

ЩО НАПРАЦЮВАВ «МОДУЛЬ ОЦІНКИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ» на українських теренах?

Упродовж півроку 36 провідних українських експертів і спеціалістів-практиків інтенсивно працювали над реалізацією ініціативи Світового банку та Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). Дев'ять вітчизняних експертних груп проводили ґрунтовне дослідження в рамках спеціальної програми «Модуль оцінки управління землями» (LGAF).

За словами Малкома ЧІЛДРЕСА, старшого спеціаліста Світового Банку з питань землеустрою, проект LGAF успішно апробовано в десятках країн, що розвиваються. Головна його перевага — залучення винятково місцевого інтелектуального потенціалу, всебічний аналіз суто «автентичного» досвіду, відкритість обговорення, конструктивний діалог, фаховий розгляд та структурована оцінка означеної проблематики з точки зору «технології», а не через призму політичних смаків чи партійних преференцій.

«Модуль оцінки управління землями» на наших теренах напрацював конкретні висновки та рекомендації у таких сегментах земельних відносин: землеволодіння, планування землекористування і забудови земель у містах, землекористування і земельна політика на сільських територіях, управління землями державної та комунальної власності, оцінка та оподаткування землі, доступ до інформації про землю, вирішення спорів та врегулювання конфліктів, управління лісами, придбання великих земельних масивів.

На підсумкове обговорення напрацьованих методикою LGAF висновків та рекомендацій зібралися представники Світового банку та USAID, українські парламентарії та урядовці, посланці вітчизняного суддівського корпусу, громадських організацій, наукових та експертних установ, журналісти.

Представляючи загальні напрями LGAF, його координатор в Україні Олександр МУЛЯР назвав дослідницький проект «діагностичним засобом оцінки управління землями». І наголосив: експерти не в усьому досягли спільної згоди у вироблених рекомендаціях, але в основних висновках були однастайними. Передовсім щодо необхідності скасувати мораторій на

продаж земель сільгосппризначення з одностайним формуванням нормативної бази, з проведенням інформаційно-роз'яснювальної кампанії та формуванням відповідних інституцій. Не викликала заперечення необхідність мораторію на купівлю української землі іноземцями. А от серед контрверсійних питань, які загострили дискусії, Олександр Муляр назвав перспективи створення Державного земельного банку, зазначивши: надання цій фінансовій установі «по суті монопольного



статусу на ринку та виключних повноважень, на думку експертів, у майбутньому могло б негативно вплинути на розвиток земельного ринку». Серед рекомендацій дослідників модуля — розглянути можливість запровадження механізму фінансування, який би дозволив викуп земельних ділянок орендарями з поступовою виплатою вартості ділянки. Як пояснив О.Муляр, експерти не розраховують на ефективність іпотечних програм на початках земельного ринку — особливо для власників земельних паїв, які можуть опинитися не в рівних умовах з іншими. А тому цей механізм допоможе власникам, які забажають господарювати самостійно за рахунок придбання земельних паїв. Це суттєва допомога малому і середньому виробництву.

Також гарячу дискусію експертів викликала норма, передбачена в законопроекті про ринок земель, яка обмежує розмір орендованих земельних масивів. За словами координатора проекту LGAF, якщо вводити законодавчі обмеження, «які матимуть негативний вплив на вже існуючі агроформування», це вкрай погіршить інвестиційну привабливість аграрного сектора. А ще деформує прозоре господарювання, оскільки примусить компанії «підлаштовуватися під нові законодавчі вимоги» фактично у тіньовий спосіб.

Експерти LGAF також рекомендують українському уряду дати можливість купувати землю юридичним особам. Адже нинішня заборона, передбачена в законопроекті про ринок земель, вилучає з процесу купівлі-продажу ріллі навіть фермерів. Державі потрібна чітка система моніторингу реалізації земельної політики, створення єдиного реєстру землі та нерухомого майна і прав на них. Це суттєво спростило б отримання громадянами послуг. На думку аналітиків, така єдина інституція мала б функціонувати на самоокупності, щоб забезпечити дієздатність і достатню мотивацію співробітників. Мусить реалізуватися і принцип: чия будівля, того й земля. Приватизація прибудинкових територій мала б відбуватися шляхом законодавчого декларування власності, а не шляхом виснажливих погоджень. Це

стосується і промислових підприємств. Відповідна плата повинна бути спрямована в місцевий бюджет. Вкрай необхідно прискорити розмежування земель державної і комунальної власності. І в цьому процесі зробити значимішою роль сільських рад, щоб вони реально впливали на розпорядження землями не лише на території села, а й тими масивами, що адміністративно належать селу.

Серед рекомендацій — необхідність законодавчого врегулювання процесуального включення тих-таки містобудівних умов та обмежень в процедуру проведення земельних аукціонів. Заохочення консолідації земель для оренди та купівлі-продажу. Необхідність створення асоціацій власників земельних паїв, які мали б свій вплив у відносинах з орендарями. Держава мусить контролювати якість ґрунтів, але не повинна адмініструвати, прописувати **господарючим суб'єктам, як обробляти землю чи що на ній сіяти.**

Генеральний директор Українського клубу аграрного бізнесу Володимир ЛАПА ознайомив з висновками та рекомендаціями аналітиків проекту у сфері законодавчого та інституційного забезпечення землекористування. Наголосивши, що в Україні достатньо розвинена законодавча база за багатьма напрямками земельних відносин, експерт LGAF звернув увагу на те, що практика реалізації законодавства «в багатьох випадках непослідовна, зазнає значних бюрократичних перепон та створює передумови для необґрунтованих витрат з боку населення та бізнесу».

За словами аналітика, «експерти не переконані в можливості ефективної взаємодії та обміну даними між органами реєстрації і земельних ресурсів». Відтак він наголосив на необхідності створення єдиної системи власності на земельні ділянки та нерухомість, оскільки це зменшило б обсяг реєстраційних процедур, унеможливило б ситуацію, коли об'єкти нерухомості будуються на орендованих масивах, створило б передумови для запровадження системи оподаткування власності та адміністрування податку на нерухомість.

На думку аналітиків, напередодні ринку землі слід невідкладно обговорити можливість запровадження такого механізму фінансування купівлі-продажу, який дозволить би орендарям викупити земельні ділянки на виплату; зняти обмеження щодо площі орендованих земель; запровадити спрощений механізм поновлення договору оренди земельних ділянок державної і комунальної власності, зокрема, із застосуванням принципу мовчазної згоди; створити єдиний реєстр землі та нерухомого майна, який працював би на основі самофінансування. І законодавчо узаasadничити значущість та результативність громадських слухань про використання землі в населених пунктах: розробку і затвердження всіх видів містобудівної документації, схем планування прилеглих територій, примусове вилучення чи викуп земель для суспільних потреб, потенційну екологічну чи техногенну загрозу від спорудження об'єктів.

За словами експерта LGAF, керівника юридичного управління Української будівельної асоціації Сергія ЛАСТІВКИ, нині громадськість має вкрай обмежений доступ до чинних генеральних планів населених пунктів: понад 80 відсотків текстової частини цих документів зберігається під грифом «Для службового користування». Такі ж обмеження для громадськості все ще існують і в доступі до відомостей про земельні ділянки та їх оцінку. «У рамках проекту «Прозора земля» ми проаналізували 38 адміністративних районів України, на сайтах місцевих органів влади яких було розміщено інформацію про вільні землі. Коли порівняли ці дані з даними органів Держкомзему, недорахували близько 155 тисяч гектарів землі. Величезний масив, загалом більший за територію Києва», — зауважив Сергій Ластівка. На думку експертів, громаді треба мати доступ до всієї містобудівної інформації, включаючи генеральні плани. А мери міст повинні нести персональну відповідальність за ігнорування громадського обговорення проектів містобудування. У кожному рішенні органу місцевого самоврядування має бути чітко вказано, які вигоди — економічні, екологічні та інші — отримає громада від використання чи зміни використання кожної земельної ділянки.

Потребує вдосконалення і система оподаткування землі на основі її ринкової вартості. Як зазначив Сергій Ластівка, слід передбачити додаткові механізми оподаткування, що базуватимуться на явчому принципі, декларуванні фактичного користування землею. Такий підхід, вважає експерт, відкриє можливість сплати податків із більшої кількості земельних ділянок, що є у користуванні, без обов'язкового винесення меж земельної ділянки у натурі. А, отже, залучить до місцевих бюджетів додатково 10-15 відсотків надходжень. При цьому, переконаний аналітик, варто запровадити практику звільнення від земельного податку не суб'єкта, власника,

а об'єкта власності — конкретну земельну ділянку чи категорію земель. Водночас замість податкових пільг запровадити адресну допомогу тим, хто її потребує.

Істотно ускладнює доступ населення до інформації система «подвійної реєстрації» — прав на земельну ділянку та на будівлі, — яку проводять роздільно органи земресурсів та реєстраційної служби. Павло КУЛИНИЧ, старший юридичний радник із земельних питань проекту USAID «АгроІнвест», підтвердив позицію багатьох експертів: на часі створення єдиного електронного реєстру землі та розташованого на ній нерухомого майна, а також прав на них. Варто розглянути можливість об'єднати функції проведення землевпорядних робіт та інвентаризації будівель і споруд в одній юридичній особі — до того ж у приватній.

Тим часом, на думку Павла Кулинича, слід зробити прозорішими партнерські стосунки орендарів і селян, сільської громади, забезпечити своєчасний доступ до інформації про землі державної та комунальної власності, наявні для оренди та користування, а також про умови їх отримання, спростити процедури та механізми соціальної підтримки територіальних громад сільськогосподарськими виробниками. А водночас розглянути можливість запровадження вимог до сільгоспідприємств надавати місцевим органам влади інформацію про строки та цілі оренди, умови використання земель тощо. І забезпечити доступ до цієї інформації громадськості. При цьому усунути надмірний і необґрунтований адміністративний контроль за посівами, їх розмірами та сівозмінами. Все це дасть змогу розрядити напругу, яка часто-густо виникає між органами державної влади і місцевим самоуправлінням та сільгосптоваровиробниками.

Втім, земельні спори нині почасти мимоволі нагнітає навіть процесуальне законодавство, оскільки не має змоги гамувати такі конфлікти на досудовій стадії, без звернення до офіційних інстанцій. На цьому, зокрема, наголосив Олександр ПОЛІВОДСЬКИЙ, експерт LGAF, партнер правничої фірми «Софія». З погляду експерта, українське законодавство не містить механізмів медіації — вирішення спорів за участі самих учасників. А до того ж обмежує доступ до всіх судових рішень. За словами аналітика, існує чітка необхідність деталізації, які органи влади, окрім судів, можуть розглядати спори та яке юридичне значення матимуть ці рішення — рекомендаційне чи обов'язкове. На думку юриста, варто узаконити розв'язання земельних спорів органами місцевого самоврядування: це значно зменшить навантаження на судову систему.

Втім, представники третьої, судової гілки влади, оцінили таку пропозицію стримано, ба й скептично. Як сказав один із виступаючих, суддя Вищого господарського суду України, «Дай Бог, аби ми знайшли та-

ких людей, які могли б залагоджувати спори, приводити до добровільної згоди. Бо за всю практику господарського судочинства, вочевидь, небагато знайдеться випадків, коли сторони досягали мирових угод». Що ж до відкритості судових матеріалів, то самі судді наче й не проти, однак категорично застерігають: повинен бути доступ лише до значущих, головних судових матеріалів, які визначають суть справи. Інакше робота судових канцелярій перетвориться у тортури.

Щодо оцінки методики LGAF, незалежні фахівці висловлювалися по-різному. Антон ТРЕТЯК, доктор економічних наук, професор, наголосив на необхідності якіснішого підбору самих експертів: тоді, вважає, результат був би значно кращим. Та й критерії й оцінки, використані в цій методології, мали б бути більш адаптованими до національного законодавства та національної системи управління. «Скажімо, в інших країнах немає розподілу земель за категоріями. А в нас це дуже важливо при плануванні й управлінні земельними ресурсами. Мене тривожить, що в рамках проекту зосереджено увагу лише на плануванні земель у межах населених пунктів. Нині, на порозі ринку, нам важливо мати ясну перспективу використання земель саме за межами населених пунктів. Якщо не зробимо, знову матимемо хаос», — застеріг науковець. На думку Антона Третяка, без створення системи гарантування права власності на землю не може йти мови про повноцінне існування інституту земельної власності. «Мене тривожить, що ми знову сьогодні, як і 14 років тому, порушуємо дискусію про те, що є головніше: єдина система державної реєстрації прав власності на нерухоме майно чи дві системи — державного земельного кадастру і реєстрації прав власності на землю. За ці роки дискусії ми все ще не створили системи державного кадастру, яка є первинною, основною для системи гарантування прав власності на землю. Давайте завершимо проект Світового банку про створення системи державного земельного кадастру і тоді визначимося: створюємо єдину систему чи дві системи», — закликав учений. Проти об'єднання двох систем реєстрації в одну інституцію — й Інна ЗАВАЛЬНА, перший заступник голови Державної реєстраційної служби України. Вона вважає таке реформування не на часі. А Сергій КУБАХ, директор проекту Світового банку «Видача державних актів на право власності в сільській місцевості і розвиток системи кадастру», запропонував зіставити вироблені експертами рекомендації з результатами соціологічних досліджень, аби пересвідчитися, наскільки деякі з них сперечаються з громадською думкою.

Григорій КАЛЕТНИК, голова Комітету Верховної Ради з питань аграрної політики та земельних відносин, переконаний: для України, яка володіє п'ятою частиною сільгоспугідь Європи, нині чільним є не купівля-продаж землі, а виробництво сільгосппродукції. За рахунок власних сільськогосподарських підприємства та зарубіжних інвестиційних компаній. Відтак для нас особливо на часі вдосконалення саме орендних відносин, «доповнивши їх законодавчою базою, яка б дозволяла в певних випадках купівлю-продаж земельних ділянок». У світі обіг земель на ринку купівлі-продажу — до 1,5 відсотка у рік, наголосив парламентарій. А тому сьогодні потрібно вдосконалити норми закону про оренду. Що ж до запровадження ринку землі, то, на думку Григорія Калетника, «законопроект про земельні аукціони це питання буде на 90 відсотків врегульоване. А при ухваленні законопроектів про розмежування земель державної і комунальної власності проект закону про ринок земель вочевидь знімуть з порядку денного: усі його чільні норми знайдуть відображення у цих законах. Депутат висловився проти надмірного захоплення суто ринковою моделлю земельних відносин: «Немає чисто ринкових інструментів, які б не доповнювали, не підкріплювали адміністративними».

За оцінкою Сергія ТИМЧЕНКА, голови Держземагентства України, проект LGAF дуже успішний, і це вселяє оптимізм щодо його результативності. «Ознайомившись з проектом, з перспективами його розвитку, можна сміливо запевнити, що дві третини його — це ті напрямки, які є прямим дорученням Президента України Віктора Януковича. Наші погляди єдині в переважній більшості», — зауважив урядовець. І водночас наголосив: є пункти, які потребують дискусії. До таких спірних питань Сергій Тимченко відніс рекомендації запровадити ринок сільгоспземлі «без надмірних та невмотивованих обмежень», суттєво обмежити державний контроль за дотриманням сівозміни, перестороги проти створення Державного земельного банку. Як пояснив Сергій Тимченко, держава не прагне монополізації у земельних відносинах. Тому й обмежує земельні площі в одних руках. Хоча земельне відомство — за відміну обмеження оренди в рамках одного району. А недотримання сівозмін призведе до деградації ґрунтів. «Ми повинні зробити жорсткішим контроль за сівозмінами, інакше можемо втратити найкращий в Європі чорнозем», — переконаний урядовець.

Ініціатори проекту LGAF високо оцінили співпрацю з Держземагентством України, фахівці якого брали участь у дискусіях та виробленні рекомендацій. За словами Малкома Чілдреса, запровадження Держземагентством системи електронного земельного кадастру «вже свідчить про поліпшення управління землею». Представники Світового банку запропонували створити міжвідомчу робочу групу, яка остаточно доопрацює експертні рекомендації і передасть їх на розгляд уряду.

Валерій ЯСИНОВСЬКИЙ
Фото автора