

Леонід НОВАКОВСЬКИЙ:



"ЄДИНИЙ ЦИВІЛІЗОВАНИЙ ШЛЯХ — ПРОЗОРИЙ, ЗРОЗУМІЛИЙ, РЕГУЛЬОВАНИЙ РИНОК ЗЕМЛІ"

Про найактуальніше на сьогодні — суть земельних реформ, ринок земель, мораторій, нормативно-грошову оцінку земель сільськогосподарського призначення, державний земельний кадастр, розмежування земель державної та комунальної власності та інше — в дещо скороченому інтерв'ю з Леонідом НОВАКОВСЬКИМ, ученим у галузі економіки та земельних відносин, доктором економічних наук, професором, академіком НААНУ, співавтором трьох земельних кодексів України, яке він дав наприкінці минулого року*.

— Леоніде Яковичу, влада — за ринок землі, народ — проти. Перша вбачас у ньому фінансово-матеріальні милиці для підупалоного сільського люду, а останній розцінює його як шлях до ще більшого зубожіння. Чиновники агітують за обіг паїв і водночас радять селянам не поспішати з продажем власних надлів. А якщо право на власність не переходить від вас до мене чи навпаки, то немає власне і ринку. Абсурд! Навіщо ж тоді галопувати?

— Суть реформ, шляхи їх здійснення завжди сприймалися неоднозначно. Навіть реформу 1861 року офіційні джерела трактували не як засіб скасування кріпацтва, а як шлях до подальшого обезземелення селянства. Столипінська реформа

оцінювалася переважно з точки зору руйнації общинного землекористування та хуторизації країни. Те, що у результаті зазначених реформ селяни України отримали у власність у порядку викупу понад 10 млн десятин землі, майже не згадувалося.

Коли ж 1917 року під гаслом «Землю — селянам!» цю власність експропріювали, то аргументували це тим, що революція, мовляв, звільнила селян тодішньої Російської імперії від необхідності сплачувати викупні платежі за землю та орендну плату на суму майже 700 млн рублів золотом щороку. Про те, що Декрет про землю забороняв конфісковувати землі рядових селян і козаків, замовчували.

Майже 80 років ми вдосконалювали земельні відносини. Конс-

титуція України від 28 червня 1996 року закріпила дві форми власності на землю, якими послуговується цивілізований світ, — прилюдну (державну та комунальну) та приватну.

У процесі реформи громадянам України передали у власність на безоплатній основі близько 70% угідь. На її початку землю у користуванні мали 6 млн громадян, нині — понад 25 млн. Тобто практично кожна сім'я.

— Ну, змінили форми власності на землю. Але ж від цього автоматично не зросла ефективність землекористування, віддача землі, її родючість. Цьому повинна була сприяти обґрунтована, виважена і зрозуміла державна аграрна політика. Натомість ми не мали конкретних програм ні земельної,

* Повністю інтерв'ю опубліковане в «Дзеркалі тижня. Україна» №45, 9 грудня 2011 року

ні аграрної реформ. Фрагментарні ж рішення таких надзвичайно складних питань не завжди були безгрішними. Кричущі проблеми ми відтермінували... мораторієм, офіційно запровадивши його з 1 січня 2002 року. Спершу на три роки, а потім подовжили аж до 1 січня 2012 року. (Тепер — до 1 січня 2013-го — уточнення редакції «ЗВ»).

— **Я**к на мене, то економічних підстав для мораторію не було. 1999 року, коли паювання в основному завершили, 52% усіх паїв мали сільські пенсіонери — найменш активна частина сільського населення. Згідно з президентським указом від 10 листопада 1994 року право на земельну частку (пай) стало об'єктом купівлі-продажу, дарування, міни, успадкування, застави. Паювати почали у серпні 1995 року.

Починаючи з 1996 року власники земельних паїв, а це переважно пенсіонери, могли вільно відчужувати свої земельні частки. Як же вони скористалися своїм правом? За чотири роки (1996-1999 роки) із 6 млн паїв вони продали 2,6 тис., подарували 5,1 тис., успадкували 36 тис., що в середньому за рік становить 10,8 тис. паїв, або 0,2% загальної кількості. Це абсолютно нормальний і прогнозований рух права на земельну частку (пай), і змінювати його не було підстав.

Однак Президент у березні 2000 року визнав як невідкладний проєкт нового Земельного кодексу, який уряд вніс на розгляд Верховної Ради. Відтоді і розпочалася боротьба за «захист» прав селян на землю шляхом заборони її купівлі-продажу.

Як відреагували на це власники паїв? За 2000 рік із 0,5 до 7,3 тис., або у 15 разів, зріс продаж паїв, із 1,3 до 53,5 тис., або у 40 разів, більше їх подарували, із 19 до 169 тис., або у 19 разів, більше успадкували часток (паїв). Як бачимо, мораторій не захистив права селян на землю, а прискорив перехід цього права до інших громадян, тобто спричинив обезземелення селянства.

Нині майже п'ята частина всіх паїв має інших власників, у чийх руках опинилося понад 5 млн га землі. Якщо мораторій подовжувати і далі, як цього вимагають окремі політичні сили в парламенті, то протягом найближчих десяти років шляхом успадкування, інших дозволених дій ще третина наших угідь змінить власника. Далеко не селянського роду...

Наразі в оренді перебуває 4,6 млн паїв, або 17,4 млн га. Півмільйона гектарів — це не витребувані паї. І майже стільки ж — відумерла спадщина. Частина площ ще використовується зовсім і вважається землями запасу. Разом із землями резервного фонду — це 3,2 млн га. Проєкти землеустрою щодо використання земель сільськогосподарського призначення вже давно не розробляються.

Відсутня актуалізована планово-картографічна база в межах адміністративних районів або колишніх територій сільрад щодо розташування і належності ділянок власникам, орендодавцям, щодо земель резервного фонду та запасу, не витребуваних паїв і ділянок відумерлої спадщини. Подрібнене розосереджене землекористування потребує негайної консолідації, утворення земельних масивів, які забезпечили б привабливість інвестицій в аграрний сектор і належні умови господарювання.

Якщо держава не регулюватиме обігу земель сільськогосподарського призначення, то немає сенсу говорити про їх консолідацію та надходження інвестицій в аграрний сектор. Іншого не дано.

Дехто лякає націоналізацією частини земель, примусовим відчуженням земельних ділянок у громадян, надмірним одержавленням земель. Але все це — фантазматорія. Єдиний цивілізований шлях — прозорий, зрозумілий, регульований ринок землі.

— **Леоніде Яковичу! Закон про фермерське господарство є? Є! Про особисте селянське господарство? Є! А в якому правовому полі діють агрохолдинги? Вони ж, по суті, беззаконні.**

— **Я**к і сільськогосподарські підприємства не холдингового типу, для яких теж не виписаний адресний закон.

— **Між тим аграрні чиновники часто повторюють: за агрохолдингами — майбутнє. Вони нас виведуть... От тільки куди? Я вже чув тиради: фермери нагодують Україну... А їмо білоруські масло і згущене молоко! Так от, за продажу-купівлі землі безприв'язні агрохолдинги зіб'ють дебелий земельний банк і пануватимуть на неосягній території, як заманеться. В одному селі посіють соняшник, у другому — ріпак, у третьому — кукурудзу... Тим більше жоден законопроект не обмежує їх у цьому.**

— **Х**очете надіти на них правові шори? Тоді кожен виробничий підрозділ агрохолдингу — господарську структуру слід прив'язати до території колишніх сільрад. У сільському населеному пункті підприємство мусить пройти юридичну реєстрацію і податки мають залишатися на території прописки, а не в обласному центрі, Києві чи на Кіпрі. Для цих структур зробити проєкт внутрігосподарського землепорядкування, із чітким дотриманням сівозмін, у тому числі й кормових, з огляду на функціонування тваринницької галузі. І законодавчо їм наказати: господарювати будете так! А ні — прийдуть інші!

Для цього потрібно провести інвентаризацію не витребуваних паїв, ділянок відумерлої спадщини, земель державної власності, які були виділені в запас, земель резервного фонду. Сформувати земельні ділянки, виготовивши необхідну технічну документацію і внісши інформацію про зазначені землі до державного земельного кадастру з проведенням експертної грошової оцінки ділянок.

— **А нормативна грошова оцінка земель сільськогосподарського призначення? Урядовці запевняють, що заради захисту селян ціну за гектар ріллі піднімуть із**

12 до 20 тис. грн. І нижче цієї позначки я не зможу купити-продати свій пай...

— **В** останнє ми оцінювали сільськогосподарські угіддя в Україні у 1995 році. І хоча за законом зобов'язані переглядати нормативно-грошову оцінку кожні п'ять-сім років, ігнорували цей процес. Відтоді змінилися економічні умови, зникли господарства, статистичною інформацією щодо яких послуговувалися при обрахуванні величини рентного доходу від вирощування зернових культур. Істотно змінилися ефективність землекористування у зв'язку з реформуванням власності на землю, технології виробництва продукції, рівень застосування добрив, особливо органічних. Сформувалася інша організація виробництва, погіршився рівень родючості ґрунтів.

Наразі схаменилися: у нас найнижча оцінка землі в Європі! За найцінніших ґрунтів... Кинулися виправляти становище. Для проведення нормативної грошової оцінки сільськогосподарських угідь Українська академія аграрних наук ще 2006 року розробила новітню методику. За її апробації у різних природно-сільськогосподарських районах можна було би за рік-два провести нову оцінку. Але нас, як і в усьому, переслідують злочасна тріада: ніхто у цьому не зацікавлений, брак коштів і часу.

Вихід запропонувало Державне земельне агентство (колишній Держкомзем): за основу взяти оцінку орних земель 1995 року і помножити її на коефіцієнт у розмірі 1,756. Відтак, нормативна оцінка ріллі зросте із 11,8 тис. грн до 19,9 тис. за гектар. Начебто все правильно. Але при визначенні цього коефіцієнта розробники не врахували... витрат на одиницю сільськогосподарської продукції, які кардинально змінилися за майже 15 років. Тим більше нам потрібна не константа в межах України, а оцінка конкретних угідь (ділянок), що стануть об'єктами земельного ринку.

Причому коефіцієнт, запропонований Держземагентством, застосовується виключно для ріллі, а оцінка багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ залишилася незмінною. І це при тому, що оцінка багаторічних насаджень у середньому у 3,8-4 рази вища за оцінку ріллі, а показники нормативної грошової оцінки сіножатей, пасовищ становлять відповідно 0,5 і 0,3 її оцінки. Це співвідношення збережеться і надалі.

— **Тобто Держземагентство створило лазівку для хитромудрих? Якщо так, то я виготовляю проєкт залуження ріллі, і вона трансформується вже у пасовище. І купую його у шість разів дешевше, ніж орну землю.**

— **Т**им більше, що нормативна грошова оцінка угідь застосовується при обрахуванні розміру земельного податку, орендної плати за землю, розміру втрат сільськогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням земель, при укладанні цивільно-правових угод, формуванні вартості лотів на земельних торгах тощо.

Податки сплачуватимете з нормативної оцінки свого паю, а продаватимете за експертною — тією ціною, яку назве фахівець. З практики, вона завжди нижча від нормативної.

Тому нам конче потрібна нова оцінка агровиробничих груп ґрунтів і визначення на її основі оцінки окремих земельних ділянок.

Час вимагає і закон зобов'язує нас провести у найближчі два роки нову нормативну грошову оцінку як передумову запровадження цивілізованого, прозорого ринку земель.

— **У нас алогічні перекося: найцінніші чорноземи і найнижча їх оцінка в Європі, найбідніші на розум чиновники... Закон «Про державний земельний кадастр», хвалилися, найкращий у Європі...**

— **А**ле не ідеальний. Згідно із законом (ст. 8) для формування картографічної основи державного земельного кадастру послуговуються єдиною державною системою координат. Це — метрична система гарантування власності на землю. Такою в Україні є УСК-2000, що діє з 2007 року.

А Держкомзем більшість земле-впорядних і земельно-кадастрових робіт виконав у системі координат 1963 року — СК-63. Вона є похідною системи координат 1942 року (СК-42), свого часу секретної. Щоб застосовувати для кадастру, її спеціально спотворили, і цей так званий конгломерат не має надійних «ключів» переходу до української державної системи координат УСК-2000. Рада міністрів СРСР скасувала СК-63 ще 1989 року, однак ми продовжували її застосовувати.

Навіть після Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», який встановив, що містобудівна документація розробляється на оновленій картографічній основі у державній геодезичній системі координат УСК-2000 (ст. 2 закону), і постанови Кабміну України від 8 вересня 2010 року №1177, що передбачає застосування цієї геодезичної системи при складанні індексних кадастрових карт (планів), кадастрових карт (планів) для ідентифікації об'єктів нерухомого майна при державній реєстрації прав на них, Держземагентство продовжує запроваджувати в електронну систему державні акти на землю... за архаїчною СК-63.

Отже, така документація є нелегітимною і не може захистити прав землевласника. І цим самим чиновники плодять нові помилки, усунення яких, допущених раніше у відомостях кадастру, перенесених з Державного реєстру земель та відновлення пунктів державної геодезичної мережі, передбачає майбутня Державна програма розвитку земельних відносин до 2020 року.

Щоб виправдати свої дії та легалізувати виконання картогра-

фічних робіт у недержавній системі координат, яке суперечить закону, Держгеокадастр розробило Положення про порядок ведення кадастру. І написало: координати пунктів державної геодезичної мережі в єдиній державній системі координат та в інших системах координат у разі використання координат цих пунктів у даних системах для внесення до державного земельного кадастру...

— Якщо говорити про унікальність державного земельного кадастру, то Україна — єдина у світі країна, де діє подвійна реєстрація земель. У липні 2004 року було ухвалено закон України, за яким ведення кадастру і реєстрація прав на нерухоме майно були зосереджені в одному органі — Держкомземі. Це було однією з вимог Світового банку, який навіть надав позику в розмірі 192 млн дол. на видачу державних актів на землю та запровадження кадастру. Минуло сім років, але Держкомзем так і не спромігся реалізувати ці функції, і я про це писав. Тому за законом України від 11 лютого 2010 року реєстрацію прав на нерухоме майно передано до Мін'юсту України.

— Так, але із ухваленням Закону «Про державний земельний кадастр» в Україні ми породили «близняток». Тобто затвердили систему подвійної реєстрації земель: 1) державної реєстрації земельних ділянок у кадастрі; 2) державної реєстрації речових прав на земельні ділянки у Державному реєстрі прав. Причому частина показників щодо земель дублюються.

Спочатку ви зобов'язані зареєструвати в кадастрі ділянку, яка вам належить. Подаєте комплект документів державному кадастровому реєстратору, сплачуєте відповідну суму за реєстрацію. У кадастрі реєструють відомості про ділянку, крім інформації про власника, виду права на ділянку, обмежень. Останні дані реєстратор

передає до Державного реєстру прав.

Ви йдете до цього органу реєстрації та подаєте необхідні відомості. Після реєстрації прав на ділянку державний реєстратор прав передає дані про громадянина, види права на ділянку, обмеження та дату реєстрації прав до органу, який веде реєстрацію ділянок. Ці дані вносяться до кадастру, хоча вони були у кадастрового реєстратора раніше, коли ви вперше надали йому пакет документів.

— Тобто я тричі оббиваю пороги державних установ і двічі плачу їм, по суті, за одне і те ж?! Уявляю, скільки натерпляться ті, хто мешкає у сільській місцевості, аби пройти ці дев'ять кіл пекла...

— Через таку систему реєстрації в державі ділянка має два номери ідентифікації: кадастровий номер у кадастрі і реєстраційний номер у реєстрі прав. Аналогічної системи ви не знайдете на жодному материкові.

А ще ж на кожному ділянці є поземельна книга. Форму і зміст її Кабмін затвердив у липні 2011 року, але поземельної книги не надрукували й досі. Втім, це не завадило відомству, починаючи з січня 2011 року, видавати витяги з неї, стягаючи з громадян гроші.

За законом поземельна книга ведеться на паперових та електронних носіях, причому пріоритет, якщо є розбіжності, надається паперовому варіанту. Зараз фактично аркуші у паперовому вигляді друкуються з електронного варіанта. Тобто паперовий варіант є таким же, як і електронний, і розбіжностей між ними не може бути. В інших державах поземельна книга — це документ, який зберігається вечно. До нього неможливо внести будь-які правки, оскільки записи виконують чорнилом або тушшю. У нас же за потреби можна будь-коли замінити аркуші книги, скоригувавши електронну версію. Отже, наша поземельна книга не може гарантувати ваші права.

— Закон про державний земельний кадастр ухвалили. Депутати ще трохи поопираються-помучаться, та й проголосують і за ринок земель. І все ж таки, Леоніде Яковичу, за наявності цих двох законів шлях до запровадження обігу земель сільськогосподарського призначення відкритий? Налітай, купуй, продавай?

— Не зовсім... Ви продасте земельну ділянку, якщо землі державної та комунальної власності не розмежовані? За сім років, відколи діє Закон «Про розмежування земель державної та комунальної власності», ми спромогли встановити межі лише на 0,7% загальної площі.

Комунальна власність, сформована за проектами розмежування земель, не відображається у земельно-кадастровій документації. Виходить, її не існує зовсім?! Зміни до чинного Земельного кодексу, які Верховна Рада прийняла 2003 року, істотно скоротили права територіальних громад на землю. У місцевих рад відібрали частину прав на розпорядження землями в населених пунктах.

Президент, виступаючи 6 вересня 2011 року на засіданні Комітету з економічних реформ, констатував, що його доручення щодо завершення робіт із розмежування земель не виконане та існує реальна загроза того, що цей процес не буде завершений до запланованої дати запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення. Гарант вимагає терміново розробити зміни до Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності», які спростили б процедуру розмежування, та завершити її до кінця року.

Асоціація міст України розглянула проект закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення процедури розмежування земель державної та комунальної власності», поданий урядом до парламенту (реєстр. №9104 від 6 вересня 2011

року). Але, на думку асоціації, він не спрощує процедури розмежування, а навпаки, ускладнює.

— Чому?

— **З**окрема, за цим законопроектом додатково не можна буде передавати до комунальної власності землі під водними об'єктами та прибережними смугами в населених пунктах (міські пляжі, комунальні об'єкти для оздоровлення, відпочинку тощо), землі лісогосподарського призначення, що розташовані в межах населених пунктів (це в основному рекреаційні об'єкти). За такою «методикою» площа земель державної власності у Києві зростає із 4,8 тис. га до... 29,7 тис.

У законопроекті необґрунтовано розширили склад документів землеустрою щодо розмежування земель (до них включили матеріали Державного фонду документації із землеустрою, кадастрові плани земельних ділянок, експлікації земельних ділянок державної, комунальної і навіть приватної власності, яка не розмежується, тощо). Таке враження, що автори законопроекту при розмежуванні земель намагаються створити додатковий паралельний кадастр, що є алогічним і надто витратним.

Законопроект пропонує встановити остаточний термін розмежування земель 1 січня 2015 року. Усі землі, які не будуть передані з державної власності у приватну, залишаються за державою. Ця пропозиція суперечить ст. 13 Конституції України: органи місцевого самоврядування здійснюють права власника на землю в межах, визначених лише Конституцією. А вона жодних строків передачі не визначила.

Зазначу, що сучасна система розмежування земель не має належної земельно-кадастрової бази. Відповідно до Закону України «Про державний земельний кадастр» потрібно провести суцільну інвентаризацію земель, завершити формування земельних

ділянок і внести ці дані до кадастру. Для цього потрібно до 20 млрд грн державних коштів і щонайменше десять років.

— Чи існує альтернативний, менш витратний і більш швидкий спосіб?

— **П**роцес розмежування земель державної і комунальної власності можна провести швидко та ефективно лише у такий спосіб.

За межами населених пунктів перебуває 25 млн га. Законодавчо встановити, що станом на 1 листопада (грудня) цього року всі землі, крім земель, які передані у приватну власність і на які видані правовстановлюючі документи, та землі які перебувають у власності територіальних громад сіл, селищ, міст і які оформлені правовстановлюючими документами, віднести до земель державної власності.

Передачу частини зазначених земель державної власності у комунальну та приватну власність здійснити одночасно з оформленням реєстрації ділянок юридичних і фізичних осіб у складі державного земельного кадастру.

У межах населених пунктів перебуває 4 млн га. Законодавчо встановити, що станом на 1 листопада (грудня) цього року всі землі, крім земель, які передані у приватну власність юридичних і фізичних осіб та яким видані правовстановлюючі документи, а також земель, які перебувають у власності держави та надані в постійне користування державним підприємствам і мають правовстановлюючі документи на землю, віднести до земель комунальної власності.

Передачу частини зазначених земель комунальної власності у державну та приватну власність здійснити одночасно з оформленням реєстрації ділянок підприємств, громадян у складі державного земельного кадастру.

— Не секрет, що сфера земельних відносин наскрізь просякнута ко-

рупцією і криміналом. Від низу і до горішнього ешелону. Що не крок — плати! За державний акт, внесення до реєстру, довідку... А обладнання із земельними ділянками! Це не моє припущення. Про це говорив президент 18 листопада на урочистих зборах з нагоди Дня працівників сільського господарства, закликаючи подолати це ганебне явище. Як на мене, своєрідним корчувальником могла би виступити громадськість.

— **З**арубіжний досвід контролю за землекористуванням свідчить про існування в багатьох країнах комплексного контрольного інституту. Так, у Російській Федерації діє державний, муніципальний, громадський і виробничий земельний контроль. Громадський контроль здійснюють органи громадського самоуправління, інші громадські організації (об'єднання), громадяни. Їх діяльність спрямована насамперед на забезпечення прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб, а також дотримання вимог щодо використання та охорони земель.

У більшості країн Східної Європи земля є об'єктом правової охорони як єдине ціле, як загальнонародне благо, що знайшло закріплення у ряді конституцій та у спеціальних законах (Польща, Угорщина, Румунія). У країнах Західної Європи контроль за землекористуванням є невіддільною складовою екологічного права.

Громадський контроль у цих країнах здійснюється ще на стадії проектування, коли громадські об'єднання знайомляться з інформацією щодо планування типів землекористування, вносять свої зауваження та пропозиції.

Ми також розробили проект закону «Про громадський контроль за використанням та охороною земель». Певен, без участі широкого загалу ринок землі може перетворитися на справжнісінький «базар».

Володимир ЧОПЕНКО