

ПРОБЛЕМИ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ І ШЛЯХИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ: ПОЗИЦІЇ ЕКСПЕРТІВ

З метою об'єктивної оцінки земельної політики України Центр Разумкова звернувся до фахівців-практиків з проханням відповісти на кілька питань стосовно нинішнього стану державної земельної політики, законодавчого забезпечення, можливих шляхів покращення ситуації у сфері земельних відносин.

Узагальнення отриманих відповідей свідчить про те, що експерти оцінки нинішньої державної земельної політики є переважно негативними. Нагальною потребою є розробка цілісної, послідовної, науково обгрунтованої стратегії розвитку земельних відносин та ефективного використання земельного фонду України, оптимізація законодавчого забезпечення, запровадження належного управління українськими земельними ресурсами.



Олександр БОРОВИК,
директор агрофірми "Авангард А"
Коропського району
Чернігівської області

Чи влаштовує Вас нинішній стан державної земельної політики? Зокрема, чи достатнім є законодавче забезпечення земельних відносин в Україні?

У процесі земельної реформи всупереч здоровому глузду та народній мудрості "сім раз відмір...", в Україні великі поля розділили майже на сім мільйонів шматочків, куди потрапили і крутосхили, і заболочені природоохоронні землі, і землі запасу – землі для майбутніх поколінь. А головне – земля так і не належить тим, хто її обробляє, хоча тінювий ринок землі росте, як на дріжджах.

Доречно сказати про "рівноправних" учасників пропонованого "вільного" земельного ринку, з точки зору їх спроможності купити цю саму землю. Насамперед, це працездатні селяни, в т.ч. ті, хто має паї чи особисті селянські господарства та переважна більшість дрібних фермерів, які хочуть збільшити розмір господарства до ефективного та вести й розвивати сільськогосподарське виробництво – всі вони майже не матимуть можливості купити землю, а відтак, розвивати господарство. Друга категорія – це приватні господарські структури, створені керівниками чи спеціалістами колективних сільськогосподарських підприємств, які проживають і працюють у селі – лише окремі з них зможуть прикупити землі. Третя категорія – так звані інвестори, в т.ч. іноземці чи підставні особи, які вже орендують переважну

більшість паїв і з нетерпінням очікують на скасування мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, та багато інших ділків, включаючи банківських. За таких умов, застосовувати ринкові земельні відносини, які діють у Європі чи Америці, на що часто посилаються наші "реформатори", без створення дієвих систем і механізмів захисту національних інтересів – є не лише шкідливим, але й злочинним.

Лихоманка орендних відносин у сільськогосподарському виробництві вийшла з-під контролю. Такі "оренди", живлячи надії на легке здобуття за тінювими схемами права власності на землі, часто виливаються в рейдерські дії.

У цілому, можна стверджувати, що в Україні досі не визначена мета земельної політики, а відтак – першочергові заходи з подальшого здійснення земельної реформи.

Якою має бути стратегія земельної політики України?

Знаючи думки та настрої селян, враховуючи дефіцит коштів і беручи до уваги відсутність належної законодавчої та нормативно-правової бази, Всеукраїнський Союз сільськогосподарських підприємств вважає передчасним нав'язування і штучне підштовхування ринку земель сільськогосподарського призначення.

Його запровадженню має передувати наступне:

- впровадження комплексних і системних радикальних заходів, спрямованих на стабільність ринкових земельних відносин і ринку земельних ділянок функціонального призначення;
- формування системи захисту прав усіх суб'єктів права власності, користування та розпорядження землею, включаючи державу та територіальні громади;
- врегулювання відносин власності з виправленням помилок, допущених у процесі реформувань;
- створення умов для раціонального та ефективного природокористування, а також ґрунтове

впорядкування органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань земельних ресурсів і посилення кримінальної відповідальності за порушення чинного законодавства, особливо вимог мораторію на відчуження землі під час його дії та ряд інших заходів, які лише в комплексі дадуть відповідь на проблеми, в т.ч. на поставлені Урядом завдання;

- запровадження механізмів, за яких перші продажі земельних ділянок сільськогосподарського призначення, а також зміна цільового призначення проходили б через відповідну державну установу.

Зараз аграрії перебувають у складному фінансовому становищі, відсутність у них відповідних коштів для купівлі земель сільськогосподарського призначення після скасування мораторію призведе до краху вітчизняних сільгосптоваровиробників.

Зважаючи не це, необхідно подовжити мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення до створення належної нормативно-правової бази, відповідних інституцій з регулювання ринку землі, сприятливих умов і реальних можливостей селян і сільськогосподарських підприємств для пріоритетного придбання ними земельних ділянок.

Для покращення ситуації потрібно Уряду разом із самоврядними селянськими організаціями розробити та внести на розгляд Парламенту пропозиції про створення передумов для першочергового придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення вітчизняними підприємствами, передбачивши надання їм довгострокових – терміном до 20 років – безвідсоткових кредитів, з відстрочкою їх погашення на три роки. Невідкладно прийняти закони “Про державний земельний кадастр”, “Про державний земельний іпотечний банк”, “Про ринок земель” та інші.

Що необхідно зробити для покращення земельних відносин в Україні?

Розпочати, *по-перше*, проведення комплексного державного землеустрою та землевпорядкування одночасно по всій території України, формуючи державні земельно-кадастрові, реєстраційні та геоінформаційні системи, *по-друге*, здійснення широко-масштабних заходів з раціонального використання та охорони ґрунтів і меліорації земель.

Для цього необхідно створити при Міністерстві аграрної політики України єдиний уповноважений орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів сільськогосподарського призначення.

Необхідно законодавчо запровадити механізми ефективної протидії тінговому продажу земель сільськогосподарського призначення.

Щоб не допустити заниження реальної вартості родючих земель під час продажу та захистити насамперед громадян, яким подаровано земельні паї, потрібна неординарна та системна робота всіх гілок влади. Методику експертної грошової оцінки земельних ділянок має вдосконалити спеціальна робоча група фахівців, яка готуватиме необхідні пропозиції із врахуванням наведеного вище. При цьому, вважаємо, що експертна грошова оцінка земельних ділянок має встановлювати вартісні показники української землі на рівні європейських, а можливо, й вищих цін.

В Україні необхідно створити умови та реальні механізми, щоб діяльність господарів ґрунтувалася

на високomorальних і культурних цінностях та орієнтувалася на новітні високопродуктивні технології виробництва екологічно чистої (органічної) продукції.

При цьому, Кабінету Міністрів необхідно вирішити питання насамперед стосовно:

- формування спеціального банку даних про землю через створення геоінформаційних систем;
- здійснення державної реєстрації земельних ділянок і нерухомого майна, пов'язаного з ними, і прав власності на них (єдина державна реєстраційна система), а також забезпечення та гарантування від імені держави прав власності;
- координації і контролю за станом забезпечення використання та охорони землі з точки зору забезпечення національних інтересів;
- надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційність і використання в національних інтересах, а також в інтересах фізичних і юридичних осіб;
- володіння, користування та розпорядження надходженнями від земельної ренти як складової економічного механізму реалізації нової стратегічної національної політики природоохоронних та економічних відносин;
- реалізації державної політики з роздержавлення земель та утвердження відносин власності на користь громадян України. ■



Михайло ГЛАДІЙ,
президент Національної сільськогосподарської палати України

Чи влаштовує Вас нинішній стан державної земельної політики? Зокрема, чи достатнім є законодавче забезпечення земельних відносин в Україні?

Якщо відповісти стисло, то, мабуть, не знайдеться в Україні не лише політика, чиновника, службовця будь-якого рівня, не кажучи вже про тих, хто має у власності землю, кого б задовольняла нинішня земельна політика. А якщо більш точно – то як може задовольняти чи не задовольняти те, чого, по суті, немає? Адже не можна назвати збалансованою і стабільною політикою купу законодавчих актів і навіть Земельний кодекс, на додаток з безліччю президентських указів, урядових постанов, наказів, різних програм, проектів (у т.ч. за участю іноземних експертів і міжнародних фінансових структур), розроблених, прийнятих, ухвалених і виданих у цій сфері. А чітко визначеного, фінансово обґрунтованого, експертно оціненого, виваженого та продуманого до деталей і строків – такого стратегічного документа немає. Та й немає поки політичної волі його приймати.

Тому вже багато років земельна політика є заручницею вищої влади та перебуває у трикутнику: Президент – Верховна Рада – Уряд. Вирватися звідти вона ніяк не може. А тому всі рішення, починаючи від майже щорічної реорганізації головного координатора земельної політики – Державного комітету із земельних

ресурсів, і закінчуючи різними кадровими призначеннями, як у центрі, так і в регіонах, мали більше кон'юнктурний, ніж системний і державницький характер. За основу прийнятих політичних рішень, у т.ч. і безглузких кадрових ротацій, бралася не фаховість, а партійна доцільність, точніше належність до тієї чи іншої партійної структури. Причому, як справедливо зауважують спеціалісти цієї справи, які земельним питанням віддали десятки років, на догоду тому чи іншому вищому чиновнику буквально “перетрушується” не лише вища управлінська ланка, але й змінюється сама система, і місця професіоналів посідають люди, які не мають ні профільної освіти, ні досвіду роботи в земельних органах. Саме цим було завдано непоправної шкоди цій вкрай важливій структурі.

Це з одного боку, а з іншого – саме завдяки цим безглузким реорганізаціям, вона стала найбільш корумпованою, втратила довіру громадян через відверте хабарництво, непрозорість і заплутаність різних схем вирішення земельних питань. У результаті – сьогодні суди буквально завалені скаргами. І серед тих, кого позивачі називають головними винуватцями, – політики та чиновники, які земельні питання перетворили на власний чи корпоративний політичний бізнес.

Саме через це насамперед гальмується й рух земельного законодавства. За останні два роки практично не прийнято жодного суттєвого закону, який хоча б наблизився до розв'язання гордієвих вузлів. Серед них – два закони, від яких насамперед залежать зміни не лише в земельній політиці держави, але й наближення її до світових і європейських стандартів. Це закони “Про ринок землі” і “Про державний земельний кадастр”. Склалося враження, що легше було прийняти Конституцію, ніж внести на обговорення Парламенту проекти цих законів. Причина очевидна – закладені в цих документах положення не збігаються з особистими амбіціями багатьох політиків.

Якою має бути стратегія земельної політики України?

Кожна стратегічна програма насамперед має передбачати конкретну мету, а не просто складатися з набору різних цифр і фактів. **Головною метою земельної політики має бути стабільність та ефективність функціонування системи сільськогосподарського землекористування, зорієнтованої на вирішення питань продовольчої безпеки країни та досягнення добробуту сільських громад і територій.** Нинішня земельна політика зорієнтована, образно кажучи, на розкидання каміння, а не його збирання. Точніше – на розбазарювання земель, а не їх захист, охорону, ефективне використання, підвищення родючості тощо.

З мети, яку я назвав, випливають і головні завдання. Це має бути безперервний процес, розрахований на перспективу за роками та регіонами, оскільки йдеться про землю – наше головне багатство. На жаль, назвати її так сьогодні можна лише декларативно та політично, тому що економічної користі від того, що земельний фонд України складає 60,4 млн. га (в т.ч. 41,8 млн., або 69,2% – земель сільськогосподарського призначення, з яких 32,5 млн. га ріллі, або 53,8% загальної площі країни) – державний бюджет поки що не відчуває. І це при тому, що за площею сільськогосподарських угідь на одного жителя (0,85 га) Україна поступається лише Канаді, США та Росії. За раціональної структури землекористування та відповідного наукового та ресурсного забезпечення, наша держава здатна виробляти продуктів харчування на 140-150 млн. осіб. Сьогодні середній прибуток на гектар ріллі у країнах ЄС

становить близько €500. Ефективне використання української ріллі могло б приносити сукупний прибуток у сумі €16 млрд.

Я не випадково навів ці цифри. Це наш орієнтир на найближчі 5-10 років. І саме на забезпечення виходу на ці показники має бути спрямована земельна політика держави. А це цілий комплекс взаємопов'язаних питань: від відведення землі до екологічної та продовольчої безпеки.

Якщо стисло, то **головними стратегічними завданнями мають бути:**

- (1) раціоналізація сільськогосподарського землекористування для підвищення ефективності віддачі земельно-ресурсного потенціалу;
- (2) завершення залучення землі до економічного обігу як фактору стабілізації економіки АПК;
- (3) завершення трансформації земельних відносин в АПК відповідно до вимог ринкової економіки;
- (4) всебічна державна підтримка заходів, спрямованих на охорону земель і відтворення родючості ґрунтів;
- (5) підвищення екологічної стабільності сільських територій.

Саме ці питання й мають бути п'ятьма основними блоками майбутньої національної програми (доктрини) земельної політики.

Що необхідно зробити для покращення земельних відносин в Україні?

Продовжуючи попередню думку, хочу сказати, що **насамперед слід вивести землю з політичного ринку та спрямувати її на економічний.** Ми вже маємо один політичний товар – газ. Цього досить. На економічному ринку земля, *по-перше*, буде в більшій безпеці, ніж зараз; *по-друге*, треба зробити все, аби зменшився апетит до землі у політиків і чиновників, та навпаки – пробудилося відчуття власника у селян – головних виробників продукції, заради яких і здійснювалася земельна реформа.

Хіба це не тривожний факт, що 4,8 млн. га земельних ділянок (паїв) не використовуються, хоч і мають своїх законних власників. Та виявляється, що в нашій країні власник і господар – ніби дві протилежні категорії. Звідси й результат. Якщо, наприклад, у Нідерландах з одного гектара отримують продукції на \$8 900, то в Україні – на \$272. Один працівник сільськогосподарства в цих країнах відповідно годує 60 і 15 осіб. Постає питання, скільки років потрібно нам, щоб хоча б наблизитися до показників Нідерландів? Сьогодні відповіді на це питання немає, виходячи зі стану, в якому перебуває наш земельний сектор. Скажу одне, за роки незалежності Нідерланди відвідало, мабуть, кілька сотень робочих делегацій різного рівня з України. Хочеться запитати, навіщо ми туди їздили вже майже 20 років?

Що стосується законодавчого забезпечення, то, *по-перше*, лише у площині регулювання земельних відносин та організації використання й охорони земель потрібно прийняти щонайменше 26 законів та 75 інших нормативно-правових актів.

По-друге, аби почати та завершити залучення землі до економічного обігу, необхідно зробити нову грошову нормативну та інші види оцінки земель з урахуванням ринкових факторів, а також зробити оцінку балансової вартості земельних ділянок для врахування потенціалу земельного ресурсу в бухгалтерському обліку.

Необхідно також на рівні законодавства забезпечити сприятливі умови для запровадження іпотеки земель, завершити створення законодавчо-нормативних та інфраструктурних передумов для скасування мораторію або послаблення його дії на продаж земель сільськогосподарського призначення, серед яких важливе значення має утворення сільських товариств з регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення. Проект такого закону вже чотири роки не може дійти до розгляду в Парламенті.

Вкрай необхідні державні науково-технічні програми із землеустрою сільських територій, сільськогосподарських землекористувань та з відновлення й використання меліоративних земель. **Давно назріло питання про створення Державної служби охорони ґрунтів.** Було сподівання, що в цьому році така служба почне діяти. Але, посилаючись на складне фінансово-економічне становище, це питання заморозили. Головне – щоб його не поховали. Загалом, система управління в галузі земельних ресурсів, а не лише земельних відносин, потребує серйозного реформування.

Якою мірою земельна політика в Україні відповідає європейським стандартам?

Вище я навів порівняння між Нідерландами та Україною. Отож така різниця між земельною політикою у нас і в європейських країнах. Насамперед – немає жодної країни ЄС, де не було б вільного ринку землі, в т.ч. сільськогосподарського призначення. Це цілком відповідає принципам ринкової економіки, здійсненню прав на приватну власність і підприємництво.

З іншого боку, держави ЄС свідомі того, що сільськогосподарські угіддя – це особливо цінні землі, від ефективного використання яких безпосередньо залежить їх продовольча безпека, та великою мірою – добробут і якість життя їх громадян. Тому в ЄС існують певні приписи, економічні важелі та механізми, спрямовані на охорону, збереження та ефективне використання сільськогосподарських земель, які дозволяють забезпечити відповідність цього використання екологічним вимогам і вимогам ефективного ведення сільськогосподарського виробництва. Такі механізми можуть бути різними, вони формувалися в кожній країні в межах її історичного досвіду та національних традицій, проте вони існують і є невід'ємною частиною державної земельної політики, хоча більшість функцій з її реалізації покладені на місцеві адміністрації та місцеве самоврядування.

У країнах - нових членах ЄС застосовуються також інші засоби регулювання обігу сільськогосподарських земель. Так, стосовно цих країн встановлено перехідний період (тривалість 7-12 років), протягом якого фізичні особи-іноземці не мають права купівлі сільськогосподарських земель.

Тобто, одні країни ЄС уже стабілізували свої земельні відносини, свій земельний ринок і лише вдосконалюють їх, інші – поступово вибудовують цю систему. Але ніхто не стоїть на місці. Що ж до України, то складається враження, що для багатьох земельний ринок асоціюється з мінним полем. Причому, це стосується як політиків, так і власників землі. І ті, й інші бояться втратити: перші владу над землею, інші – саму землю. Замість створювати законодавчі акти, за допомогою яких можна було б унеможливити різні “вибухи”, насамперед соціальні, на уявному мінному полі, знайшли вихід – мораторій. Тим часом, саме земельні ресурси в умовах продовольчої кризи, яка, до речі, ще триває у світі, можуть дати Україні додатковий шанс подолати і свої негаразди в економіці. ■



Микола КАЛЮЖНИЙ,
голова Ради Асоціації
“Земельна спілка України”

Чи влаштовує Вас нинішній стан державної земельної політики? Зокрема, чи достатній є законодавче забезпечення земельних відносин в Україні?

А чи є в нашій державі земельна політика? Однозначно можна стверджувати, що її не було й дотепер немає. Так само немає державної політики комплексного розвитку земельного законодавства. Замість формування дієвої законодавчої бази, вищі органи державної влади – Парламент, Президент, Уряд – змагаються в “удосконаленні” механізмів регулювання земельних питань. Так, протягом лише 2008р. кожен з цих суб'єктів законодавчої ініціативи робив свої внески до земельного законодавства¹. Ймовірно й напевно, зміни до законодавчих актів вносилися з метою врегулювання прозорого механізму продажу та оренди землі. Але гарна ідея – погана реалізація.

Минув 2008р., настав 2009р., але аукціонів і конкурсів з продажу землі та передачі прав на оренду як не було, так і немає. Держава втрачає сотні мільйонів гривень недоотриманих до бюджету, підприємці не можуть отримати земельні ділянки. Передача в оренду і продаж земельних ділянок державної власності для

¹ Підтвердженням цього є прийняття Верховною Радою у 2008р. змін до Земельного кодексу України та інших законів, що стосуються земельних відносин. Законом “Про Державний бюджет України на 2008р. та про внесення змін про деяких законодавчих актів України” (27 грудня 2007р.) внесені зміни до Земельного кодексу, Закону “Про оренду землі” та інших законів. Крім того, прийнята Постанова Уряду “Деякі питання проведення земельних аукціонів” №90 від 22 лютого 2008р. Указом Президента №309 від 7 квітня 2008р. дія цієї Постанови зупинена. Кабінет Міністрів з урахуванням Указу Президента приймає Постанову “Про затвердження Порядку проведення у 2008р. земельних аукціонів” №394 від 17 квітня 2008р. Указом Президента №639 від 21 липня 2008р. дію цієї Постанови також зупинено.

Конституційний Суд України рішенням №10 від 22 травня 2008р. визнав неконституційними окремі положення Закону “Про Державний бюджет України на 2008р. ...”. Зміни, внесені до Земельного кодексу, Закону “Про оренду землі” та інших законів через Закон “Про Державний бюджет на 2008р. ...”, не відповідали Конституції України.

Для виходу зі складної ситуації Уряд вносить на розгляд Парламенту законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України”, до якого переносяться всі статті законодавчих актів із Закону “Про Державний бюджет України на 2008р. ...”, які Конституційний Суд визнав неконституційними. Парламент приймає цей Закон 3 червня 2008р.

здійснення підприємницької діяльності заблоковані повністю. Близько 3 млн. га землі використовуються підприємцями незаконно.

Такою є непродумана держава політика стосовно земельних ресурсів.

Кадрова політика в Державному комітеті із земельних ресурсів (Держкомзем) не піддається розумінню та позбавлена будь-якої логіки. Під час призначення на керівні посади державного, обласного, та навіть районного рівнів не є вирішальними ні фахова підготовка, ні досвід роботи в галузі землеустрою та земельних відносин. Очевидно, до уваги береться партійно-політична (чи кланова) належність. Так, з 2005р. змінилося чотири голови Держкомзему, з 26 керівників обласного рівня – 18. В деяких областях (зокрема, Київській, Харківській, Чернігівській) такі зміни відбуваються практично щорічно зі скандалами та повним блокуванням роботи підрозділів. Майже ніхто з ново-призначених керівників обласного рівня не має землепорядної освіти. Крім того, призначення обласних і районних керівників управлінь землересурсів відбуваються без погодження з відповідними главами обласних і районних державних адміністрацій, що є прямим порушенням Закону “Про місцеві державні адміністрації” та значно погіршує координацію і взаємодію всіх органів управління.

Якою має бути стратегія земельної політики України?

Земельна політика України повинна базуватися на таких головних принципах, як відкритість, прозорість і чесність. В органах земельних ресурсів мають працювати фахівці-землепорядники, спроможні вирішувати складні завдання. Сподіваємося, що через 1,5-2 роки відкриється ринок земель сільськогосподарського призначення, але для цього необхідні десятки нормативно-правових актів.

Уже цього року Верховна Рада могла б прийняти закон, який розблокує аукціонну діяльність. Для цього необхідно внести зміни до ст.137 Земельного кодексу України, або прийняти окремий Закон “Про аукціонну діяльність на ринку земель”. Не раніше 2010р. будуть прийняті закони “Про ринок земель” та “Про Державний земельний кадастр”, “Про управління землями державної власності”. Далі все залежатиме лише від діяльності Держкомзему, який у стислі терміни має напрацювати підзаконні акти до цих законів.

Вважаємо, що найближчими роками пріоритетом діяльності Держкомзему та Міністерства аграрної політики повинна стати охорона земель. Для цього є всі можливості, в т.ч. фінансові. На спеціальних рахунках місцевих адміністрацій є десятки, а то й сотні мільйонів гривень від компенсації втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, які можуть використовуватися винятково на охорону земель та землепорядкування.

Що необхідно зробити для покращення земельних відносин в Україні?

Корупція в органах управління земельними ресурсами не витримує жодної критики. Новому керівництву Держкомзему необхідно якнайшвидше відновити довіру до поважного колись органу центральної виконавчої влади.

Для цього необхідно зробити кілька простих речей: повернути до роботи фахівців-землепорядників, яких незаконно звільнили; завжди погоджувати призначення

керівників з органами місцевої влади; спростити і здешевити процедуру отримання правоустановчих документів для громадян; змусити працівників виконувати закони; позбутися керівників, які скомпрометували систему.

Однією з найгостріших проблем у земельних відносинах є недосконалість земельного законодавства та державного управління земельними ресурсами.

Стосовно кількості та якості законів і нормативних актів, що їх необхідно прийняти, єдиної думки немає. Якщо не працює ринок земель сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення, неможливо передати землю державної власності в оренду, діє мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення, не визначено суб'єкта реєстрації прав на землю та інше нерухоме майно, не створено фонд земель державної власності та не визначено його підпорядкованість, багато питань стосовно охорони та консервації земель. Не зроблено жодного кроку до стандартизації землепорядної та нормативної документації.

На сьогодні є лише проект “Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2005р.” та проекти відповідних законів. Але, коли Парламент їх зможе розглянути, – нікому не відомо. ■



Павло КУЛІНИЧ,
заступник завідувача відділу
проблем аграрного, земельного
та екологічного права Інституту
держави і права ім.В.Корецького

Чи влаштовує Вас нинішній стан державної земельної політики? Зокрема, чи достатнім є законодавче забезпечення земельних відносин в Україні?

Ні, не влаштовує. Головними недоліками нинішньої земельної політики України вважаю її “заполітизованість” і “держкомземоцентризм”.

“Зapolітизованість” проявляється в намаганні різних політичних сил, які контролюють різні гілки державної влади, використовувати владні повноваження не для захисту національних інтересів у галузі використання та охорони земельних ресурсів, а для задоволення інтересів представників політичної сили, яка “контролює” відповідну гілку влади. Як правило, піки “заполітизованості” державної земельної політики припадають на ті періоди вітчизняної історії, які безпосередньо передують президентським або парламентським виборам. “Зapolітизованість” не дозволяє приймати обґрунтовані, з точки зору національних інтересів, стратегічні рішення щодо використання та охорони земельних ресурсів, формування земельного законодавства, яке б відповідало потребам і викликам часу, а гальмує формування необхідної інституційної бази регулювання земельних відносин. Наприклад, майже повністю провалене виконання затвердженого Указом Президента України (№1643 від 21 листопада 2005р.) Плану підготовки першочергових законопроектів та проектів інших нормативно-правових

актів з питань підвищення ефективності державного регулювання земельних відносин, використання та охорони земель, який довелося скасувати Указом №121 від 14 лютого 2008р.

“Держкомземоцентризм” як істотна вада земельної політики України проявляється у виразній тенденції до концентрації в однойменному органі влади – Державному комітеті України із земельних ресурсів (Держкомзем) – всіх повноважень у галузі державного регулювання земельних відносин, включаючи й ті, які в силу свого суспільного характеру та юридичного змісту не можуть здійснюватись одним і тим самим органом влади через небезпеку виникнення правової ситуації, яка в законодавстві західних країн чітко визначена як “конфлікт інтересів”. Конфлікт інтересів у сфері державного управління проявляється в тому, що характер здійснення однієї функції органу влади є тією чи іншою мірою залежним від іншої його функції або підпорядкований їй до такої міри, що це, у кращому випадку, знижує ефективність управлінської діяльності цього органу, а в гіршому – паралізує цю діяльність, не забезпечує досягнення цілей, задекларованих у державних рішеннях як цілі діяльності відповідного органу влади.

Нагадаємо, що Держкомзем був утворений в 1991р. та мав назву “Державний комітет України по земельній реформі”. Відповідно, до його завдань були віднесені лише питання здійснення в Україні земельної реформи, започаткованої Постановою Верховної Ради УРСР “Про земельну реформу” від 18 грудня 1990р. Однак, вже в 1993р., задовго до завершення земельної реформи, яка триває до цього часу, Державний комітет України по земельній реформі був реорганізований у Державний комітет України із земельних ресурсів, що відкрило йому шлях до нарощування повноважень у галузі державного регулювання земельних відносин. Особливо інтенсивно таке нарощування відбувалось у 2002-2004рр., коли за активної участі Держкомзему розроблялися і приймалися закони України “Про землеустрій” (2003р.), “Про охорону земель” (2003р.), “Про державний контроль за використанням та охороною земель” (2003р.), “Про оцінку земель” (2003р.), “Про державну експертизу землевпорядної документації” (2004р.), “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” (2004р.), а також деякі інші законодавчі акти. Кожен з названих законів щось додавав до “скриньки” владних повноважень Держкомзему, в результаті чого цей орган влади отримав свого роду “контрольний пакет” розвитку земельних відносин у країні.

Так, використовуючи закони “Про землеустрій” та “Про державну експертизу землевпорядної документації”, Держкомзем монополює контроль через надані йому повноваження у сфері землеустрою процес формування земельних ділянок як об’єктів земельних прав, надаючи та, за необхідності, відбираючи ліцензії у землевпорядних організацій, погоджуючи підготовлені ними проекти землеустрою та здійснюючи державну експертизу відповідної землевпорядної документації.

Здійснюючи повноваження у сфері державної реєстрації земельних ділянок, хоч і через створене при Держкомземі державне підприємство “Центр державного земельного кадастру”, цей орган влади контролює процес виникнення прав на сформовані за його участі земельні ділянки. За “допомогою” Закону “Про оцінку земель” Держкомзем контролює ринковий обіг земельних ділянок, тобто перехід прав на землю від однієї особи до іншої. Нарешті, через утворену при Держкомземі

Державну інспекцію з охорони та використання земель він здійснює державний (тобто, не відомчий, а від імені держави) контроль над дотриманням земельного законодавства, використовуючи повноваження, передбачені Законом “Про державний контроль за використанням та охороною земель” та контролюючи, по суті, самого себе.

Внаслідок законодавчої діяльності 2002-2004рр. Держкомзем став ідеальним місцем для працевлаштування політиків, які звикли жити за принципом “що стережеш, те й маєш”. Цілком очевидно, що така концентрація повноважень у Держкомземі створює правові передумови для зловживань у сфері земельних відносин, тому й рівень корупції в цій сфері є одним з найвищих в Україні.

На наш погляд, подолання “держкомземоцентризму” в державній земельній політиці можна здійснити шляхом передачі покладених на Держкомзем функцій державного регулювання земельних відносин іншим органам влади: Міністерству охорони навколишнього природного середовища, Міністерству аграрної політики, Державній службі геодезії, картографії та кадастру тощо. Врешті-решт такий орган влади як Держкомзем не є обов’язковим елементом у структурі державної виконавчої влади країни. Про це свідчить той факт, що в західноєвропейських країнах такого органу виконавчої влади немає і ніколи не було. А практично в усіх пострадянських країнах, де подібний орган влади існував, він був ліквідований або суттєво реорганізований, а його функції передані іншим органам влади. Однак, в Україні, схоже, цей досвід ігнорується, оскільки Держкомзем не лише продовжує своє існування, але й лунають пропозиції щодо його перетворення на Міністерство земельної політики.

Якою має бути стратегія земельної політики України?

На мою думку, стратегія державної земельної політики України повинна подолати односторонню орієнтацію на вирішення проблеми формування земельного ринку, яка, безперечно, є важливою і не до кінця вирішеною. Продовжуючи формування земельного ринку, Україна має внести до структури державної земельної політики також і вирішення таких архіважливих питань розвитку земельних відносин, як: (1) оптимізація структури земельної території шляхом доведення до оптимальних розмірів площ лісів і природоохоронних територій; (2) оптимізація частки в земельному фонді країни та структурі земель сільськогосподарського призначення зі зменшенням площі деструктивних сільськогосподарських угідь (ріллі) та відповідним збільшенням площ стабілізуючих угідь (сінокосів і пасовищ).

Крім того, стратегія державної земельної політики України має врахувати продовольчу кон’юнктуру світового ринку з його істотним зростанням попиту на сільськогосподарську продукцію та підвищенням зростанням цін на неї, а також наявність у структурі сільськогосподарського земельного фонду України значної частки земель з потенційно найродючішими чорноземними ґрунтами, які через певні причини не зазнали такої системної деградації із втратою цінних якостей засобу виробництва, як це сталося в західних країнах з розвинутим сільським господарством. Зазначені фактори створюють для України сприятливі можливості для стимулювання розвитку органічного землеробства, яке дозволить вирішити дві ключові проблеми: запропонувати ринку екологічно чисту, органічну сільськогосподарську продукцію для вітчизняного

та зарубіжного споживача та забезпечити збереження і зростаюче відновлення родючості ґрунтового покриву країни, оскільки органічне землеробство виключає застосування засобів хімізації тощо.

Думаю, що **одним з головних завдань державної земельної політики на стратегічну перспективу має бути формування стійкого агроекологічного іміджу України** як країни, яка виробляє якісну сільськогосподарську продукцію за допомогою природозберігаючих технологій.

Що необхідно зробити для покращення земельних відносин в Україні?

Одним з важливих засобів реалізації державної земельної політики є земельне законодавство. На жаль, його формування, започатковане прийняттям 25 жовтня 2001р. чинного Земельного кодексу, досі не завершено, а потенціал Кодексу повною мірою не реалізований. Більше того, окремі положення Земельного кодексу до цього часу не набули чинності. Так, через мораторій не діють статті, які регулюють продаж земель сільськогосподарського призначення. А через незавершення розмежування земель державної та комунальної власності не діють статті, які визначають компетенцію територіальних громад сіл, селищ і міст та відповідних рад як суб'єктів права комунальної власності на землю.

У зв'язку зі складністю законодавчого процесу останнім часом, вносяться пропозиції щодо доцільності проведення кодифікації земельного законодавства шляхом розробки нового Земельного кодексу, який містив би всі земельно-правові норми та не передбачав необхідності прийняття на його доповнення чи деталізацію інших земельних законів.

Вважаємо такі пропозиції дещо передчасними. Адже кодифікація означає, перш за все, систематизацію всіх наявних правових норм земельного законодавства з усуненням суперечностей та прогалів, їх об'єднанням та внесенням, за необхідності, незначної кількості нових норм. Іншими словами, кодифікувати можна вже існуючі правові норми. Проте в системі земельного законодавства до цього часу існують великі законодавчі "пустоти", наприклад, не прийняті закони про державний земельний кадастр, про відчуження земель приватної власності для суспільних потреб та інші закони. Отже, в Україні ще не створені всі правові норми земельного законодавства, необхідні для його кодифікації. Тому питання про підготовку нового всеохоплюючого Земельного кодексу України буде на часі лише після завершення формування земельного законодавства на основі чинного Земельного кодексу.

Головні зусилля з розвитку земельного законодавства України в найближчій перспективі слід сконцентрувати на розробці та прийнятті законів, які або прямо випливають з тексту Земельного кодексу, або необхідні для деталізації ряду його положень. До них належать закони: про державний земельний кадастр, про ринок земель сільськогосподарського призначення, про відчуження земель приватної власності для суспільних потреб, про зонування земель, про сільськогосподарські землі та агроландшафти, про рекультивацию земель, про консервацію земель.

Крім того, видається необхідним прийняття нової редакції Закону "Про розмежування земель державної та комунальної власності", оскільки чинному Закону притаманні вади, які не дають можливості сформувати за рахунок земель державної власності фонд земель, що мають належати територіальним громадам сіл, селищ

і міст. *По-перше*, чинний Закон "Про розмежування земель державної та комунальної власності" передбачає розмежування фактично всіх земельних ділянок державної власності, включаючи ті, які не межують з землями, що мають бути віднесені до земель комунальної власності. Тому закладена в Закон модель розмежування земель передбачає виконання величезного надлишкового обсягу землевпорядних робіт і, таким чином, відносить завершення цього процесу на невизначене майбутнє. *По-друге*, в Законі немає правового механізму визнання моменту завершення розмежування земель державної та комунальної власності на території населених пунктів, районів та областей, з яким пов'язувалося б припинення дії п.12 Перехідних положень Земельного кодексу та набуття чинності тими нормами Земельного кодексу, які визначають компетенцію органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо розпорядження землями відповідно державної та комунальної власності.

Нарешті, **необхідно завершити процес затвердження Загальнодержавної програми використання та охорони земель**, яка має визначати стан і перспективи розвитку земельного фонду країни, встановити орієнтири для законодавчої діяльності Верховної Ради, правотворчої діяльності Кабінету Міністрів, міністерств і відомств у сфері регулювання земельних відносин, а також стати критерієм ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування по управлінню використанням та охороною земель.

Якою мірою земельна політика в Україні відповідає європейським стандартам?

У цілому, здійснювана в Україні земельна реформа, як важлива складова державної земельної політики, на сучасному етапі спрямована на приведення земельного законодавства України у відповідність з передовими міжнародними стандартами, зокрема стандартами країн-членів ЄС. У результаті земельної реформи та пов'язаного з нею реформування земельного законодавства у складі останнього розвиваються інститути права приватної, комунальної та державної власності на землю, інститут ринку землі, інститут державної реєстрації прав на земельну нерухомість тощо з таким змістом, з яким ці інститути функціонують у земельному законодавстві країн ЄС.

Однак, **процес формування нового земельного законодавства України далекий від завершення, внаслідок чого воно продовжує базуватися значною мірою і на правових інститутах, успадкованих від радянського земельного права**, що обслуговувало інтереси командно-адміністративної економіки. Зокрема, до таких правових інститутів радянського зразка належать інститут цільового призначення земельних ділянок та інститут державних актів на землю як правопосвідчувальних документів.

Інститут цільового призначення земельних ділянок базується на тому, що держава визначає межі дозволеного користування кожною земельною ділянкою, включаючи приватизовані, шляхом прийняття адміністративних рішень органів влади. Такі межі є досить вузькими. Тому за необхідності зміни власником або користувачем земельної ділянки характеру її використання на інший, хоча й однотипний, їм необхідно звертатися з відповідною заявою до органу влади і пройти через тривалу та недешеву процедуру зміни цільового призначення земельної ділянки з її багатьма погодженнями,

дозволами тощо. Тому інститут цільового призначення земельних ділянок є гальмом розвитку підприємницької діяльності, яка відповідно до запитів ринку повинна мати можливість оперативного реагувати на зміни ринкового середовища та варіювати в більш широких межах характер використання земель.

Досвід країн ЄС переконує, що **альтернативою інституту цільового призначення земельних ділянок є інститут зонування земель** (зонінг), який базується не на встановленні меж дозволеного використання кожної земельної ділянки, а на встановленні таких меж для значних за площею територій, які можуть охоплювати велику кількість земельних ділянок. У випадку зонінгу територія населеного пункту або іншої адміністративно-територіальної одиниці поділяється на зони з досить великим вибором видів можливого використання розташованих в їх межах земельних ділянок. Такими зонами можуть бути промислова, комерційна, житлова, рекреаційна, природоохоронна та інші. Тому власники та користувачі земельних ділянок, вибираючи характер їх використання, керуються загальним правовим режимом зони, в межах якої розташована земельна ділянка, що є досить зручним для планування господарської діяльності та дозволяє врахувати суспільні інтереси у сфері використання земель.

Архаїчним є також інститут державних актів на право власності та право постійного користування земельними ділянками. В умовах формування єдиного державного реєстру прав на земельну та неземельну нерухомість, внесення відомостей до якого є офіційним визнанням факту виникнення, зміни чи припинення прав на земельні ділянки, **головним правопосвідчувальним документом, який підтверджуватиме права на земельні ділянки, має стати виписка з державного реєстру, а не державний акт**. Водночас, незважаючи на прийняття і набуття чинності ще у 2004р. Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень”, яким передбачене ведення єдиного державного реєстру прав на земельну та неземельну нерухомість, посвідчення прав на землю державними актами до цього часу не скасоване.

Нарешті, в контексті європейського досвіду здійснення державної земельної політики маємо зазначити, що деякі напрями земельної реформи в Україні не наближають, а навпаки – віддаляють нас від стандартів ЄС у сфері використання та охорони земель. Одним з таких напрямів є паювання земель сільськогосподарського призначення, яке має своїм наслідком катастрофічне подрібнення сільськогосподарського земельного фонду, в результаті чого в його складі переважають невеличкі за розміром ділянки сільськогосподарських угідь площею в середньому 4 га. Відповідно, при використанні таких земельних ділянок для вирощування сільськогосподарської продукції виникає велика кількість організаційно-правових і технологічних проблем, які не сприяють ефективному сільськогосподарському землекористуванню. Тим часом, майже в усіх країнах ЄС у ХХ ст. започатковані та успішно реалізуються програми консолідації (укрупнення та покращення) сільськогосподарських земель, які базуються на спеціальних законодавчих актах про консолідацію земель. Тому **є необхідність внесення істотних коректив у програму земельної реформи в Україні, які передбачали б зміну її вектора на подрібнення земель на інший вектор – їх консолідацію**. Вважаємо, що на часі розробка та прийняття Закону України “Про консолідацію земель”. ■



Володимир НОСІК,
професор кафедри трудового,
земельного та екологічного права
юридичного факультету
Київського національного
університету ім.Т.Шевченка

Чи влаштовує Вас нинішній стан державної земельної політики? Зокрема, чи достатнім є законодавче забезпечення земельних відносин в Україні?

Ні, не влаштовує, бо з часу проголошення незалежності України й до сьогоднішнього дня в Україні не було і немає виваженої, науково обгрунтованої державної політики, спрямованої на утвердження нового земельного ладу, притаманного демократичній, правовій державі, гарантування кожному здійснення та захисту прав на землю, утвердження законності в земельних відносинах, забезпечення прогресивного соціально-економічного розвитку країни, охорону землі як територіальної основи державного суверенітету та основного національного багатства.

Про яку земельну політику держави можна говорити, коли Україна, як жодна інша держава Східної Європи, Балтії, СНД упродовж 18 років законодавчо закріплювала і впроваджувала в життя, як мінімум, п'ять юридичних моделей реформування земельних відносин, жодна з яких не була доведена до логічного завершення, а пропоновані в кожній наступній моделі перетворення часто перекреслювали раніше започатковані зміни? Тому з усіх цих держав лише Україна не здійснила земельну реформу, а перетворила її на перманентний процес з невизначеним терміном завершення.

Результат такої політики ми бачимо сьогодні – земельне реформування і правове врегулювання земельних відносин зайшли у глухий кут, приватизація земельних ділянок не відбувається, відчуження земельних ділянок для підприємництва зупинено, немає надходжень до місцевих бюджетів від земель державної власності, іноземні інвестори залишають Україну не стільки через фінансову кризу, скільки через хаотичну, складну, корумповану державно-правову систему у сфері здійснення прав на земельні ділянки, суди завалені земельними справами, в суспільстві підвищується соціальна напруженість навколо вирішення земельних питань, існують інші негативні явища.

Основу будь-якої правової системи складає законодавство. Якщо ж у держави немає виваженої соціально орієнтованої суверенної політики у сфері земельних відносин, то про яке законодавче забезпечення такої політики можна говорити? З 1990р. й дотепер в Україні створено масив законодавчої і нормативно-правової бази, ефективність якої характеризується переважно негативними соціально-економічними та юридичними показниками.

Аналіз чинного Земельного кодексу України та прийнятих на його розвиток деяких законів, інших нормативно-правових актів земельного законодавства показує, що в ньому не знайшли адекватного врахування та розвитку положення Конституції України про юридичну природу права власності Українського народу на землю, визначення правового режиму землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, визначення переліку і правового статусу суб'єктів права власності на землю, гарантування здійснення прав на земельні ділянки, визначення місця та ролі органів державної влади та місцевого самоврядування в регулюванні земельних відносин тощо.

Водночас, у нормах Цивільного, Господарського кодексів України, в окремих природоресурсних кодексах зазначені норми Основного закону відтворюються та конкретизуються. Через цю невідповідність на практиці виникають проблеми із застосуванням норм і методів публічного та приватного регулювання, норм цивільного, земельного, конституційного, адміністративного та інших галузей права до вирішення конкретних питань здійснення прав на землю.

Законодавче забезпечення земельних відносин характеризується неузгодженістю законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань регулювання земельних, майнових, господарських, аграрних, природоресурсних, податкових та інших відносин, є хаотичним, несистемним, не має завершеності, створює юридичні проблеми у здійсненні прав на землю, провокує громадян та юридичних осіб на правопорушення або ж на пошук можливих шляхів обходу законодавчих імперативів і норм, породжує корупцію у сфері земельних відносин і соціальні конфлікти, характеризується іншими негативними ознаками.

Якою має бути стратегія земельної політики України?

Сучасна державна політика України в умовах світових глобалізаційних та інтеграційних процесів має базуватися, *по-перше*, на методологічних і доктринальних засадах функціонального використання землі; *по-друге*, на конституційних положеннях і принципах регулювання земельних відносин; *по-третє*, на використанні норм міжнародного публічного і приватного права, а також права ЄС про охорону та використання землі в межах державного кордону.

Зокрема, під час розробки сучасної Концепції державної політики розвитку земельних відносин необхідно враховувати методологічні основи використання землі, які забезпечують прогресивний економічний і соціальний розвиток держави: (а) основним багатством нації і народу є земля з її верхнім родючим шаром ґрунту; (б) визнана в суспільстві земельна власність і гарантоване право приватної власності на землю є економічною та юридичною основою свободи; (в) прогресивний розвиток суспільства стає можливим у демократичній, правовій державі, де визнається і гарантується право власності на землю, право на вільну господарську діяльність, самостійне виробництво капіталу та його вільну реалізацію; (г) земля (ґрунт) є багатством нації і має належати народу, а не державі, на праві власності; (д) земля

має вартість і підлягає оцінці у процесі виробництва, розподілу та перерозподілу капіталу; (е) власник землі і хлібороб мають поєднуватися в одній особі; (є) вироблена на землях сільськогосподарська продукція має належати її виробнику та може бути вільно реалізована ним на внутрішньому та зовнішньому ринках; (ж) держава не має брати на себе роль посередника в реалізації вирощеного врожаю; (з) родючість землі постійно знижується, якщо держава позбавляє товаровиробника виробленої ним абсолютної і додаткової ренти; (и) родючість ґрунту підвищується і прогресивно зростає виробництво, якщо встановлена в державі система оподаткування не передбачає інших податків, крім земельної ренти в її грошовому виразі.

Не всі з наведених методологічних засад використання земель враховані сьогодні в нормах земельного законодавства та визнаються як принципи правового регулювання земельних відносин.

Сучасна державна політика у сфері земельних відносин має базуватися на таких конституційних засадах: (а) земля є об'єктом права власності Українського народу; (б) земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави; (в) від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування; (г) кожен громадянин має право користуватися землею як об'єктом права власності народу відповідно до закону; (д) власність на землю зобов'язує; (е) власність не повинна використовуватися на шкоду людині та суспільству; (є) держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, соціальну спрямованість економіки; (ж) рівність усіх суб'єктів права власності перед законом; (з) гарантованість права власності; (и) набуття та реалізації права власності на землю громадянами та юридичними особами, державою і територіальними громадами винятково відповідно до закону; (і) непорушність права приватної власності на землю.

Що необхідно зробити для покращення земельних відносин в Україні?

По-перше, переглянути всю систему земельного законодавства на предмет відповідності його Конституції України; *по-друге*, відмовитися від подальшої розробки і прийняття кодифікованого земельного закону у формі кодексу, оскільки в період реформаційних перетворень цей закон не виконує своєї кодифікаційної функції; *по-третє*, відмовитися від прийняття законів, які пропонувалося розробити і прийняти відповідно до Земельного кодексу; *по-четверте*, відповідно до Конституції розробити і прийняти такі першочергові закони: про власність на землю Українського народу, про використання землі як основного національного багатства Українського народу, про охорону землі як основного національного багатства Українського народу, про державне регулювання земельних відносин у ринкових умовах. При цьому, не виключається прийняття, в разі потреби, деяких інституційних законів з питань регулювання земельних відносин, наприклад, про оцінку земель, про державний земельний кадастр, про державну реєстрацію прав на землю тощо. Причому таких законів має бути небагато.

Лише після цього можна розробляти та затверджувати на державному рівні Концепції, Програми, Заходи щодо використання та охорони землі, оскільки суспільство матиме зрозумілі, прозорі, доступні правила з питань земельного права. ■



Іван ТОМИЧ,
президент Асоціації фермерів та
приватних землевласників

Чи влаштовує Вас нинішній стан державної земельної політики? Зокрема, чи достатнім є законодавче забезпечення земельних відносин в Україні?

Земельна реформа в Україні розпочалася в 1990р., але протягом уже 18 років українське суспільство так і не отримало відповіді на питання ринку земель сільськогосподарського призначення, устрою сільської місцевості, перспектив розвитку АПК у цілому – як головної умови підвищення добробуту громадян України.

На найбагатших у світі чорноземах живе найбільшій українській селянин. Кого ж може влаштовувати така земельна політика? Та й чи була вона? На жаль, її не було. Вона нагадувала слова відомого класика: “крок вперед – два назад”.

Приклад розвитку фермерських господарств у новітній українській історії. У 1991р. Законом України “Про селянське (фермерське) господарство” було встановлене право громадян на отримання до 50 га ріллі і 100 га сільськогосподарських угідь у довічне користування, при цьому, через шість років ця земельна ділянка повинна була безоплатно переходити у приватну власність громадянина. Проте, вже в 1992р. змінами до Земельного кодексу громадян позбавляють раніше наданого права на отримання згаданої земельної ділянки у приватну власність, а новим Земельним кодексом 2001р. – позбавляють права користування земельними ділянками всіх 36 тис. фермерів (розкуркулення).

Спроби запровадження земельних акцій, а надалі Укази Президента щодо паювання земель КСП, за відсутності у країні як кадастру та землеустрою, так і в цілому головних засад аграрної, земельної політики, за умов політичного протистояння зводилися в кінцевому підсумку до єдиного питання: продати чи ні?

Земельне законодавство формувалося безсистемно, це стосується як Земельного кодексу 2001р., так і нормативних актів на його розвиток. Однак, цілий ряд вирішальних законів, а саме: “Про земельний кадастр”, “Про ринок земель”, “Про державний (іпотечний) земельний банк”, не прийняті й досі. Водночас, вже прийняті Верховною Радою закони повністю не виконуються (“Про землеустрій”, “Про розмежування земель державної та комунальної власності”, “Про охорону земель” та ін.).

Повністю знівельована роль центрального органу виконавчої влади з питань земельних відносин, постійні реорганізації, витіснення професійних кадрів, руйнування Інституту земельних відносин як наукового закладу, беззаконність, тінізація земельних відносин дискредитували справу приватної власності на землю України – це найважчий підсумок земельних експериментів протягом 18 років.

Отже, запровадження ринку сільськогосподарських земель у нинішніх, зокрема законодавчих умовах може призвести до того, що великі фінансові спекулянти скуплять землю і швидко перепродаватимуть за великі гроші. Це вплине на вартість сільськогосподарської продукції і спричинить інфляцію. Можливі й негативні соціальні наслідки, пов'язані з відсутністю досвіду торгівлі сільськогосподарською землею протягом багатьох десятиліть.

Що необхідно зробити для покращення земельних відносин в Україні?

Для виходу з глухого кута необхідно, насамперед, наступне: (1) проведення інвентаризації земель України; (2) неухильне виконання чинного земельного законодавства; (3) прийняття базових законів про земельний кадастр, ринок земель та про державний (іпотечний) земельний банк; (4) належне законодавче та кадрове забезпечення функціонування центрального органу виконавчої влади з питань земельних відносин в Україні; (5) політична воля всіх гілок та інституцій влади до реалізації земельної реформи на користь суспільства, а не окремих кланів.



Ігор ЯЦЮК,
заступник Секретаря
Ради національної
безпеки і оборони України

Чи влаштовує Вас нинішній стан державної земельної політики? Зокрема, чи достатнім є законодавче забезпечення земельних відносин в Україні?

Видається, що головним недоліком сучасної земельної політики є відсутність визначених пріоритетів земельної реформи, яка була проголошена майже два десятиріччя тому, і є сьогодні так само далекою від завершення, як в 1990р. Дотепер держава не визначилася з кінцевою метою реформи. Відповідно до ст.14 Конституції України “Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави”. Враховуючи, що в нашій державі це один з основних ресурсів формування ВВП, ми приділяємо цьому напрямку недостатню увагу. Для забезпечення належного ставлення до основного багатства, мабуть, недостатньо рівня державного комітету, який навіть не має права голосу в Кабінеті Міністрів, щонайменше має бути профільне міністерство. На цей час в Уряді

немає посади віце-прем'єра з аграрних питань – і це в державі з найбільшими запасами чорнозему (хоча, на мою думку, така посада має більш глобально звучати, наприклад, віце-прем'єр з питань земельної політики та агропромислового комплексу). Таке кадрове підсилення є життєво необхідним на нинішньому етапі.

Свого часу було проголошено зрівняльний перерозподіл земель сільськогосподарського призначення шляхом паювання. Сьогодні стає зрозумілим, що ця мета була обрана невірною. Внаслідок паювання утворилася колосальна кількість непридатних для ведення ефективного сільського господарства земельних ділянок середнім розміром дещо більше 4 га. Оптимізація структури земель досі заблокована мораторієм на відчуження більшості земель сільськогосподарського призначення, – це ще одне підтвердження неналежного ставлення до землі. Очевидно, що сам по собі перерозподіл земель (шляхом приватизації, паювання тощо) не може бути метою реформи. Натомість, метою реформи слід визнати підвищення ефективності використання земель.

Крім того, необхідним є формування політики земельних відносин в Україні.

Якою має бути стратегія земельної політики України?

Майбутня земельна політика України **повинна бути орієнтована на підвищення ефективності використання земель.**

Таке підвищення може бути досягнуте шляхом землевпорядних дій. Про це свідчить, зокрема, історичний досвід: усі успішні земельні реформи (включаючи т.зв. Століпінську реформу) були пов'язані із землеустроєм.

Ефективне використання земель слід також забезпечувати шляхом створення передумов для нормального обігу земель: скасування мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення, створення системи реєстрації прав на нерухоме майно та їх обмежень, що дозволить відмовитися від обтяжливих процедур реєстрації правочинів щодо земельних ділянок та від посвідчення права власності на земельні ділянки державними актами.

При цьому не можна нехтувати екологічними міркуваннями, необхідністю охорони земель. Поряд з підвищенням ефективності використання земель значні площі слід вивести із сільськогосподарського виробництва. Слід істотно збільшувати частку земель лісогосподарського призначення та земель природно-заповідного фонду.

Що необхідно зробити для покращення земельних відносин в Україні?

У нас складається хибне уявлення, що для вирішення проблеми варто прийняти закон “про неї” – і проблема зникне. Сам факт прийняття якогось акта дозволяє поставити “галочку” в якомусь переліку, відрепортувати про активну роботу. Натомість, поза увагою залишається те, що з прийняттям більшості нових нормативних актів дуже мало змінюється у правовому регулюванні. Тому акти приймаються, а проблеми залишаються.

Виходячи зі сказаного, саму постановку питання, за якою для досягнення якихось позитивних змін

у земельних відносинах слід прийняти якісь нормативні акти, я вважаю неправильною. В необхідних випадках слід змінювати існуюче правове регулювання, проте це далеко не завжди вимагає прийняття якихось нових актів. Акцент на формі затьмарює зміст.

Наприклад, сьогодні дуже багато говориться про необхідність прийняття Закону України “Про ринок земель”. Але ж відносини на ринку земель вже в основному врегульовані законодавством, насамперед, Земельним кодексом. Звичайно, в існуючому правовому регулюванні далеко не все влаштовує – тоді слід змінювати існуючі норми. Слід говорити про конкретні речі, а не про абстрактні “законодавчі акти, які треба прийняти”.

Аналогічно, багато говориться про необхідність Закону “Про державний земельний кадастр”. Кілька його варіантів вже розглядалося Парламентом. Чи не найважливіша складова державного земельного кадастру – реєстрація прав на земельні ділянки. Ще у 2004р. було ухвалено Закон України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень”. Як це не парадоксально, прийнятий Верховною Радою, підписаний Президентом та опублікований Закон, формально чинний вже чотири роки, досі не виконується. Чи покращиться ситуація з прийняттям Закону “Про державний земельний кадастр”? Думаю, навпаки.

Якою мірою земельна політика в Україні відповідає європейським стандартам?

Законодавство ЄС передбачає значний ступінь свободи країн-членів у регулюванні земельних відносин. На рівні ЄС вирішується порівняно вузьке коло питань, безпосередньо пов'язаних із земельними відносинами. Насамперед, встановлюються певні мінімальні вимоги щодо охорони земель від забруднення, а також деякі інші вимоги екологічного характеру. В цьому аспекті Україна досягла достатньо високого ступеня гармонізації національного законодавства із законодавством ЄС, хоча, безумовно, багато ще слід зробити.

Разом з тим, існує дуже серйозна проблема невідповідності земельних відносин і земельної політики в Україні такому засадничому принципу ЄС, як принцип вільного руху капіталів. Цей принцип, зокрема, передбачає можливість вкладення капіталу в нерухомість, у т.ч. земельні ділянки. Сьогодні земельна політика цей принцип практично повністю заперечує. ■

