

Тема 6. Земельна політика в галузі земельних відносин та землекористування

Основні стратегічні напрями земельної політики. Сьогодні, коли активно обговорюються стратегічні напрями розвитку економіки України, особливої актуальності набуває питання перетворення земельних ресурсів в потужний фактор впливу на економічне зростання і соціальні перетворення в країні. Оцінка ситуації, що склалася і аналіз теоретичних підходів українських вчених дозволяють зробити висновок, що нинішня земельна політика не направлена на захист земель від деградаційних процесів і слабо захищає права приватних власників. Огляд найбільш обговорюваних проблем в сфері земельних відносин за останні роки й аналіз основних позицій концептуальних програмних документів, в тому числі «Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» і наукові праці з проблем земельної реформи та розвитку земельних відносин дозволяє виділити основні напрямки, на реалізацію яких повинна бути спрямована нова земельна політика. Вона може бути успішно реалізована тільки в разі, якщо буде змінена система управління земельними ресурсами та землекористуванням країни і поліпшені інструменти її реалізації. Головними з них, які вимагають перетворень, є:

- економічні та екологічні відносини прав власності на землю та інші природні ресурси;
- планування використання і охорони земель (землекористування);
- землевпорядкування та землеустрій;
- облік земель та реєстрація земельних ділянок і прав на них.

Як показує світова практика, система управління земельними ресурсами та землекористуванням в сучасних умовах стає багатоцільовим інструментом, що забезпечує захист прав на землю, капіталізацію, екологізацію та соціалізацію землекористування, підтримку актуальної бази про всі об'єкти оподаткування і їх власників. Адже, земля, людина, власність - три ключові поняття буття, що зачіпають всі сфери життя.

В основі управління земельними ресурсами лежать системи розподілу ресурсів і володіння земельними ділянками як аграрною, природною та майновою нерухомістю, які забезпечують доступ до ресурсів, гарантії права володіння і стимули для прибуткового та сталого використання. Традиційні системи землеволодіння можуть включати в себе охоронювані права, але часто в Україні ці права належать державі. Сфери поширення формальних та неформальних систем землеволодіння тепер частково збігаються, але включення традиційних інститутів в сучасні, як і раніше залишається серйозною проблемою. Подібна інституційна адаптація відстає від соціальних і економічних змін, яким вона була покликана сприяти. Мабуть, результатами відсутності гарантій права володіння в поєднанні з негнучкістю земельного законодавства та земельних ринків стало недостатнім інвестування та неефективність використання ресурсів.

Перед Україною стоїть важливе завдання обґрунтування та втілення стратегічних напрямів розвитку земельної політики, як мінімум до 2030 року на принципах рекомендованих ООН. В умовах важливого етапу, а саме відкриття ринку сільськогосподарських земель, актуалізувалася потреба у перегляді стратегічних напрямів розвитку земельної політики на принципах сталого розвитку рекомендованих ООН, оскільки нинішня політика не направлена на захист земель й не забезпечує захист прав на землю, капіталізацію, екологізацію та соціалізацію землекористування.

З 1990-х рр. в Україні почався перехід до якісно нової стадії розвитку земельних відносин. Ухвалення численних нормативно-правових актів, робота зі створення відповідних інституційних структур, розробка земельного кадастру - все це було направлено в першу чергу на підвищення ефективності використання земельних ресурсів країни. Результатом стало формування земельного ринку, зростання надходжень до бюджетів різних рівнів від використання землі (оренда, земельний податок, продаж права оренди), підвищення значущості земельного фактора в розвитку економіки. Однак в ході проведення земельної реформи станом на 2021 р. стало очевидним, що в стратегічному аспекті багато проблем в управлінні земельними ресурсами

країни залишилися невирішеними або вирішеними неефективно.

Радикальні зміни в земельних відносинах, що відбулися на початку 90-х років, принципово змінили систему правовідносин, але вони не могли привести до моментальної зміни соціальних традицій і автоматичного виникнення нової системи управління. Земля не стала повною мірою економічним активом для підприємців - підприємства її або не викуповують (навіть за зниженими цінами), або використовують не за призначенням. Земля не стала предметом іпотеки та повноцінним активом і для громадян, тому що межі та права більшості земельних ділянок все ще не зареєстровані відповідно до вимог держави. А значить, з ними неможливо здійснювати операції, що не сприяє активізації ринкових відносин в цій сфері. Земля не стала економічним активом і для держави, яка має у власності землі, але не має сформованих під різні потреби ділянок. Підвищення вартості землі за нормативною грошовою оцінкою в останні роки хоча і підвищило рівень надходжень до бюджету земельного податку, але створило повсюдно соціальну напруженість. Більш того, існуюча земельна політика на місцях поки все ще в невеликих обсягах генерує надходження до місцевих бюджетів від продажу або оренди земельних ділянок державної та комунальної власності.

Тому виникає питання, що робити і з чого починати новий виток земельної реформи? Фахівці різних галузей сходяться на думці, що на перше місце сьогодні висувається проблема вдосконалення системи управління земельними ресурсами та землекористуванням, а нові управлінські підходи повинні бути системно відображені в земельній політиці країни.

Земельні ресурси - явище багатогранне, і його необхідно розглядати з різних позицій. Найбільш важливим питанням стає формування методології і методичних основ управління ними, з урахуванням як сучасних підходів до самих моделей управління земельними ресурсами та землекористуванням, так і міжнародного досвіду в даному питанні. Про важливість і складність управління земельними ресурсами та землекористуванням і неоднозначності результатів здійснюваної земельної реформи викладено у фундаментальному дослідженні «Земельна реформа в Україні: тенденції та наслідки у контексті

якості життя і безпеки населення». Де піднімається питання про необхідність формування нової земельної політики в Україні та підкреслюється, що основою існуючого положення є недооцінка і різке зниження ролі управління земельними ресурсами та землекористуванням в здійсненні земельної політики, втрата органами державної влади функцій планування і організації раціонального використання земель та їх охорони, особливо в сільській місцевості, вихід держави з сфери землеустрою.

Негативним фактором є також ігнорування владними структурами та бізнесом землеустрою як комплексної системи заходів щодо капіталізації та екологізації землекористування, врегулювання обороту земельних ділянок, зниження часу на їх виділення. Також, вони відзначають, що земельні питання в державній політиці слід розглядати з точки зору інтересів в цілому держави, окремих галузей (в першу чергу сільського господарства), а також громадян та майбутнього покоління українців. Для цього пропонувалося негайно вирішити наступні питання:

- сформулювати і здійснити чітку земельну політику;
- побудувати ринково-орієнтовану модель земельного устрою країни і реформувати систему державного управління земельними ресурсами та землекористуванням;
- відновити землевпорядкування та землеустрій;
- зробити земельно-ресурсний потенціал одною із основних ланок підйому економіки України.

Питання про розробку нової земельної політики та відповідальність держави в побудові сучасної моделі земельного устрою і системи управління земельними ресурсами та землеустрою в цьому процесі є архіважливим.

Прийняття у 2020 р. закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» стало одним із основних обговорюваних питань. Тема вибудовування ринкової моделі земельного устрою України та ефективної системи управління земельними ресурсами і землекористування проходить червоною ниткою у багатьох виступах провідних фахівців у галузі земельних

відносин. Також, для активізації земельного ринку необхідний розвиток його інфраструктури.

Отже, назріла необхідність виробити з боку держави земельну політику, в якій були б чітко встановлені цілі, пріоритетні завдання та інструменти регулювання земельних відносин, реалізація яких дозволить докорінно змінити вектор їх розвитку з орієнтацією на збереження і примноження земельного потенціалу країни як на середньострокову, так і на більш віддалену перспективу.

В цьому зв'язку, важливим є питання формування рівноцінних економічних відносин прав власності на землю державних та комунальних підприємств із приватними. Так, за дослідженнями О.Ф. Ковалишин «... найвища ефективність за існуючого складу видів прав притаманна приватній формі власності на землю (88 балів), а найнижчу ефективність має комунальна та колективна форми власності (відповідно 29 і 42 балів). Ефективність державної форма власності на землю оцінюється 50 балами. Досить низькою є ефективність землекористування, сформованого на праві постійного користування (36 балів)».

На жаль, на сьогодні у нас так і не вироблена державна земельна політика, яка могла б вирішити зазначені вище проблеми. Є лише Указ президента України №722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року». Проте відсутні механізми і інструменти створення і вдосконалення правових, економічних, екологічних, соціальних і організаційних умов для розвитку земельних відносин. Адже вони повинні бути направлені виходячи з уявлення про земельні ділянки як про особливі об'єкти природного світу, які використовуються в якості основи життя і діяльності людини, засоби виробництва в сільському господарстві та іншої діяльності, і одночасно як про нерухоме майно з особливим правовим режимом. Аналіз показує, що конкретизація норм в земельному, природоохоронному та галузевому (лісовому, водному, аграрному) законодавстві вкрай не узгоджена, а іноді і просто суперечлива, що не раз говориться у різних наукових дослідженнях. Це, безсумнівно, створює проблеми у визначенні правового

режиму всіх об'єктів та підвищення ефективності економічних відносин прав власності на землю.

Розглянемо основні проблеми земельної політики, що потребують вирішення в найближчій перспективі, зокрема, до 2030 року:

- боротьба з деградацією земель;
- приведення інституції власності на землю до конституційних вимог;
- перехід від поділу земель за категоріями до територіального їх зонування за типами (підтипами) землекористування;
- перехід на нову парадигму розвитку землевпорядкування і землеустрою та відновлення ролі держави у їх здійсненні;
- модернізація системи управління земельними ресурсами та землекористуванням.

Деградація земель - нами розглядається як процес скорочення або втрати біологічної та економічної продуктивності і комплексної структури сільгоспугідь, лісів тощо у наслідок процесу землекористування, або комбінації процесів, пов'язаних з людською діяльністю. Деградація земель являє собою складне явище, зазвичай пов'язане з частковою або повною їх втратою: продуктивності земель (грунту), рослинного покриву, біомаси, біологічного різноманіття, екосистемних послуг і екологічної стійкості. До деградації земель призводять три широкі і взаємопов'язані групи чинників:

- ◆ біофізичні фактори, що визначають режим землекористування;
- ◆ інституційні чинники, які регулюють ширшу політику землекористування;
- ◆ соціально-економічні фактори, що впливають на попит і управління земельними ресурсами.

До первинних факторів, що визначають режим землекористування, зазвичай відносять клімат, рослинність, рельєф місцевості і доступність води, а економічна ситуація впливає на управлінські рішення, в тому числі на час і спосіб здійснення змін. Інституційні чинники часто історично визначаються багаторічними культурними нормами, а також під впливом політичних і економічних рішень. У розумінні впливу інституційних факторів вирішальне

значення мають права власності і володіння. В цілому, зміна режимів землекористування, яка призводить до деградації земель, а пов'язана з нею втрата земельних функцій обумовлені безліччю елементів, що взаємодіють на всіх рівнях від місцевого до глобального.