

СТРАТЕГІЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ: БУТИ ЧИ НЕ БУТИ?

[Сергій Хропот](#)

для УП

Цього року ми святкуємо двадцятую річницю відродження Української державності. Але цей рік є ювілейним і з іншого приводу – сплило рівно 20 років з часу започаткування реформування земельних відносин.

Дата цілком пристойна якщо не для пошанування, то принаймні для аналізу причинно-наслідкових зв'язків здобутків і недоліків сучасної земельної реформи.

Оцінюючи соціально-політичний аспект сучасної земельної реформи можна без вагань стверджувати, що реформа була вкрай необхідною в момент її започаткування, адже монопольна колгоспно-радгоспна система була не в силі прогодувати людей.

Але докорінних змін реформа не передбачала, хіба що легкий косметичний ремонт, оскільки держава хоч і доживала, та все ще перебувала в епісі побудови світлого майбутнього для всього людства.

Ситуація радикально змінилася з утворенням України у статусі незалежної суверенної держави (відновлення інституту приватної власності на землі і, як наслідок, бурхливі процеси роздержавлення та приватизації земель). Частково це були вірні заходи, хоч і не всі, але час для їх реалізації було вибрано не зовсім вдало.

По-перше, недостатньо продуманим було рішення поєднати в часі дві рівновеликі реформи: докорінну зміну суспільно-політичного устрою держави з паралельною побудовою на принципово новій основі земельних відносин.

Очевидно, такі реформи не могли не впливати одна на одну, теоретично – позитивно. Практично ж отримали не той результат, на який сподівалися. Адже реформи в українському виконанні – крок вперед, два назад – постійно пригнічували одна одну.

По-друге, не можна було приступати до активної фази земельної реформи, не маючи наперед визначеної мети, завдань, строків реалізації окремих стадій і реформи в цілому, врешті-решт, кінцевого продукту реформи, тобто без розроблення стратегії.

Отже, за відсутності розробленої стратегії земельної реформи, чіткого і злагодженого поступу, її не було і не могло бути, оскільки за таких умов

частіше не посадові особи управляли реформою, а реформа визначала поведінку посадових осіб.

Запровадивши інститут приватної власності на землю, що є чи не найбільшим досягненням сучасної земельної реформи, реформатори не в повній мірі усвідомлювали, для чого це потрібно, і яке законодавче поле необхідно створити для регулювання цих процесів.

Саме тому в більшості випадків законодавчі норми створювалося за принципом "бо мені так хочеться". При цьому, ті хто виявляв таке бажання і мав можливість його реалізувати, перебували на порядок далі від народу, ніж свого часу декабристи.

Не вірно було б стверджувати, що кількісно земельне законодавство скуповує – якраз навпаки, але системних підходів в його змістовному наповненні не проглядається.

Системою, на жаль, є непоодинокі колізійні норми, причому не лише віднесені до різних галузей права, але і в середині галузі земельного права.

І це відбувається при тому, що на найвищому конституційному рівні Україна гордо заявила, що земля є основним національним багатством, яке до того ж перебуває під особливою охороною держави.

Щодо останнього, безперечно, так мало би бути, але ж цього немає.

Щодо змісту попередньої норми, насмілюся нагадати, що світова спільнота потихеньку переходить від постіндустріальної до інформаційної фази розвитку, і, щоб не втратити назавжди зв'язок з цивілізованим світом, обставини вимагають основним національним багатством визнавати інтелект нації.

Допоки цього не усвідомимо і не сприймемо як належне, марно очікувати чогось більшого аніж крок вперед і два назад.

Незважаючи на численну низку породжених реформою проблем, з горем пополам наближаємося до завершення першого її етапу і так само нездаро вляпуємося в другий.

Декілька слів щодо характеристики етапів сучасної земельної реформи.

На першому етапі реформування земельних відносин було нашвидкуруч проведено роздержавлення земель, причому у особливий спосіб, відповідно до національних традицій.

Поряд з державною та приватною власністю на землю запровадили ще щось середнє – колективну форму власності. Щоправда на законодавчому рівні зауважили, що це, мовляв, тимчасово, оскільки останню планувалося трансформувати частково у приватну, частково у державну власність.

Заради справедливості варто зауважити, що дане завдання було виконане в повній мірі, проте способи виконання його не витримують критики.

По-перше, всупереч чинному законодавству деколективізація була проведена такими ж насильницькими методами як, до речі, у свій час проводилася колективізація.

По-друге, у процесі паювання земель колективної власності було порушено конституційний принцип рівності прав громадян, як в частині права на пай, так і стосовно кількості землі, адже величина паю коливалася від декількох десятків соток до десятка гектарів, залежно від місця проживання громадян.

По-третє, свідоме чи несвідоме недотримання технологічних вимог до ведення агробізнесу на розпайованих землях призвело до значного погіршення якісних показників природних властивостей земель і ґрунтів, деградації, подекуди вже й опустелювання земель...

Щодо інших, так званих несільськогосподарських земель (такої категорії не містить ані чинне, ані попереднє земельне законодавство), тут ситуація не краща.

Безсистемна забудова у межах населених пунктів, особливо міст, часто без урахування не лише містобудівного законодавства, але і здорового глузду, створила неабиякі перешкоди для зонування міст, призвела до порушення планувальної структури, відсутності територіальних ресурсів відповідних площ для реалізації конче необхідних інвестиційних проектів.

Забудова територій історико-культурного надбання спотворює лице міста, знищення зелених насаджень погіршує і без того не ідеальну екологічну ситуацію тощо.

Дореформувалися до тієї межі, що багато населених пунктів, навіть сільських, не мають резервних територій для розширення існуючих та закладання нових кладовищ...

Сором'язливе замовчування на державному рівні проблем, породжених реформою на землях лісогосподарського призначення, землях водного фонду, інших категоріях земель зовсім не означає, що тут все гаразд.

Якраз навпаки, порядку немає, тому що відсутнє щире бажання його встановлювати.

Зараз країна знаходиться на порозі другого етапу сучасної земельної реформи – етапу "героїчного" подолання допущених раніше недоліків. Тож надважливим є завдання розроблення стратегії, бодай другого етапу реформування земельних відносин у державі.

За умови відсутності не лише стратегії подальшого розвитку земельної реформи, але і потреби у розробленні такої, в останні роки на слуху лише одне слово – мораторій.

Так, це повинно бути однією із стратегічних цілей подальшого реформування земельних відносин. Проте вирішувати таке надскладне завдання потрібно не з запитання – КОЛИ? – воно вторинне по відношенню до запитання ЯКИМ ЧИНОМ?

Відрадно, що в останні рік-два поняття "мораторій" вживають з назвами двох базових законів, котрі, поза сумнівом, важливі і необхідні, але ж вони не є тими нормативними актами, що вирішують матеріальні, а особливо процесуальні відносини відміни мораторію.

Чинна законодавча норма регламентує, що "порядок ведення державного земельного кадастру встановлюється законом", проте ось уже майже десять років тривають зазначені роботи без такого закону. Це неприпустимо, але ж це є.

Ринок земель, як політико-правове явище, у державі започатковано ще у далекому 1993, а указом президента від 2000 року передбачено "надходження коштів від продажу з державної власності земельних ділянок несільськогосподарського призначення у розмірі не менше одного відсотка зведеного бюджету України". Тож маємо неабиякий досвід розпродажу...

Не скажу, що досвід позитивний, але примара наживи змушує всіх і вся ось уже декілька років поспіль, як заклинання, озвучувати одне і те ж саме запитання: коли земля стане товаром? На авторів погляд, земля ніколи не була, не є, і, очевидно, не буде товаром у класичному розумінні цього категорійного поняття.

Навіть з побіжного аналізу норм цивільного законодавства випливає, що земельну ділянку необхідно визнавати майном, що може перебувати у вільному чи обмеженому ринковому обігу.

Зважаючи на специфічні особливості такого майна, гострою потребою є, особливо на найближчу перспективу, встановлення прозорих і вичерпних обмежень, щодо вільного ринкового обігу земельних ділянок.

Крім того, земельна нерухомість не повинна в подальшому використовуватися у якості засобу накопичення, збереження і примноження капіталу.

Мабуть, запроваджений і так довго підтримуваний мораторій не обмежується лише відсутністю двох законодавчих актів, оскільки потребує вирішення значно більшого кола проблем, і найперше, процесуального вирішення умов забезпеченням конституційного принципу непорушності права приватної власності на земельну нерухомість.

Проблеми відміни мораторію лежать не в технічній і навіть не в юридичній площинах, хоч і тут практично неорана цілина. Не врегульованими залишаються, поки що навіть не порушуються на владному олімпі, проблеми соціально-політичних та морально-етичних відносин, котрі необхідно буде, наразі невідомо як, врегульовувати.

Не зовсім правомірним є зміст суспільної дискусії про економічні аспекти подальшого реформування земельних відносин. В більшості випадків мова лише про дохід, напевно, одноразовий, а необхідно вирішувати питання економічної ефективності ведення агробізнесу, причому не на рік-два, а на десятиліття і століття.

З огляду на зазначене, питання про площі сільськогосподарських угідь, що можуть бути зосереджені в одних руках, має вирішуватися не з встановлення максимальних цифр, а з визначення, на основі наукового обґрунтування, мінімальних розмірів земельних ділянок для різних видів агробізнесу.

Не зайвим було б якби розробники майбутньої стратегії земельної реформи не замикалися лише на вирішенні галузевих проблем, а в контексті враховували більш широке коло питань, аж до забезпечення національної безпеки України.

Адже мова йде не про сотки, чи навіть гектари, а про майже половину площі території держави.

Втім, без розроблення стратегії подальшого розвитку земельної реформи, марно очікувати значного покращання стану земельних відносин.

Чи не час вчитися ходити по попередньо визначених і освітлених шляхах, а не постійно блукати по бездоріжжю у сутінках.

Сергій Хропот, для УП