

Тема 11 Шляхи та перспективи забезпечення збалансованого землекористування

При проведенні земельної реформи основна увага приділяється вирішенню проблем власності на землю, її перерозподілу між власниками і землекористувачами, формуванню нових форм землегосподарювання. В той же час, проблема формування сучасного сільського господарства має бути пов'язана не тільки з максимізацією урожаїв та прибутків, а перш за все, із забезпеченням раціонального та ощадливого землекористування.

Одним з основних напрямів формування та розбудови системи збалансованого землекористування є модернізація механізмів розвитку земельних відносин, що полягає у визначенні адміністративно-правового, організаційного, фінансово-економічного та соціально-психологічного механізмів з конкретним набором інструментів для підвищення екологічного, економічного та соціального ефекту в землересурсній сфері. Механізми розвитку земельних відносин тісно взаємопов'язані, однак зберігають своє індивідуальне значення і мають кінцеву екологічну і соціальну мету, тобто є екологічно і соціально спрямованими відповідно до концепції сталого розвитку. Врахувавши особливості вказаних механізмів та їх місце в системі управління земельними ресурсами агросфери важливо розробити структурно-функціональну схему еколого-економічного механізму управління земельними ресурсами, що ґрунтується на зворотних зв'язках і спрямовується на гармонізацію еколого-економічних інтересів багатукладного землекористування (рис. 1).



Рисунок 1 Схема еколого-економічного механізму управління земельними ресурсами у сільському господарстві

Практика показує, що реальним механізмом наведення порядку у використанні земель, пере впорядкуванні території та регулюванні земельних відносин може бути тільки модернізація землеустрою, в ході якого повинен забезпечуватись перехід до земельного ладу з новими формами господарювання, землеволодіння й землекористування.

Модернізація землеустрою включає п'ять складових: інновації, інвестиції, інституції, інфраструктура, інтелект. Впровадження ринкового обороту сільськогосподарських земель в Україні зводиться до цивільно-правових угод (купівля-продаж, дарування). Але насправді мета ринку земель – перерозподілити землі за їх найефективнішим цільовим використанням, щоб кожний громадянин при цьому мав позитивний соціальний результат для себе, міг зберегти родючість ґрунтів і забезпечити землеустрій. Щоб грамотно і обґрунтовано здійснювати перерозподіл земель шляхом продажу, оренди чи

інших трансакцій, використовувати їх ефективно і раціонально потрібно спершу визначитись з їх сучасним використанням і використанням у майбутньому. Основою сучасного землеустрою має стати ландшафтна структуризація сільськогосподарських угідь з детальною характеристикою рельєфу, якості ґрунтів, мікрокліматичного режиму тощо. Такий підхід дає змогу раціонально використовувати кожен земельну ділянку, визначати структуру та обсяги відповідних інвестицій. І саме дотримання правил землеустрою щодо впорядкування земельних угідь дасть можливість розв'язати економічні, соціальні та екологічні питання при передачі земельної ділянки лише на основі обґрунтування раціонального та найефективнішого її використання. Це забезпечить найвищу дохідність землі.

Не менш важливим у системі управління земельними ресурсами агросфери є державний земельний кадастр. Кадастр формує механізм захисту прав землевласників і землекористувачів, сприяє упорядкуванню надходження до бюджету коштів від платежів за використання землі та угод із земельними ділянками. На основі кадастрової бази повинна створюватися інформаційна мережа, що забезпечує проведення єдиної державної земельної політики, оцінювання земель, формування податкової бази та ставок орендної плати. Але поряд з кадастровим обліком повинні розвиватися механізми, які стимулюють розвиток галузей (кредитування, в тому числі іпотечне, субсидування, страхування).

Важливим елементом є моніторинг та контроль за ефективністю використання земельних ресурсів. Основною метою відповідних заходів є своєчасне виявлення зміни стану земель та їхньої якості внаслідок нераціонального використання; оцінювання здійснених заходів з охорони земель, а також планування їх відновлення; запобігання впливу негативних екологічних ситуацій на земельні ресурси та розроблення шляхів їх подолання й недопущення.

Ще однією складовою еколого-економічного механізму управління земельними ресурсами є формування інфраструктури ринку земель сільськогосподарського призначення. На відміну від інших традиційних ринків

економічних ресурсів, ринок сільськогосподарських земель має такі властивості, як просторова та інституційна обмеженість, екологічна та соціальна значимість. З позиції інституційного підходу ринок сільськогосподарських земель досліджується як механізм узгодження інтересів учасників ринкової угоди щодо умов взаємодії, а також способів відчуження та привласнення земель.

Досить важливим є той факт, що існуючі механізми землекористування підпорядковуються домінуючій фіскальній ідеї, яка орієнтована на пошук шляхів збільшення за рахунок рентних платежів різнорівневих бюджетів. Фіскальне регулювання сільськогосподарського землекористування має бути стимулювальним щодо залучення інвестицій в охорону та відтворення земельних ресурсів агросфери.

Складова фінансового забезпечення повинна включати в себе принаймні два елементи: 1) створення фінансового середовища, в якому суб'єкт земельних відносин зможе здійснити нагромадження коштів для забезпечення умов ефективного господарювання на землі, раціонального використання та охорони земель; 2) забезпечення виконання державних програм розвитку земельних відносин. Екологічний аудит має стати невід'ємною частиною функціонування механізму управління землекористуванням.

Існуюча методика екологічного аудиту земельних ресурсів розрахована переважно на використання екологічного аудиту землекористування в промисловості, будівництві та житлово-комунальному господарстві. Методики, які можна використовувати для проведення екологічного аудиту сільськогосподарського землекористування, ґрунтуються на суто екологічних та агрономічних процедурах. Однак жодна з них не охоплює всього комплексу організаційно-економічних специфічних параметрів і характеристик сільськогосподарського землекористування в контексті сталого економічного розвитку. Тому одним із пріоритетних завдань екологічного аудиту є формування інструментів стимулювання екологічно збалансованого використання земельних ресурсів агросфери.

Запропоновані заходи модернізації механізмів земельних відносин дозволять вирішити важливі проблеми у економічному, екологічному та соціальному аспектах суспільних відносин щодо володіння, використання, охорони і відтворення земель в Україні, зокрема:

1. Вдосконалення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин, зокрема, прийняття та доопрацювання законів України «Про ринок земель», «Про ландшафти», «Про державну інвентаризацію земель», «Про аукціони».

2. Проведення загальної інвентаризації території держави.

3. Підвищення рівня землевпорядного забезпечення проведення земельної реформи.

4. Автоматизація та підвищення ефективності земельно-кадастрової системи.

5. Завершення процесу посвідчення прав власності на земельні ділянки.

6. Повне розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо управління земельними відносинами.

7. Врегулювання питань розмежування земель державної та комунальної власності та встановлення в натурі (на місцевості) меж таких територій.

8. Консолідація та недопущення подальшої парцеляції земель сільськогосподарського призначення, наданих для ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

9. Вдосконалення методик оцінювання земель різного цільового призначення.

10. Вдосконалення науково-методичного забезпечення процесу капіталізації земельних ресурсів.

11. Вдосконалення механізму економічного стимулювання раціонального використання, охорони і відтворення земель незалежно від форм власності та цільового призначення.

12. Підвищення рівня активності суспільства у прийнятті рішень щодо використання, охорони і відтворення земельних ресурсів.

Вдосконалення відносин власності на основі запропонованого механізму неодмінно призведе до позитивних зрушень в системі охорони та відтворення земельних ресурсів. З економічної точки зору має підвищитись інвестиційна привабливість сільськогосподарського землекористування, а завдяки більш раціональному використанню природно-ресурсного потенціалу земель зросте ефективність виробництва.

В екологічній сфері будуть створені гарантії техногенно-екологічної безпеки життєдіяльності людини, збереження та збагачення довкілля. В соціальному аспекті селянину гарантується права власності та поліпшення умов праці і життя, усунення регіональних відмінностей в умовах життєдіяльності.

Заходи щодо підвищення продуктивності земель та їх охорона дуже різноманітні і повинні здійснюватись комплексно, як єдина система, взаємно доповнюючи один одного і посилюючи дію всіх інших.

Інституційне забезпечення вдосконалення регулювання земельних відносин. Екологічно збалансований сталий розвиток території країни, продуктивне і раціональне використання земельно-ресурсного потенціалу можливі лише за умови суспільно-збалансованого використання земель та ефективного управління земельними ресурсами на основі виваженої державної регуляторної політики у сфері земельних відносин.

Саме вирішенням цих завдань мала сприяти земельна реформа в Україні, але поки що вона не отримала логічного завершення та суспільного визнання, підтримки й необхідного фінансово-ресурсного забезпечення (проводили її здебільшого за кошти населення країни, юридичних осіб та Світового банку). Експертний аналіз показує, що здійснення заходів з основних напрямів земельної реформи в Україні за 25 років інституціонального та законодавчого забезпечення вирішено лише на 48%, більшість цілей земельної реформи залишилася невиконаною. Тому подальші кроки щодо вдосконалення земельних відносин у країні повинні сформувати інституціональне середовище функціонування відносин з ефективним економічним оборотом і обігом земель, із залученням земельного капіталу, раціонально-сталим земельним устроєм.

Науковці і практики погоджуються, що процес логічного завершення земельної реформи в аграрному секторі економіки в Україні потребує наукового обґрунтування інституціонального розвитку, що передбачає визначення та конкретизацію набору інструментів і методів здійснення заходів, спрямованих на раціональне землекористування та охорону природно-ресурсної сфери.

Розробка таких підходів є першочерговим завданням та основою подальших дій у напрямі збереження та відтворення земельних ресурсів України. У зв'язку з цим подальший розвиток земельної реформи пропонуємо здійснювати на основі підходів, зазначених на рис. 2.



Рисунок 2 – Основні шляхи розвитку земельної реформи

Варто зазначити, що запропонована структурна схема не є вичерпною, але в цілому окреслює основні концептуальні підходи до формування та здійснення ґрунтовних перетворень для завершення земельної реформи в Україні.

В попередніх розділах роботи вже зазначалося про проблеми, які виникли нас сучасному етапі. Так, зрощування влади і капіталу та присвоєння ними прав на землю, наприклад, через механізми оренди та безоплатної приватизації, відкрили шлях до тіньового земельного обороту. Також значні втрати бюджету спричиняє лібералізація земельних відносин без якісних змін суб'єктів і

середовища. В результаті відмови держави від обов'язкової державної землепорядної експертизи – експертної оцінки земельних ділянок, що готуються до продажу, – за останні два роки на 20–30% знизилися ціни на земельні ділянки державної і комунальної власності. В результаті ціни на землю первинного ринку відстають від вторинного у два рази. Нерегульоване державою введення сільськогосподарських земель в економічний обіг аж до обігу шляхом купівлі-продажу та лібералізація земельно-ринкових відносин ведуть у сферу тіньових спекуляцій не тільки право оренди, але й саму землю. У зв'язку з цим гостро постає питання про необхідність удосконалення адміністративно-правових інститутів і інституцій, що здійснюватиметься такими шляхами:

- інституціональний розвиток земельного законодавства;
- удосконалення системи справляння плати за землю;
- посилення контролю за меліорацією земель, за виконанням заходів щодо охорони земель;
- сприяння розвитку інфраструктури ринку землі;
- децентралізації земельних відносин;
- запровадження заходів боротьби з корупцією;
- законодавче встановлення обмеження обігу земель у товарному сільськогосподарському виробництві, а також максимальних меж земельної власності.

На нашу думку, якщо ринок сільськогосподарських угідь буде абсолютно вільним, неконтрольованим, виникне багато загроз. Саме тому земельний ринок повинен мати досконале інституційно-правове регулювання, відповідні державні інститути, що забезпечують контрольно-адміністративну функцію, дієвість економічних важелів впливу та удосконалення організаційного аспекту розвитку земельних відносин. Організаційний аспект розвитку земельних відносин включає в себе комплекс землепорядних планувальних інструментів та інструментів структури управління. Цей комплекс забезпечує здійснення впорядкування і регулювання земельних відносин у рамках концепції сталого розвитку суспільних відносин.

Але крім цього сучасні реалії вимагають розвитку державних і суспільних інститутів, правового інституційного врегулювання та балансу інтересів приватного і суспільного, громадського і державного, виробничо-технологічного і екологічного балансу сталого розвитку, соціального і економічного балансу розвитку сільських поселень і урбанізацій, аграрного і промислового розвитку.

Для логічного завершення земельної реформи перш за все потрібно вжити ряд заходів (рис. 3). Розглянемо детальніше деякі з них.

Передача земель у трастове управління. Серед науковців існує досить багато підходів до визначення поняття «траст», що переконує в складності цієї правової конструкції і неоднозначності її розуміння. Коротко зміст цього методу управління можна пояснити таким чином: власник майна, засновник, передає своє майно іншій особі в довірчу власність для його використання з певною метою чи в інтересах певної особи, бенефіціара. У відносинах з усіма третіми особами той, кому передане майно, є власником. Використання такого методу існує у США, наприклад, передача земель у трастове управління освітнім закладам, які отримують доходи від використання земельної ділянки і в такий спосіб фінансують власну діяльність.

Беззаперечно захист національних інтересів держави, прогресивний розвиток земельних відносин полягає в здійсненні цілеспрямованої політики проти корупції та тінізації земельних відносин. В Україні з метою боротьби з корупцією прийнято низку антикорупційних законів, нормативних актів, запроваджено систематичне проведення організаційних і практичних заходів. Але, на жаль, вжиті заходи поки що не змінили ситуацію на краще.

На думку правоохоронців, можна виділити декілька основних напрямів, в яких проявляється корупція в земельній сфері.



Рисунок 3 – Інституційне завершення земельної реформи

Серед таких напрямів: надання недостовірної інформації, наприклад, щодо цільового використання або наявності вільних земель чи земель запасу; відмова в наданні права власності чи оренди через неправомірне застосування законодавства і, навпаки, неправомірне надання земель; затягування часу оформлення права власності на земельну ділянку в органах влади, які

оформлюють і виготовляють правові титули на право власності; затримка з видачею відповідних документів і погоджень у різних інстанціях.

Зазвичай такі ситуації можуть бути спричинені навмисно посадовими особами різних інстанцій, що, відповідно, провокує громадян до прискорення процедури незаконними шляхами.

Варто зазначити, що корупція у земельній сфері на Україні плавно переходить із однієї суспільно-історичної формації в іншу. І в сучасних умовах корупція у цій сфері набула особливих гіпертрофованих форм, набувши системності, ставши суспільним інститутом, елементом наявної державної машини, яка підміняє цивілізовані економічні й адміністративно-управлінські відносини та заганяє в тіньовий обіг 50% економіки країни.

Крім того, корупцію в Україні вважають унікальною. Якщо в західних країнах корупція формується тіньовим капіталом для самозбереження, то в Україні, навпаки, корупційну вертикаль формують влада і державний посадовець. Вартість посади визначається сферою впливу щодо можливості привласнення національного багатства, використання природних монополій (включаючи головну – землю), бюджетних коштів, а також можливістю сформувати тіньову ланку економіки, здійснювати надання послуг населенню за корупційними схемами, підкоряючи їм систему державного управління і кадрову політику.

Відбулися навіть підміни суспільних цінностей, а окремі елементи корупції влаштовують суспільство і не викликають опору. Державні стандарти і норми замінені на систему «отримання» ліцензій, авторське право в проектуванні і діяльності – на систему експертиз, тобто коли проходження екологічної, містобудівної, технічної, землепорядної експертизи сягає в тіньовому форматі до 15,0% вартості об'єкта і в декілька разів перевищує вартість проектних робіт.

Держгеокадарстр – публічна установа й елемент єдиної державної машини, де також задіяні системи сертифікації спеціалістів, ліцензування діяльності та існує державна землепорядна експертиза. Кабінет Міністрів України у зв'язку з розформуванням Державного агентства земельних ресурсів

поклав його функції та повноваження на Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру. Відповідне рішення закріплено Розпорядженням Уряду від 31 березня 2015 року № 294-р.

Обласні управління своїми наказами здійснюють перерозподіл державних сільгоспземель за межами населених пунктів аж до приватизації і з персональною передачею «з рук у руки». Структури Держгеокадастру надають низку платних і безоплатних послуг, зокрема через Центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи).

У системі діє унітарне адміністрування з призначенням начальників районів безпосередньо головою Держгеокадастру. Однак керівники, призначені згори, не завжди знаходять спільну мову з районним і обласним керівництвом на місцях та здебільшого ігнорують громадські інтереси.

Спроби законодавців лібералізувати земельні відносини в частині зміни цільового призначення та безсистемного використання землі, основного національного багатства, – шлях хибний і безперспективний. Тому боротьбу з корупцією в земельній сфері необхідно розпочати декількома шляхами.

Перш за все потрібно здійснити:

- децентралізацію системи управління, спочатку змінивши порядок призначень керівників на рівні районів і областей, ввівши систему погоджень кадрів з боку адміністрацій і органів місцевого самоврядування, а потім передавши місцеві структури місцевим органам виконавчої влади;

- ліквідацію системи сертифікації спеціалістів та ліцензувань діяльності, відміну системи землепорядних експертиз, розробивши держстандарти й еталони конкретних робіт і вишукувань;

- передачу невласливих функцій господарської діяльності держслужбовців щодо управління державними землями уповноваженій державній структурі (на зразок Фонду держмайна) та районним державним адміністраціям за обов'язковим погодженням сільськими радами та іншими органами місцевого самоврядування; землі сільськогосподарського призначення за межами поселень слід надати в комунальну власність громад;

– зосередження надання послуг населенню в ЦНАПах із внесенням змін до Закону «Про Державний земельний кадастр», передачу матеріальних інформаційних ресурсів і спеціалістів.

Також необхідні системні стратегічні заходи:

- введення проектів землеустрою схем і планів розвитку території в ранг закону, особливо поселень та приміських зон і територій курортів;
- проведення адміністративно-територіальної реформи зі скороченням кількості адміністративних одиниць у десятки разів;
- детінізація використання й економічного обігу земель, переоцінка земель та формування місцевих бюджетів на основі земельних платежів;
- задіяння в системі перерозподілу земель виключно механізмів щодо суспільних потреб, соціального розвитку краю та ринкових механізмів (земельних конкурсів і аукціонів).

В кожній сфері суспільного життя є проблеми, вирішуючи які необхідно обирати прогресивні шляхи. Діяти потрібно швидко і наполегливо, але водночас виважено і законно, захищаючи перш за все потреби суспільства і широких соціальних груп населення.

Повернення кадрової справедливості, висування на посади чесних фахівців запустять механізм удосконалення управління у земельній сфері, а справжні системні законодавчі зміни дадуть позитивний соціальний результат.

Удосконалення системи консервації земель, продуктивні та екологічні властивості яких у процесі сільськогосподарського використання знижені, дасть змогу зберегти землі сільськогосподарського призначення від безпідставного переведення до інших категорій, збереже цільове використання, що є одним із принципів формування екологічної мережі, і сприятиме недопущенню втрат природних і напівприродних територій.

Створення ринку землі в Україні сприймається більшістю громадян як суспільне явище, що характеризується високою непрозорістю, корумпованістю, спрямованістю на задоволення інтересів окремих структур та осіб, наближених до влади, а отже, викликає соціальні диспропорції суспільства за рівнем матеріальних статків.

Таким чином, інституалізація земельних відносин в аграрному секторі сприятиме здійсненню екологічнобезпечного землевпорядкування сільських територій, формуванню цілісних земельних масивів та скороченню ерозійних процесів на схилі землях; удосконаленню порядку та системи ведення земельного кадастру й моніторингу земель; урегулюванню на законодавчому рівні доступу землевласників і землекористувачів до інформації про земельні ділянки та якість ґрунтів з подальшим використанням цієї інформації для організації господарської діяльності, операцій купівлі-продажу, оренди земель, економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель; створенню консалтингових центрів з надання консультативної допомоги землевласникам і землекористувачам щодо раціонального й екологічнобезпечного землекористування; розробленню порядку включення вартості землі в економічний оборот та його правовому і науково-методичному забезпеченню.