

СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті обґрунтовується необхідність адаптації земельної політики держави до умов ринкової економіки. На основі дослідження негативних тенденцій у землекористуванні визначено основні стратегічні орієнтири розвитку земельної політики на загальнодержавному рівні та можливі шляхи її реалізації.

Ключові слова: державна політика, земельні відносини, землекористування.

В статье обосновывается необходимость адаптации земельной политики государства к условиям рыночной экономики. На основе исследования негативных тенденций в землепользовании определены основные стратегические ориентиры развития земельной политики на общегосударственном уровне и возможные пути ее реализации.

Ключевые слова: государственная политика, земельные отношения, землепользование.

In the article the necessity of adaptation of the landed policy of the state to the conditions of market economy is proved. On the basis of research of negative tendencies in land-tenure basic strategic direction of landed policy at national level development and possible ways of its realization are pointed out.

Key words: state policy, land relations, land-tenure.

Постановка проблеми. Наслідком неефективної державної політики у сфері землекористування стало нераціональне використання земельно-ресурсного потенціалу держави, погіршення якісного стану земель та зниження їх продуктивності, неврегульованість зміни характеру функціонування землі як засобу виробництва, відсутність єдиної системи охорони земель як національного багатства, відсутність розвитку автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, спрямованого на вирішення гарантій прав на землю, перерозподілу земель і недосконалість державного управління земельними ресурсами та землекористуванням. Тому ситуація, що склалась у земельних відносинах України, вимагає переосмислення найважливіших напрямів державної політики та формування дієвої системи управління землекористуванням. Подальший розвиток земельної політики має підпорядковуватись пошуку найбільш ефективних її пріоритетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та методичні аспекти проблеми формування земельної політики досліджували такі відомі вчені, як Д. Бабміндра, В. Горлачук, Д. Добряк, А. Мартин, А. Сохнич, А. Третяк, М. Федоров та інші. У їхніх працях обґрунтовані

нормативно-правові, еколого-економічні та соціальні чинники державного регулювання земельних відносин, досліджені історичні аспекти їх розвитку. Разом з тим, соціально-економічний потенціал земельних перетворень не реалізований в повній мірі, що потребує подальших наукових пошуків у контексті зміни акцентів в управлінні земельними відносинами, які б забезпечували перехід до соціально-орієнтованої ринкової економіки, що і зумовило вибір теми даної публікації.

Тому метою статті є обґрунтування стратегічних орієнтирів розвитку земельної політики, спрямованих на структурну перебудову економіки землекористування, формування системи заходів щодо забезпечення організації раціонального використання земель України.

Виклад основного матеріалу. Формування конкурентоспроможної економіки постійно ставить питання стратегічного розвитку земельної політики, яка б забезпечувала стійкість суспільно-економічної системи в країні. За таких умов логічним видається висновок про організацію кількісного обліку земель всіх категорій, що є базовим підґрунтям у вирішенні одного з головних завдань земельної реформи – забезпечення раціонального використання й охорони земель. Важливим у даному контексті є

отримання достовірної інформації про наявність земель, які використовують нерационально, не за цільовим призначенням, з порушенням норм чинного земельного законодавства, виявлення деградованих сільськогосподарських угідь і забруднених земель, вирішення питань щодо розбіжностей у площях та місцерозташуванні земельних ділянок тощо. Огляд літературних джерел свідчить [1, с. 22], що внаслідок незадовільних темпів проведення інвентаризаційних робіт використання земельних ділянок здійснюється з порушенням земельного законодавства. Значна кількість суб'єктів господарювання продовжують використовувати земельні ділянки на підставі застарілих матеріалів інвентаризації земель. При цьому розміри раніше наданих земельних ділянок часто не відповідають фактичним площам. Як наслідок – необлікований надлишок земель використовується не за цільовим призначенням, а вироблена продукція носить тіньовий характер. З урахуванням важливості інвентаризації земель та її активізації виникає необхідність прийняття Програми з інвентаризації земельного фонду України, яка б дозволила забезпечити органи виконавчої влади та місцевого самоврядування повноцінною та достовірною інформацією про стан земельних ресурсів, що сприятиме оперативному регулюванню земельних відносин, запобіганню порушень земельного законодавства та визначенню прозорих обсягів плати за землю.

З метою вдосконалення розподілу земель, відповідно до перспектив розвитку економіки, поліпшення організації території і визначення інших напрямів раціонального використання земель та їх охорони в цілому, в державі та її регіонах, необхідним є територіальне планування використання земель шляхом їх зонування [3, с. 40]. В Україні система зонування земель і класифікація територіальних зон для системи управління земельними ресурсами та землекористуванням нині не розроблена, що ускладнює не тільки здійснення належного контролю за використанням і охороною земель, але й застосування правового та економічного механізму регулювання земельних відносин. Тому поділ земель України необхідно здійснювати шляхом зонування за категоріями та типами землекористування з врахуванням еколого-економічної придатності земель та необхідності здійснення землеохоронних заходів, що дозволить розробити механізми формування правового режиму і землевпорядного регламенту кожної земельної ділянки, яка використовується для різних цілей.

Стратегічним напрямом раціоналізації використання земель є організація проведення землеустрою як

сукупності соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території. Землеустрій повинен передбачати розроблення загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель, а на місцевому рівні – проведення робіт щодо відведення земельних ділянок, створення нових та впорядкування існуючих землеволодінь та землекористувань, що дозволить забезпечити еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь з метою ведення ефективного сільськогосподарського виробництва, створення сприятливого екологічного середовища і поліпшення природних ландшафтів.

Проте здійснення комплексу землевпорядних заходів в Україні ускладнюється через непослідовність у проведенні земельної реформи, яка призвела до подрібнення земельних масивів. Але навіть при цьому серцевиною проекту землеустрою має бути проектне рішення з організації угідь, що включає в себе проектування складу і структури земельних угідь, проектування системи використання сільськогосподарських угідь та сівозмін на засадах контурно-меліоративної організації території, проектування заходів освоєння, поліпшення та охорони земель, розробку технологічних карт вирощування сільськогосподарських культур, виробництва продукції тваринництва відповідно до конкретних умов землекористування, розробку бізнес-плану агропідприємства, виходячи з вимог ринкової економіки.

Важливим завданням щодо активізації економічної активності та розвитку агробізнесу в Україні є проведення консолідації сільськогосподарського землекористування та формування ефективних агроформувань ринкового типу. Незважаючи на те, що в Україні протягом 2001-2008 років зростає площа дрібного землекористування за рахунок власників земельних часток (паїв), одночасно спостерігається значний зріст аграрних фінансово-промислових об'єднань (26 об'єднань площею 2250 тис. га), стратегічним напрямом розвитку земельної політики має стати відновлення крупнотоварного сільськогосподарського виробництва. У цьому переконує досвід США, який свідчить про те, що в сучасних умовах будь-яка країна може досягти продовольчої незалежності завдяки підтримці крупних товарних господарств, створених за принципом спільно-часткових, кооперативних чи корпоративних прав власності на землю, розвитку горизонтальної і вертикальної агропромислової інтеграції [4, с. 13-14]. Крім того, крупнотоварне виробництво дозволяє ефективніше використовувати основні фонди, виробничу і соціальну інфраструктуру, матеріально-технічні засоби, забезпечувати раціональне землекористування, включаючи систему науково обґрунтованих сівозмін та ін. Тому на загальнодержавному рівні слід створити правові та економічні передумови для

формування укрупнених масивів землекористування, що дасть змогу оптимізувати розміри і розміщення земельних ділянок, дозволить запровадити систему раціонального використання земель та науково обгрунтовані сівозміни, застосовувати сучасні технології вирощування сільськогосподарських культур, сприятиме організації системи заходів щодо боротьби з деградацією ґрунтів та підвищенню їх родючості.

Враховуючи, що суцільна парцеляція земель та їх розподіл на земельні частки (паї) призвела до порушення екологічно збалансованого співвідношення сільськогосподарських угідь, постає нагальна потреба в обгрунтуванні заходів щодо раціонального використання та охорони земель.

Великою помилкою при цьому є включення в процес розпаювання деградованих та малопродуктивних земель, прибережних захисних смуг та інших земель, які еколого-економічно недоцільно використовувати для сільськогосподарських потреб. Тому необхідно обмежити використання таких земель шляхом заліснення або залуження, деградовані та малопродуктивні землі зарезервувати для природо-заповідного та іншого природо-охоронного призначення; провести розроблення документації із землеустрою щодо встановлення водоохоронних зон та прибережних захисних смуг.

Викликає занепокоєння самовільне захоплення та нецільове використання земельних ділянок, погіршення родючого шару ґрунту, забруднення земель, непроведення заходів щодо її рекультиваци, що завдає збитків державі та власникам землі [2, с. 33]. У цьому зв'язку ефективна протидія порушенням земельного законодавства та недотриманню принципів раціонального землекористування є головною умовою збереження корисних властивостей землі для майбутніх поколінь. У цьому зв'язку необхідно запровадити економічний механізм відповідальності на фізичні та юридичні особи за порушення земельного законодавства; розробити методику та порядок визначення розміру збитків, зумовлених самовільним захопленням земельних ділянок або їх використанням не за цільовим призначенням; оновити застарілу систему стандартів і нормативів у сфері використання та охорони земель, забезпечити обов'язковість розробки власниками землі та землекористувачами проектів землеустрою належних їм територій, розробки робочих проектів рекультиваци порушених земель, захисту їх від ерозії, підвищення родючості ґрунтів та ін.

Ефективним інструментом державного управління землями, що забезпечує прийняття науково обгрунтованих рішень у галузі раціонального використання й охорони земель, надійним інформаційним ресурсом, є державний земельний кадастр. Тому створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру (АС ДЗК) та в її складі єдиної державної системи реєстрації земельних ділянок є одним з пріоритетів державної політики в сфері землекористування.

В Україні на сьогодні до державного підприємства «Центр державного земельного кадастру» входять 27 філій, 637 місцевих підрозділів. Центр має корпоративну віртуальну мережу передачі даних за технологією MPLS, яка нараховує понад 300 точок підключення користувачів. Інформаційна база державного земельного кадастру України містить електронний реєстр переліків усіх правостановлюючих документів, виданих фізичним та юридичним особам України, починаючи з 1992 року, а саме – державних актів на право власності на землю та право постійного користування землею, довгострокових (терміном понад 5 років) договорів оренди землі в загальній кількості 10,8 млн записів. Розробка єдиної на території України автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру та її впровадження вимагає чіткого планування та забезпечення необхідного фінансування, у тому числі за рахунок бюджетних коштів. Але ситуація із забезпеченості оновленими планово-картографічними матеріалами на місцях є незадовільною: в Автономній Республіці Крим – 0,4 %, Волинській області – 5 %, Житомирській – 9 %, Рівненській – 10 %, Хмельницькій – 5 %, Черкаській – 10 %, Чернівецькій – 8 %, містах Києві та Севастополі – 10 % від потреби [5, с. 16]. За оперативною інформацією Держкомзему України трапляються випадки недотримання вимог нормативно-правових документів та вимог при здійсненні державної реєстрації, вноситься недостовірна інформація про кількість зареєстрованих земельних ділянок, порушуються порядок та терміни розгляду звернень фізичних та юридичних осіб. Усунення цих недоліків можна досягти за умови посилення відповідальності за виконання доручених завдань всіма гілками влади, суб'єктами господарювання на землі, забезпечення належного фінансування тощо.

Помилковим є звуження поняття земельного кадастру лише як обліку земельних ділянок та реєстрацію актів у Книзі реєстрації, веденні поземельних книг. При цьому поза увагою залишаються такі його складові як кадастрове зонування, кадастрові зйомки, бонітування ґрунтів, оцінка земельних ділянок, без врахування яких інформація бази даних АС ДЗК є неповною. Для забезпечення достовірності бази даних АС ДЗК вона має містити такі елементи, як результати коригування та відновлення меж об'єктів кадастрового обліку (кадастрове зонування та результати кадастрових зйомок), відомості про земельні ділянки, незалежно від форм власності та цільового призначення, відомості про використання земель, їх розподіл за власниками та землекористувачами, у тому числі орендарями за угіддями і видами економічної доцільності, матеріали нормативної грошової оцінки земельних ділянок, експертної оцінки, кількісного та якісного обліку земель, відомості з книг записів реєстрації правостановлюючих документів.

Важливим стратегічним орієнтиром розвитку земельної політики є формування ефективної системи управління землекористуванням. На жаль, поки що функції з управління земельними ресурсами розподілені між органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності, затвердження документації із землеустрою та оцінки земель здійснюють органи з недостатнім рівнем управлінської компетенції з питань планування використання земель, землеустрою, охорони земель, розвитку території тощо, у результаті чого спостерігаються масові порушення чинного земельного законодавства, норм раціонального землекористування, низька ефективність управлінських рішень тощо.

За таких умов необхідно забезпечити підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами та землекористуванням шляхом формування ринкової системи управління в галузі земельних відносин, наближеної до стандартів Європейського Союзу, спрямування діяльності органів виконавчої влади на проведення стратегічного аналізу, прогнозування, моніторингу та здійснення управлінських функцій; провести реформу системи управління земельними ресурсами та її децентралізацію, що забезпечить ефективність організаційної структури системи управління землями на загальнодержавному і місцевому рівнях в умовах ринкових відносин. Для подолання міжвідомчих неузгодженостей та усунення дублювання функцій міністерств та відомств у сфері регулювання земельних відносин потрібно докорінно поліпшити роботу органів виконавчої влади, на які покладаються обов'язки управління використанням і охороною земель шляхом оптимального розподілу властивих їм функцій.

Висновки. Дослідження свідчать, що реалізація ефективної земельної політики має базуватись на дотриманні таких орієнтирів її розвитку:

- проведення інвентаризації усіх категорій земель, що дасть змогу отримати достовірну інформацію

про кількісний склад земельних угідь та їх якісну характеристику з метою прийняття науково обґрунтованих управлінських рішень;

- планування використання земель шляхом їх зонування, за допомогою чого визначатимуться подальші перспективи землекористування із погляду раціонального та ефективного використання земель конкретних територій;
- здійснення землеустрою на загальнодержавному та регіональному рівнях, що сприятиме організації заходів з поліпшення та охорони земель, облаштуванню і оформленню правового режиму землекористування, створенню системи економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель;
- консолідація сільськогосподарського землекористування, що забезпечить організацію землеволодінь та землекористувань підприємств з урахуванням оптимальних розмірів та сприятиме формуванню конкурентоспроможних господарських структур;
- проведення заходів щодо раціонального використання та охорони земель, за допомогою яких досягатиметься гармонійне поєднання вимог екологічної безпеки та економічної ефективності землекористування;
- завершення створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, що забезпечить необхідною інформацією органи державної влади і місцевого самоврядування та сприятиме формуванню системи гарантування прав власності на землю;
- підвищення ефективності управління землекористуванням на основі усунення міжвідомчих неузгодженостей, що дозволить створити інтегровану систему органів державної і виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Комплексне поєднання зазначених стратегічних орієнтирів розвитку земельної політики створить сприятливі умови для функціонування високо-ефективного конкурентоспроможного землекористування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бабміндра Д. Земля: деградація, зловживання, корупція... Як протистояти цим явищам? / Д. Бабміндра, Т. Єлефтеріаді // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 3. – С. 21-26.
2. Мартин А. Управління земельними ресурсами: пріоритетні завдання на сучасному етапі реформ / А. Мартин // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 2. – С. 30-36.
3. Третяк А. Концептуальні основи зонування земель для управління земельними ресурсами за межами населених пунктів / А. Третяк, В. Другак, О. Дорош // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 4. – С. 40-45.
4. Третяк А. Стратегія аграрно-земельної політики України в умовах сучасної світової продовольчої кризи / А. Третяк, В. Другак, І. Осадча // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 5. – С. 4-15.
5. Яцишина Г. Автоматизована система ведення земельного кадастру: перспективи становлення / Г. Яцишина // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 3. – С. 14-17.

Рецензенти: Горлачук В.В., д.е.н., професор,
Мармуть Л.О., д.е.н., професор