

Про землеустрій та державний устрій (за 06.09.2006)

*Серій Хропот, к.т.н.,
доц.каф. кадастру територій
НУ «Львівська Політехніка»,
тренер-експерт ЗУРНЦ з земельних питань*

Однією із найбільш скандальних політичних дискусій сьогодення, що бурхливо обговорювалася у середовищі діячів від політики, без перебільшення, можна назвати питання федералізації держави. Не важко (хоча і страшно) спрогнозувати наслідки спроби активізувати зазначені процеси. Проте, чи завжди влада робить упереджувальні кроки, щоб не допустити небажаного ходу історичних подій?

Федералізація унітарної держави не є проявом децентралізації державної влади, про що помилково (а можливо усвідомлено неправдиво?) останніми днями стверджували окремі політики. Враховуючи, що в Україні відсутні будь-які етнічно-національні підстави для федералізації, подібні заяви можна розцінювати або як безвідповідальні (м'яка оцінка), або як такі, що зазіхають на територіальну цілісність держави, а отже містять ознаки злочину.

Не буде відкриттям нагадування, що на території суб'єктів федерації поряд з федеральними діють місцеві закони, натомість в унітарній державі діє єдине законодавче поле на всій її території. За Основним Законом Україна є унітарною державою. Не зайве було б про це пам'ятати під час вирішення всіх питань державотворення, в тому числі і в процесі законотворчої діяльності, зокрема, у сфері регулювання земельних відносин. На жаль, не всі питання в ході реформування земельних відносин, знаходять своє вирішення на практиці саме з дотриманням зазначених прописних істин. Для наочності, хочу звернути увагу на запропонований суспільству, на рівні закону, варіант вирішення питання, щодо розмежування публічних земель на землі державної та комунальної власності.

Закон України від 05.02.2004 р. "Про розмежування земель державної та комунальної власності" регламентує правові засади розмежування земель державної та комунальної власності, з метою, як зазначено у законі, створення умов для реалізації конституційних прав власності на землю органів влади. Там же встановлено, що розмежування земель державної та комунальної власності здійснюється за принципами: забезпечення безпеки держави; поєднання державних і місцевих інтересів; забезпечення рівності права власності на землю територіальних громад та держави тощо. Чинним Земельним кодексом України визначено, що як територіальні громади, так і держава реалізують надане їм право власності на землі через відповідні органи влади. До розмежування земель комунальної і державної власності повноваження щодо розпорядження землями в межах населених пунктів здійснюють відповідні ради, а поза межами населених пунктів – відповідні органи виконавчої влади. Тут доречно нагадати, що Рекомендації, схвалені Постановою ВРУ від 22.09.2005 р. за результатами парламентських слухань "Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні" констатують, що "не встановлені межі більшості населених пунктів..."? Аналіз чинної нормативної бази можна продовжувати, проте вже з норм наведених правових актів, можна робити не дуже втішні висновки. Сучасну земельну реформу помилково сприймають як реформу межування земель; роздержавлення і приватизація земель лежить в основі різноманітної звітності з питань здобутків земельної реформи.

Нарешті добралися до розмежування земель публічної власності на землі державної і комунальної власності. Проте, серйозного обґрунтування необхідності такої роботи, особисто я не зустрічав. Були, щоправда, окремі публікації, в котрих необхідність розмежування земель пояснювалася потребою забезпечення конституційних прав на землі територіальних громад.

Значно менше розмов було про землі, що після розмежування набудуть статусу державної власності. Хоча, у ЗМІ було опубліковано текст проекту закону, яким запропоновано створити Фонд земель державної власності, та державне унітарне комерційне підприємство з управління земельними ділянками Фонду. Мета створення Фонду також надзвичайно благородна – “забезпечення національного суверенітету; раціонального та ефективного використання земельних ділянок; поліпшення інвестиційного клімату в економіці; подальшого розвитку інституту приватної власності на земельні ділянки...”.

Відповідно, якщо Законом про розмежування до земель державної власності віднесені землі, що за Земельним кодексом не можуть передаватися у приватну та комунальну власність, то проект пропонованого закону об’єктний склад земель Фонду розширив щонайменше вдвічі. Крім того, землі, розмежування яких не буде проведене до 01.01.2007 р., автоматично гамузом будуть зараховані до Фонду. Звідки такий ентузіазм і чому такий невгамований апетит? Чи не тому, що згаданому вище Фонду через спеціально створене Підприємство пропонується делегувати “права власника земельних ділянок Фонду в частині володіння і розпорядження ними”? Запропонована законопроектом структура Підприємства має розгалужуватися не лише на області, але і на міста та райони. Щодо фінансового забезпечення утримання чергового бюрократичного павука, жодних проблем – це кошти від продажу та оренди земельних ділянок Фонду!, щоправда, якщо щось залишиться, обіцяють перераховувати до державного бюджету. Викладене вище – це, так би мовити, спадок попередньої влади. Але ж нова влада нічого не зробила для виправлення ситуації, ба навіть більше, впевнено продовжує рухатися по протореному попередниками фарватеру.

Наважуся висловити твердження, що запропонований варіант вирішення питання розмежування земель в першу чергу переслідував спробу розмежування сфери економічних інтересів, не переймаючись аж надто його політичними аспектами. Не заперечуючи відомої формули класика про зв’язок економіки і політики, правдивим є і зворотне твердження. Вважаю, що будь-яка спроба некоректного вирішення суто економічних питань рано чи пізно наражається на такі ж політичні наслідки. При цьому, сфера поширення політичної складової є значно ширшою і більш глибинною та далекосяжною, аніж марево отриманих економічних дивідендів. Потребу децентралізації влади, як одного із чинників утвердження демократії, жодним чином не можна ототожнювати з процесами шматування держави. Як помилкове має сприйматися твердження про прирівнювання права власності на територіальні ресурси держави, до будь-яких інших майнових прав. Територія держави не може бути предметом для забавок, хоч би хто цього не бажав. Саме території завжди були предметом непорозуміння як всередині держави, так і на міжнародній арені. І історичний досвід України чи не найкраще підтверджує мою позицію. Розмежування земель у запропонованому варіанті не вирішує, бодай частини, ні соціально-політичних, ні економіко-правових проблем, породжених недостатньо продуманими кроками земельної реформи. На рахунках “відповідних бюджетів” відсутні кошти на компенсацію витрат, пов’язаних з розмежуванням земель. Сама процедура розмежування земель в деталях не визначена, технічна інфраструктура не готова забезпечити швидке і якісне виконання робіт з розмежування.

Відповідно, доцільність виконання такої роботи, яка крім негативу не приносить жодних позитивних, для народу, дивідендів, викликає значні сумніви. Не загострюючи увагу на політичних аспектах, достатньо наголосити, що розроблення та реалізація проектів землеустрою щодо формування та розмежування земель державної та комунальної власності, у масштабах держави, вартуватиме платнику податків не одну сотню мільйонів гривень.

Крім того, як до розмежування, так і після, правове регулювання використання та охорони публічних земель буде визначатися єдиним законодавством. (Я сподіваюся, нам вистачить здорового глузду не ухвалювати окреме законодавство, що регулюватиме, у разі розмежування, порядок використання земель державної та комунальної власності. хоча, подібні пропозиції вже обговорювалися, в тому числі публічно.) Фактично, розмежування земель у запропонованому варіанті, вирішує чи не єдине питання – відсторонення територіальних громад від прийняття участі у вирішенні процедурних питань щодо розпорядження тими територіями, що набудуть статусу державної власності. Паростки проявів подібних явищ уже потихеньку проростають. В Україні, як унітарній державі, на законодавчому рівні цілком достатньо задекларувати дві форми власності на природні ресурси: публічну і приватну. При цьому, публічна форма власності має поєднувати у собі природні ресурси, передані в управління конкретно визначеним органам влади (включаючи і органи місцевого самоврядування), а приватна – власність фізичних та юридичних осіб. Моя пропозиція ґрунтується на тому, що між публічною і приватною формами власності існує разюча відмінність і, напевно, вони потребують окремого законодавчого регулювання. В той же час, “у середині” кожної із зазначених мною форм власності не існує практично жодних відмінностей, за винятком ідентифікації суб’єкта права.

Утверджуючи конституційні права територіальних громад, в тому числі і на землі, вважаю за доцільне (і необхідне, адже – це припис норми закону!), реалізувати на практиці вимогу Земельного кодексу щодо розподілу земель за основним цільовим призначенням на категорії. На рівні закону (враховуючи п.2 ст.19 Основного Закону) необхідно визначити суб’єктів управління землями кожної категорії, та встановити виключний перелік повноважень владних структур щодо володіння і розпорядження земельними ресурсами.

І на завершення. Якщо перестати вважати місцеве самоврядування фурункулом на тілі держави, то розмови про проекти землеустрою щодо формування земель комунальної власності територіальних громад і проекти розмежування земель державної та комунальної власності населених пунктів в унітарній державі взагалі позбавлені змісту.