

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ПЕРСПЕКТИВНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

М. В. Зось-Кіор

Луганський національний аграрний університет

Постановка проблеми.

Сучасне землекористування в Україні носить відбиток колишніх екстенсивних методів господарювання. Аграрна сфера дотепер залишається “заповідником” неринкових методів управління, законодавчих обмежень права приватної власності. Землеємність вітчизняної економіки є однією із найвищих у Європі. Значна кількість проблем спостерігається у питаннях збереження територій, що виконують важливі екосистемні функції тощо. За таких умов, проблема запровадження сталого землекористування в Україні може бути вирішена, перш за все, за рахунок удосконалення та посилення дієвості виваженого управління земельними ресурсами.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Пріоритетним завданням органів земельних ресурсів дотепер традиційно вважається забезпечення реалізації земельної реформи – перерозподілу земель державної власності та створення передумов рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі [1-5]. Але в сучасних умовах, коли реформування відносин власності на землю поступово наближається до свого логічного завершення, значної актуальності набуває окреслення провідних завдань регулювання земельних відносин у пореформений період.

Різні аспекти проблеми висвітлені у працях вітчизняних та закордонних науковців і практиків, зокрема В. Андрійчука, В. Валентинова, П. Гайдуцького, М. Дем’яненка, С. Зорі, І. Кириленка, П. Макаренка, В. Месель-Веселяка, І. Михасюка, Ю. Мельника, О. Могильного, В. Назаренка, О. Онищенко, Т. Осташко, Б. Пасхавера, М. Павлишенка, Н. Попова, П. Саблука, М. Федорова та ін.

Формулювання мети статті - визначити основні проблеми землекористування; проаналізувати державну політику щодо аграрних перетворень в Україні; виявити тенденції та напрямки удосконалення управління земельними ресурсами за ринкових умов на рівні аграрних формувань, регіональному та державному рівнях.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Аналіз існуючих проблем землекористування дозволяє окреслити у загальних рисах найбільш актуальні задачі органів земельних ресурсів на середньострокову перспективу.

Важливим завданням щодо активізації економічної активності та розвитку бізнесу в країні є створення умов для якомога повнішого і безперешкодного забезпечення господарюючих суб’єктів земельними ділянками відповідного цільового призначення з метою реалізації інвестиційних проєктів, збільшення виробничих потужностей, розвитку транспортної інфраструктури тощо. Крім того, земля є основним ресурсом людського розвитку в сільській місцевості, але цю функцію вона виконуватиме лише за умови консолідації

сільськогосподарського землекористування та формування ефективних агроформувань ринкового типу. Це завдання можна вирішити, реалізувавши наступні заходи:

- ухвалити та приступити до реалізації загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель;
- уніфікувати та спростити адміністративні та погоджувальні процедури, скоротити строки прийняття рішень, пов'язаних з відведенням, наданням (вилученням) земельних ділянок;
- створити організаційно-правове середовище для забезпечення обороту земельної власності, її переходу до найефективніших господарів;
- сприяти формуванню повноцінного ринку землі, удосконалити методичні засади нормативної та експертної грошової оцінки земельних ділянок, провести економічну оцінку земель;
- завершити земельну реформу, лібералізувати земельні відносини щодо земель сільськогосподарського призначення;
- удосконалити платність землекористування, монетизувати пільги з плати за землю;
- забезпечити суцільну розробку схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних утворень;
- забезпечити створення дієвих механізмів викупу для суспільних потреб земельних ділянок із заляганням надр загальнодержавного значення;
- сприяння розробці проектів землеустрою щодо створення нових та впорядкування існуючих землеволодінь та землекористувань [3].

Конституція України гарантує непорушність прав власності. Право безперешкодно володіти, користуватися та розпоряджатися своєю власністю належить до числа фундаментальних свобод особи в умовах ринкової економіки. Гарантування прав на нерухоме майно і, в тому числі, на землю є особливо відповідальною функцією держави, від ефективності здійснення якої залежить довіра до неї громадян, власників землі та землекористувачів, інвесторів, а отже – це привабливість економіки в цілому, зменшення інвестиційних ризиків тощо. Створення дієвої системи гарантування прав на нерухоме майно належить до принципових умов набуття членства у Європейському Союзі. Вирішення цього завдання можливе за рахунок реалізації таких заходів:

- кодифікувати та гармонізувати земельне законодавство, адаптувати його до вимог Європейського Союзу;
- провести аналіз регуляторної активності органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин на предмет відповідності чинному земельному законодавству, не допускати імітування (дублювання) функцій державних органів земельних ресурсів виконавчими органами міських, селищних та сільських рад, захищати законні права власників землі та землекористувачів від неправомірного регуляторного впливу органів місцевого самоврядування, в т.ч. щодо встановлення ними не передбачених законодавством додаткових вимог у питаннях відведення, надання (вилучення) земельних ділянок, ведення земельного кадастру тощо;
- створити організаційно-правове середовище та забезпечити ведення Державного земельного кадастру як єдиної державної системи необхідних,

достовірних і своєчасних відомостей та документів про стан земель та їх використання, що має включати Державний реєстр прав на нерухоме майно та їх обмежень, забезпечити прийняття закону “Про державний земельний кадастр”;

- подбати про розробку та затвердження проектів землеустрою щодо формування земель комунальної власності територіальних громад і проектів розмежування земель державної та комунальної власності населених пунктів;

- забезпечити упорядкування адміністративно-територіального устрою, розробку та затвердження документації із землеустрою щодо встановлення меж населених пунктів, районів, областей, АР Крим, міст Києва та Севастополя;

- сприяти прийняттю закону “Про державну інвентаризацію земель” і забезпечити проведення такої інвентаризації, відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, що спричинені неналежною реєстрацією земельних ділянок, переоформлення правовстановлюючих документів на земельні ділянки за рахунок коштів державного бюджету;

- провести інвентаризацію земель в межах територій, де втрачено достовірну земельно-кадастрову інформацію про стан земельних ресурсів, їх розподіл серед власників землі та землекористувачів, забезпечити при потребі суцільне переоформлення правовстановлюючих документів на земельні ділянки державними органами земельних ресурсів;

- запровадити дієву систему гарантування (відновлення) державою прав на нерухоме майно, в т.ч. через відновлення меж земельних ділянок, інтегрувати топографо-геодезичну та картографічну діяльність до складу земельно-кадастрових робіт;

- створити та забезпечити функціонування гарантійного фонду Державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обмежень;

- забезпечити реєстрацію у складі Державного земельного кадастру в межах єдиної інформаційної системи відомостей про обтяження прав власності (заборони розпорядження нерухомим майном), обмежень права користування земельними ділянками (охоронні зони, прибережні захисні смуги, водоохоронні зони, санітарні зони тощо) та земельних сервітутів [3].

Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Власність на землю зобов’язує землекористувача берегти її. Такі правопорушення, як самовільне захоплення та нецільове використання земельних ділянок, зняття родючого шару без дозволу, забруднення земель, непроведення рекультивації земель тощо завдають значних збитків державі та власникам землі, призводять до незворотної втрати землями якості та родючості. Ефективна протидія порушенням земельного законодавства та недотриманню норм раціонального землекористування є головною запорукою збереження корисних властивостей землі для майбутніх поколінь, забезпечення високої якості довкілля та умов для проживання людей. Вирішення завдання може бути здійснене за рахунок реалізації таких заходів:

- запровадити економічний механізм відповідальності порушників земельного законодавства, затвердити методику та порядок визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу;

- розробити галузеву систему стандартів і нормативів у сфері охорони

та використання земель, а також запровадити їх у процес розробки документації із землеустрою та при встановленні обмежень у використанні земель;

- запровадити ефективно функціонуючий Державний фонд документації із землеустрою;

- забезпечити обов'язковість розробки та реалізації власниками землі та землекористувачами робочих проектів землеустрою щодо рекультивації порушених земель, землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, заболочення, вторинного засолення, висушення, зсувів, ущільнення, закислення, забруднення промисловими та іншими відходами, радіоактивними та хімічними речовинами, поліпшення сільськогосподарських земель, підвищення родючості ґрунтів;

- проводити періодичний моніторинг земель на основі використання даних дистанційного зондування Землі, створити автоматизовану інформаційну систему для виявлення порушень земельного законодавства і, перш за все, нецільового використання земельних ділянок [2].

На даний час функції управління землями державної власності розпорошені між багатьма органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, а також (до розмежування земель державної та комунальної власності) органами місцевого самоврядування. Таким чином, функції розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності, щодо зміни цільового призначення земельних ділянок, утворення нових ділянок, затвердження документації із землеустрою та оцінки земель, по суті, передані органам, які володіють низьким рівнем управлінської та регуляторної компетенції у питаннях планування використання земель, землеустрою, охорони земель, розвитку територій тощо. Наслідком такої ситуації є масові порушення земельного законодавства, норм раціонального землекористування, низька ефективність використання земель державної власності тощо. За таких умов важливою задачею стає, відповідно до європейського досвіду, створення єдиного розпорядника земель державної власності. Вирішення цього завдання може бути здійснене за рахунок реалізації таких заходів:

- забезпечити прийняття закону “Про Фонд земель державної власності”, розробити та приступити до реалізації Загальнодержавної програми управління землями державної власності;

- внести зміни до чинного законодавства, спрямовані на спрощення та дерегуляцію процедур прийняття рішень щодо встановлення цільового призначення земельних ділянок, затвердження землевпорядної та землеоціночної документації, на утворення нових земельних ділянок шляхом передачі відповідних повноважень органам земельних ресурсів, які володіють у цих питаннях найвищим рівнем управлінської компетенції;

- запровадити моніторинг ефективності використання земель державної власності;

- забезпечити дієве резервування та викуп земельних ділянок для суспільних потреб держави, в т.ч. видобування корисних копалин, розвитку транспортної інфраструктури, будівництва об'єктів державних органів;

- провести оптимізацію землекористувань Міноборони, МВС, Держприкордонслужби, Держдепартаменту виконання покарань; розробити та реалізувати програму демілітаризації;

- сприяти розробці проектів землеустрою щодо організації і

встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;

- поліпшити якість кадрового забезпечення органів земельних ресурсів, сприяти удосконаленню та розвитку землевпорядної освіти, а також виділенню її у окрему галузь знань [3].

Надмірне розширення площі ріллі, у тому числі на схилі землях, призвело до порушення екологічно збалансованого співвідношення сільськогосподарських угідь, лісів та водойм, що негативно позначилося на стійкості агроландшафтів і зумовило значне техногенне навантаження на екосферу. Найістотнішим фактором зниження продуктивності земельних ресурсів і зростання деградації агроландшафтів є водна ерозія ґрунтів. Інтенсивне сільськогосподарське використання земель призводить до зниження родючості ґрунтів через їх переущільнення (особливо чорноземів), втрати грудкувато-зернистої структури, водопроникності та аераційної здатності з усіма екологічними наслідками, що звідси випливають. Останнім часом посилилися процеси деградації ґрунтового покриву, які зумовлені техногенним забрудненням. Найбільшу небезпеку для навколишнього природного середовища становить забруднення ґрунтів радіонуклідами, важкими металами, збудниками хвороб. За таких умов, надзвичайної актуальності в Україні набувають питання охорони земель та створення передумов для формування сталого землекористування. Вирішення завдання може бути здійснене за рахунок реалізації таких заходів:

- створити єдиний консолідований Державний фонд охорони земель для акумулювання та цільового використання коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, відшкодування шкоди, завданої порушеннями земельного законодавства, бюджетних коштів за державними цільовими програмами, частини плати за землю тощо;

- розробити та реалізувати програму наукового забезпечення сталого землекористування на довгострокову перспективу;

- провести консервацію деградованих, малопродуктивних та техногенно-забруднених земель, в т.ч. викуп земельних ділянок приватної власності під заліснення;

- забезпечити поетапне відновлення екологічно збалансованого співвідношення земельних угідь у зональних системах землекористування, у тому числі зменшення розораності земельного фонду та збільшення лісистості території;

- провести резервування земель для природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного використання, розширити мережу природоохоронних територій, сформувати національну екологічну мережу із урахуванням європейських зобов'язань України;

- провести суцільну розробку та затвердження документації із землеустрою щодо встановлення водоохоронних зон та прибережних захисних смуг за рахунок коштів державного бюджету;

- припинити вилучення (зміну цільового призначення) особливо цінних земель, зокрема сільськогосподарського призначення, для несільськогосподарських потреб;

- сприяти розробці проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, проектів землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів, спеціальних тематичних карт і атласів стану земель та їх використання.

Щоб успішно, ефективно, справедливо реалізувати земельну політику, створити для громадян України сприятливі умови проживання з високим рівнем життєвого середовища [2, 5], потрібно реалізувати такі заходи:

- завершити видачу державних актів на право власності на землю взамін сертифікатів на право на земельну частку (пай);

- зняти мораторій на продаж земель для ведення товарного сільськогосподарського виробництва та особистого селянського господарства;

- завершити перерозподіл земель запасу та резервного фонду із урахуванням інтересів держави щодо резервування земельних ділянок для суспільних потреб, формування екологічної мережі та розвитку транспортної інфраструктури;

- внести зміни до чинного земельного та бюджетного законодавства, спрямовані на скасування інституту безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами і заміну її відповідними дотаціями з місцевих бюджетів на придбання земельних ділянок для членів територіальних громад;

- сприяти формуванню інститутів громадянського суспільства у питаннях земельних відносин, популяризації знань про земельні ресурси.

Висновки і пропозиції.

Вирішення зазначених задач дасть змогу досягти сталого розвитку землекористування. В економічній сфері – підвищиться інвестиційна привабливість українського землекористування; завдяки більш раціональному використанню природно-ресурсного потенціалу земель зросте ефективність виробництва; в екологічній сфері – гарантуватиметься техногенно-екологічна безпека життєдіяльності людини, збереження та збагачення довкілля; у соціальній сфері – буде поліпшено умови праці й життя сільського населення, створиться та підтримуватиметься повноцінне життєве середовище, також будуть усунуті регіональні відмінності в умовах життєдіяльності на усій території України.

Література:

1. Бойко Л. М. Регулювання земельних відносин у сільському господарстві : монографія / Бойко Л. М. - К. : ННЦ ІАЕ, 2011. – 316 с.
2. Державна програма розвитку земельних відносин в Україні на 2006-2015 роки (проект) / Д. С. Добряк, А. Г. Мартин, О. П. Канаш та інш. // Землеустрій і кадастр. – 2006. – № 1. – С. 100-128.
3. Конотопцев О. С. Державне управління у сфері земельних відносин О. С. Конотопцев. – Київ, 2008. - С. 56- 61.
4. Формування організаційно-економічного механізму управління діяльністю підприємств в умовах глобалізації / Монографія. Під загальною редакцією М. В. Зось-Кіора. – Луганськ : Елтон-2, 2011. – 246 с.
5. Юрчишин В. В. Аграрна реформа: суть і особливості розвитку / В. В. Юрчишин, О. М. Онищенко // Сучасна аграрна політика: проблеми становлення. – К., 1996. – С.191–224.

УДК 332.363

Зось-Кіор М. В. Концептуальні положення перспективного землекористування.

В статті досліджено основи перспективного землекористування. Визначено основні проблеми землекористування; проаналізовано державну політику щодо аграрних перетворень в Україні та адаптаційні аспекти реакції на неї агровиробників; виявлено тенденції та напрямки удосконалення державного управління земельними ресурсами за ринкових умов.

Ключові слова: землекористування, аграрні перетворення, адаптаційні аспекти, реакція агровиробників.

УДК 332.363

Зось-Кіор Н. В. Концептуальные положения перспективного землепользования.

В статье исследованы основы перспективного землепользования. Определены основные проблемы землепользования; проанализирована государственная политика относительно аграрных преобразований в Украине и адаптационные аспекты реакции на нее агропроизводителей; определены тенденции и направления усовершенствования государственного управления земельными ресурсами в рыночных условиях.

Ключевые слова: землепользование, аграрные преобразования, адаптационные аспекты, реакция агропроизводителей.

UDC 332.363

Zos-Kior N.V. Concept of long-term land use.

In the article we investigate the basis of prospective land-use; we analyze the public policy of agrarian reforms in Ukraine and the adaptive aspects of the reaction of agricultural producers; we observe the trends and directions of improvement of land administration in market conditions.

Key words: land-use, public policy, agrarian reforms, the adaptive aspects, the reaction of agricultural producers, market conditions.