

13 вересня цього року у стінах парламенту відбулася знакова подія у політичному житті держави – парламентські слухання “Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні”. За результатами слухань Постановою ВРУ від 22.09.05 р. схвалені Рекомендації парламенту, де висловлені бачення законодавчого органу держави сучасного стану земельних відносин, та визначені пріоритети на майбутнє. Зважаючи на не дуже втішні здобутки у сфері реформування земельних відносин, з метою їх суттєвого покращання, Рекомендаціями парламенту пропонується реалізувати низку заходів. На загал – Рекомендації слушні. Проте, на жаль, не позбавлені деяких критичних зауважень.

Проведений на декількох сторінках аналіз сучасного, далеко не ідеального, стану земельних відносин, не дозволяє дати відповідь на елементарно просте запитання: – А чому все це стало можливим? Хто, чи що є причиною невтішних наслідків земельної реформи? Вважаю, такий аналіз, а особливо його результати, якраз і були б доречними. І зовсім не для того, щоб, щонайменше, зіпсувати комусь настрої, а з метою пошуку шляхів виходу із неблаговидної ситуації, та вжиття всіх необхідно-можливих заходів для унеможливлення повторення проявів подібних явищ у майбутньому.

Аналізуючи події минулого, напрошується трохи дивний висновок – розпочинаючи реформування земельних відносин, державні мужі не надали належної уваги питанню необхідності розроблення стратегії земельної реформи. Ми з головою занурилися у вир земельних реформ, не маючи чітких орієнтирів в якому напрямі спрямувати розбурханий, а тому важко- (практично не-) керований процес. Відповідно, не були прораховані моделі можливих, наперед не прогнозованих, а тому і не запланованих, варіантів розвитку окремих складових цілісного процесу земельної реформи.

З цього логічно випливає, що управління реформою не могло бути гнучким, ефективним, цілеспрямованим. Відсутність стратегічного курсу реформ призвела до того, що не управлінці керували реформою, а навпаки, реформа диктувала управлінцям необхідність вчинення певних дій. Але ж в такому режимі важко управляти навіть домашньою господаркою, не говорю вже про справи публічні, а надто – державні.

На жаль, належних висновків у Рекомендаціях не зроблено. Кабінету Міністрів України рекомендується “розробити та затвердити проект Державної програми розвитку земельних відносин в Україні на 2006-2010 роки...”. Ні слова про стратегічний курс земельної реформи, на реалізацію якого і мали би розроблятися різні програми.

Натомість, вустами відповідних чиновників, протягом останніх років суспільство не перестає заколисувати одна і та ж фраза – не вистачає законів?! На цьогорічних парламентських слуханнях знову рекомендовано прийняти близько двох десятків законів. Мабуть хтось вважає, чи принаймні хоче нав'язати суспільству таку думку, що чим більше законів, тим вагоміші результати земельної реформи. А можливо – це дуже тонка спроба заховати від очей громадськості невміння виконувати управлінські функції?

Щоб не склалося враження про автора як палкого прихильника беззаконня, декілька слів про законопроекти, запропоновані Рекомендаціями для розгляду. Аналіз наведеного переліку наводить сум. Так в одному ряді поставлені для розгляду у першочерговому порядку законопроекти “Про державний земельний кадастр”, “Про ринок земель”, “Про державний земельний (іпотечний) банк”. Проте, якщо перший з наведеного переліку закон запізнився років на десять, другий мав би побачити світ в кінці 90-х (як реакція на відповідні Укази Президента України), то третій, зважаючи на ще (на щастя) не відмінений мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення, може рік другий почекати у черзі. Питання про створення земельного (іпотечного) банку важливе і необхідне, але в рамках існуючих реалій сьогодення, це далеко не першочергова справа.

Щодо переліку законопроектів, рекомендованих підготувати та подати до парламенту у наступному році, мушу також висловити деякі зауваження. Зокрема, чинний Земельний кодекс України дійсно регламентує, що порядок використання земель тієї чи іншої категорії визначається законом. Проте там не вказано, що це має бути окремий закон, оскільки кодекс – це і є той самий закон, що регулює, в тому числі, порядок використання земель усіх категорій. Крім того, п. 3.15 Рекомендацій чітко вказує на необхідність “кодифікації земельного законодавства шляхом об'єднання норм існуючих законів, що регулюють земельні відносини, в одному нормативно-правовому акті – Земельному кодексі України” – надзвичайно слушна пропозиція. Не можу зрозуміти, чому такі полярні думки містить єдиний документ у різних своїх частинах.

Інша група запланованих законопроектів щодо правового режиму земель охоронних та санітарно-захисних зон, зон санітарної охорони тощо. Кодексом передбачено, що правовий режим таких земель визначається законодавством України. На сьогодні, законодавче поле, в частині регулювання зазначених вище відносин, не містить прогалин. Чим викликана така нагальна потреба не вдосконалювати норми чинного законодавства, а розробляти нове, при цьому ще й так вільно тлумачити норми чинного Земельного кодексу?

Крім подиву, ніяких інших емоцій не викликає рекомендація розробити законопроект "Про управління землями державної власності". Я б подивився на зазначену проблему трохи ширше, під іншим кутом зору. Поза сумнівом, вартує уваги пропозиція, врегулювати, можливо у окремому законі, відносини щодо державного управління у сфері використання і охорони земель. Актуальним і відкритим залишається питання законодавчого визначення суб'єктів управління, їх повноважень. На мою думку, така пропозиція також трохи (на кілька років) запізнилася в часі.

Однак, в Рекомендаціях питання ставиться в дещо іншій площині. Проблема звужується до управління виключно землями державної власності. Щоправда, де-факто, до завершення процедури розмежування земель державної та комунальної власності, вживати зазначене категорійне поняття немає жодних підстав. Якщо дотримуватися способу мислення авторів запропонованої пропозиції, паралельно необхідно розробляти також законопроект про управління землями комунальної власності?

Кілька слів про розмежування земель за формами власності на державні і комунальні. Маю дещо іншу точку зору на порушену проблему, котру неодноразово висловлював публічно, але думаю тут доречно буде повторитися. Оскільки питання не є таким простим і однозначним, як на перший погляд виглядає, декілька слів для об'рунтувань своєї пропозиції.

На конституційному рівні в Україні задекларовано три форми власності: приватна, державна і комунальна. Земельний кодекс продублював конституційну норму, при цьому зробивши деякі уточнення. Так, суб'єктами права власності приватних земель кодекс визнає фізичних та юридичних осіб. Незважаючи на законодавчо встановлені відмінності процедурних питань щодо набуття та реалізації прав на землі, кодекс, цілком правомірно, штучно не встановлював різних форм власності на землі для фізичних і юридичних осіб.

В той же час і держава, і територіальні громади (як правило) – реалізують право власності через відповідні органи влади. Цілком логічно напрошується висновок про доцільність об'єднати ці (поки-що де-факто не розмежовані) форми власності в єдину – публічну форму власності на землі, оскільки між державною і комунальною формами власності значно більше спільного, ніж відмінного.

Проте, між землями приватної і публічної власності є принципова відмінність, зокрема в частині повноважень суб'єкта права. Так приватна власність на землі передбачає чітко визначену особу (фізичну чи юридичну) як суб'єкта права, який на власний розсуд володіє, користується, розпоряджається своєю власністю. Публічна форма власності не має (і не повинна мати!) конкретно визначеного суб'єкта права, наділеного тріадою повноважень приватного власника. Таким чином, органи влади не є (і не повинні бути!) повноцінними суб'єктами права на публічні землі, оскільки законодавчо вони визнані лише органами управління тими ресурсами, що по праву належать всьому, чи частині (відповідно) суспільства.

На підставі викладеного не бачу (принаймні на сучасному етапі розвитку) ні політичних підстав, ні економічної доцільності, ні екологічної необхідності, ні суспільної потреби здійснювати розмежування публічних земель за запропонованою відповідним законом процедурою. Україна, за Основним Законом, є унітарною державою, не може федералізувати її на рівні кожного села, селища, міста.

Сказане ніяким чином не стосується необхідності чіткого і однозначного розмежування повноважень різних владних структур у питанні управління (а особливо розпорядження) землями публічної власності. Вважаю, що законодавчо визначена процедура вирішення даного питання і Земельним кодексом і законом про розмежування земель не відповідає принципам ефективного управління, раціонального використання та охорони земель.

Крім того, законом передбачено, а Рекомендації продублювали вимогу розробити форму правовстановлювального документа (державного акта), що посвідчує право комунальної власності на землі, хоч завдання це практично не має варіантів вирішення. Тут доречно згадати про наказ Держкомзему України від 04.05.99 р. №43, котрим затверджена Інструкція, якою визначений порядок оформлення державних актів, що посвідчують право на земельні ділянки. Згадана Інструкція вимагає на кадастровому плані земельної ділянки у державному акті, крім іншої інформації, показувати "межі вкраплених земельних ділянок сторонніх землевласників і землекористувачів (додається список)". Думаю не варто пояснювати, що зважаючи на розумні розміри бланка акта, виконати дану вимогу технічно неможливо. Та навіть у разі виконання зазначеної вище умови, державний акт на право комунальної власності на землі, буде актуалізований на відповідну годину конкретної дати, оскільки законодавством дозволено, за встановленою процедурою, трансформувати публічну форму власності на землі у приватну, і навпаки.

З огляду на викладене, мабуть не варто за будь-яку ціну гнати вал законопроектів та, без нагальної потреби, ліпити з них закони, щоб потім ламати голову, як їх реалізувати. Розумніше було б уважно придивитися до чинних законів України, провести належний моніторинг ефективності реалізації конкретних законодавчих норм.

Так, чинним Земельним кодексом передбачено здійснити розподіл земель за основним цільовим призначенням на категорії. В разі реалізації вимог кодексу (з паралельним внесенням незначних доповнень, щодо суб'єктів управління землями кожної категорії та визначенням їх вичерпних повноважень), потреби у розмежуванні публічних земель на різні форми власності не було б. При цьому ми не породжували б жодних політичних проблем, та й економія фінансових ресурсів була б відчутною. Проте ось уже 4 роки зазначена, як і багато інших норм кодексу, залишаються нереалізованими. І що найнеприємніше – ніхто за це не поніс бодай громадського осуду.

Навпаки, наведена в Рекомендаціях, нічим не підтверджена, теза гласить, що "в державі ще не створено достатніх умов для реалізації в повному обсязі вимог Земельного кодексу України". Так і хочеться запитати, якими мають бути "достатні умови" для

практичної реалізації букви Закону, і не лише пересічними громадянами, а і посадовими особами усіх рівнів? І це при умові, що буквально попередній абзац Рекомендацій стверджує: "Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають достатнє законодавче забезпечення щодо здійснення своїх повноважень у галузі земельних відносин..."

В числі основних причин, що стоять на шляху стрімкої ходи земельної реформи, Рекомендаціями визначено, зокрема, "дублювання функцій Державного комітету України по земельних ресурсах іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування"? Доречно нагадати, що згідно Указу Президента України від 14.08.2000 р. котрим затверджене Положення про Держкомзем України, до основних завдань зазначеної інституції віднесено "підготовка пропозицій щодо формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, охорони та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру та забезпечення її реалізації..." Тобто, Держкомзем України, як центральний орган виконавчої влади, наділений повноваженнями достойними такого високого статусу. Як можуть виконавчі комітети сільських чи навіть міських рад дублювати функції центрального органу виконавчої влади, для мене загадка.

В інших пунктах причин (я налічив їх аж 13) вказується також на неналежне фінансове забезпечення заходів земельної реформи; відсутність належної кількості бланків державних актів на право власності на земельні ділянки, тощо.

Щодо неналежного фінансового забезпечення – це не зовсім щиро, кошти з Державного бюджету виділяються і чималі (зацікавлені можуть переконалися, заглянувши у додатки до Держбюджету). Якщо ці кошти використовувати за цільовим призначенням, раціонально і ефективно – можна багато що зробити. (Я замовчую той факт, що лівова частина послуг як фізичним, так і юридичним особам надається на платній основі, а це додаткові і не копійкові надходження.)

Хоча, коштів ніколи не вистачатиме, якщо їх пускати на вітер. Для наочності можна навести приклад з тими ж державними актами. У 2002 році Постановою КМУ (мабуть не з ініціативи уряду?), затверджено нову форму бланка державного акта на право власності на земельні ділянки. Через певний час на місця почали надходити оновлені бланки актів, щоправда в незначних кількостях. Проте бланків старого взірця в регіонах було стільки, що їх напевно вистачило б на всіх потенційних власників земельних ділянок. Я не маю офіційних даних, яку кількість державних актів старого взірця було піддано списанню, але за неперевіреними даними – цифра вражаюча. (До речі, така ж доля спіткала і Поземельну книгу.) Плануючи таким чином витрати, фінансування завжди буде недостатнім.

Рекомендації містять і інші недоречності, приміром, покладання на Президента України функцій контролю за виконанням, та ще й у повному обсязі, норм Конституції, Земельного кодексу, інших нормативно-правових актів з питань земельних відносин?

В одному із виступів Голови ВРУ надзвичайно мудро було відмічено, що потрібно більше уваги звертати на те, чого бажає народ України, а не лише окремі, нехай навіть і вибрані, його представники. Золота фраза. От би тільки взяли її на озброєння у повсякденних трудах усі вибрані і призначені.

На неодноразових зустрічах у регіонах з представниками територіальних громад, мені доводилося вислуховувати безліч проблемних "земельних питань", що виникають на місцях в ході реалізації чинних нормативних актів. На жаль, у Рекомендаціях парламенту вони практично не порушені. Очевидно, парламентські слухання проходили не за принципом пошуку шляхів вирішення практичних проблемних ситуацій, а за якимось іншим сценарієм.

Мабуть уже настала пора переходити від правильних слів до таких же діл. Констатація правдивих фактів – це дуже позитивний момент, проте на сьогодні цього вже замало. Бо кому ж спаде на голову вирішувати проблему, від якої навіть парламент відцурався.

Приміром, у Рекомендаціях нарешті знайшла відображення реальна картина з межами населених пунктів, де зазначено, що "не встановлені межі більшості населених пунктів, що призводить до конфліктних ситуацій при сплаті земельного податку та наданні земельних ділянок громадянам і юридичним особам". Але ж, у такій ситуації, п.12 Перехідних положень кодексу виглядає абсурдним. (Чи можна взагалі допускати подібне у нормах Закону?)

Отже, парламент визнає, що існує невизначеність у повноваженнях щодо розпорядження землями між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Але ж це загальновідомий доконаний факт. Незрівнянно більшою була б користь, якби було прийняте рішення, яким чином у зазначених (як до речі і в багатьох інших) обставинах, мають поступати органи влади на місцях.

Це не перші, і не останні парламентські слухання. Хотілося б надалі, щоб такі заходи проходили у формі науково-практичної конференції, можливо у кількадечному форматі. На подібні заходи вартувало б залучати не лише тих осіб, котрі говорять "правильні слова", але і тих, хто у повсякденному житті безпосередньо вирішує практичні питання у галузі земельних відносин, хто поінформований з реальним (не зовсім солодким), а не прилизаним у звітах, станом у сфері використання і охорони земель... Чим багатшою буде палітра висловлених полярних думок, тим швидше можна буде відшукати істину, котра за народною мудрістю – десь посередині.

Постанова ВРУ хоч і підзаконний нормативно-правовий акт, проте досить високого рангу. Недопустимо продовжувати практику, щоб такий поважний документ, викликав стільки критичних зауважень, адже за кожним словом у ньому – долі мільйонів громадян України.

Західноукраїнського регіонального  
навчального центру  
програми Партнерства громад  
Контакти: 8-050-3712578

Матеріал додано: Сергій Хропот, Львівська обл.  
(15:08 | 14.11.2005)