Сохнич [7–10]. Роль і місце грошової оцінки земель для створення економічних важелів ринку земель розглянуто фахівцями Ю.Ф. Дехтяренко, М.Г. Лихогрудом, О.І. Драпіковським, Л.М. Перовичем, Ю.М. Палехою [11–14].

Мета статті – аналіз проблем землеустрою й земельного кадастру як складових інфраструктури ринку земель та обґрунтування потреби удосконалення системи землекористування в умовах ринкових відносин.

Проблеми землеустрою та земельного кадастру та їх вплив на функціонування ринку земель

До сьогодні за майже 20 років земельної реформи в Україні так і не запроваджено повноцінний земельний ринок, хоча метою реформування земельних відносин передбачено безоплатну передачу землі у власність тим, хто на ній працює, формування платних орендних відносин і ринку землі. Співставлення досягнутих результатів формування приватної форми власності на землю та досліджень еволюції ринку земель J. Wallace і LP. Williamson [15] дозволяє зробити висновок, що Україна знаходиться десь на шляху від другого до третього етапу (рис. 1), тобто, на жаль, навіть простий ринок земель ще не сформований, при тому, що 01.01.2012 р. закінчується термін мораторію на купівлю-продаж сільськогосподарських земель.

Верховною Радою 7 липня 2011 року було ухвалено Закон України «Про Державний земельний кадастр», що набирає чинності з 1 січня 2012 року за винятком деяких положень. Відповідно до Закону: державний земельний кадастр – єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами.

Цей закон має гарантувати ефективність державного земельного кадастру на практиці, тобто цілісність, функціональність і публічність кадастрової системи, що забезпечить впровадження прозорого ринку земель. Важливо, щоб усі складові земельного кадастру були адаптовані до ринкових умов. Значні перспективи в інформаційному забезпеченні учасників ринку земель мають роботи по створенню і впровадженню автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру (АС ДЗК). Єдиний банк даних дасть можливість виявити та виправити існуючі некоректності і здійснювати перевірку інформації, що вводиться в подальшому. Запровадження в Україні єдиної АС ДЗК, реалізованої в середовищі сучасних геоінформаційних технологій, забезпечить можливість більш ефективного управління земельними ресурсами, створить усі передумови для вдосконалення системи оподаткування та запровадження системи реєстрації прав власності на землю та іншу нерухомість, забезпечить формування інформаційної інфраструктури ринку землі.

На сьогодні певні зрушення щодо впровадження АС ДЗК вже відбулись. 30 серпня 2011 року у м. Гайсин Вінницької області представник консорціуму-розробника АС ДЗК «ILS» Ігор Попів провів презентацію, на якій представники центральних та регіональних ЗМІ змогли в реальному часі побачити як працює АС ДЗК.

Наразі ще потрібно допрацювати деякі технічні аспекти та завершити створення ортофотопланів (станом на 30.08.11 створено картографічну основу близько 70% території України – це близько 400 тис. кв. км із 602 тисяч).

Ще однією проблемою при підготовці до запуску АС ДЗК є відсутність в Україні єдиної системи координат, адже як показує практика, Рішення Кабінету Міністрів про запровадження єдиної системи координат УСК–2000 не виконується. Більшість просторової інформації отримано, як правило, в місцевих (локальних) системах координат, тому в результаті маємо ситуацію, що в різних видах документації можуть бути різні просторові дані про земельні ділянки. Необхідно, щоб запровадження єдиної системи координат було реалізовано сповна, адже за її відсутності, без чіткого визначеного місцезнаходження ділянки з прив'язкою до пунктів державної геодезичної мережі та геодезичних мереж згущення, державний акт на право власності на земельну ділянку не є повноцінним правостановлюючим документом [16], що ставить під сумнів безпеку та умови володіння земельною ділянкою, унеможливорює захист та гарантування прав суб'єктів земельного ринку.

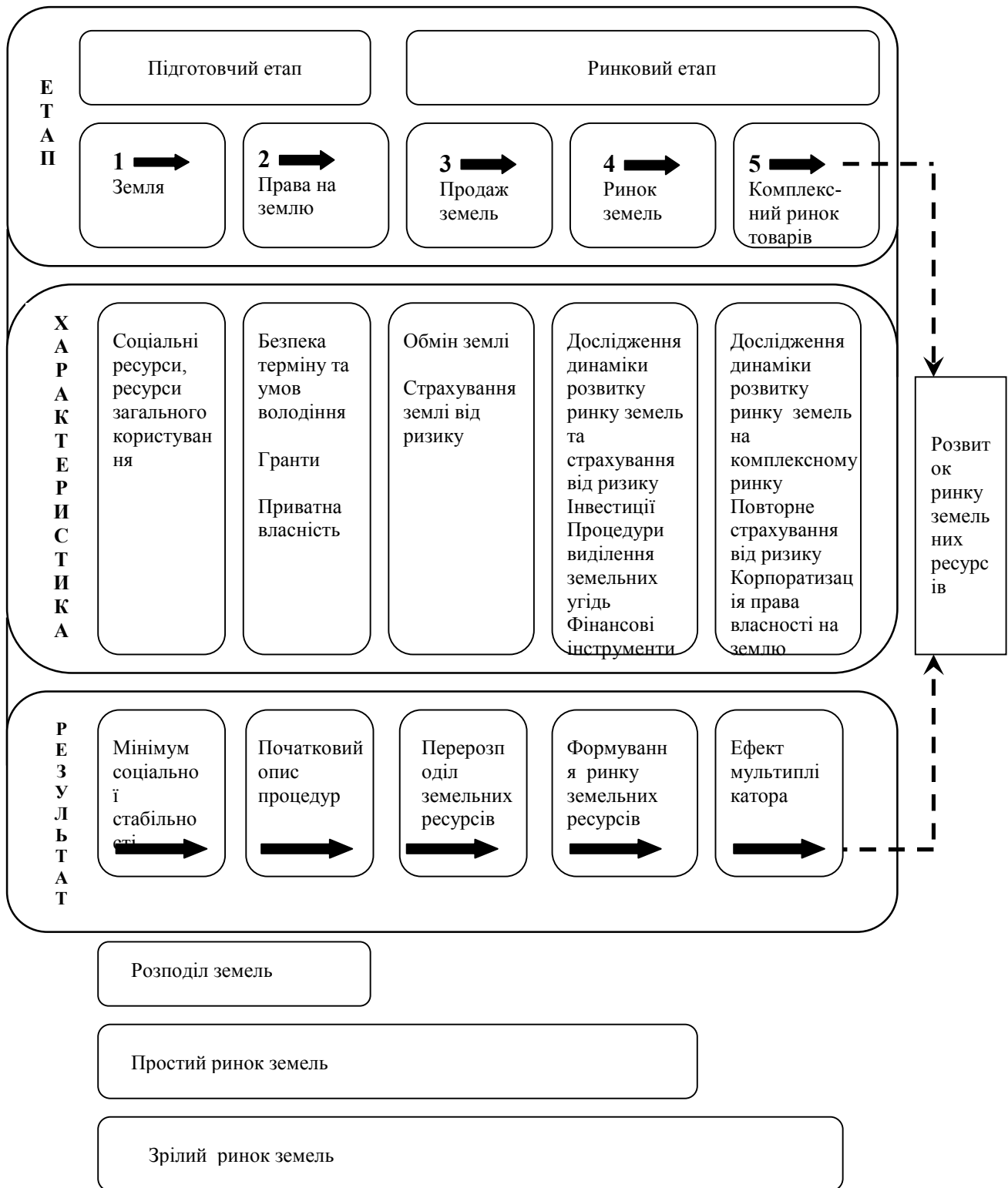


Рис. 1. Еволюція земельного ринку

Виникають труднощі й під час інвентаризації земель, що пояснюється впливом кількох причин, зокрема:

- недостатнього нормативного регламентування порядку здійснення інвентаризації земельних ділянок,
- відсутності розробленої методики та неналежного документального забезпечення інвентаризації земель [17].

Попри це, законопроект «Про державну інвентаризацію земель» (№ 2765 від 14.07.2008) відхилено та знято з розгляду 18.03.2009 р.

За повідомленням Держземагенства станом на 02.11.2011 площа земель населених пунктів, інвентаризацію яких проведено, становить 4,83 млн. гектарів, або 64,8% від загальної площі. За межами населених пунктів виконано роботи з інвентаризації земель несільськогосподарського призначення на площі 8,38 млн. га, що становить 80,7% від їх загальної площі.

Лише на основі аналізу матеріалів інвентаризації земель і землекористувань може бути визначена юридична й технічна можливість на інформаційній базі сучасного земельного кадастру здійснення процедур купівлі-продажу земельних ділянок приватної власності.

Крім того, присутньою є недостатня якість технічної документації та обмінних файлів, виготовлених землевпорядними організаціями, значна кількість накладень земельних ділянок.

Як показує практичний досвід, різні виробничі фірми використовують різні методи складання кадастрових планів і карт, оскільки в Україні тривалий час неможливо було виготовити кадастровий план земельної ділянки, який би повністю відповідав усім вимогам нормативно-правових актів.

Практичного застосування не мають результати встановлення обмежень прав на земельні ділянки, які формально фіксуються у правовстановлюючих документах.

Особливої актуальності набуває і питання ціноутворення. Залежно від призначення і порядку проведення розрізняють нормативну та експертну грошові оцінки. При здійсненні цивільно-правових угод відповідно до Земельного кодексу використовується експертна грошова оцінка. Оцінювання за експертною грошовою оцінкою також передбачено в проекті Закону про ринок земель. Попри те, що методичні засади експертної грошової оцінки земель в Україні визначено Методикою експертної грошової оцінки земельних ділянок, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2002 №1531, і що ця методика гармонізована із Міжнародними стандартами оцінки (International Valuation Standards), зберігають актуальність питання інформаційного забезпечення оціночних процедур і визначення особливостей застосування тих чи інших методичних підходів та методів оцінки [18].

Вартість земель та окремих земельних ділянок на сьогодні стає одним з вирішальних чинників у регулюванні ринкового обороту земельних ділянок, формуванні інфраструктури ринку земель. У той же час, аналіз динаміки процесів росту вартості на землях різних категорій практично відсутній [12–14].

Необхідним є проведення розмежування земель державної та комунальної власності, що сприятиме державному регулюванню земельного ринку. За даними Держземагенства станом на 02.11.2011 розмежуванню підлягає 29,08 млн. га, разом з тим, жоден гектар землі офіційно не передано до комунальної власності через низький рівень фінансування робіт та складність самої процедури розмежування земель. З початку 2011 року органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади прийняли 1,77 тис. рішень про розмежування земель державної та комунальної власності на площі 4,43 млн. га, замовлено 634 проекти землеустрою на площу 402,3 тис. га, затверджено чотири проекти землеустрою на площу 4 тис. га.

Перерозподіл земель, надання та закріплення їх у власність для здійснення цивільно-правових угод вимагають значних обсягів робіт із землеустрою і технічному закріпленню меж та видачі державних актів на землю, і в значній мірі залежать від обсягів фінансування.

З-поміж сучасних проблем землеустрою можна виділити основні:

- низька ефективність використання земель;
- висока сільськогосподарська освоєність території (частка земель у природному стані становить близько 8% від загальної площі країни);
- недосконала структура земельних угідь.

В умовах ринкових відносин важливим є подолання проблеми роздрібності сільськогосподарських володінь, у тому числі черезсмужжя, далекоземелля, вклинювання,

вкраплювання, надмірної кількості польових доріг, викривленості і неправильного розміщення меж. Важливою задачею є проведення консолідації земель, що може здійснюватись шляхом обміну земельними ділянками, об'єднання суміжних ділянок, розробки проектів землеустрою щодо впорядкування існуючих землеволодінь та землекористувань.

Проблеми існують і в питаннях землеустрою, що стосуються розробки і здійснення заходів по відновленню та підвищенню родючості ґрунтів, їх захисту від несприятливих природних процесів. У процесі здійснення земельної реформи так і не було проведено екологізацію землекористування. Певна частина площ продуктивних угідь втратила економічну родючість: засолена, перезволожена, заболочена (рис. 2).

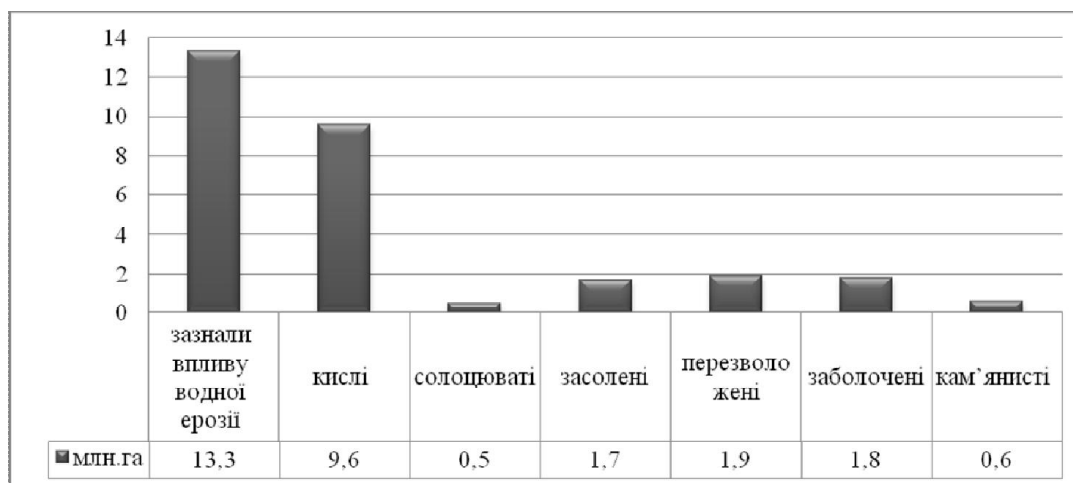


Рис. 2. Площі сільськогосподарських угідь, які зазнали несприятливих процесів

Для формування ринку земель та їх конкурентоспроможності важливим завданням землеустрою є організація раціонального використання землі з метою утворення певної системи землекористування, яка відповідала б принципам економічної доцільності, екологічної безпеки та соціальної справедливості господарювання на землі [19]. Надмірна розораність угідь, невиконання робіт із захисту ґрунтів призводить до погіршення їх екологічного стану і, як наслідок, зниженню їх ціни. За експертними оцінками на 64% території України самою гострою визнається проблема деградації земель внаслідок господарської діяльності і недодержання природоохоронних та землевідтворювальних вимог.

При формуванні ринкових відносин земля стає економічним об'єктом обігу на ринку земельних ресурсів, тому виникає потреба державного контролю та вдосконалення системи використання земельних угідь. Необхідним є:

- запровадження економічного стимулювання раціонального використання й охорони земель (надання дотацій та компенсацій, надання пільгових кредитів для цілей покращення стану ґрунту, податкові пільги), щоб землекористувачі були зацікавлені в захисті земель, та збереженні і відтворенні родючості ґрунтів;
- підвищення відповідальності за неналежне використання земель, знищення чи порушення родючого шару ґрунту;
- залучення інвестицій у землі сільськогосподарського призначення.

Несприятливою для ефективного використання земель є короткострокова оренда, адже загрозливих масштабів набуває практика використання орендованих земель для вирощування на них рапсу протягом всього строку оренди, що призводить до повного виснаження земельних ділянок, тому тривалість оренди повинна бути пов'язана з періодами ротації сівозмін, що проектується при проведенні землеустрою і спрямовані на захист ґрунтів від ерозії і інших негативних впливів.

Для забезпечення екологічних, економічних та інших вигод потрібно, щоб відбувся перехід від концепції права власності як сукупності обмежень до права власності як сукупності можливостей власника в рамках відповідального землекористування. Такий підхід знайомий західному суспільству, які давно звикли до історичної, соціальної та екологічної цінності землі.

Висновки

Проведений аналіз проблем землеустрою і земельного кадастру як складових інфраструктури ринку земель дозволяє зробити висновки, що для інформаційного забезпечення ринку земель існує потреба в достовірній інформації про земельні ресурси, необхідної для адекватного ціноутворення та забезпечення повноцінного функціонування ринку земель. Для впровадження прозорості і прогнозованої земельної та інфраструктурної політики потрібно забезпечити ведення державного земельного кадастру (проведення оцінки земель, упровадження механізму регулювання ринку земель тощо), завершити формування системи державного земельного кадастру та запровадити автоматизовану систему його ведення, яка ще потребує доопрацювання.

Існують проблеми і щодо здійснення розмежування земель державної і комунальної власності, інвентаризації, гострою стає необхідність удосконалення системи раціонального використання та охорони земельних угідь в умовах ринкових відносин.

Для створення повноцінної інфраструктури ринку нагальним є завершення юридичного й технічного оформлення землеволодінь і землекористувань, при якому повинен дотримуватись баланс інтересів держави і власників землі.

Література

1. *Мартин А.Г.* Регулювання ринку земель в Україні [Електронний ресурс]: наукова монографія / А.Г. Мартин. – 2011. – 252 с. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/books/2011/11marrz.pdf>.
2. *Третяк А.М.* Шляхи регулювання ринку землі / А.М. Третяк // Вісник аграрної науки. – 2003. – № 10. – С. 62–66.
3. *Даниленко А.С.* Формування ринку землі в Україні / А.С. Даниленко, Ю.Д. Білик. – К. : Урожай, 2006. – 277 с.
4. *Добряк Д.С.* Теоретичні засади функціонування ринку земель як складової суспільно-економічних відносин / Д.С. Добряк, А.Г. Мартин. – Землеустрій і кадастр: науково-виробничий журнал. – К.: ДП «Головний науково-дослідний та проектний інститут землеустрою» Державного комітету України по земельних ресурсах, 2010. – № 4. – С. 3–8.
5. *Земельний кадастр: проблеми реформування та автоматизації* / Л.Я. Новаковський, А.М. Третяк, А.М. Муховиков, В.О. Леонець. – К.: Урожай, 2008. – 184 с.
6. *Даниленко А.С.* Основні засади запровадження в Україні кадастрово-реєстраційної системи / А.С. Даниленко, М.Г. Лихогруд // Землевпорядний вісник. – 2003. – № 1. – С. 22–27.
7. *Новаковський Л.Я.* Соціально-економічні проблеми сучасного землекористування / Л.Я. Новаковський, М.А. Олещенко. – 2-ге вид., допов. – К.: Урожай, 2009. – 276 с.
8. *Корнілов Л.В.* Проблеми і напрями розвитку сучасного землеустрою / Л.В. Корнілов, П.Г. Черняга // Землевпорядний вісник. – 2004. – №1. – С. 14–19.
9. *Сохнич А.Я.* Екологізація землекористування / А.Я. Сохнич, Л.М. Тібілова // Землевпорядний вісник. – 2005. – № 2. – С. 24–28.
10. *Бабміндра Д.І.* Агроекологічна оптимізація структури земельних угідь / Д.І. Бабміндра // Землеустрій і кадастр. – 2004. – № 3, 4. – С. 27–29.
11. *Методичні основи грошової оцінки земель в Україні* / Ю.Ф. Дегтяренко, М.Г. Лихогруд, Ю.М. Манцевич, Ю.М. Палеха. – К.: Профі, 2007. – 624 с.
12. *Палеха Ю.М.* Економіко-географічні аспекти формування вартості територій населених пунктів / Ю.М. Палеха. – К.: Профі, 2006. – 324 с.

13. *Перович Л.М.* Ринок земель у період фінансової та економічної кризи (на прикладі Львівського регіону) / Л.М. Перович, А.М. Петришин // Геодезія, картографія і аерофотознімання. – 2009. – Вип. 72. – С. 91–97.
14. *Драпіковський О.І.* Оцінка земельних ділянок / О.І. Драпіковський, І.Б. Іванова. – К.: Прінт-експрес, 2004. – 296 с.
15. *Wallace J.* Building Land Markets / J. Wallace, L.P. Williamson // *Jurnal of Land Use Policy.* – 2006. – Vol. 23/2. – PP. 123–135.
16. *Філатова О.* Відсутність єдиної системи координат ставить під сумнів гарантування прав власності на землю / О. Філатова // *Землевпорядний вісник: науково-виробничий журнал.* – 2011. – № 7. – С.17.
17. *Маланчук М.* Інвентаризація земель, порушених промисловими розробками передкарпатських родовищ сірки [Електронний ресурс] / М. Маланчук // *Зб. наук. праць Західного геодезичного товариства УТГК.* – 2011. – № I(21). – С. 221 – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/sdgn/2011_1/55.pdf.
18. *Мартин А.* Експертна грошова оцінка земель водного фонду: реальний стан та необхідні удосконалення / А. Мартин, І. Покидько // *Землевпорядний вісник: науково-виробничий журнал.* – 2011. – № 8. – С.19.
19. *Ступень М.* Концептуальні засади організації використання земель сільськогосподарського призначення в сучасних умовах [Електронний ресурс] / М. Ступень, Н. Стойко // *Зб. наук. праць Західного геодезичного товариства УТГК.* – 2010. – № I (19). – С. 278. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/sdgn/2010_1/50.pdf.