



Олег КУЛІНІЧ: "Є СЕНС ЗАПРОВАДЖУВАТИ РИНОК ЗЕМЛІ ПОЕТАПНО"

У Верховній Раді України Олег КУЛІНІЧ — другу каденцію. Вдруге здобув перемогу в одномандатному окрузі на Полтавщині як самовисуванець. Член парламентського Комітету з питань аграрної політики та земельних відносин. Представник депутатської групи «Партія Відродження»

— Олегу Івановичу, найперше про те, що нині хвилює мільйони людей: мораторій на ринковий обіг землі сільгосппризначення. Доцільність його продовження чи зняття з 1 січня 2016 року...

— Продовжувати його нині не доцільно. 1 січня нічого не зміниться — адже законодавчо встановлено, що мораторій у нас триватиме до того часу, поки не буде прийнято закон про обіг земель сільськогосподарського призначення. Ані закону, ані зареєстрованого у парламенті відповідного законопроекту поки що немає.

Та й справа не у законах чи законопроектах. Справа в тому, що суспільство в більшості не хоче, щоб мораторій був знятий. Чому?

Тому, що, на мій погляд, людей банально залякали (і продовжують залякувати) політики-популісти. В нас багато років у суспільстві свідомо створюються уявлення про те, що вільний обіг земель фактично є катастрофою для власників паїв та держави. Хоча, якщо поспілкуватися з пересічними громадянами (особливо з тими, які проживають у місті), то більшість з них навіть не знає, що представляє собою мораторій, на що він розповсюджується.

Але, в будь-якому випадку, ігнорувати настрої в суспільстві ані виконавча, ані законодавча влада не повинні. Тому на даний час я не бачу реальних перспектив запровадження ринку землі.

— Децентралізація і пов'язане з нею передання державних сільгоспугідь за межами населених пунктів сільським громадам. Це земля має бути у власності чи у розпорядження громад? І чи допоможе ця новація зламати хребет «земельній корупції»?

— Безумовно, у власності. Функції розпорядження можна відібрати. А власність у громад забрати не можна, це — неконституційно.

Сама по собі передача земель за межами населених пунктів

сільським громадам, звичайно, не поборе корупцію, але тут дещо інші цілі. Головне — забезпечити повсюдність місцевого самоврядування і зробити так, щоб землею управляли органи влади, які обираються людьми і які є максимально наближеними до людей.

З корупцією боротися треба іншими методами — необхідно зробити так, щоб державна і комунальна земля коштувала стільки, скільки і приватна. Усі наші проблеми з корупцією в земельній сфері обумовлені виключно тим, що державну і комунальну землю можна отримати за ціною, яка, навіть з урахуванням хабарів, є нижчою, порівняно з ринковими цінами. Допоки така можливість зберігається, допоки у законодавстві є можливість отримати землю без аукціону (і навіть безоплатно), нічого не зміниться, скільки б не вдосконалювали механізми.

— Чи потрібен державний контроль за використанням земель? Якщо так, то хто і в якій формі його має здійснювати? Чи кореспондується земельний ринок із конституційним статусом землі як «основного багатства, що перебуває під особливою охороною держави»?

— Поставити крапку у законодавчому врегулюванні відносин контролю за використанням та охороною земель, безумовно, треба. Нинішня ситуація, коли кожен два-три роки ми змінюємо контролюючий орган, — неприпустима.

Є декілька точок зору про те, хто має здійснювати контроль. Кожна із них має і позитивні, і негативні сторони.

Держгеокадастр говорить про те, що усі контрольні функції слід передати йому. Головний аргумент — прямий доступ до Державного земельного кадастру та до усієї землевпорядної документації. Без цього здійснювати функції контролю складно. Особливо, якщо в перспективі Державний земельний кадастр включити в себе і містобудівний кадастр — обсяг інформації про режим земель, справді, буде величезним. А ця інформація — основа для здійснення контролю.

Це — позитив. Є і негатив. Не секрет, що у нас часто основним правопорушником земельного законодавства виступають саме органи земельних ресурсів. Усі існуючі помилки кадастру (в яких у нас прийнято звинувачувати виключно землевпорядні організації) — не в останню чергу вина самих органів земельних ресурсів, які цю інформацію внесли до кадастру. Виникає питання — вони самі себе ще й перевіряти будуть? Як на мене, тоді про дієвість такого контролю можна забути взагалі.

Досить непогана ідея передати контролюючі функції на місця. Особливої актуальності це може набути зараз, у процесі об'єднання територіальних громад. Саме місцеві ради насправді найбільш зацікавлені покласти край використанню земельних ділянок самовільно або без документів. Це питання наповненості місцевих бюджетів. Натомість, інс-

пектору, який працює в системі будь-якого центрального органу виконавчої влади, за великим рахунком, байдуже, йдуть якісь кошти в сільську скарбничку чи ні.

Зважмо на ще одну важливу складову. Передання повноважень контролю за використанням та охороною земель саме органам місцевого самоврядування унеможливить створення корупційної вертикалі, яка виникає якраз тоді, коли певні владні функції надаються органу не місцевого, а центрального рівня. Хоча і тут є питання. А хто буде наглядати за тим, щоб земельне законодавство не порушувалося самими місцевими радами? Там зловживань може бути не менше.

Тому простого рішення тут немає. Мусить бути певний баланс. Інакше через рік-два ми знову перерозподілятимемо функції, а це нічого доброго державі не принесе.

— Яка господарська модель найперспективніша для українського села, для ефективного захисту і примноження родючості наших земель?

— Не став би виділяти якусь одну модель. На моє переконання, в аграрному секторі повинні працювати всі — і великі компанії, і підприємства із земельним банком у тисячу-дві гектарів, і невеличкі фермерські господарства.

Усі ці розмови про те, що агрохолдинги треба заборонити, що треба дозволити лише мале фермерство, це, вибачте, або «гра у романтику», або простий піар. Аграрний бізнес (причому саме великий аграрний бізнес) приносить значну частку ВВП держави. Агропромисловий комплекс, як відомо, майже єдина галузь, що навіть в умовах економічної кризи тримається на плаву (хоча й тут проблем вистачає). І саме великий бізнес зосередив значні

технологічні, фінансові ресурси для ефективного господарювання в аграрній сфері. Тому має право на повагу.

Питання ж підтримки малого фермерства — питання не стільки економічне, скільки соціальне. Це питання виживання сільської місцевості.

От ми усі багато говоримо про мораторій. Що це крах для сільських територій. Що через ринок земель будуть вимирати села. І ось уже півтора десятка років чиновники та політики видумують різні хитрі механізми, як би зробити так, щоб зняття заборони на продаж ріллі не нашкодило селянам. Є маса напрацьованих змін до Земельного кодексу України, до Закону України «Про оренду землі». Але чомусь нікому не спадає на думку, що земельне законодавство тут взагалі ні при чому. Дайте малому бізнесу на селі державну допомогу. Тільки не тим, у кого в оренді тисячі гектарів, а тим, хто має 5, 10, 20 гектарів. Гарантуйте закупівлю у них вирощеної продукції, відшкодуйте частину кредитних ставок. Дайте їм можливість зайняти певну нішу у сільськогосподарському виробництві. І тоді не треба буде нікому допомагати «новими» змінами до Земельного кодексу. Дрібні сільгосптоваровиробники стануть на ноги і після запуску ринку землі зможуть конкурувати на земельних аукціонах з великими грошовими мішками.

Великому бізнесу допомагати не треба. Вони справляться самі. Все, що потрібно їм, — лише прозорі правила гри. Тому вся державна підтримка, на мій погляд, має надходити саме невеликим господарям на селі.

— Що робити із державними землями, угіддями наукових установ, особливо цінними землями? Яким має бути їхній правовий та господарський статус?

— Землі під об'єктами державної власності, звісно, мають бути державними. Це, взагалі, нонсенс, щоб землями державної залізниці чи, наприклад, оборони, розпоряджалася сільська рада, як дехто пропонує. Кожен має займатися своїм.

Але, на мій погляд, і тут мусимо провести ревізію. Є безліч фактів, коли закріплені за державними підприємствами землі використовуються вкрай неефективно. Фактично — не використовуються, а передаються в користування іншим особам. Мало того, що це відбувається в обхід Земельного кодексу, — бюджету не отримують за це ні копійки.

У таких випадках, на мою думку, цю землю треба вилучити у підприємства і знайти їй справді ефективного користувача. Найкраще — через прозорі аукціони.

Тепер щодо особливо цінних земель. Вони мають спеціальний режим використання і це закріплено у чинній редакції Земельного кодексу України. Але що ми бачимо на практиці? Цільове призначення цінних ґрунтів змінюється, території природно-заповідного фонду забудовуються. Чому? Мабуть тому, що існуючі сьогодні правові механізми захисту таких земель, на жаль, не працюють.

Зверніть увагу: весь охоронний механізм у нас побудований на додаткових погодженнях. Для прикладу, ту ж таки зміну цільового призначення ріллі з цінними ґрунтами треба погоджувати з Верховною Радою. Проте за останні три скликання жодної постанови з цього питання парламент не ухвалив. А тим часом у реальному житті цільове призначення вказаних земель змінюється «обвідними шляхами». Всі розуміють, що у Верховній Раді таке питання не пройде,

Олег Кулініч відстоює концепцію передачі земель сільськогосподарського призначення державної форми власності у комунальну. Зокрема, він був активним прихильником законопроекту №1159, який передбачав такий сценарій земельної децентралізації. Водночас, на думку учасників земельних відносин та науковців, цей концепт має певні недоліки та несе в собі низку ризиків. Наводимо коментар міжнародних експертів щодо цієї ініціативи.

КОМЕНТАРІ ЩОДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ № 1159 «Про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами»

(Надані експертами з Литви під керівництвом п. Вілми Даугальєне, Молодшого керівника проекту Твіннінг «Допомога у розвитку відкритого і прозорого ринку сільськогосподарських земель в Україні»)

— В принципі, ми не рекомендуємо передачу землі із державної власності у комунальну. З іншого боку, це, звичайно ж, є політичним рішенням. Така передача не призведе до бажаного результату земельної реформи — підвищення ефективності землекористування та управління землями. Аналізуючи проект Закону № 1159, ми відмічаємо необхідність більшої ясності у цьому питанні.

Для конкретизації такого загального твердження нижче наведено коментарі до окремих статей законопроекту № 1159.

Щодо статті 1:

- Перелік об'єктів є занадто коротким. Необхідно навести усі об'єкти, земля під якими залишається у державній власності, напр., дороги, водні об'єкти, ліси, території видобування корисних копалин, території науково-дослідних установ, охоронні зони тощо.
- Необхідно зазначити, хто несе відповідальність за визначення меж таких територій та де публікується інформація про згадані межі. Насамперед, потрібно встановити такі межі, і тільки після їх встановлення землю можна передавати у комунальну власність.

Самі межі мають бути опубліковані у Кадастрі, але їх визначення, включаючи графічну частину, має здійснити міністерство або уряд.

- Необхідно визначити механізм відчуження земель для державних (суспільних) потреб, напр., при необхідності побудувати нову дорогу та в інших подібних випадках.
- Необхідно передбачити можливість будівництва (створення) нових об'єктів державного значення.

Щодо статті 2:

- Як вже зазначалося вище, необхідно вказати (це наша рекомендація), що земля залишається у державній власності, а місцевим громадам передається тільки право прийняття рішень.
- У законі необхідно визначити повний/вичерпний перелік рішень, які можуть приймати органи місцевого самоврядування (здача в оренду без тендеру, здача в оренду через процедуру аукціону, передача прав на користування тощо) та навести випадки, коли можуть прийматися такі рішення.
- Відмінити безоплатне надання землі фізичним особам.
- Визначити механізм контролю за прийняттям рішень.
- Визначити процедуру оскарження.

- Визначити умови/строки отримання скарг та врегулювання конфліктів. В принципі ми вважаємо передачу земель у приватну власність недоцільною, оскільки:
- Земля є капіталом держави, тому необхідно прагнути до її раціонального використання та отримання прибутку (орендна плата, доходи від продажу тощо).
- З нашого досвіду, органи місцевого самоврядування нічого не робили та не роблять для збільшення цього капіталу.
- Передача земель приведе до диспропорцій, оскільки більша частина доходів надходитиме у регіони, де земля дуже дорога, тоді як інші регіони не отримуватимуть або матимуть малі доходи. Але ж вартість земель не є наслідком діяльності органів місцевого самоврядування.

Щодо законодавства, до якого вносяться зміни

Земельний кодекс України, ст. 20:

- Необхідно передбачити, що зміна цільового призначення може здійснюватися відповідно до генерального плану або існуючого документа територіального планування. Слід визначити термін (кількість днів) прийняття рішення, а також те, що ніякі інші документи не мають розроблятися. Додаткові документи необхідні тільки у випадках, коли не існує ніякого плану/проекту. Слід також передбачити території, де виділення заборонено, напр., охоронні зони, ліси, море тощо.
 - Необхідно передбачити процедуру оскарження вищезазначеного рішення.
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 1:*
- Необхідно визначити, хто затверджує межі. Межі необхідно затвер-

- Як мінімум 50 відсотків надходжень мають перерозподілятися через державний бюджет (напр., більша частина доходів надходить до державного бюджету, а залишок — до бюджету місцевої громади).
- Тільки земельні ділянки, які необхідні місцевим громадам (для цілей розвитку тощо), мають передаватися у приватну власність. Найкраще реалізувати це можна шляхом створення повного переліку ділянок для передачі.
- Законопроектом не передбачений механізм контролю, який є дуже важливим та складним у випадках місцевого управління. Такий механізм потрібно встановити відразу, перед початком процесу. Необхідно також визначити, хто конкретно прийматиме рішення.

джувати разом із графічною частиною та публікувати у кадастрі. Право прийняття рішень не може бути передано до того, як межі встановлено та затверджено.

Закон України «Про фермерське господарство», ст. 7:

- Ми рекомендуємо відмовитися від безоплатної передачі земель у приватну власність фізичним особам.
- Необхідно передбачити, що вільні землі, які не забудовуються, можна здавати в оренду або продавати на аукціонах.
- Необхідно передбачити, що строк оренди земель державної власності землекористувачами становить 5 років (наприклад), після чого земля переходить у користування переможця аукціону.
- Необхідно передбачити строки та процедуру оскарження рішення про передачу таких земель.

ділянок особливо цінних земель. І то таку, щоб мало хто наважувався на це. Тоді «тіньові» схеми обернуться прокурорськими позовами зі стягненням до бюджету круглих сум.

А існуючі норми — це, на жаль, більше імітація захисту, або провокування корупційних схем.

— Ринок оренди сільськогосподарських угідь: чи можна ним

«замістити», частково або тимчасово, повноцінний земельний ринок? Наскільки виправдана ідея поетапного, пілотного, вибіркового запровадження ринкового обігу сільгоспземель?

— Щодо продажу прав оренди, який дехто у нас вважає панацеєю, то, чесно кажучи, я не розумію, як можна передавати комусь право оренди, не питаючи про це власника. Це вже не власність.

Щодо запровадження ринку землі етапами, то, на мій погляд, це має сенс. Суспільство має звикнути, що землі сільськогосподарського призначення — такий же товар, як і інші землі. Та й держава матиме можливість відслідкувати та проаналізувати ті процеси, які відбуваються на ринку.

— Один із аргументів противників зняття мораторію: відсутність заповненого Державного земельного кадастру.

— Ринок землі сам зробить так, щоб процес наповнення кадастру пришвидшився. Якщо в ділянки немає кадастрового номера, договір купівлі-продажу укласти не вдасться. А, отже, той, хто захоче продати земельну ділянку, спочатку замовить відповідну землевпорядну документацію і внесе відомості про ділянку до кадастру. А заодно і виправить можливі помилки у кадастрі. І ніяких штрафних санкцій тут не треба. Власники самі зроблять необхідні дії, цілком добровільно.

А розмови про те, що, мовляв, без наповнення Державного земельного кадастру відомостями про всі земельні ділянки ринок неможливий, — це або свідоме введення в оману, або, даруйте, маячня.

**Розмову вів
Валерій ЯСИНОВСЬКИЙ**