



«Мандрувати — виростати», — віддавна кажуть у народі. Натомість українські соціологи скрушно стверджують: 77 відсотків наших співвітчизників ніколи не були за кордоном. Щороку за межі України виїжджає лише близько 5 відсотків її громадян. У наших близьких і віддалених західних сусідів картина геть інша: 90 відсотків молодих словаків, чехів, німців, австрійців щонайменше один раз бували у чужих краях. У нас — лише близько 22 відсотків молодих. Загалом за океаном та у країнах Заходу вдалося побути лише 17 відсоткам наших земляків. Проте четверо з п'яти щасливців, котрі особисто відкрили для себе ці світи, нині однозначно висловлюються за вступ України в ЄС.

У середовищі українських управлінців, державних службовців, звісно, ця картина дещо веселіша — завдячуючи широким міжпарламентським та міжурядовим зв'язкам, добрій волі зарубіжних державних та недержавних структур, котрі охоче діляться з нашими керманичами усіх рівнів багатющими набутками у різних сферах суспільно-економічного життя, а також різноманітним міжнародним, громадським та приватним фондам, які підтримують широкий спектр галузевих освітніх програм та практику ознайомчих поїздок для вивчення і переймання досвіду.

Три вельми насичені тижні провела у Сполучених Штатах Америки група українських фахівців у галузі земельних відносин — на запрошення Державного департаменту — вивчала тамтешній досвід управління земельною сферою, використання і захисту земель на федеральному рівні, у штатах та в населених пунктах.

За словами учасника цього ознайомлювального туру, директора департаменту землеустрою, використання та охорони земель Держзем-агентства України Олександра КРАСНОЛУЦЬКОГО, група побувала в шістнадцяти штатах — від Тихого океану до Атлантики.

## «МЕНШЕ ЗАКОННО ОБМЕЖУВАТИ, БІЛЬШЕ ДОЗВОЛЯТИ»

— **М**али надзвичайно напружений робочий графік, — зізнається Олександр Васильович. — Відпочивали здебільшого у дорозі. Вивчали земельне законодавство — федеральне та штатів, знайомилися з багатим досвідом наших американських колег з практичними набутками, аби все краще втілити на наших теренах. Власне, найбільше цікавив механізм протидії корупції у сфері земельних відносин. Як з огляду на досягнуте американськими колегами спростити, зробити максимально прозорою діяльність наших структурних підрозділів, щоб упритул наблизитися до стандартів Євросоюзу.

— Але ж американське законодавство — не європейське...

— Згоден. Вивчаємо і європейську законодавчу базу у сфері землекористування. Цього року, наприклад, я побував у Німеччині, знайомився з їхнім досвідом, зокрема, правового забезпечення земельних відносин. Така практика дає змогу синтезувати із законодавчої бази високорозвинених країн усе найкраще. До речі, українське земельне законодавство побудоване переважно на принципах американського. Наш землеустрій ближче до їхнього. Та й підходи до земельного кадастру в Україні і США теж практично однакові, чи, точніше сказати б, дуже схожі. Ми зустрічаємося з різними компаніями, які працюють у цій сфері, зокрема, із фахівцями



VLM («Бі-ел-ем»), американського аналога нашого Держземагентства. Запитували, що вони розуміють під поняттям «землеустрій». Вияснилося, що їхнє трактування фактично визначене і в нашому законодавстві — як система заходів, спрямована на раціональне використання та охорону земель.

У них дуже схожа з нашою системою адміністративно-територіального устрою. Тобто у них, як і в нас, чітко є землі населеного пункту, якими розпоряджається територіальна громада, і землі за його межами, якими відає адміністрація району. Як і в нас, у них встановлюються межі населених пунктів, районів, розробляється відповідна документація із землеустрою. Хоча є й певні відмінності. Для прикладу, якщо ми накладки земельних ділянок пробуємо виправляти в земельному кадастрі, то у США цим не заморочуються: у них нема єдиного спільного кадастру — є кадастр кожного штату. Кожен покупець земельної ділянки мусить сам вияснити про неї все, зокрема, і те, чи є там якісь обмеження, межові накладки. Якщо цього не зробить, значить купив...

— ...Кота в мішку?

— Саме так. Тому ті з наших землебудувачів, кому так не подобається, що держава змушує виправляти накладки, мали б зрозуміти: це робиться лише і тільки для того, щоб забезпечити покупця від отого сумнозвісного kota...

Ясна річ, у них немає такого сильного державного регулювання, як у нас. Держава не втручається, навіть під благим наміром зробити краще її громадянину. Тому США — це країна правників і для правників: вони перебрали на себе функції захисту інтересів громадян. Перш ніж придбати земельну ділянку чи будь-яку іншу нерухомість, покупець звертається до юристів. Ті вивчають об'єкт, збирають про нього усю необхідну інформацію, зокрема, і про наявні правові обмеження, аби покупець міг самостійно вирішити, вигідне йому це придбання чи ні.

До речі, про обмеження у земельній сфері. Наші правові норми стосовно цього ліберальніші, ніж американські. Скажімо, там забудовник, який спорудив житловий масив, може встановити свої жорсткі вимоги. А тому, придбавши котедж, ви, наприклад, позбавляєтеся права розташувати гараж перед будинком, якщо це заборонено правилами забудовника. Вони ж не дозволять вам фарбувати ваш будинок чи й паркан перед ним в осібний колір. Для такого «самоправства» мусите змінити правила, а на це потрібна згода всіх без винятку мешканців житлового масиву. Порушників неминуче штрафуватимуть, а злісні ігноранти ризикують примусово втратити своє майно. Звісно ж, за рішенням суду, але переконати суддів у тому, що правила забудовника вам як законному власнику будинку не указ, практично неможливо.

— Очевидно, це правові норми не федерального рівня?

— Звісно, це закони окремо взятих штатів і навіть правила, встановлені в окремо взятих районах чи населених пунктах. На федеральному рівні діє земельне законодавство, яке унормовує загальнодержавні принципи, а кожен штат на цій правовій базі ухвалює свої земельні закони. Тому той, хто переїжджає з одного штату в інший, і, скажімо, долучається до операції з нерухомістю, неминуче потребує послуг саме місцевих юристів, знавців усіх перипетій тутешнього законодавства.

— Ви згадували про зустрічі із фахівцями «американського аналога» Держземагентства — VLM. Які повноваження цього державного органу?

— Фактично, як і наш орган центральної виконавчої влади, він, так би мовити, регулює правила землеустрою. І розпоряджається всіма землями державної власності, крім заліснених масивів і парків — цими територіями відають окремі служби. Власне, VLM є розпорядником надрів. Тому у разі виявлення таких запасів, скажімо, в

лісах, саме цей орган, а не держслужба, яка опікується лісовими масивами, надає дозвіл на розробку корисних копалин. Річний бюджет відомства — 1 мільярд доларів. Непорівнянні величини — проти 9 мільйонів гривень, які щорічно виділяються на потреби нашого агентства. Зате на кожен затрачений долар VLM повертає бюджету 4 долари.

— Яка частка земельних угідь США належить державі?

— Загалом, якщо не помиляюся, близько 20 відсотків. Хоча у різних штатах по-різному. Скажімо, на заході країни, у штаті Невада, — майже 90 відсотків.

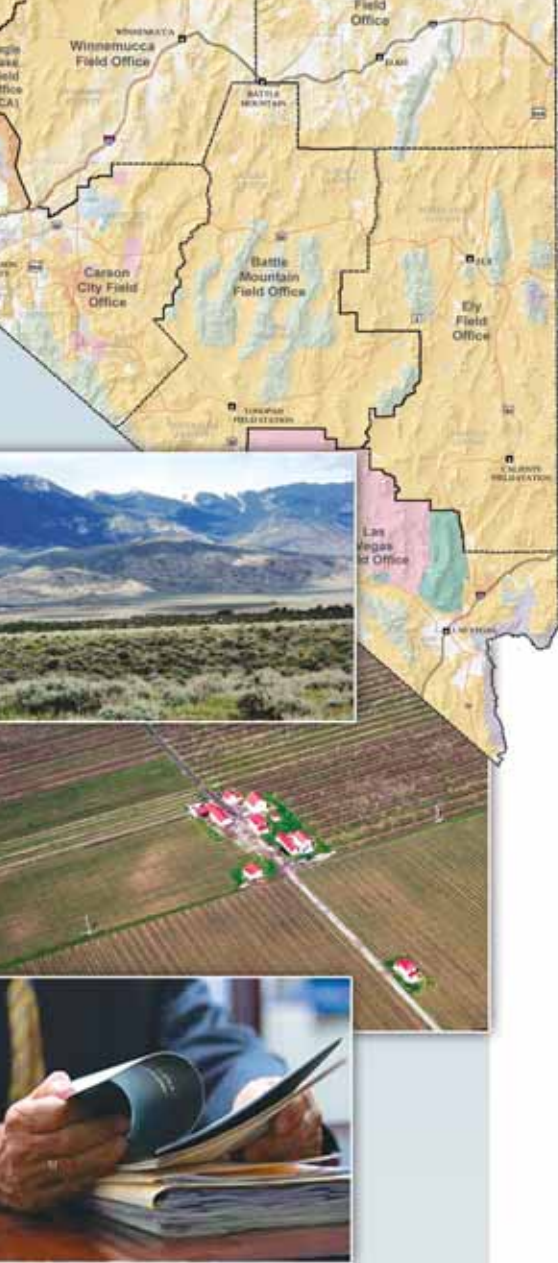
— Чим це пояснити?

— Процес приватизації землі у США історично розгортався одночасно із процесами заселення території — зі сходу на захід країни. До того ж західні штати пустельніші, тому, очевидно, там більше одержавлених земельних масивів.

— Чи займається VLM ліцензуванням певних видів діяльності?

— У них це називається сертифікацією. Вони сертифікують землевпорядників. За допомогою своїх представництв у кожному штаті. Утім, якщо землевпорядник, що має сертифікат штату Невада, забажає продовжити свою фахову діяльність, припустімо, у штаті Небраска, мусить пройти процедуру сертифікації по-новому.

До речі, у них вельми цікава система сертифікації оцінювачів землі. П'ятиступенева. Скажімо, для отримання сертифіката першого рівня претендент повинен мати базову освіту, провчитися на місячних спеціальних курсах та скласти фаховий іспит. Що вищий рівень сертифікації — то вищі вимоги до освіти і довший період фахової підготовки. Сертифікація перших рівнів дає змогу оцінювачу працювати лише з невеликими об'єктами. Спеціалісти п'ятого рівня сертифікації — це висококласні фахівці, мають справу з великими компаніями, фірмами, працюють з федеральними коштами.



— **Сертифікує оцінювачів землі BLM?**

— Ні, спеціальний орган. У відданні BLM — землеустрій, кадастр... До слова, маю сувенір від цієї поважної установи — фотокопію державного акта, виданого ще позаминулого століття Аврааму Лінкольну, 16-му президентові США і визволителю країни від рабства, — про право власності на земельну ділянку. Національному героєві США держава цим документом узаконила у власності, здається, менше трьох гектарів землі.

Бачив їхні фонди документації із землеустрою. Відчутна різниця із нашим земельним кадастром. Ми його творимо нашвидкуруч, а вони це роблять ретельно, скрупульозно,

перевіряючи кожен запис. Тому за кілька століть у фондах нагромадилася величезна інформація про кожну земельну ділянку, часто-густо із документально зафіксованим її віковим «родоводом». Утім, відсутність єдиного загальнодержавного земельного кадастру, відмінності законодавства кожного штату, як на мене, хоч і об'єктивний, а все ж не долік федеральною устрою.

— **Чи відкрили для себе у практиці ваших американських колег щось особливо різоче?**

— Практично, ні. Повторюся, федеральне земельне законодавство США в основних положеннях близьке до нашого. Є, звісно, різниці. У них, наприклад, не потрібно погоджувати суміжні межі. Немає надскладної процедури інших звичних для нас погоджень. Якщо хтось забажає, скажімо, змінити цільове призначення своєї земельної ділянки, збудувати промисловий об'єкт, процедура документального оформлення цих змін не така ускладнена, як у нас. Там усе регулюють податками. Звісно, додатковими і чималими. Тому кожна така зміна, кожна новація на земельній ділянці заздалегідь прораховується — чи принесе вона вигоду її ініціатору. Скажімо, для виробничих потужностей, які в тій чи іншій мірі шкодять довкіллю, податки такі високі, що підприємець сім і ще сімдесят сім разів подумає, перш ніж зважиться на будівництво. Зате у них все прозоро, усе вирішується не у кабінетах чиновників, не підкилимно, через корупційні механізми, а чітко за законом. Тому бажачучі відкрити нове виробництво шукають не «чорних ходів» до владних офісів, як це часто практикується у нас, а ті райони, ті території, ті земельні ділянки, де таке будівництво цілком законно підлягатиме найменшому оподаткуванню. У Неваді нам розповідали, як виділили землю під будівництво одного з підприємств всесвітньо відомої компанії Apple. Її представники прибули в штат із бажанням розташувати тут своє виробництво. Вибрали місце, сплатили всі необхідні податки. Натомість місцева влада їм за місяць поміняла план зонування, провела широке громадське обговорення, предметно пояснивши жителям наскільки вигідне нове підприємство для економічного і соціального розвитку населеного пункту, і, заручившись їхнім схваленням, дала дозвіл на будівництво.

У нашому законодавстві багато регламентацій, заборон. Простіше, як свідчить американський досвід, прибрати ці часто штучні чиновницькі перепони, натомість активніше залучати суто фіскальні важелі регулювання. Іншими словами, як і в них, регулювати усе податками. Хочеш, скажімо, змінити цільове призначення земельного масиву — заплати в бюджет узаконену для цього випадку значну суму. Таку, щоб примусила тебе добряче задуматися, чи варта шкура вичинки. Отоді практично зведемо до нуля тінюві корупційні схеми, які «харчують» деяких нечистих на руку чиновників.

— **Ви згадували про те, що у США землями державної власності, які за межами населеного пункту, розпоряджається влада району. У нас чомусь такі масиви передали у віддання чиновникам з обласних центрів, які часто-густо мають вельми туманне уявлення навіть про місце розташування цього масиву. Добре, що останнім часом уряд уже долучив до процесу надання дозволу орендарям місцеві органи самоврядування, яким цю землю підпорядковано адміністративно.**

— Справді, у Сполучених Штатах чітко розмежовуються території населеного пункту і землі поза ним. А проте тамтешні органи самоврядування не просто виживають на податках і зборах, які отримують зі своєї чітко обмеженої території, а й успішно розвиваються. В цьому суттєва різниця між ними і нами: у нас орендна плата за землю, що за межею населеного пункту, все одно надходить у бюджет цього села чи селища. І, звичай, просто проїдається керманічами місцевих рад.

У нашому випадку не принципово, хто розпоряджатиметься

цією землею: сільрада, райдержадміністрація чи структурний підрозділ нашого агентства. Ми не вбережемося від тіншових схем і корупції, поки товар, який має свою доволі високу ціну, роздаватимуть безкоштовно. У нас землю роздають. У них — продають. Чи земельні ділянки, чи право орендувати їх. Прозоро, відкрито, публічно — на аукціонах. У торгах може взяти участь бажаючий з будь-якого штату. І на цей процес ніхто не має змоги впливати у ручному режимі.

— А такі поняття, як «землі запасу», «відумерла спадщина» у них юридично чинні?

— У них дещо інші підходи. Коли помирає власник землі чи іншого нерухомого майна і на його спадок немає законного претендента, майно відходить до територіальної громади або до держави. А те, що ми називаємо землями запасу, у них — державні землі, які тимчасово не використовуються. Ці ділянки зазвичай виставляють на аукціони. Принцип простий: державна земля не повинна пустувати, вона мусить давати прибутки і поповнювати бюджети.

— Процедура земельних аукціонів має якісь особливості?

— Ні, вона схожа на нашу. Формуються земельні ділянки, оцінюються. До речі, фермер, з господарством якого ми знайомилися, теж має сертифікат на проведення земельних аукціонів. І цим також заробляє.

Є, втім, у їхній процедурі земельних торгів і цікавинка. Скажімо, якусь земельну ділянку оцінили у 10 тисяч доларів, а на торгах продали за 100 тисяч. У такому випадку сусідня ділянка, яка межує з проданою, автоматично зростає в ціні до 100 тисяч, і власник її змушений буде платити за свою здорожену землю значно більші податки.

— Чи є у США обмеження, особливі вимоги до покупців земельних ділянок?

— У тому штаті, де ми вивчали діяльність земельних аукціонів,

особливих вимог немає. Принаймні, ані стажу роботи в сільському господарстві, ні фахової підготовки від покупців землі не вимагають.

— Мимоволі згадуються слова великого американця Марка Твена: «Мандрівки погибельні для забобонів та обмеженості».

— Слушна думка. Ми, до речі, перебуваючи у Неваді, побували там, де письменник працював у шахті, видобував срібло.

— Олександр Васильовичу, пропущаю певний скепсис у декого з наших читачів. Мовляв, змістовна поїздка, багато вражень, але що з того? Як державний службовець вашого рівня може втілити цей корисний досвід у наше життя-буття?

— Знаєте, всі, хто був у цій поїздки, наша група — це молоді і, без зайвої скромності, доволі ініціативні люди. Вже маємо певний досвід, зокрема, і в підготовці законопроектів. Скажімо, готували чинний закон про розмежування земель державної і комунальної власності. Тому впевнений, що все краще, набуто у цій поїздки, вдасться втілити у наше життя.

— Ще раз, згадуючи Марка Твена, у Вас особисто ця мандрівка зруйнувала якийсь «забобон»?

— Принаймні, я ще раз пересвідчився, що справжня демократія не має нічого спільного з анархією, як це часто потрактовують деякі наші партійні вожді. Що є закон, в рамках якого повинні діяти всі, без винятку і поблажок. А стосовно профілю нашої діяльності? Укріпився в переконаннях, що нам таки треба відмінити безплатну приватизацію землі. І передавати в оренду державні масиви лише через аукціони. Відкрито, прозоро, публічно. Тоді питання, кому саме з наділених владою розпоряджатися землями, зникне, самоліквідується в порядку денного. Чиновники просто втратять до цього інтерес. Усе має регулювати закон і ринок. Отже, менше законно обмежувати, більше законно дозволяти, але чітко регулювати це податками. Звісно, про-

гресивними. Бо це неправильно, несправедливо, не по-державницьки, коли орендар 100-гектарної ниви платить таку ж ставку оренди, як і той, хто орендує 10 чи 100 тисяч гектарів землі. Орендарі велетенських масивів ріллі, які нині отримують надприбутки, повинні платити надподатки. Це ж сотні мільйонів додаткових вливань у місцеві бюджети, це реальний фінансовий поштовх для економічного і соціального розвитку території. Звісно, аби тільки керманічам громад вистачило кебети ефективно розпорядитися цими коштами.

— Необхідність прибрати обов'язкове погодження меж із процедури узаконення власності на ділянку теж обстоюватимете?

— Це якраз той досвід, який я б не поширював в наших умовах. Якщо відмовимося від цієї процедури, люди тратитимуть значно більші кошти на юристів і судові спори. З практики діяльності нашого відомства можу запевнити: саме таких конфліктних ситуацій дуже багато. І ця процедура — це помічний доказовий матеріал, що люди самотужки залагоджують між собою ці спірні питання. І якщо ми фіксуємо це у кадастрі, перш ніж людина придбає конкретну земельну ділянку, від того ж таки «кота в мішку». Тому відмінити цю процедуру вважаю недоцільно. Повторюся: надто дорого це обійдеться людям.

— Чи бачили такі звичні для нас черги відвідувачів у їхніх земельних офісах?

— Жодних. У їхніх офісах тиша, незвична для нашої служби. Там немає поспіху, гарячки, немає незаконних 2-3-денних термінів для розгляду питання. Запит чи заява може розглядатися кілька місяців. І заявники про це добре знають. Утім їхня система земельних відносин відпрацьована століттями. Для нас це поки що рожева мрія.

Розмову вів  
Валерій  
ЯСИНОВСЬКИЙ