

РОЛЬ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У ФОРМУВАННІ Й РЕАЛІЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Визначено роль земельного законодавства у формуванні та реалізації земельної політики України, а також окресленні основних орієнтирів законодавчого забезпечення її проведення. Визначено умови ефективної реалізації земельної політики і запропоновано їх закріплення в чинному земельному законодавстві.

Ключові слова: *земельне законодавство, земельне право, земельна політика, раціональне використання земель.*

Определена роль земельного законодательства в формировании и реализации земельной политики Украины, а также обозначены основные ориентиры законодательного обеспечения ее проведения. Определены условия эффективной реализации земельной политики и предложено их закрепление в действующем земельном законодательстве.

Ключевые слова: *земельное законодательство, земельное право, земельная политика, рациональное использование земель.*

The task of this research is a decision of role of the land legislation in forming and realization of the land policy of Ukraine, and also lineation of basic orientir of the legislative providing of its leadthrough. The terms of effective realization of the land policy are certain and their fixing in the current land legislation is offered.

Key words: *land legislation, land law, land policy, management of landed resources, land transformations, rational land use.*

Землі як одному з найважливіших природних ресурсів належить центральне місце в політиці і стратегії розвитку держави. Життя громадян не може істотно покращитись без раціональної земельної політики. Це визначає виняткову важливість земельного питання для успішного сталого розвитку. У більшості країн, що розвиваються, а також в країнах з перехідною економікою органи державної влади стикаються з рядом проблем, пов'язаних із землею. Часто відсутня чітка земельна політика, немає чіткого розподілу функцій між органами державної влади різних і відомчою політикою виконавчих органів. В Україні створені передумови для розвитку різноманітних форм власності на землю, а тому потрібна комплексна земельна політика і більш досконалі земельні інструменти. Земельна політика України визначається великою кількістю правових актів, імплементація яких спрямована на раціональне використання та охорону земельних ресурсів. Вони приймалися в різний період становлення незалежності держави, тому є випадки протиріч у них, різних підходів до інституційного розуміння статусу виконавчого органу на різних етапах державотворення.

В науці земельного права проблеми законодавчого забезпечення земельної політики неодноразово були предметом дослідження таких вчених-правознавців, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балок, В.К. Гуревський, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, П.Ф. Кулинич, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.О. Погрібний, В.І. Семчик, Н.І. Титова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга, В.З. Янчук та ін. Реалізація земельної політики вимагає мегадисциплінарного підходу і ефективної законодавчої бази, в рамках якої може функціонувати управління земельними ресурсами. Тому вивчення ролі земельного законодавства у формуванні і реалізації земельної політики України не втрачає своєї актуальності і сьогодні і має надзвичайно важливе значення для підвищення ефективності земельного законодавства.

У сучасному суспільстві під терміном «земельна політика» розуміють діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо розпорядження та управління земельними ресурсами з метою оптимізації їх використання відповідно до економічної, містобудівної, сільськогосподарської цінності для досягнення умов комфортного проживання, виробничої діяльності і соціокультурного розвитку, що б максимально задовольняло потреби суспільства. Конституційною основою земельної політики можна вважати положення ст. 13 Конституції України, якою проголошено землю об'єктом права власності Українського народу, від імені якого права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування; закріплено право кожного громадянина користуватися природними об'єктами права власності народу; обов'язок держави забезпечувати захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Важливе значення для законодавчого забезпечення земельної політики мають також ч. 1 ст. 14 Конституції України та ч. 1 ст. 1 Земельного кодексу України, що закріпили за землею статус основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави¹.

Слід зазначити, що в Україні ситуація в земельних відносинах і землекористуванні залишається складною. Земельні відносини – суспільні відносини з приводу володіння, користування, розпорядження й управління землею на державному, регіональному, господарському та внутрігосподарському рівнях як об'єктом господарювання, так і засобом виробництва². Найгострішими проблемами земельної політики держави, які виникли в період проведення земельної реформи і досі не розв'язані, є незавершеність економічних та правових відносин власності; недосконалість державного управління земельними ресурсами та землекористуванням, земельного законодавства та інфраструктури ринку земель, особливо земель сільськогосподарського призначення; занедбаність державного земельного кадастру. Не запроваджено механізми ефективного економічного стимулювання суб'єктів землекористування. Практично не проводяться землевпорядні роботи щодо раціоналізації землекористування та охорони земель.

Як зазначено в рішенні Ради національної безпеки і оборони України «Про стан виконання Указу Президента України від 21 листопада 2005 р. № 1643 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2005 р. «Про стан додержання вимог законодавства та заходи щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель» від 18 січня 2008 р., залишаються невирішеними проблемні питання, пов'язані з реформуванням відносин власності на землю, вдосконаленням земельного законодавства, створенням інфраструктури ринку земель, організації автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру тощо; залишаються надмірно складними процедури прийняття рішень щодо надання (вилучення) земельних ділянок, повільними темпами оформляються правовстановлюючі документи на право власності на землю; до цього часу не визначено меж земельних ділянок природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого та історико-культурного призначення; недостатніми темпами ведуться роботи щодо інвентаризації та нормативної грошової оцінки земель; не встановлено меж більшості населених пунктів; на початковому етапі перебуває робота з розмежування земель державної та комунальної власності, що стримує завершення процесу земельної реформи³.

Метою довгострокової земельної політики в постреформений період з ураху-

ванням її уроків під час проведення земельної реформи має стати: удосконалення державного управління земельними відносинами; забезпечення вільного доступу громадян і юридичних осіб до землі як головної складової частини економіки, територіального базису її розвитку; належне гарантування державою прав володіння землею; створення законодавчих механізмів економічно вигідної переступки прав на земельні ділянки; відновлення механізмів землевпорядкування та планування використання земельних ресурсів; забезпечення продуктивного землекористування в аграрній сфері та продовольчої безпеки головним чином на власній ресурсній базі; ефективна охорона земель⁴.

Земельна політика пов'язана з використанням і охороною земель для досягнення соціальних і економічних цілей. Вона дає дію, ставлячи реальні приватні і державні завдання. Вона пов'язана з розподілом ресурсів, зокрема прав використовувати землю з тим, щоб отримати максимальну ефективність, сумісну з природним середовищем і добробутом суспільства в короткостроковій і довгостроковій перспективі. Під елементами земельної політики слід розуміти управління земельними ресурсами, планування землекористування, оподаткування земель, реєстрація земельних ділянок і прав на землі, земельний кадастр, земельне законодавство, система управління земельною інформацією. На нашу думку, метою земельної політики є підвищення ефективності використання землі, створення умов для збільшення соціального, інвестиційного і виробничого потенціалу землі, перетворення її на потужний самостійний чинник економічного зростання. В умовах сьогодення основними завданнями земельної політики є розширення інституту приватної власності на землю; розвиток системи державного земельного кадастру; широке залучення земельних ділянок до ринкового обігу, створення земельного ринку, інституту іпотеки землі; створення спеціальної законодавчої бази, а саме законів, що регулюють земельні відносини; визначення принципів планування і управління територіями, раціонального використання земель, здійснення землеустрою і контролю за використанням і охороною земель.

Стратегія земельної політики має бути дієвою та результативною. Ґрунтуватися вона має на таких концептуальних засадах, як: забезпечення суспільно-політичної та соціальної функцій землі як території держави і власності Українського народу; державне забезпечення громадянам та юридичним особам захисту прав власності на землю та землекористування; залучення землі до ринкового обігу; дотримання соціальної справедливості під час перерозподілу земель сільськогосподарського призначення та їх залучення до ринкового обігу; врахування пріоритетності екологічних вимог щодо охорони земель, відтворення родючості ґрунтів і раціонального використання продуктивних земель; безумовне дотримання всіма землевласниками та землекористувачами норм чинного законодавства, що регулюють земельні відносини; забезпечення рівних умов розвитку різноманітних форм господарювання на землі шляхом формування та вдосконалення механізму аграрної і земельної політики⁵.

Набуває усталеного характеру розпорошення земельних правових норм у різних законодавчих актах. Водночас залишаються законодавчо не врегульованими такі важливі для розвитку земельних відносин питання, як питання про державний земельний кадастр, ринок землі, земельний іпотечний банк тощо. Врегулювання цих питань щоразу відкладається на невизначений термін, – попри задекларовану Президентом, урядом і самим парламентом їх терміновість. У результаті земельне законодавство залишається неповним і суперечливим, а сам

процес його формування, з одного боку, підтверджує відзначену вище відсутність стратегії розвитку земельних відносин, з іншого – свідчить про непослідовність державної земельної політики. Так, для цього процесу характерні часта зміна державної законодавчих актів, їх не системне прийняття тощо.

Наведене вище дає підстави для висновку про те, що у сфері земельних відносин накопичено значну кількість нерозв'язаних проблем, за яких процеси реформування заходять у глухий кут. Тому існує нагальна потреба запровадження нових підходів до формування та реалізації державної земельної політики, започаткування нового, завершального етапу земельної реформи, забезпечення ефективного землекористування на засадах сталого розвитку.

Складна ситуація в земельних відносинах і землекористуванні виникла насамперед через наступні чинники: відсутність зваженої державної земельної політики та механізмів її реалізації; недооцінку складності, масштабів і специфіки земельних перетворень під час економічних реформ; критично низький рівень ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин; ігнорування проблем ресурсно-комплексного підходу до розвитку сільських територій у процесі земельних трансформацій; недостатньо дослідовну державну політику щодо комплексного розвитку земельного законодавства, проведення та фінансування землеустрою та земельного кадастру, формування інвестиційно-привабливого землекористування; відсутність комплексного підходу та неврахування історичних факторів у реформуванні системи державного земельного кадастру і створенні державної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень; відсутність виваженої державної політики формування та розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення; дублювання функцій і відсутність ефективної взаємодії центрального органу виконавчої влади із земельних ресурсів з іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування⁶.

Наслідком неефективної державної політики у сфері землекористування стало нерациональне використання земельноресурсного 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.

З метою вдосконалення розподілу земель, відповідно до перспектив розвитку економіки, поліпшення організації території і визначення інших напрямів рационального використання земель та їх охорони в цілому, в державі та її регіонах, необхідним є територіальне планування використання земель шляхом їх зонування. 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 землі охоронних заходів, що дозволить розробити механізми формування правового режиму і землевпорядного регламенту кожної земельної ділянки, яка використовується для різних цілей⁷.

Отже, земельна політика являє собою діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин, спрямовану на організацію раціонального використання та охорони земель, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності та проживання громадян. Роль земельного законодавства у формуванні та реалізації земельної політики України полягає в правовому забезпеченні проведення інвентаризації усіх категорій земель, що дасть змогу отримати достовірну інформацію про кількісний склад земельних ділянок 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 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 виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

1. *Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // ВВР України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.* 2. *Новоковський Л. Я., Шквир М.І.* Регіональна земельна політика. – К.: Урожай, 2006. – С. 3. 3. *Про стан виконання Указу Президента України від 21 листопада 2005 року № 1643 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2005 року «Про стан додержання вимог законодавства та заходи щодо підвищення ефективності державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання та охорони земель: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 січня 2008 року // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 33.* 4. *Сучасна земельна політика України / Юрченко А. Д., Греков Л. Д., Мірошниченко А. М., Кузьмін А. В. – К.: Інтертехнологія, 2009. – С. 61.* 5. *Присяжнюк М.* Земельна політика України: стан, законодавче забезпечення, стратегічне планування // *Національна безпека і оборона. – 2009. – № 3. – С. 54-57.* 6. *Юрченко А.* Сучасна земельна політика в Україні: окремі проблеми і шляхи їх усунення // *Національна безпека і оборона. – 2009. – № 3. – С. 69-72.* 7. *Лазарева О.В.* Стратегічні орієнтири розвитку земельної політики України // *Економічні науки. Наукові праці. – Т. 109. – Вип. 96. – С. 96-99.*