

Р. Панас, С. Хропот

Національний університет "Львівська політехніка"

ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА: ЗДОБУТКИ І ПЕРСПЕКТИВИ

© Панас Р., Хропот С., 2007

Выполнены исследования достижений современного этапа земельной реформы. Предложены стратегические цели дальнейшего развития земельной реформы.

In virtue of analyse of achievements of contemporary stage strategic problems of land reform development were suggested.

Постановка проблеми. Започаткована в 1991 р. сучасна земельна реформа, як складова частина економічної реформи у державі [1] наразі не досягла своєї досконалості і довершеності. На нашу думку, однією із причин такого стану, не в останню чергу, є відсутність чітко визначеної і скоординованої державної стратегії реформування земельних відносин, як узагальнюючої концепції, моделі досягнення поставлених цілей. Стратегія реформування земельних відносин, крім іншого, має визначати тенденції і закономірності розвитку сучасної земельної реформи, формувати окремі етапи та сценарії їх розвитку для досягнення конкретно поставленої мети.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання щодо розвитку сучасної земельної реформи порушені у публікаціях Даниленка А.С., Добряка Д.С., Кривова В.М., Саблука П.Т., Третяка А.М. та інших. Зокрема, згадані вище автори зосереджують увагу на недостатній ефективності окремих заходів реформування земельних відносин та, як наслідок, породжених реформою цілої низки проблем як в площині економіко-правового регулювання, так і соціально-екологічних наслідків.

Постановка завдання. На основі аналізу деяких наслідків реформування земельних відносин запропоновані стратегічні напрями подальшого розвитку сучасної земельної реформи.

Виклад основного матеріалу. Аналіз історичного досвіду реформування земельних відносин показує, що зазначені реформи завжди відбувалися на тлі політичних передумов. Особливість сучасної земельної реформи в Україні обумовлюється ще й тим, що реформування земельних відносин розпочалося і проводиться паралельно із реформуванням політичного устрою держави. Звісно, такі рівновеликі як за змістом, так і за масштабами реформи, що проходять в одному просторово-часовому вимірі, не можуть не справляти взаємного впливу одна на одну. Тому, на перебіг процесів земельної реформи нерідко накладався відбиток політичної складової. При цьому, політична доцільність скерування земельної реформи на конкретному історичному етапі розвитку держави, не завжди підкріплювалася висновками наукових аргументів, чи результатами апробації теорії на практиці.

Через відсутність стратегії розвитку земельної реформи, у державі не було створено передумов для налагодження системного підходу в сфері державного управління земельними ресурсами. В сферу управління були залучені лише окремі елементи цілісної системи, але в силу їх (елементів) неузгодженості, система не запрацювала як єдиний механізм і, звісно, не могла дати відчутного позитивного ефекту.

Відтак, поставлені завдання щодо реформування земельних відносин виконані сьак-так, та й то лише в частині роздержавлення і приватизації земель. Результатом реформування земельних відносин є суттєве збільшення кількості землевласників і землекористувачів. Так, за [2] їх кількість збільшилася з 0,8 млн. до більше ніж 23 млн. Однак це чи не єдиний позитив сучасної земельної реформи.

В процесі проведення земельної реформи було допущено, на наш погляд, низку негативних моментів: подрібнення цілісних масивів сільськогосподарських угідь; недотримання науково обґрунтованих технологічних вимог ведення агробізнесу; недосконалість в організації територій (як сільгоспугідь, так і населених пунктів); погіршення стану екологічної безпеки тощо. На державному рівні недостатньо уваги приділялося питанню раціонального використання і охорони земель.

В свою чергу це обумовило, зокрема, надмірне розширення площі ріллі на схилових землях, що призвело до порушення екологічно збалансованого співвідношення ріллі, природних кормових угідь, лісів та водойм. Це негативно позначилося на стійкості агроландшафтів і зумовило значне навантаження на екосферу. Понад 0,4 млн. гектарів полезахисних лісових смуг, які сприяють збереженню та підвищенню родючості близько 13 млн. гектарів ріллі, не закріплені за землекористувачами [3].

Структура і екологічна незбалансованість земельного фонду істотно погіршує ефективність виробництва та охорону земель, природну здатність ґрунтового покриву до самовідновлення. Прогресуюче погіршення якісного стану земель, зниження родючості ґрунтів створюють реальну загрозу як для довкілля взагалі, так і для вирощування екологічно чистої сільськогосподарської продукції, зокрема [4]. Проте при розробці проектів землеустрою щодо організації територій новостворених агроформувань, практично не проводиться їх ґрунтово-агроекологічна оцінка. Як наслідок, спостерігається значне антропогенне навантаження на агроландшафти, а коефіцієнт екологічної стабільності в межах території України не перевищує 0,41, що характеризує землекористування як стабільно нестійке [2].

Оцінюючи політичну складову суспільних перетворень протягом цього ж періоду, можна констатувати, що на міжнародній арені Україна утвердилася як суверенна і незалежна держава, яка розвивається на засадах дотримання демократичних цінностей. Сучасна Україна поступово входить в етап політичної стабілізації і подальшого розвитку інститутів громадянського суспільства.

Відтак, перший етап сучасної земельної реформи (етап радикальних, швидких, подекуди не в повній мірі логічних заходів масового роздержавлення і інтенсивної приватизації земель) поступово наближається до свого логічного завершення. Реформування земельних відносин на сьогодні перебуває в стані переходу від першого до другого етапу реформування. Отже, з метою уникнення в майбутньому недоліків минулого вже сьогодні необхідно приступати до розроблення стратегії розвитку земельної реформи на наступному її етапі.

На нашу думку, до основних завдань наступного етапу сучасної земельної реформи, поряд із забезпеченням конституційного принципу непорушності права приватної власності на земельну нерухомість, необхідно визнати впровадження на практиці комплексу заходів з охорони і раціонального використання земель усіх категорій як власниками землі, так і землекористувачами.

З метою забезпечення прогнозованого поступу земельної реформи необхідно розробити і затвердити (бажано законом України) стратегічну програму реформування земельних відносин з визначенням мети та очікуваних результатів, бодай приблизних термінів реалізації окремих етапів, встановити індикатори результатів моніторингу практичного втілення передбачених програмою заходів.

Вважаємо, що в число стратегічних цілей подальшого реформування земельних відносин необхідно включити наступне:

1. Невідкладно реалізувати на практиці законодавчу норму [5] щодо розподілу земельного фонду держави на категорії за основним цільовим призначенням. В розрізі кожної категорії, на основі зонування, встановити вичерпний перелік допустимих функцій використання земельних ділянок. В основі вирішення питання щодо можливості зміни категорії земель пріоритет екологічної безпеки має превалювати над можливим (чи удаваним) економічним зиском.

2. Удосконалити (переосмислити) політику державного управління у сфері використання і охорони земель. Система органів державного управління має включати як вертикально

субординовану трирівневу підсистему, так і горизонтально розгалужену підсистему не підпорядкованих один одному органів, що функціонують на засадах галузевого розмежування повноважень. Компетенція державного органу, наділеного правом розпорядження земельними ділянками публічної власності, віднесеними до конкретних категорій, має бути виключною.

3. Провести дискусію з залученням широкого кола зацікавлених осіб щодо наявних і необхідних законодавчих актів у галузі земельного права. Предметом обговорення має бути повнота і досконалість нормативної бази, виявлення прогалин законодавчого регулювання конкретних земельних відносин. При цьому, запозичений досвід інших держав має бути трансформований в першу чергу до реалій унітарної держави і, звичайно ж, враховувати як національні, так і регіональні особливості України.

4. Розробити нормативно-методичну базу консолідації земель сільськогосподарського призначення. Зasadничі принципи консолідації земель мають передбачати вирішення двоєдиного завдання: з однієї сторони – економічна зацікавленість власників земельних ділянок, з іншої – створення сприятливих умов для запровадження сучасних агротехнологій під час організації товарного сільськогосподарського виробництва. Крім того, консолідація земель має відбуватися за умови жорсткого дотримання нормативів щодо оптимального співвідношення загосподарених земель та земель, що перебувають у природному стані. З метою забезпечення сталого землекористування сільськогосподарські угіддя слід облаштовувати і переводити на агроландшафтний шлях розвитку [4], і це чи не найважливіше завдання подальшого реформування неурбанізованих територій.

5. Забезпечити порядок використання територіальних ресурсів урбанізованих територій на основі норм містобудівного законодавства з дотриманням вимог екологічно безпечних нормативів і стандартів. Під час вирішення будь-яких земельних питань урбанізованих територій в першу чергу слід забезпечувати збереження природної здатності екосистеми до самовідновлення. Не менш важливим є збереження унікальності ландшафтного простору, зменшення антропогенного впливу населених пунктів на довкілля.

6. Необхідно розробити і затвердити стандарти мінімальних земельних ділянок різного функціонального використання (така земельна ділянка за будь яких обставин має визнаватися неподільним майном). Бажаним є також встановлення оптимальних розмірів земельних ділянок для реалізації конкретних бізнес-проектів.

7. Запровадити повномасштабне державне регулювання ринку земель. На рівні законодавчих норм встановити вичерпний перелік обмежень щодо ринкового обороту земельної нерухомості. Забезпечити публічний характер процедури переходу прав на земельну ділянку.

8. Розгорнути широку роз'яснювальну кампанію щодо охорони і раціонального використання земель, необхідності формування екомережі як однієї з найважливіших передумов забезпечення сталого, екологічно збалансованого розвитку держави, ефективного механізму для збереження ландшафтного біорізноманіття.

9. Виключити (максимально обмежити) вплив суб'єктивного чинника політичного втручання на подальше реформування земельних відносин. Для цього, опіку земельною реформою доцільно передати в руки громадськості. Як варіант практичної реалізації запропонованого, вважаємо за необхідне створити громадську організацію (громадську раду) куди б входили представники науки, практики, ЗМІ тощо. Повноваження громадської організації (громадської ради) мають охоплювати щонайменше питання моніторингу земельної реформи, обґрунтування необхідних коригувань окремих складових реформи, внесення пропозицій щодо затвердження (внесення змін до існуючих) нормативів і стандартів у галузі земельних відносин. Узагодження пропозицій громадської організації (громадської ради) має відбуватися через відповідні рішення компетентних органів влади.

Висновок. Затяжні процеси, породження негативних проявів окремих складових сучасної земельної реформи, на наш погляд, є наслідком недосконалого законодавчого регулювання та організації її практичної реалізації. Підходи до регулювання земельних відносин, що перебувають

у процесі реформування, державне управління земельною реформою потребують переосмислення і видозміни.

1. *Постанова Верховної Ради України від 18.12.1990р. "Про земельну реформу" /www.rada.gov.ua.*
2. *Третьяк А.М. Землевпорядне проектування: Теоретичні основи і територіальний землеустрій: навчальний посібник. – К.: Вища школа, 2006.-529с.*
3. *Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2006 р. N 208-р "Про схвалення Концепції реформування та розвитку лісового господарства" /www.rada.gov.ua.*
4. *Кривов В.М. Екологічно безпечне землекористування Лісостепу України. Проблема охорони ґрунтів. – К.: Урожай, 2006. – 304 с.*
5. *Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III / www.rada.gov.ua*