



Григорій ШАРИЙ

БЕЗ ЗЕМЛЕВПОРЯДНИКА ВЖЕ НЕ ОБІЙТИСЯ!

Останнім часом на Полтавщині територіальні громади активно беруть у своє володіння сіножаті і пасовища, які знаходяться за межами села, переводячи ці землі у комунальну власність. Ми, власне, їхали сюди, аби розказати про цей досвід. Але розмова вийшла далеко за межі окресленої теми.

Наші співрозмовники — перший заступник начальника головного управління Держземагентства України у Полтавській області Григорій ШАРИЙ і заступник начальника цього ж управління Олександр ШИЛО — говорили про сьогоднішні реалії у своєму краї і надії на майбутнє, про проблеми і перспективи українського землеустрою. А також про те, що необхідно зробити для оптимізації територіального поділу в Україні й ефективного використання землі.



Олександр ШИЛО

ЗАЛУЖУВАТИ ЧИ ОРАТИ?

Григорій Шарий: На Полтавщині протягом усього часу зберігалася практика погодження сільськими радами виділення тих чи інших земель. Як відомо, з 15 жовтня, на виконання доручення віцепрем'єр міністра України Володимира Гройсмана, це вже стало обов'язковим — направляти на розгляд до місцевих рад клопотання про виділення земель сільгосппризначення. Ми ж зверталися до них і раніше, особливо у тих випадках, коли мова йшла про сінокоси, пасовища, орні землі, що прилягають до поселень, які використовуються для городів або заре-

зервовані під кладовища чи передбачені для розширення населеного пункту. Не можна такі ділянки «заганяти» в оренду на 49 років.

Однак ті сільради, які з розумінням ставилися до розмежування земель комунальної та державної власності, проведеному одночасно в наказовому порядку, що тільки поглибило проблему, — так от, ті сільради (а у нас таких було 63 із 267) ще раніше, до прийняття відповідних нормативно-правових актів на державному рівні, виділили кошти і виготовили необхідну технічну документацію. Коли й інші по-

бачили, що пасовища, сінокоси та цікаві для громади землі можуть опинитися у руках великих товаровиробників, теж стали звертатися по дозволи на розробку техдокументації, щоб із часом отримати їх у комунальну власність.

— **А під час паювання цих земель не зачіпали?**

Григорій Шарий: Ні, як правило, гору брав здоровий глузд. Природні кормові угіддя не паювали. Були випадки, коли половина земель колгоспу знаходилася у долинах річок, на супісках, тобто низькобонітетних землях, а половина на узвишші, тобто на чорноземах, то частину наділу наміряли на пісках, частину на чорноземах, щоб кожному дістався рівновеликий пай на землях різної якості. А кормові угіддя досі у землях запасу.

Інша справа, що їх не завжди можна використати за призначенням. Тваринництво в основному сконцентроване у господарствах, де хороші землі і нема кормових угідь. А там, де землі гіршої якості, села «доживають». Як наслідок — 230 тисяч гектарів сінокосів і пасовищ не використовуються за цільовим призначенням або використовуються нерационально. Якщо раніше у селі було три череди по сто-двісті голів, то тепер дві по п'ятнадцять. А економічна оцінка цих земель така, що не дозволяє обробляти їх більш інтенсивно. Та й розораність в області достатня: її не потрібно ні збільшувати, ні зменшувати.

— **Тобто коли кажуть, що у нас найвищий у Європі і один з найвищих у світі ступінь розораності земель — 57% території країни і майже 80% сільськогосподарських угідь — це не про Полтавщину?**

Григорій Шарий: При підрахунках вони забувають «викинути» Альпи, водний і лісовий фонди... Ступінь розораності у Північному Рейні, наприклад, — 95 відсотків.

Я вважаю, що зони чорноземів треба тримати у продуктивному стані і забезпечувати природну родючість, навіть підвищувати її, застосовуючи інтенсивні, наукоємні системи землеробства. І ми повинні зберігати ту розораність, яка формується відповідно до потреб. Якщо у Лубенському районі розораність сягає 90 відсотків, отже, там вона такою й має бути. Огульний середній відсоток аж ніяк не відповідає реальній ситуації.

Олександр Шило: У 1995 році ми проводили перерахунок площ деградованих (підданих водній та вітровій ерозії) земель. Тоді ж було прийнято розпорядження ОДА про залуження (консервацію) 125-ти тисяч гектарів ріллі на території області. Із них за сімнадцять років, починаючи з 1997-го, було залужено 68 тисяч гектарів.

Залужені території — це, як правило, схили понад балками чи уздовж балок із кутом нахилу рельєфу більше трьох градусів. Від трьох до п'яти градусів, якщо схил зручний, то ще можна обробляти у спе-

ціальній сівозміні, а якщо більше п'яти градусів — ріллі землі однозначно підлягають консервації. Для охорони довкілля та їх збереження краще, щоб вони були залужені.

Інша справа, ті, хто раніше залужував ці ділянки, тепер вимагають: «Давайте розорювати!» і намагаються зайвий гектар посіяти, бо сучасна техніка дозволяє отримувати з такого гектара від 1000 до 1800 гривень, а то й більше чистого прибутку... Потреба у ріллі є, бо у нас, власне, усі землі освоєні, за оренду паїв платять на рівні 5 відсотків.

ДОСВІДОМ СУМЧАН СКОРИСТАЛИСЯ. АЛЕ З ОДНІЄЮ ПОПРАВКОЮ

— **Повернімося до пасовищ і сінокосів, які передаються сільським громадам. Як відбувається це на практиці?**

Олександр Шило: Із набранням з 1 січня 2013 року чинності Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розмежування земель державної і комунальної власності» місцеві органи самоврядування, зокрема сільські і селищні ради, вже достатньо були обмежені в розпоряджанні земельними ділянками, за виключенням тих, які знаходяться в межах населених пунктів. Усе, що в межах, — комунальне (за виключенням переліку того, що залишається в державній власності), все, що за межами, — це державна власність (хоча теж є відповідний перелік — в основному, це землі, які знаходяться під майном територіальних громад, які є комунальною власністю).

Отже, у нас одразу виникли проблеми. Адже споконвіку громадські сінокоси і пасовища були за межами населених пунктів. І на сьогодні ті сільські ради, які не хочуть отримати ці ділянки в комунальну власність, не можуть розпоряджатися сінокосами і пасовищами. Весною, коли сінокоси ділили, мали купу скарг.

У «Землевпорядному віснику» за березень цього року було надруковано про сумський досвід надання таких ділянок територіальним громадам. Ми ним скористалися. Але з однією поправкою: легше цю земельну ділянку передати не уповноваженій особі (представнику територіальної громади), як це роблять сумчани, а виконавчому комітету або комунальному підприємству, створеному сільською радою. Чому? Уповноважена особа потрапляє під п. 1 ст. 134 «Надання земельних ділянок за результатами аукціону». Громадське об'єднання, нехай навіть без права юридичної особи, тобто неприбуткове, не може отримати таку ділянку не на конкурентних засадах.

Сама процедура дуже проста. Сільська рада (в особі виконавчого комітету або комунального підприємства), як будь-який інший заявник, звертається з проханням надати в постійне користування земельні ділянки для громадських сінокосів і пасовищ. Ми

даємо дозвіл, після цього розробляється проект відведення, який потім затверджуємо, і передаємо ці ділянки або виконавчому комітету, або комунальному підприємству при сільраді. При цьому обумовлюється вид користування: для організації громадського пасовища чи для організації громадських сінокосів.

У Земельному кодексі чітко зазначено: у разі відведення земельної ділянки за межами населеного пункту комунальному підприємству, установі чи організації, ця ділянка автоматично переходить у комунальну власність. І при цьому не встановлено жодних обмежень для передачі її у майбутньому, наприклад, у приватну власність, в оренду чи у постійне користування сільською радою.

Так само, як із відумерлою спадщиною на земельний пай: якщо сільська рада набула таке право, то розпоряджається цією землею на свій розсуд — передає для ведення особистого селянського господарства у приватну власність, задовольняє рішення судів щодо надання земельних паїв у випадку, якщо когось пропустили у списках або незаконно виключили, та інше.

Якби було зроблено зонування чи розроблені землепорядні проекти, які б передбачали обмеження у використанні цих земель, тоді б, звичайно, ніхто не мав би права змінити їхнє цільове призначення.

— Тобто, після того, як земля перейшла у комунальну власність, її можуть передати в персональне користування?

Григорій Шарий: Відтепер уже сільська рада є розпорядником цієї ділянки, і вона може рішенням сесії розпорядитися нею на власний розсуд. Наприклад, якщо земля зарезервована для збільшення площі населеного пункту, то сільська рада може віддати її під забудову, згідно з нормами безоплатної приватизації.

— А не вийде так, що сільська рада ці пасовища нішком пороздає по два гектари і ще проситиме?

Олександр Шило: Всяке може бути... Але тут уже відповідальність має взяти на себе громада. Якщо держава передала їй 20 чи 120 гектарів для створення громадського пасовища, а через рік вона знову просить, то і в нас пам'ять є... Власне, додаткові площі справді можуть знадобитися, але потребу в них треба буде обґрунтувати розрахунками. Згідно зі старими нормами, для утримання великої рогатої худоби потрібно 0,41 га угідь з розрахунку на одну голову. Ми дотримуємося цієї норми: якщо у громадському секторі є 300 голів худоби, то для їх випасу виділяється не менше 120 гектарів. Зараз маємо до двадцяти заяв про надання громаді пасовищ і сіножатей від сільрад із Семенівського, Оржицького, Хорольського і Кобеляцького районів, які розташовані у заплавах рік, де люди активно займаються тваринництвом і де були великі площі у громадському користуванні для випасу худоби і сінокосіння.

САМОЗАЙНЯТИСТЬ У ПІДСОБНОМУ ГОСПОДАРСТВІ — ЦЕ САМОЛІКВІДАЦІЯ

— Яка ж перспектива у тих сіл і районів, які мають вдосталь пасовищ, але вони нікому не потрібні?

Григорій Шарий: Треба проводити адміністративно-територіальну реформу, розробляти проекти земельно-господарського устрою і здійснювати капіталізацію земельних відносин. У цьому випадку робити землю економічно привабливою. Наприклад, протягом трьох років, поки триває рекультивация і освоєння земель або відновлення їх репродуктивного стану, встановити орендну плату на рівні земельного податку. Для тих, хто повертає таку землю в активний господарський обіг, мають бути і субсидії, і відповідні державні програми.

Відновлення поселенської мережі потребує витрат у тисячу разів більше, ніж її збереження. А щоб зберегти поселенську мережу, треба не «віджимати» державну землю для латифундистів і якихось фіктивних фермерів (по 500 ділянок на одного), а в кожному поселенні реалізувати державну програму із розвитку фермерства.

На Полтавщині близько трьохсот населених пунктів не мають працездатного населення, у половині, тобто у 980 населених пунктах, немає жодного виробничого підрозділу, у 300 селах немає фермерських господарств. Агроструктури нема, яка, власне є містоутворюючим елементом для більшості поселень у нашій місцевості.

Програми мають бути не на рівні рекомендацій, а носити зобов'язально-системний, плановий характер, особливо на Поліссі. А поки що ми маємо поодинокі випадки повторного розселення і перезаселення. От сім'я з Криму купила будинок, кілька сімей з міста переїхали... Коли в Швеції вирішували подібну проблему, то, згідно з державною програмою, побудували сотні тисяч сучасних котеджів у сільській місцевості.

Я розумію, що процесів урбанізації не зупинити, люди виїжджатимуть з віддалених сіл, але вони не повинні спинятися аж у Києві. Треба зробити так, щоб їх приваблювали селища, райцентри.

Олександр Шило: У 80-ті роки минулого століття у колгоспів-мільйонерів була «мода» нарізати нові вулиці у польовій сівозміні за селом, туди проводили газ і воду. Якби тоді газ і воду провели на старі вулиці, що примостилися уздовж річки, то ті хати сьогодні були б витребувані, і був би там чи новий покупець, чи переселенець. Підґрунтові води в низинах стоять на глибині півтора-три метри, тому триповерховий котедж там не збудуєш. Але одноповерхову сільську хату можна будувати і жити в своє задоволення.

Григорій Шарий: Чому люди виїжджають? Перша причина: вони не мають робочого місця у громадському секторі. Самозайнятість у підсобному господарстві — це самоліквідація, робота на знос. Підсобне господарство нині виживає за рахунок величезної самоексплуатації селянина: з четвертої ранку й до одинадцятої вечора без вихідних і відпусток, без соціального захисту, медичних страховок і лікарняних.

По-друге: на селі немає інфраструктури — «швидкої» не дочекаєшся, ФАПи знищено, молоді сім'ї не знайдуть для дитини ні садочка, ні лікаря, ні вчителя. У моєму селі колись була початкова школа, а зараз 11-річна, але дітей удвічі менше, ніж було у тій початковій, і один вчитель читає десять дисциплін. До сільських шкіл зараз більшість вчителів їздить із райцентру.

Порівняйте: до революції вчитель отримував 57 рублів золотом, а селянська хата під очеретом коштувала 50 рублів, пара чобіт — три, то, безумовно, перед учителем за версту шапку знімали... Та й навіть у 60-роках минулого століття зарплата учителя у кілька разів була вищою, ніж у спеціалістів колгоспу. А у сьогоднішньої сільської вчительки відра руки відтягли до землі, паю вона не має, а на мізерну зарплату не проживеш...

Усе це взаємопов'язані речі, і розпорядження землею — безумовно, один із важливих важелів у справі збереження і розвитку сільських поселень.

Проекти землеустрою для чого? Щоб інтереси приватного землевласника підкорити суспільним інтересам, а це — цільове використання землі, раціональне, ефективне, стає господарювання. Наскільки держава підкоряє суспільним інтересам приватний бізнес, геополітичні інтереси іноземного капіталу, внутрішню політику, наскільки захищає ці інтереси територіально в економічному і військовому плані, не допускаючи будь-яких агресій, у просторовому плані, не допускаючи скупки землі іноземцями, — настільки вона відповідає запитам народу. У США іноземці мають лише один відсоток сільськогосподарських земель у власності.

ПИТАЛИ ЛЮДЕЙ, КУДИ ВОНИ ЇЗДЯТЬ НА БАЗАР

— А який адміністративно-територіальний устрій, на вашу думку, найбільш ефективний в Україні?

Олександр Шило: Згідно з останнім варіантом адміністративно-територіальної реформи, на Полтавщині планувалося з 24 районів зробити одинадцять. А в сусідній Сумській із 23-х сім. Однак не можна усіх стригти під одну гребінку! Так, на перший погляд, ми однакові: у сусідів 2,5 млн га землі, у нас 2,8 млн га. Але якщо у Сумській області п'ят-

сот населених пунктів, то у нас тисяча вісімсот! Населення сільської ради сягає 1500-1700 чоловік. Якщо довести його до 5 тисяч, як планується, то із трьох сільрад треба робити одну. Зараз сільська рада має в середньому 4-5 тисяч га землі в адмінмежах, а тоді буде 15 тисяч. Зараз протяжність її території 7-10 км, а буде 20-30 км. Я думаю, складно за таких умов доведеться і органу місцевого самоврядування, і людям.

Інша справа — міста обласного підпорядкування, їх у нас п'ять. Від 70 тисяч населення у Миргороді до 250-270 тисяч у Полтаві і Кременчуці. О, тут можна щось робити, приєднуючи навколишні райони.

Григорій Шарий: А я за те, щоб ліквідувати районну і обласну ланки, замість них запровадити одну — край. Наприклад, на території Полтавської області був би Кременчуцький, Полтавський і Лубенський край. При цьому збільшити сільські ради у два-три рази, але це були б поселення, які мають сільськогосподарства, що є правонаступниками колишніх колгоспів, які мають економічну складову існування. Коли емісари Катерини II після полкового устрою вводили устрій адміністративний, то вони насамперед питали людей: «Куди ви їдете на базар?». Ці населені пункти й стали волосними, повітовими містечками, містами і адміністративно-територіальними центрами.

У нас, на жаль, підхід був інший: якщо перший секретар райкому родом із Чернобаєвого, то й райцентром зробили Чернобаєве, а не Іркліїв... Не дивно, що залізниця тепер, як правило, не в райцентрах, а в селищах, що колись були райцентрами. Є райцентри, де 2,5 тисячі жителів, у той час, як деякі сільські ради мають по 12 тисяч. Є сільради, що мають півтори тисячі гектарів, а є що й 36 тисяч. До речі, місто Полтава займає площу 10 тисяч гектарів. У п'ятистах поселеннях із 1876-ти треба збільшувати площу, бо вже цілі вулиці за межами поселень. Але проводити адміністративно-територіальну реформу треба, звичайно, не одномоментно. Спочатку розробити пілотні проекти, сформувати один край і подивитися, як підуть справи.

Олександр Шило: Розширювати можливості сільської чи селищної ради, звичайно, потрібно. Але все впирається у повноваження по розпорядженню землями, а без зміни повноважень «розширювати» нема сенсу. Добре, що тепер органи місцевого самоврядування будуть впливати на розпорядження землями державної власності, розташованими за межами населених пунктів. Причому, ми направляємо їм документи про відведення землі на розгляд в обов'язковому порядку. Це дуже важливо, бо громада не тільки має бути в курсі того, що робиться у неї під боком, за межами села, а й впливати на формування бюджету, а це перспектива розвитку свого

населеного пункту, збереження екологічної рівноваги.

А взагалі для вирішення земельних питань не рідко ще бракує у законодавчих актах чіткості, урегульованості, а часом і здорового глузду.

ЩОБ СТВОРИТИ БЕЗПЕКУ ДЕРЖАВИ, ТРЕБА ШУКАТИ ШПАРИНКУ

— Наприклад...

Олександр Шило: Із 2002 року, коли набрав чинності новий Земельний кодекс, стало неможливим відвести ділянку під будівництво свердловин на особливо цінних землях. А в Полтавській області відсотків 70 газонафтових свердловин будуються саме на таких землях. Востаннє у Верховну Раду ми направляли близько 130 проектів про відведення відповідних ділянок у 2005 році. Довго вони там лежали. Після нашого клопотання ще років два доповнювали ті проекти і Верховна Рада повернула їх із приписом: «Як такі, що не проголосовані у сесійній залі». А спитай їх, чому не проголосували, адже всі проекти погоджені у встановленому законном порядку, пройшли експертизу...

З того часу на Верховну Раду від нас не надісланий жоден проект по нафтових і газових свердловинах.

— А свердловини будуються?

Олександр Шило: Будуються... Бо ж газ і нафта — це безпека держави. Але щоб видобувати їх, тобто створювати цю безпеку, газонафтові підприємства ходять по три-чотири роки, щоб знайти якусь шпаринку — або зайняти земельну ділянку на умовах сервітуту, або на умовах угоди про проведення геологорозвідувальних робіт. Їхнє міністерство уже чимало «круглих столів» провело на цю тему, але ініціювати зміни в законодавстві ні міністерство, ні Держземагентство не поспішають. У зв'язку з непрозорістю умов зайняття земельних ділянок під буріння свердловин втрачають місцеві бюджети і виникають схеми, якими зачасти займаються правоохоронні органи.

Ось ще одна ситуація. Немало випадків, коли під час розгляду клопотань від громадян про виділення землі для фермерства, особистого селянського господарства, дачного будівництва чи садівництва на одну й ту ж ділянку претендують два-три заявники. Ця обставина, згідно із законодавством, не є причиною для відмови, тобто ми повинні давати дозвіл усім, хто звернувся. Як результат, ділянка дістається тому, хто першим добіг до реєстраційного центру, а решта вимагають від управління повернути гроші, витрачені на виготовлення проекту відведення ділянки, бо їх тепер не приймають у

державного реєстратора, так як право власності на одне й те саме майно не реєструється двічі. Із Києва отримуємо однозначні роз'яснення: дійте, як вимагає закон. А згідно із Земельним кодексом (п. 13 ст. 123), «підставою відмови у затвердженні проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки може бути лише (виділено редакцією — Ред.) його невідповідність вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів». Тепер оце «лише» не дозволяє відмовляти особам, які отримали дозволи, розробили і погодили проекти відведення земельних ділянок, у їх затвердженні. Абсурд! Отже, діємо на свій страх і ризик...

— Григорію Івановичу, ви згадували про досвід інших країн. Судячи з усього, ми охоче іздимо його вивчати, але надто мляво упроваджуємо в життя...

Григорій Шарий: Має бути політична воля керівництва, а у членів делегацій — організаційні здібності, щоб реалізувати побачене. Інакше це просто екскурсія. Протягом останнього часу наша служба, на жаль, працювала в основному на вирішення вузьких проблем, які не мають нічого спільного із системною розбудовою цивілізованих земельних відносин і цивілізованого використання земельного ресурсу. Власне, Земельний кодекс узаконив укази Президента про паювання. Але ж за майже півтора десятка літ земельні відносини просунулися набагато далі.

Ми весь час говоримо про корупцію в нашій галузі. Але варто відмінити безоплатну приватизацію і роздачу земель, наказовий порядок їх виділення — і все, корупції не буде. А ще не допускати підміну дипломів якимись сертифікатами, а стандартів і норм — ліцензіями та експертизами. Має бути нормування і стандартизація, і ніхто не вправі відійти від еталонів проектування.

Олександр Шило: Хоча, заради справедливості, варто сказати, що в останні десять років зроблено чимало. Розбудовано державну землевпорядну службу! На сьогодні питання врегулювання земельних відносин законодавчо виписані так, що без землевпорядника вже не обійдеться жодна сільська рада, жоден виконавчий районної чи обласної ради, або орган виконавчої влади, який має розпорядчі повноваження по землі, хоч би як не реорганізували б саме Держземагентство. У будь-якому разі фахівець, який називається землевпорядником, буде затребуваним і працевлаштованим. Назад дороги нема, тільки вперед!

**Тетяна КОЛЯДИНСЬКА,
Володимир ЗВІРКО**

Полтава