

Про стратегію земельної реформи

Політичні баталії, що останніми часами збурюють суспільну думку, відсувають на задній план украй небезпечні прояви наслідків сучасної земельної реформи.

Про необхідність стратегічного планування

Оскільки реформування земельних відносин зачіпає інтереси абсолютно всіх громадян держави, мабуть, було б доцільно (чи то пак – обов'язково!?) поцікавитися їх думкою щодо цього. Зрозуміло, що інформацію про стратегію окремого бізнесу мають знати лише певні особи, але стратегія розвитку територіальної громади не може бути таємною.

Напередодні парламентських слухань (вересень 2005 р.) стосовно питань сучасної земельної реформи через мас-медіа я спробував з'ясувати думку про предмет розмови представників органів місцевого самоврядування. Як і варто було очікувати, результати значно відрізнялися від офіційної точки зору. Не нав'язуватиму думки, що мої респонденти стовідсотково мають рацію. Проте, по-перше, вони мають право на власну думку; по-друге, висловлені побажання та сподівання потрібно адекватно враховувати.

Акцептуючи на стратегії земельної реформи, доречно нагадати, що першими реальними кроками до змін в Україні стали пілотні проекти, фінансовані з-за кордону. Донори заслуговують подяки, чого, на жаль, не можна сказати про вітчизняних можновладців.

По-перше, ефективність схожих проектів надзвичайно низька, практично нульова. По-друге, і це вже серйозніше, пропозиції іноземних експертів що робити сприймали як істину в останній інстанції.

Узагалі експертів категорично заборонено визначати що робити. Це винятково прерогатива громади. Роль експерта обмежується питанням як зробити.

Створюється враження, що не посадові особи керують процесами реформування, а навпаки, розбурхана земельна реформа диктує умови та поведінку органів управління. Оскільки це неприродно, система будь-коли може вибухнути. Наголошую, йдеться не про технічну, а про соціальну систему, а, отже, наслідки її руйнації можуть набути апокаліптичного характеру.

Про деякі наслідки некерованої реформи

Через відсутність стратегії її розвитку в державі немає системного підходу у сфері державного управління земельними ресурсами. Залучено тільки окремі елементи цілісної системи, але через неузгодженість цих складників система не працює і, звісно, не дає відчутного ефекту.

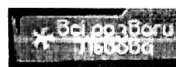
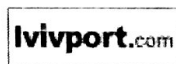


ЕВРОГОТЕЛЬ



Львів
вул.Тершаковців 6-а
телефон 2424002

ПАРТНЕРИ



А нормативно-правове регулювання реформи? “Динаміка” земельного законодавства, колізійні норми, різнобій законодавчих норм галузі земельного й інших галузей права, що регулюють земельні відносини... І все це за умови, що хтось готує проект, обґрунтовуючи потребу нормативно-правового акта, хтось його рецензує, проводить юридичну експертизу і... на всіх стадіях схвально оцінює акт.

Саме це і стало фундаментом для, на мій погляд, деяких помилкових політичних рішень. Так, згідно з перехідними положеннями чинного Земельного кодексу України, правом розпорядження землями публічної власності в межах населених пунктів наділені органи місцевого самоврядування, а поза межами – відповідні органи виконавчої влади. А постанова парламенту справедливо констатує, що “не встановлені межі більшості населених пунктів, що призводить до конфліктних ситуацій при... наданні земельних ділянок громадянам і юридичним особам”.

Щодо форм власності. В унітарній державі цілком достатньо було б на законодавчому рівні задекларувати дві форми власності – приватну та публічну. Адже між ними є разюча відмінність, отже, вони потребують окремого законодавчого регулювання. Поза тим, усередині кожної з цих форм власності немає практично жодних відмінностей, за винятком ідентифікації суб’єкта права.

Якщо так, то чи була нагальною потреба закону України “Про розмежування земель державної та комунальної власності”? Фактично розмежування земель у запропонованому варіанті вирішує чи не єдине завдання – відсторонення територіальних громад від розпорядження територіями, що набудуть статусу державної власності.

Натомість розподіл земель на категорії за основним цільовим призначенням і визначення допустимого функціонального використання земель у кожній категорії, визначення суб’єктів управління землями кожної категорії, їх повноваження – вкрай необхідна й обумовлена законом робота, але до неї руки не доходять.

Приміром, поглянути хоча б на сферу приватизації землі. Висловлюючись алегорично, регуляторну політику держави в цій царині можна охарактеризувати так: місцевим урядникам наказали “знищити групу ворожих танків, і на це видали... одну петарду”. Тож місцеві чиновники “вели бій” на свій розсуд.

Логічніше було б спершу розробити стратегію земельної реформи, створити теоретичну модель шляхів її розвитку, провести вибірково апробацію, уточнити неузгоджені моменти – і відтак братися до реформування галузі.

Приватизація сільськогосподарських угідь – окрема розмова, бо тут подибуємо суцільні огріхи, а отже, звідси – одна із загроз безпеки України.

Не можна не погодитися з тими, хто боронив скасування мораторію, адже це сприятиме консолідації землі. Звісно, це вкрай потрібно для земель сільськогосподарського призначення, оскільки безпідставно подрібнені цілісні масиви угідь деградують і занепадають. Але не варто братися за консолідацію земель так же бездумно, як, зрештою, і до їх подрібнення. Консолідацію не можна сприймати за зворотну паювання дію – це соціально-політичний і економіко-правовий процес, регульований, керований і контрольований державою. А чи готова на це сама держава?

Продаж земель несільськогосподарського призначення заради налагодження процесу започаткували вже давненько – 1993 року. Вартість землі мали визначати на підставі експертної грошової оцінки. Проте лише в червні 1999 р. уряд “дали знати”, що таке експертна грошова оцінка. За таких обставин

Как к
прор
в «Д



Львівський ФК

РЕКЛАМА

поведінка учасників ринку земель не могла в принципі бути зразковою.

Далі – більше. Указ Президента України 2000 року передбачав надходження коштів від продажу земельних ділянок публічної власності в розмірі не менш ніж один відсоток консолідованого бюджету держави. При цьому вартість земельної нерухомості, яку планово мали продавати, нікого не цікавила. І це – системні помилки, характерні для всіх регіонів держави. Варто проаналізувати статистику продажу ділянок у межах певних територій, запевняю, результат вийде цікавий.

Та все ж вершиною стала пропозиція (чи зобов'язання?) закону про держбюджет на 2006 рік (як і на цей) продавати об'єкти нерухомого майна, котрі підлягають приватизації, разом із земельними ділянками, на яких розташовані об'єкти.

Можливо, я чогось не розумію, але зазвичай добрий газда так прагне позбутися неліквіду, в якого ще й термін реалізації збіг. А тут – “основне національне багатство” держави. Обґрунтовуючи потребу процедури продажу земельних ділянок “на здачу”, громадськість безпардонно обдурювали. Мовляв, інакше “земля зависне”. “Зависло” банальне беззаконня. Нагадаю і тим, хто пише закони, і тим, хто має дотримуватися їх, що “приступати до використання земельної ділянки без документа, що посвідчує право на неї, заборонено”.

До того ж чинне законодавство зовсім не вимагає використовувати земельну ділянку лише на праві власності. Інститут оренди землі – “недорозвинений”, і не в останню чергу через штучне стимулювання процесів платної приватизації земельних ділянок. Закон встановлює, що власник нерухомого майна має право на викуп земельної ділянки, проте не зобов'язує це право реалізувати.

На моє переконання, для продуктивного бізнесу оренда землі навіть прийнятніша, ніж приватна власність на неї. Бізнес є мобільним – у часі та в просторі, тож орендар, порівняно із власником, значно вільніший у вчинках. Щоправда, за умови реальної вартості землі та розумних ставок орендної плати. Однак наша мова про підприємців, бо спекулянтам, що наживаються, перепродуючи державні ресурси, таке не годиться.

Очевидним наслідком ажіотажного продажу земельних ділянок для забудови стало неадекватне, нерегульоване державою зростання цін на житлові та нежитлові приміщення. Крім правових колізій, тут на додаток бачимо ще й грубе порушення забудовниками містобудівних, санітарних і протипожежних норм, нехтування вимогами екологічної безпеки тощо.

І спробуй наголошувати, що конкурентний продаж права на забудову значно ефективніший: і за гроші, і (що ліпше та прозоріше!) за визначену частку від сумарної площі забудови. Така процедура, на відміну від традиційної, приносить більше користі для громади, до того ж не породжує правових казусів.

Вважаю, що продаж земельних ділянок публічної власності для бізнесу назагал мали б проводити лише під інвестиційні зобов'язання для реалізації конкретно визначених (бажано за участі громади) проектів. При цьому виручені кошти мали б витратити винятково на реалізацію непривабливих для бізнесу, але вкрай необхідних для громади проектів.

Досі триває дискусія довкола продажу земельних ділянок тільки на аукціонах. По-перше, це не зовсім узгоджується із законом. По-друге, вмiла маніпуляція певними прийомами на аукціоні може закінчитися заниженими цінами продажу. Переконаний, що купити за заниженими цінами практично неможливо.

Мабуть, усі біди від того, що землю в нас чомусь вважають товаром. Вона ж не є, ніколи не була і не буде товаром, хоча б тому, що не є ні продуктом людської праці, ні не призначена для продажу. Як об'єкт цивільного права земельну

ділянку можна і треба визнати майном, яке перебуває у вільному чи обмеженому цивільному обороті. (Особисто я схилиюся до останнього.)

Проте досі лише обіцяють закон про державний земельний кадастр, який, мовляв, вирішить питання ринку земель. Звісно, це надзвичайно потрібний закон, тільки ж до регулювання ринку землі він стосунку не має.

Законодавчо речові права на нерухоме майно обов'язково підлягають державній реєстрації. За право здійснювати таку процедуру владні структури протягом декількох років ведуть непримиренну війну. А вгамувати конфлікт (а заодно й переконатися в щирості публічних запевнень учасників конфлікту) дуже просто: ліквідувати точку перетину стежок замовника та реєстратора і "посадити" реєстратора на бюджетне фінансування, оскільки реєстр державний. Звісно, згідно з державними розцінками.

Про невідкладні заходи

Краще пізно, ніж ніколи. Мусимо вже взятися за стратегію сучасної земельної реформи, звісно, не в режимі кабінетного переписування, а в класичному розумінні процесу. Доки такої не матимемо, пропоную призупинити відчуження земель публічної власності, за винятком безоплатної приватизації громадянами України.

Окрім того, керуючись ч. 2 ст. 8 Конституції, першочергово:

– переглянути державну політику щодо державного управління у сфері використання й охорони земель; підготувати і затвердити систему органів державного управління землями всіх категорій; визначити межі повноважень кожного із суб'єктів управління. Підстава: ч. 2 ст. 19 Основного закону.

– ухвалити (реанімувати) закон про форми власності на землі (природні ресурси) в Україні. У його структурі передбачити: законодавчо регламентовані форми власності на землі (природні ресурси) в Україні; об'єктний і суб'єктний склад законодавчого регулювання; підстави та процедуру набуття права власності на землі всіх категорій (природні ресурси) всіма суб'єктами; правомочності власника, його права й обов'язки; вичерпний перелік підстав припинення, в тому числі й примусового, права власності на землі (природні ресурси), а також його процедуру. Підстава: п. 7 ст. 92 Основного закону.

– призупинити реалізацію закону України "Про розмежування земель державної та комунальної власності"; підготувати звернення до Конституційного Суду України з підстав роз'яснення й офіційного тлумачення зазначеного закону. Підстава: ст. 132 Основного закону.

Замість епілогу

А можливо, стратегія земельної реформи є?! Аж надто дивно відбувається земельна реформа, що крок – то від поганого до ще гіршого. Скажете: некерований процес. Але ж і для хаотичного руху притаманні інколи деякі позитиви.

Однак це тема інших публікацій. Сподіваюся, що хоч колись, та все ж правда візьме гору.

Сергій Хропот, кандидат технічних наук, мешкає у Львові

 [Прокоментувати публікацію](#)

ДЕ КУПИТИ?