

ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА (ПОГЛЯД У МАЙБУТНЄ ЧЕРЕЗ АНАЛІЗ МИНУЛОГО)

Сергій Хропот,
доцент НУ "Львівська
політехніка",
тренер ЗУРНЦ
(м. Львів)



Завершується перший етап сучасної земельної реформи, започаткованої понад десятиліття тому. В цій статті зроблено спробу критичного аналізу здобутків, яких ми спромоглися досягнути в ході реформування земельних відносин, а також викладені міркування автора щодо необхідності вирішення (перегляду) деяких питань, спрямованих на якнайшвидше завершення першого і поступове входження в другий етап сучасної земельної реформи.

У переліку найважливіших заходів, у доволі узагальненому вигляді, до першого етапу сучасної земельної реформи я відношу класифікацію, встановлення правового режиму, інвентаризацію земельного фонду держави, запровадження (відновлення) інституту приватної власності на землю, процесів роздержавлення і приватизації земель, зародження інституту захисту непопорушності права приватної власності на землю. Значною мірою перелічені заходи реалізовані на практиці, хоча далеко не в повному обсязі.

Тепер щодо другого етапу земельної реформи. На важким каменем подальшого розвитку земельних відносин є завершення формування і переведення в режим повноцінного функціонування інституту захисту непопорушності права приватної власності на землю, саме на цьому фундаменті тримається вся ринкова економіка.

Нижче будуть порушені лише деякі, на мій погляд, найважливіші, першочергові завдання як на найближчу, так і на більш віддалену перспективу. Сподіваюся, що на другому етапі проведення земельної реформи, розробляючи стратегічні плани на майбутнє, ми будемо більше звертати увагу на колективну думку наукової

спільноти, а тактичні кроки частіше звірятимемо з результатами апробації теорії на практиці.

Історичні корені необхідності реформування земельних відносин покриті пилом десятиліть, однак найвищої гостроти питання досягло в останній чверті минулого сторіччя – колгоспно-адміністративна система господарювання, на найкращих чорноземях світу, довела повну неспроможність бодай прогледувати власний народ. Об'єктивна реальність була єдиною причиною, що викликала у тодішнього керівництва держави необхідність внесення деяких змін з метою покращання ситуації. Можливо, цим і пояснюється той факт, що ні стратегічної мети, ні більш-менш науково обгрунтованих тактичних прийомів проведення земельної реформи (особливо на її початках) не було.

Започатковуючи сучасну земельну реформу в 1990 р., законодавець вважав за достатнє обмежитися лише "косметичним ремонтом" існуючої системи господарювання зі введенням незначних нових (як на той час, прогресивних) елементів. Згодом (під впливом докорінних політичних змін), хоча і досить повільно, але щораз все менше почали вимальовуватися контури значно радикальніших змін. І хоч рух вперед не завжди був рівномірним прискорений, все ж у нове тисячоліття Україна вступила як держава, що не тільки декларує, але і робить реальні кроки на шляху до запровадження ринкових методів господарювання, зокрема в аграрному секторі економіки.

Беззаперечним є той факт, що попри всі негаразди і наявні недоліки, нам вдалося пройти десятилітню дорогу радикальних соціальних змін (фактично – перехід від тотальної планової системи господарювання до, в першому наближенні, ринкової) мирним шляхом. Вважаю це найвищим досягненням і надбанням усього українського народу, надбанням, якому поки що не надано належної оцінки як українськими, так і зарубіжними аналітиками.

До таких же надбань у сфері земельних відносин я відношу ще одну подію – повне й остаточне утвердження інституту приватної власності на землю в новітній історії України.

Але чи завжди поступ вперед був везений, а кожний крок ретельно вивіреним? Я, на жаль, не можу дати ствердної відповіді. Спробую обґрунтувати такий невтішний висновок, не ставлячи за мету будь-кого критикувати чи висловлювати недооцінку чийогось внеску в процеси реформування земельних відносин. Сподіваюся, що моє незалежне і неупереджене дослідження дасть змогу під іншим кутом зору поглянути на пройдений шлях.

Оскільки, за різними показниками, Україна є великою сільськогосподарською державою, насамперед декілька слів про землі сільськогосподарського призначення. За загальнопоширеними статистичними даними, в ході земельної реформи, шляхом паювання земель КСП, понад 6,5 млн. селян (громадян України) набули права на земельну частку (пай). Факт, безперечно, позитивний, та й цифра справляє враження в будь-якій звітності. Проте, на мою думку, в процесі паювання КСП було допущено ряд недоречностей, і на деякі з них я хочу звернути увагу.

Внаслідок паювання було порушено основний конституційний принцип соціальної справедливості, а саме – рівності прав громадян перед законом незалежно від місця проживання. Пікантності ситуації додає ще й той факт, що допущене непорозуміння виникло в результаті нехтування буквою закону. Адже, аналізуючи норми Земельного кодексу України (ЗКУ) в редакції від 13.03.92 р., неважко дійти висновку, що нормами закону громадянам України було надано право безоплатної приватизації земель загальною площею 1 га. І, як на мене, ця норма була оптимальною.

Земельні ділянки площею понад встановлену норму мали б надаватися в користування (передаватися у власність) за цивільно-правовими угодами (вважаю, що за такою схемою держава мала можливість погасити левову частку боргу перед громадянами). Але ми пішли іншим шляхом і, як наслідок, допустили нічим не обґрунтоване подрібнення цілих сільськогосподарських угідь. Розмір середньої земельної частки (паю) (не має значення, в яких одиницях його вимірювати) навіть у сусідніх селах одного регіону відрізняється в кілька разів. Якщо ж порівняти густонаселені і малоземельні західні регіони держави зі східними – контраст буде ще більш різким.

Ще одна обставина, на котру хочу окремо звернути увагу. Не можу зрозуміти, яку "стратегічну" мету ставлять перед собою автори різноманітних коментарів до ЗКУ в редакції від 25.10.2001 р., широко пропагуючи

курс на підтримку створення і ведення особистого селянського господарства, основним засобом виробництва котрого якраз і є земельна частка (пай). З цього приводу в мене є лише одне запитання до фахівців-аграріїв: чи хтось робив наукове обґрунтування рентабельності ведення селянського господарства на землях площею 1-2 га, чи навіть 4 га (середній – у межах держави – розмір земельної частки)? (Я вже й не згадую про дотримання елементарних агротехнологічних правил, чи природоохоронних заходів). Як на мене, господарюючи на таких площах, зайве говорити не тільки про ведення більш-менш ефективного товарного сільськогосподарського виробництва, ба навіть на натуральне не варто покладати великі надії. Але ж від натурального виробництва розвинуті країни світу відмовилися декілька століть тому.

Вважаю, що підтримка курсу на зархочення до створення особистих селянських (карликових) господарств є помилкою, оскільки це шлях до повного занепаду українського села.

І все ж, незважаючи на викладене, вважаю будь-які розмови щодо нелегітимності нормативної бази, за якою було проведено паювання, на сьогодні безпідставними. Керуватись потрібно не вчорашнім днем. Процеси набули вже незворотного характеру, а тому, в масштабах держави, необхідно докласти максимум зусиль, щоб довести їх до логічного завершення. Це зовсім не означає, що процес має проходити в некерованому режимі, але внесені відповідні тактичні зміни не можуть порушувати визначену раніше стратегічну мету (нормативні акти не мають зворотної дії в часі).

Завершивши процедуру паювання земель, ми отримуємо можливість переходу до реалізації одного з найважливіших завдань другого етапу сучасної земельної реформи – консолідацію земель сільськогосподарського призначення. Наголошую, не насильницька колективізація, а науково обґрунтована, економічно виправдана, соціально схвалена і сприйнята кожним власником земельної ділянки ідея добровільного об'єднання масивів сільськогосподарських угідь. Свідомо не загострюю увагу, на яких правових засадах може бути проведено об'єднання земель, оскільки, по-перше, не виключаю багатоваріантності; по-друге, це не моя, чи будь-кого іншого, окрім власника земельної ділянки, компетенція вирішувати її долю; по-третє, якщо провести багатофакторний аналіз, мимоволі напрашується висновок, що єдиного рішення в масштабах держави бути просто не може.

Але чи має процес консолідації земель проходити стихійно? Однозначно – ні. Об'єднання земель має відбуватися під пильним оком і охороною держави, хоч функція державного управління може носити виключно консультаційно-рекомендаційний характер і здійснюватися шляхом створення відповідної нормативної бази. До найменших дрібниць має бути визначена процедура та створена методична база для можливих варіантів розвитку. За будь-яких обставин до власника земельної ділянки не може застосовуватись жодних елементів насилля. Це тривалий і складний еволюційний процес, котрий має проходити за сприяння, цілковитої підтримки і жорсткого зовнішнього контролю з боку держави. Всі суб'єкти земельних правовідносин, залучені до процесу консолідації земель, повинні отримати специфічні правові механізми захисту свого права, не порушуючи, в той же час, чужого права.

Передумовою запропонованого процесу має бути розробка, на засадах дотримання найновіших досягнень технології аграрного виробництва, стандарту мінімальної земельної ділянки, розмір якої дозволяє вести рентабельне селянське (фермерське, чи як зазвичай інакше назване) товарне господарство. Можливо, для різних регіонів та залежно від спеціалізації господарства розміри мінімальної земельної ділянки будуть різні, але така земельна ділянка повинна бути нормативно визнана як неподільна.

Декілька слів про інші категорії земель. Чинне земельне законодавство дещо по-іншому встановлює класифікацію земель, змінюючи при цьому як їх зовнішнє оформлення, так і внутрішній зміст. Так, наприклад, замість категорії земель населених пунктів введено категорію *земель житлової та громадської забудови*. Мабуть у цьому є сенс, адже, за попередньою класифікацією, у складі категорії земель населених пунктів були наявні земельні ділянки, віднесені до інших категорій (практично усіх). Нововведена категорія земель житлової та громадської забудови має зовсім інше змістове наповнення, що дозволяє однозначно застосовувати термін "цільове призначення земельних ділянок" в даній категорії. На жаль, ні ЗКУ, ні інші нормативні акти не дають чітких правових механізмів щодо розмежування земель населених пунктів згідно затвердженого класифікатора, як і не визначають правових наслідків непровадження такої процедури.

З огляду на суттєві нововведення в чинному земельному законодавстві, деякі вирішені раніше, питання потребують перегляду. Так, наприклад, є потреба по-но-

вому оцінити вагу терміну "межа населеного пункту", визначити правомірність застосування результатів виконавчої нормативної грошової оцінки земель населеного пункту щодо земельних ділянок, віднесених на сьогодні до різних категорій. Частково, а, можливо, і в повній мірі, ці питання знайдуть своє вирішення після комплексного розроблення і втілення на практиці допінгових правил, в результаті чого має бути більш чітко вирішене питання щодо цільового призначення і функціонального використання земель, а також доцільності використання земельних ділянок у населених пунктах з точки зору містобудівної цінності території. (Взагалі, поняття "цільове призначення" і "функціональне використання" потребують більш чіткої нормативної аргументації, оскільки правомірність застосування їх на практиці не завжди є адекватною).

В ряді випадків, під час вчинення цивільно-правових угод, виникають труднощі через відсутність поняття стандарту мінімальної земельної ділянки певного функціонального використання.

Вважаю, на часі є розробка нормативної бази щодо права на одно- і багаторівневе (по вертикалі) використання земельної ділянки в населеному пункті.

Практично відсутнє нормативне наповнення інституту сервітутного права.

Введений інститут набувальної давності також потребує аргументованого нормативного роз'яснення. Ідея взагалі хороша і, мабуть, десь необхідна, але ж правові засади, як і механізм реалізації права не визначені. А між тим, дана норма може породити немало клопоту, особливо в містах, де і без цього доволі проблем у галузі земельних відносин. (До слова. Якщо в п.6 Постанови ВРУ від 18.12.90 р. і без того не було встановлено правових наслідків його невиконання, проте хоча б кінцевий термін був визначений (неодноразове перенесення його – предмет окремої розмови), то запровадження інституту набувальної давності позбавляє змісту дану правову норму. Така практика, як на мене, не сприяє виробленню у громадян звички законності).

Досі невизначеною в правовому полі є доля земельних ділянок (зокрема у містах), розмір котрих перевищує норми безоплатної приватизації. Мені особисто доводилося зустрічати в різних регіонах держави з десятком варіантів практичного вирішення цієї проблеми, проте я залишу їх без коментарів. Не вважаю дані підходи

неприйнятими в принципі, але правомірність їх застосування викликає сумніви.

Нормами ЗКУ від 25.10.01р. реабілітований (цілком заслужено) термін "нормативна грошова оцінка земель". Її результати використовують для нарахування земельного податку. Вважаю це більш ніж серйозною підставою необхідності розробити якщо не досконалу, то принаймні не тимчасову, єдину методику проведення нормативної грошової оцінки земель усіх категорій. Методику експертної грошової оцінки земельних ділянок також не зайве було б переглянути з метою наближення її змісту до вимог міжнародних стандартів оцінки.

Законом визначено, що землі кожної категорії (за винятком земель оборони) можуть перебувати у державній, приватній та комунальній власності, але процедура набуття права приватної власності не визначена (маю на увазі земельні ділянки тих категорій земель, котрі до набуття чинності ЗКУ перебували виключно у публічній власності).

Перелік питань у сфері регулювання земельних відносин, вирішення яких потребує законодавчого вдосконалення, мабуть, не може бути вичерпним. До того ж, життя постійно породжує нові проблеми, котрі вимагають оперативного реагування. Але фактичні зміни в характері суспільних відносин, що відбуваються на регіональному (локальному) рівнях, не завжди набувають загальнонаціональної ваги, залишаючись специфічною особливістю даного регіону.

Таким чином, ми підходимо до найбільшого питання сучасної земельної реформи – визначення повноважень різних гілок публічної влади в сфері управління земельними ресурсами. Аналіз історії розвитку даного питання показує чітку тенденцію зростання ролі і впливу на процеси реформування земельних відносин органів державної виконавчої влади, натомість органи місцевого самоврядування (ОМС) втрачають навіть ті позиції, що мали радянські ради. Так, Постановою ВРУ від 18.12.90 р. "Про земельну реформу", як, зрештою, і ЗКУ в редакції від 13.03.92 р., повноваження щодо реалізації запланованих заходів реформування земельних відносин покладалися на ради. Проте, в ході подальшого історичного розвитку, нормативно-правові акти (в переважній більшості – підзаконні) головною рушійною силою управління процесами реформування земельних відносин на перший план висувають тандем місцевих держадміністрацій з регіональними структурами Держкомзему.

Пояснення таких юридичних фактів знайти можна – невтручання державної влади в діяльність місцевого самоврядування. Але ж, з одного боку, згідно закону, ОМС можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, з іншого – місцевому самоврядуванню держава гарантувала право на реальну здатність вирішувати питання місцевого значення.

Я виділив дане питання як одне із найскладніших у ході сучасної земельної реформи, хоч взагалі – це зовсім інша галузь права. Але я переконаний, що без вирішення питання щодо чіткого розмежування повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування в галузі земельних відносин значних успіхів від земельної реформи очікувати марно. На загальнодержавному рівні має розроблятися виключно стратегія розвитку, але визначати конкретні тактичні кроки, одноманітні для всіх регіонів, і недоцільно, і непотрібно. Україна є досить великою державою, котра об'єднує різні регіони, з чітко вираженими регіональними (локальними) особливостями. Публічне управління конкретними суспільними відносинами, керуючись концептуальними засадами державної політики та враховуючи регіональні (локальні) особливості, найповніше можуть реалізувати органи місцевого самоврядування. З метою запобігання можливим зловживанням місцевими держадміністраціями мав би проводитися дієвий оперативний контроль.

Це законодавчо закріплені повноваження названих гілок влади. Так, законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад віднесено, зокрема, питання регулювання земельних відносин. Мабуть названі повноваження поширюються на територію всієї ради, а не лише на населений пункт.

До відання виконавчих органів місцевих рад у сфері регулювання земельних відносин законом віднесено: реєстрацію суб'єктів права власності на землі, видачу правовстановлюючих документів на земельну ділянку, організацію і ведення земельно-кадастрової документації, вирішення земельних спорів тощо.

До компетенції місцевих держадміністрацій, як Основний Закон, так і Закон України "Про місцеві державні адміністрації" відносить забезпечення виконання Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Крім того, на них покладені повноваження здійснювати державний контроль за раціональним використанням і охороною природних ресурсів.

Не хай, норми ЗКУ в редакції від 28.10.01 р. дозволяють виключити ілюзорні права власності в галузі земельних відносин, значить ж – не на користь органів місцевого самоврядування, і це не може не викликати занепокоєння. Різниця один крок вперёд до децентралізації влади, ми б дали реально відкрити два кроки назад в бік (централізації).

Детальний аналіз минулих подій може викликати інтерес тільки від небажаних ризиків у майбутньому, але дивлячись ми повинні виходити, хочаби тільки тим можна розглядати всі надії і об'єднання. На мою думку, першочерговим завданням є перегляд ілюзорних прав власності в галузі земельних відносин і приведення їх у відповідність до Конституції України. На державному рівні слід прийняти позитивне рішення про розмежування земель державної й комунальної власності не за принципом "у межах" та "поза межами населеного пункту", а визначити, що всі землі в межах території ради, за винятком земель приватної форми власності та земельних ділянок, що не підлягають роздержавленню і приватизації (згідно відкритого паролку), є землею комунальної власності.

За великим рахунком, на весь земельний фонд держави поширюється суверенітет України в частині державного управління (я уся стратегічних напрямках перспектив розвитку). Отже, не відокремлюючи дослідження юридичної природи терміну, право власності на землі можна розглядати як визначення за конкретним суб'єктом гарантованого державою права володіння, користування і розпорядження земельною ділянкою лише в тих межах, що визначені законом. Вважаю за доцільно визначити окремим нормативним актом зміст конституційної норми щодо перебування земель під особливим охороною держави, а також правоздатності всіх суб'єктів права власності на землі.

Варто залишити (а можливо, й посилити) законодавчо визначені, контрольні функції в галузі земельних

відносин за місцевими держадміністраціями, натомість виключити їх від розпорядчих функцій як об'єктивних (і не власних) для даної структури.

Слід негайно, раз і назавжди, відмовитися від практики встановлення плану продажу земельних ділянок. Органи місцевого самоврядування повинні мати право продажу земельних ділянок, але це право ніяк не повинно стосюватися з обов'язком. На державному рівні, як невідкладно, має бути чітко і однозначно вирішено питання, на які витрати стати можуть бути спрямовані кошти, отримані від продажу земельних ділянок.

Вчора на Засіданні Західноукраїнського регіонального національного центру мені пощастило провести вибірочний семінар з питань нормального забезпечення землеустрою міст у всіх десяти заходах та двох підпунктах (Херсон, Миколай) міста. Саме тому даний матеріал – результат власного аналітичного дослідження, але, мабуть, це більшою мірою – це крик душі численних учасників семінара, з котрими я маю нагоду працювати. Обсяг публікації, на жаль, дозволить звернути увагу далеко не на всі порушені в ході семінара питання.

Мені не вдалося виділити якусь одну проблему, вирішення якої додасть імпульсу розвитку сучасної земельної реформи, оскільки всі аспекти цього багатогранного процесу настільки взаємопов'язані, що неврахування бодай одного порушить цілісність всієї системи. Без розробки детальної комплексної стратегії розвитку сучасної земельної реформи з визначенням конкретної кінцевої мети, без встановлення і дотримання хоча б приблизних часових рамок запровадження практичних заходів годі очікувати суттєвого покращення не тільки результатів роботи агропромислового комплексу, але й усієї економіки держави. Вважаю необхідним наголосити, що в ході подальшого розвитку земельної реформи необхідно значно більше уваги приділяти питанням захисту національних інтересів і безпеки України.