



Сергій ХРОПОТ

кандидат технічних наук,
експерт Західноукраїнського регіонального
навчального центру (м. Львів)

Земельна реформа: чи буде світло в кінці тунелю?

Сучасна земельна реформа характеризується кардинальними змінами в сфері земельних відносин. На жаль, не всі процеси реформування варті визнання як безпомилкових та бездоганно виконаних. Проте оцінювати успіхи та прорахунки сучасної земельної реформи можна (й необхідно!) в контексті подій політичного та соціально-економічного розвитку держави загалом. Проводячи аналітичні дослідження результатів сучасної земельної реформи саме таким чином, можна не лише адекватно їх оцінити, але й уникнути небажаних вчинків у майбутньому.

Коротка історична довідка

Оскільки окремі етапи сучасної земельної реформи проходили в атмосфері різного політичного клімату, їх цілі й завдання також були різні. Зокрема, на етапі започаткування Постановою ВРУ від 18.12.1990 р. сучасну земельну реформу визнано складовою частиною економічної реформи держави у зв'язку з переведенням економіки на ринкові відносини. Завданням реформи визначено здійснення несуттєвого косметичного ремонту колгоспно-адміністративної системи господарювання на селі та вжиття аналогічних за змістом і наслідками заходів у місті.

Мабуть, іншого шляху тоді й не могло бути, адже йшлося про хоча й тлінну, але все ж панівну, державну комуністичну ідеологію.

З утвердженням незалежності в Україні проголошено побудову держави на засадах ринкових методів господарювання. Відповідно, й земельні відносини зазнали суттєвих змін. До найважливіших я відношу відновлення в державі інституту приватної власності на землю.

З прийняттям Земельного кодексу України (ЗКУ) в редакції від 13.03.1992 р. в Україні започатковано процеси роздержавлення та приватизації земель. Громадяни України

отримали право безоплатної приватизації земельних ділянок у межах визначених законодавством норм. У процес роздержавлення та приватизації потрапили переважно землі населених пунктів та землі сільськогосподарського призначення.

Колгоспи реорганізовували в колективні сільськогосподарські підприємства (КСП), видаючи їм державні акти на право колективної власності на землі. Суб'єктами права власності на землі колективної власності визнавалися колективні підприємства. Розпоряджання земельними ділянками колективної власності здійснюється за рішенням

загальних зборів співвласників. Кожен член КСП у разі виходу з нього діставав право на виділення своєї земельної частки в натурі (на місцевості), проте реалізація зазначеного права супроводжувалася значними бюрократичними перепонами.

Зміна політичної влади в 1994 р. ознаменувалася тим, що ініціативу в процесах реформування земельних відносин перебирає на себе Президент України. Саме в цей період було видано низку указів Президента, якими затверджено нормативну базу практичної реалізації робіт з паювання земель колективної власності. Завершальним акордом був указ від 03.12.1999 р., яким у добровільно-примусовому порядку вимагалася “вжити заходів по реформуванню (до квітня 2000 р.) колективних сільськогосподарських підприємств на засадах приватної власності на землю та майно”.

Дія імперативної норми указу автоматично поширювалася як на ті підприємства, що “на ладан дихали”, так і на міцні й ефективні КСП. Представники деяких підприємств південних регіонів держави, з якими я мав

нагоду спілкуватися, охарактеризували насильницьку деколективізацію як непереборну силу, породжену нормою указу.

Чи була потреба на той час у таких діях з боку держави і чи правомірними вони були?

По-перше, згідно з чинним законодавством, суб'єктом права колективного підприємства є його члени, й тільки вони вправі вирішувати долю свого підприємства (винятком є хіба що рішення суду, що набрало законної сили).

По-друге, примусова деколективізація на той час повністю втратила свою актуальність. Якби указ такого змісту було видано років за десять, чи хоча б за вісім раніше, безперечно, актуальність його була б неоціненною. Підприємства, які пройшли буремні 90-і роки й вижили, заслугоували на всіляку підтримку держави. (За неперевіреною інформацією, в деяких підприємствах, що їх насильно розформували, майновий пай оцінювався в 20-25 тис. гривень).

Підготування до виборчої кампанії 2002 р. – це також певна віха су-

часної земельної реформи. 25 жовтня 2001 р. було схвалено нову редакцію Земельного кодексу України. Він, звичайно, набагато прогресивніший за свого попередника, однак бездоганним я назвати його не можу. А тим, досить часто цей законодавчий акт називають цілком заслужено “Земельною конституцією” – основою земельного законодавства. В оновленому кодексі вже не згадується про колективну форму власності на землю, однак публічні землі він поділяє на землі державної та комунальної власності. Визначено також суцільний склад органів, уповноважених розпоряджатися землями державної власності – місцеві державні адміністрації, а землями комунальної власності – органи місцевого самоврядування. Щоправда, в п.12 Перехідних положень ЗКУ законодавець трохи поправив самого себе: до розмежування земель державної і комунальної власності закріпив право розпорядження землями зазначеними органами поза межами та в межах населених пунктів відповідно.

Підставою набуття права власності на землі України кодексодавцем значено придбання за цивільно-правовими угодами та, для громадян України, в разі безоплатної приватизації. Щоправда, на продаж земель сільськогосподарського призначення введено мораторій.

У процесі роздержавлення приватизації земель населених пунктів простежується дещо інша тенденція. Зокрема, до середини 90-х років досить мляво проводилася приватизація земель (як безоплатно, так і за цивільно-правовими угодами) фізичними та юридичними особами. Певним стимулятором процесу приватизації були



Президента України в другій половині 90-х років. Проте масового характеру оплата приватизація (як і безоплатна) не набула.

Незважаючи на нестійку тенденцію до приватизації земельних ділянок у межах населених пунктів, процедурні питання не завжди вирішувались належно. Приміром, багато громадян у межах населених пунктів користувалися земельними ділянками, розмір яких перевищував встановлені норми для безоплатної приватизації присадибних земельних ділянок. На місцях придумують десятки варіантів, що забезпечують право безоплатної приватизації фактичному землекористувачеві всієї земельної ділянки. При цьому масового характеру набула практика приватизації земельних ділянок, зокрема й у межах міст, для селянського (тобто – фермерського) господарства.

Безсистемною була й оплата приватизація міських земель. У процесі продажу (викупу) земельних ділянок насамперед вирішувалося фінансове питання, часто всупереч вимогам раціонального використання території міста (взагалі, на мою думку, вживати термін “земельна ділянка” в містах взагалі недоречно. Місто має територіальні ресурси, дуже обмежені в площах, на облаштування яких вкладено працю десятків (чи сотень) поколінь, а тому цінність територіальних ресурсів міста є значно вищою, ніж вартість просто земельних ділянок.

Крім того, для вирішення питань використання й забудови міст, схем визначення земель міста для приватизації, планів земельно-господарського устрою міста тощо як вихідні дані використовуються ма-

теріали Генерального плану міста. Це ж зазначено і в чинному ЗКУ, щоправда, законодавець, через невідомі причини, звужив поняття території міста до розмірів земель житлової та громадської забудови.

Починаючи з 2000 р. Адміністрація Президента поступово перебирає на себе не властиві їй повноваження, зокрема в сфері використання земель. На цей період припадає масований наступ місцевих державних адміністрацій на місцеве самоврядування з метою перебрати на себе повноваження розпоряджатись земельними ресурсами. І це при тому, що ні Конституція України, ні спеціальний Закон “Про місцеві державні адміністрації” таких повноважень зазначеній структурі не надають.

Процедурні питання використання інших категорій земель (землі лісового фонду, водного фонду, оздоровчого та рекреаційного призначення тощо) в ході сучасної земельної реформи не мали (й не мають) чіткого нормативного регулювання. Це зовсім не означає, що зазначені землі не потрапили до процесів роздержавлення та приватизації, але характер цих процесів поки що спорадичний.

Про державне управління в сфері використання й охорони земель

Метою державного управління в сфері використання й охорони земель є забезпечення дотримання вимог чинного земельного законодавства. Реалізується державне управління через виконання відповідними органами управлінських функцій або напрямів управлінської діяльності, що мають пра-

вовстановлювальний, правозабезпечувальний, чи правоохоронний, характер. Іншими словами, держава, через уповноважені органи управління, встановлює певні правила та норми в сфері використання й охорони земель, які є обов'язковими до виконання всіма видами землекористування, власниками земельних ділянок та землекористувачами.

Суб'єктами державного управління є законодавчо визначені державні органи, на які покладено відповідні управлінські функції. Відносини між суб'єктами державного управління будуються на засадах владної субординації. Систему органів державного управління в сфері використання та охорони земель утворюють органи загальної компетенції, органи спеціальної компетенції та органи місцевого самоврядування.

Державне керування як організаційна діяльність органів управління спрямовується на створення умов раціонального використання й охорони земель всіма землевласниками та землекористувачами. В такому розумінні межі державного управління поширюються на весь земельний фонд держави, незалежно від форми власності конкретної земельної ділянки.

Теоретично все вищесказане мало б існувати насправді. Проте практичну реалізацію цих постулатів не можна назвати бездоганною. Я неодноразово порушував питання про необхідність підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами.

На сьогодні я не бачу інших шляхів, крім реорганізації системи органів державного управління, пе-

регляду компетенцій та встановлення жорсткої відповідальності за невиконання (неналежне виконання) закріплених управлінських функцій кожним суб'єктом державного управління.

У сфері державного управління має бути весь земельний фонд держави. Законодавчо встановлений обсяг і характер компетенції кожного суб'єкта управління має бути винятковим та відповідати його (суб'єкта) статусові в механізмі держави. Необхідно забезпечити чітке розмежування повноважень органів державного управління як по вертикалі, так і по горизонталі. Як недопустиму необхідно розглядати практику дублювання здійснення одних і тих же функцій державного управління різними його суб'єктами.

Потребує перегляду (розроблення, доповнення, вдосконалення) процедура реалізації функцій державного управління всіма суб'єктами. Обмін наявною інформацією між суб'єктами державного управління має відбуватися тільки через канали службового зв'язку, без посередників і додаткової оплати.

Необхідно провести глобальний моніторинг всіх правових актів державного управління в сфері виконання й охорони земель.

Про розмежування земель

На законодавчому рівні в Україні задекларовано державну, комунальну та приватну форми власності на земельні ділянки. При цьому суб'єктами права на землі публічної (державної й комунальної) власності визначено відповідні

органи влади, а приватної – фізичні та юридичні особи.

Певні політичні сили підготували законопроект "Про розмежування земель державної та комунальної власності", котрий на сьогодні схвалений парламентом у ранзі закону. Чого прагнули автори законопроекту і що мають на меті в разі практичної реалізації норми закону? Відповідь на наведені й десятки інших запитань не є очевидною: мені видається, що тут криється якийсь потаємний інтерес, підозрюю, що він з багатьма нулями. Я вважаю, й про це неодноразово висловлювався публічно, що питання розмежування земель на державні та комунальні нині не є найактуальнішим. Особливо якщо врахувати невідворотність (і я вважаю це позитивним кроком) адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Крім того, кодексом визначено процедуру поділу земель за основним цільовим призначенням на категорії, наведений перелік категорій земель. Напрацювання нормативно-методичних рекомендацій, як, власне, й реалізація практичних робіт з розподілу земель за основним цільовим призначенням, ось уже понад три роки нікого не цікавить. Дивно, але ж це норма закону, обов'язкова до виконання.

Закликаю тих, хто уповноважений приймати відповідні рішення, активізувати роботу з розподілу земель за основним цільовим призначенням на категорії, визначити суб'єктів управління землями кожної категорії, встановити підстави й порядок роздержавлення та приватизації земельних ділянок кожної (чи тих, що доцільно на сьогодні) категорії. Роботи (ще не розпочатої, але вкрай потрібної) вистачає!

Про ринок земель

Формування державної політики ринку земель також не вирізняється своєю досконалістю та послідовністю. Зокрема, укази Президента України 90-х років регламентували, що фізичні та юридичні особи мають право приватизувати земельні ділянки несільськогосподарського призначення шляхом купівлі-продажу. При цьому зазначалося, що вартість земельної ділянки визначається на підставі експертної грошової оцінки. (Тут доречно зауважити, що Методика експертної грошової оцінки земельних ділянок була затверджена Постановою КМУ лише в червні 1999 р.).

Указом від 04.02.2000 р. встановлено, що починаючи з 2000 року необхідно щороку передбачати надходження коштів від продажу земельних ділянок у розмірі не менш як один відсоток зведеного бюджету України. Поки що йдеться про землі несільськогосподарського призначення.

Практична реалізація продажу земель на виконання плану породила низку проблем. Передусім це всілякі порушення закону (кошти від продажу земель були чималі, а спокуса використати їх не за призначенням – це більшою).

Органи місцевого самоврядування (саме ради, що в переважній більшості продажів під тиском приймали кінцеве рішення про відчуження земельних ділянок), не були як слід забезпечені необхідними нормативними та методичними вказівками, що регулюють відповідну процедуру. Вартість земельних ділянок, визначена експертним шляхом, не завжди адекватно відбивала реальну ринкову вартість. Непродумані до найдрібніших деталей аукціонні торги не приносили очікуваних результатів.

Результат такої практики сьогодні – вкрай невтішний. Багато міст (особливо ті, що прагнули догодити, а тому перевиконували доведені планові показники надходжень від продажу земель) повністю вичерпали ліміт наявних земельних ділянок, придатних для продажу. Ще більше міст (практично всі) в результаті хаотичного продажу земельних ділянок отримали, як наслідок, нездоланні проблеми в сфері територіального планування раціонального розташування об'єктів містобудування, дотримання природоохоронних, санітарних та інших вимог.

Чинний ЗКУ серед підстав набуття прав на земельні ділянки визначив цивільно-правові угоди (зокрема й продаж). Відповідні норми кодексу встановлюють процедуру продажу земель усіх категорій. І лише перехідними положеннями встановлено мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення. Посадовці центральних органів влади як торік, так і цього року аргументовано стверджують, що мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення необхідно відмінити.

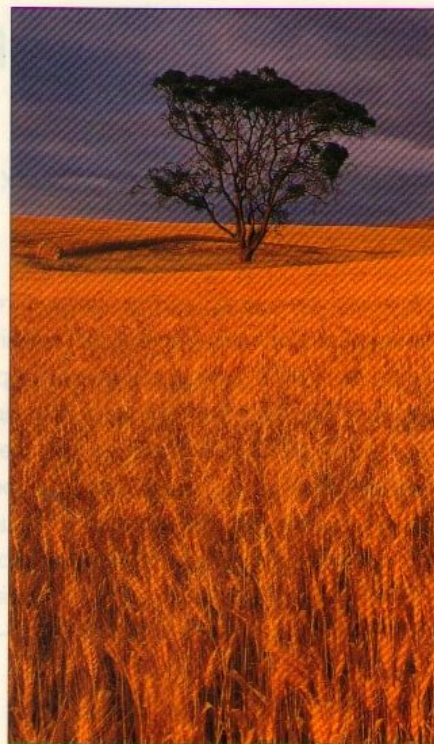
Вважаю, що встановлення будь-яких мораторіїв чи обмежень можна (і мабуть, необхідно) розцінювати як безвідповідальне ставлення авторів законопроекту до врегулювання конкретних правовідносин. Обмеження щодо реалізації окремих норм закону мають бути винятком, а не правилом. Вимушене продовження термінів встановлених мораторіїв чи обмежень слід розцінювати як неналежне виконання службових обов'язків.

Проте чи готові ми сьогодні землі сільськогосподарського призначення “пустити з молотка”? Не певен.

По-перше, досі не сформовано відповідної нормативної бази, що має регулювати всі процедурні питання (і це попри те, що первинно встановлений термін мораторію закінчувався минулого року, а тому вимушено його продовжили). По-друге, я вважаю, що ми ще не повною мірою проаналізували й усвідомили результати наслідків продажів земельних ділянок несільськогосподарського призначення. Адже у вартості товарів і послуг суб'єктів господарювання, що використовують придбані на аукціоні земельні ділянки, враховано понесені інвестором затрати.

Чомусь нікого не цікавить проблема цивілізованого врегулювання сплати за фактичне використання земельних ділянок. Ідеться не лише про земельний податок, але й про порядок встановлення орендних ставок, питання платності сервітутного землекористування, порядок вирішення питання права постійного користування земельними ділянками для тих землекористувачів, котрі за чинним ЗКУ не мають такого права. З економічних міркувань ці питання варті уваги.

Неможливо одночасно будувати демократичне суспільство, орієнтоване на ринкові методи господарювання, і встановлювати законодавчі обмеження реалізації, в повному обсязі, права приватної власності. Однак державну політику формування ринку земель необхідно переосмислити, належно проаналізувати різні моделі розвитку, практичну реалізацію окремих елементів ринку запроваджувати по чергово. При цьому купівлю-продаж земельних ділянок потрібно розглядати лише як один з елементів “земельного ринку”.



Епоха аматорського романтизму під час реформування земельних відносин невідворотно закінчується. Без належного управління процесами перебігу окремих етапів реформування годі очікувати омріяних позитивних результатів загалом. Стратегічні напрями подальшого розвитку земельної реформи мають узгоджуватися з широкими верствами населення. Посадовцям усіх рівнів необхідно керуватися народною мудрістю про необхідність багато разів подумати (обмірковуючи різні варіанти рішень, а головне, їх можливі наслідки для суспільства) перед прийняттям єдиного рішення.

Вірю в успішне завершення сучасної земельної реформи. Але це можливо тільки тоді, коли влада всіх рівнів перейматиметься лише проблемами реформування “земельних відносин”, а не вишукуватиме дивіденди від реформ.