

АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД

Питання та варіанти вдосконалення адміністрування земельних ресурсів в Україні

Модуль для оцінки системи адміністрування земельних ресурсів LGAF є діагностичним інструментом, що був упроваджений в Україні спільними зусиллями Світового Банку та Проекту USAID АгроІнвест протягом 2011 року та оновленим у 2013 році. LGAF допомагає досягти згоди та визначити пріоритетні заходи щодо (i) сфер, у яких необхідно впроваджувати регуляторні або інституційні зміни, випробувати нові підходи та здійснювати втручання задля докорінного поліпшення системи адміністрування земельних ресурсів; (ii) встановлення критеріїв для оцінювання дієвості цих заходів; (iii) виявлення обмежень в існуючих свідченнях/даних; (iv) допомагає запровадити структуру та процес систематичного моніторингу під час вдосконалення системи адміністрування земельних ресурсів.

Цей звіт було підготовлено до «референдуму», що відбувся в Автономній республіці Крим та місті Севастополі 16 березня 2014 року, і охоплює всю територію України. Звіт не робить жодних висновків щодо юридичного або іншого статусу спірних територій та оцінок позиції сторін цього конфлікту.

Рекомендації щодо пріоритетних заходів з вдосконалення земельної політики

1. Правова база та інституційна основа

1.1. Необхідно розробити структуру та інституційну основу ефективного ринку земель сільськогосподарського призначення з мінімізацією чинників, що спотворюють функціонування ринку. До розгляду пропонуються такі питання:

- Поетапне скасування мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення з одночасним формуванням необхідної нормативної бази та інституцій; проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії; забезпечення пілотного впровадження запропонованих ринкових механізмів з ретельним аналізом результатів перед тим, як відкривати ринок для решти регіонів;
- Обґрунтованість обмежень щодо площі орендованих земель сільськогосподарського призначення. Такі обмеження можуть стримувати конкуренцію і погіршувати прозорість та ефективність функціонування ринку;
- Обґрунтованість обмежень щодо купівлі земельних ділянок сільськогосподарського призначення юридичними особами для ведення товарного сільськогосподарського виробництва;
- Розробка системи моніторингу реалізації земельної політики;
- Формування ринку іпотечного кредитування під заставу землі; розгляд можливості запровадження механізму продажу земельних ділянок орендарям у розстрочку.



1.2. Розробка практичних заходів для об'єднання прав власності на земельну ділянку та нерухомість, що розташована на цій ділянці, зокрема:

- Приватизація прибудинкових територій об'єднаннями громадян-співвласників багатоквартирних будинків шляхом запровадження у законодавстві декларування власності на земельні ділянки;
- Приватизація земельних ділянок власниками розташованої на ній іншої нерухомості шляхом запровадження у законодавстві декларування власності на земельні ділянки із справлянням відповідної плати.

1.3. Спрощення механізму поновлення договору оренди земельних ділянок державної й комунальної власності, в тому числі із застосуванням принципу мовчазної згоди.

2. Планування землекористування, управління земельними ресурсами та оподаткування

2.1. Розгляд можливості для створення єдиного реєстру земельних ділянок та нерухомого майна з метою уникнення дублювання в ході державної реєстрації, посилення довіри широкого загалу до реєстраційних служб, заощадження державних коштів та підвищення ефективності роботи відповідних державних установ. Інститут єдиного реєстру має працювати на принципі самофінансування, що забезпечило б стале функціонування системи, високу якість послуг та достатню мотивацію працівників до надання відповідних послуг.

2.2. Інформування територіальних громад про зміни цільового використання землі. У кожному рішенні органу місцевого самоврядування має бути чітко вказано, які саме переваги (вигоди) отримає громада, в тому числі економічні, екологічні та інші.

2.3. Запровадження оподаткування землі на основі її ринкової вартості.

2.4. Визначення додаткових механізмів оподаткування, що спираються на декларування фактичного користування землею (явочний принцип). Такий підхід відкриє можливість сплати податків із більшої кількості земельних ділянок, які використовуються, без обов'язкового винесення меж земельної ділянки в натурі, що необхідно для точного визначення розміру податку.

2.5. Аналіз запровадження практики звільнення від земельного податку не суб'єкта (власника), а об'єкта власності – конкретної земельної ділянки чи категорії земель. Замість пільг щодо оподаткування слід запровадити адресну допомогу тим, хто її потребує.



3. Управління землями державної і комунальної власності

3.1. Підтримати та прискорити розмежування земель державної і комунальної власності.

3.2. Прийняття законодавства про земельні аукціони із прозорими і максимально спрощеними процедурами, і віднесення законом містобудівних умов та обмежень до складових документації лоту при продажі з аукціону прав на земельну ділянку.

3.3. Забезпечення прозорості та своєчасності доступу до інформації про землі державної та комунальної власності, що доступні для оренди та користування, а також умов її отримання.

Розгляд можливості створення електронного порталу на базі Державного земельного кадастру з інформацією про наявність земель по всій країні, кожній області та кожному району.

4 Доступ до інформації про землю

4.1. Запровадження механізму електронного урядування у системі державної реєстрації земельних ділянок та прав на них. Зокрема, забезпечити переведення в електронну форму баз даних БТІ про зареєстровані права на будівлі і споруди та баз даних Держземагентства про зареєстровані права на земельні ділянки. Це значно покращить рівень обслуговування населення та підвищить ефективність роботи органів державного земельного кадастру та державної реєстрації прав на нерухоме майно.

4.2. Прискорення передачі функції проведення землевпорядних робіт та інвентаризації будівель і споруд приватному сектору.

4.3. Запровадження практики подачі запитів у електронній формі про надання з державного реєстру інформації про землю, практики надання витягів з державного реєстру у електронній формі, електронного підпису тощо.

4.4. Підтримка доступу громадськості до інформації про ту чи іншу земельну ділянку (за винятком інформації про персональні дані власника чи користувача земельної ділянки).



5. Вирішення суперечок та врегулювання конфліктів

5.1. Проведення правового аналізу з метою усунення невизначеності щодо розмежування підсудності земельних судових справ та чітко розмежувати повноваження судів різних юрисдикцій щодо вирішення земельних суперечок. У вирішенні таких справ надати пріоритет захисту прав власників та землекористувачів.

5.2. Проведення аналізу та розширення інституційно-правової основи досудового розгляду земельних суперечок. Існує чітка необхідність деталізації: які органи влади, окрім судів, можуть розглядати суперечки та яке юридичне значення матимуть ці рішення – рекомендаційний чи обов'язковий характер. Існує необхідність законодавчого врегулювання та уточнення юридичного значення рішення по вирішенню земельних суперечок, яке приймає орган місцевого самоврядування, що зменшить навантаження на судову систему. Цей шлях також полегшить зусилля громадян у вирішенні земельних суперечок.

5.3. Забезпечення вільного доступу громадськості до судових рішень усіх рівнів та усіх категорій.

6. Придбання земель великих масивів

6.1. Запровадження прозорих механізмів сприяння становленню соціального партнерства між сільськогосподарськими виробниками та територіальними громадами сіл.

6.2. Прискорення запровадження чітких і прозорих процедур проведення земельних аукціонів.

6.3. Розгляд можливості запровадження вимоги до великих сільськогосподарських підприємств надавати місцевим органам влади інформацію про строки та мету оренди, умови використання земель тощо, забезпечення доступності цієї інформації для громадськості.

6.4. Заохочення консолідації земель з метою оренди та для купівлі-продажу; сприяння створенню асоціацій власників земельних паїв для полегшення оренди великих масивів землі як єдиного об'єкту та посилення захисту прав та інтересів землевласників.

6.5. Додаткове вивчення питання надмірного і необґрунтованого адміністративного контролю за посівами, розмірами посівів, сівозмінами на землях, що використовуються сільськогосподарськими виробниками, як це передбачається проектом Закону України «Про сільське господарство».

7. Адміністрування лісових ресурсів

7.1. Сприяння повному завершенню інвентаризації земель лісового фонду та оновленню даних інвентаризації, а також внесення цих даних до Державного земельного кадастру, що забезпечить дієве та прозоре функціонування системи адміністрування та управління.

7.2. Забезпечення доступу громадськості до рішень органів з адміністрування та управління лісами та визначення механізму залучення громадськості до процесу прийняття рішень.

Висновки

Україна має чимало земельних і лісових ресурсів, які у разі дієвого адміністрування ними, можуть справити значний позитивний вплив на сталий економічний розвиток країни. Україна вже досягла значних результатів у приватизації житла та сільськогосподарських земельних ділянок. Уже сформовано ринок оренди сільськогосподарських земель і розпочато формування механізмів створення ринку купівлі/продажу сільськогосподарських земель. Але при цьому залишаються невирішеними низка питань земельної політики: необхідно розглянути можливі структури ринку сільськогосподарських земель, з'ясувати ролі державних інституцій з адміністрування землями, більш активно залучати громадськість до формування та реалізації земельної політики, поліпшити прозорість операцій із землею, запровадити моніторинг земельних відносин та підвищити підзвітність державних органів у ході здійснення цих операцій.

Проведення діагностики за методологією LGAF дозволило виявити зазначені вище проблеми та розставити пріоритети щодо їх вирішення. Загалом, подані вище рекомендації пропонують здійснити кроки, які забезпечать збалансоване залучення державного, комунального і приватного секторів до земельної сфери та закладуть основу майбутнього зростання та інвестицій у міські та сільськогосподарські ринки.



Цей огляд підготовлено по матеріалам звіту «Питання та варіанти вдосконалення адміністрування земельних ресурсів в Україні: Застосування діагностичного модулю оцінки системи адміністрування земельних ресурсів в Україні», Світовий Банк (2014). Повний текст українською та англійською мовами можна знайти за посиланням: <http://econ.worldbank.org/lgaf>. Цей звіт підготовлено за фінансової підтримки Світового банку та Агентства США з міжнародного розвитку, наданої через Проект «АгроІнвест». Погляди авторів, викладені в цій публікації, необов'язково відображають погляди Світового банку, Агентства США з міжнародного розвитку або Уряду Сполучених Штатів Америки.