

# МАЄМО ЗМОДЕЛЮВАТИ ЗЕМЕЛЬНІ ВІДНОСИНИ ТАК, ЩОБ НІЩО НЕ ЗАВАЖАЛО ЗМІЦНЮВАТИ ЕКОНОМІКУ УКРАЇНИ\*



## Тест на доброчесність публічних осіб через декларацію

Із виступу Івана СІКОРИ,  
директора Фондації «Відкрите суспільство»:

— За підписанням Декларації доброчесності ми звернулися не лише до Держземагентства, а й членів уряду, керівників інших підрозділів, політиків, міських голів. Раді, що наша ініціатива знайшла відгук у Держземагентстві, де існують досить значні корупційні ризики, і їх попередження та належне реагування на виявлені факти є основним завданням керівництва відомства та громадськості.

Фондація «Відкрите суспільство» понад 10 років займається моніторингом діяльності Верховної Ради України, Уряду щодо виконання державних програм, зокрема, антикорупційної програми, як на національному, так на обласному і місцевому рівнях. Нині наша ініціатива спрямована на те, щоб підвищити доброчесність публічних осіб — як політиків, так і

державних службовців, посадовців органів місцевого самоврядування.

Мета нашої кампанії — оцінити готовність учасників виборчих перегонів та топ-службовців до реальної боротьби з корупцією. Влада міняється, але не міняються люди при владі. Працюють схеми, які працювали раніше. Міняються лише виконавці. Наше завдання змінити принципи формування цієї влади і її функціонування.

Ми застосовуємо методологію, яка використовується в інших країнах світу різноманітними структурними підрозділами, моніторинговими організаціями, органами державної влади, що займаються розслідуванням різних зловживань, пов'язаних з корупцією, відмиванням коштів, отриманих злочинним шляхом.

По суті, пропонуємо пройти тест шляхом підписання декларації.



Ми пропонуємо три прості речі: оприлюднення декларації про доходи і зобов'язання фінансового характеру згідно з вимогами чинного законодавства; паралельно пропонуємо взяти зобов'язання оприлюднити декларації посадових осіб, які працюють у зонах високого корупційного ризику. Також провести протягом першого кварталу — з часу підписання декларації — внутрішній перевірки на предмет корупційних ризиків, конфлікту інтересів. І третє — сприяти проведенню громадських розслідувань, які, на жаль, гальмуються на різних рівнях.

По факту підписання декларації будемо слідкувати за тим, як взяті зобов'язання виконуються й інформувати про це громадськість.

\* Початок на 2 стор. обкладинки

## Про що йшлося на круглих столах в регіонах

Із виступу Сергія ШУМІХІНА,  
експерта Інституту розвитку аграрних ринків:

— Ми провели круглі столи у п'яти областях України — Донецькій, Дніпропетровській, Чернігівській, Івано-Франківській, Тернопільській. Тобто зібрали думки з різних регіонів України. І сьогодні, підсумовуючи, хочу озвучити ті загальні і головні проблеми, про які йшлося на цих заходах.

Багато учасників круглих столів сходилися на думці, що розпоряджатися землею мають сільські громади, а не Держземкагентство. Тому що саме сільська громада знає хто і як працює на землі. Вони згодні, що держава може виконувати контролюючі функції, але укладання договорів пропонували передати на місця.

Багато учасників круглих столів також говорили: ми не знаємо, хто завтра буде працювати на нашій землі, бо частина земель передається без інформування сільських рад, сільських голів і керівництва районів. Тобто, є проблема відкритості і публічності земельних орендних відносин. Чимало фахівців Дніпропетровської і Донецької областей наголошували, що земля має залишитися у державній власності. У центральній і західній Україні переважна більшість зазначала, що багато землі, особливо успадкованих паїв, не обробляється і дуже важко взяти її в оренду. Досить часто не можна знайти особу, яка успадкувала землю, та після того, як земля починає оброблятися, спадкоємець з'являється і заявляє про свої права.

Питання запровадження обмежень щодо оренди землі в більшості регіонів України не стоїть. Але коли ми порушили це питання, у Дніпропетровській області почули: не треба обмежувати і змінювати правила. Люди вже стомилися від регулярних змін у законодавчій базі.

Великі агрохолдинги, які працюють у регіонах, затискують дрібних сільгоспвиробників і створюють великі проблеми, пов'язані з орендою землі і розвитком дрібного або середнього сільськогосподарського виробництва.

На західній Україні, де в гірській місцевості земель не так багато для сільськогосподарського виробництва, сільські ради пропонують ліквідувати межі населеного пункту і всі землі віддати сільській громаді, оскільки іноді навіть не можуть виділити землі під, скажімо, кладовище чи для інших потреб громади.

Багато говорили про корупцію під час укладання договорів оренди землі. Нам так і казали: це чиста корупція. У деяких районах вимагають від 2 до 4 тисяч гривень за укладання орендних договорів. Тож пропонували передати ці питання безпосередньо на місця.

Необхідно максимально спростити питання реєстрації. В Чернігові нам заявили, що для того, щоб взяти землю в оренду, орендар повинен зібрати 13 документів. Серед них аерофотозйомка, картографічна зйомка. На місцях пропонують взагалі це прибрати і не вимагати цих документів безпосередньо від орендарів. Нехай це залишиться за державою.

Усі без винятку сільгоспвиробники і голови сільських рад, які були

присутні на наших заходах, погодилися з пропозицією по організації єдиного вікна для укладання договорів оренди.

Існують проблеми оцінки землі. Тобто суперечливість нормативної та експертної оцінки, різниця між якими в середньому по Україні у три, а в деяких регіонах — п'ять разів. Тому виробники пропонували — зробити переоцінку землі задля того, щоб вона була єдина. Як на сході, так і на заході свого часу оцінка була проведена неналежним чином. Якщо, приміром, за півтора гектара в Чернігівській області виплачують 20 тисяч гривень, то краща земля для інших орендарів коштує всього 10 тисяч... Люди не розуміють, що сталося... Щоправда, єдиної думки серед учасників круглих столів не було.

Окреме питання — контроль за сівозмінами. Багато підприємств роблять ці проекти сівозміни, але вони проти таких проектів. Тому прозвучала пропозиція — залишити за державою лише право контролю, а все інше передати безпосередньо сільгоспвиробникам. Бо знову ж таки — це корупція. У різних регіонах називали різні суми. Особливо це важкий тягар для малих сільгоспвиробників, які орендують незначні площі землі.

## Територіальним громадам і органам земельних ресурсів слід тісніше взаємодіяти

Із виступу Леоніда КУЧЕРЯВОГО,  
Димерського селищного голови з Київщини:

— Хочу звернути увагу на проблеми, які сьогодні маємо.

Передусім це проблема орендних відносин. Ми впливаємо на вирішення питань щодо оренди тільки в межах населеного пункту. А що робиться за його межами — сказати важко. У районних відділах Державного земельного агентства до нас відношення поверхове. Звертаємося до області — нас відправляють до району. І хто використовує землі, особливо сільськогосподарського призначення, за межами населеного пункту сьогодні нам невідомо. Тому мені хотілося б, щоб надання земельних ділянок за межами насе-

лого пункту погоджувалося з органом місцевого самоврядування, з територіальними базовими громадами, які є на території.

Особливо складна проблема — це користування землями сільськогосподарського призначення. Є землі, які на сьогодні не обробляються, і таких земель, на жаль, дуже багато. Особливо в поліській зоні Київської області. Є в інших регіонах. Чому не впливає на це територіальна громада? Тому що вона не зацікавлена, вона не може вплинути на обробіток цих земель. Ці землі розпаювали, а механізму вилучення їх немає. Це проблема загальнодер-

жавна. Тому чітко треба формувати законодавчу базу, щоб члени територіальної громади розуміли і знали: якщо вони отримали у приватну власність земельну ділянку для обробітку, для особистого селянського господарства і не обробляють її певний час, то треба ставити питання про вилучення земельної ділянки назад у комунальну власність.

Друге питання, на якому у хотів би коротко наголосити, це співпраця між територіальною громадою через орган місцевого самоврядування

і відділом земельних ресурсів. Її на сьогодні практично немає. А у нас багато питань по оренді, по виділенню земельних ділянок, по спадщині... Багато людей померло, багато земельних ділянок на сьогодні не оформлено, бо за це треба платити... З одного боку, вони знаходяться під охороною держави, з іншого — орган місцевого самоврядування за відсутності спадкоємців відповідно до закону має оформити на себе. Це є проблема, тому що механізми на сьогодні також не прописані.

## Як навчити сільські ради не бути дотаційними

Із виступу Світлани БОГАТИРЧУК-КРИВКО, начальника Головного управління Держземагентства у Рівненській області

— **Х**очу повести мову саме про громади, про розвиток сільських територій.

Минулого тижня ми провели великий круглий стіл за участі всіх сільських та селищних голів Рівненської області, де їх навчали, як виживати сьогодні, як виконати Закон України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні», який набув чинності з 1 квітня цього року, враховуючи те, що у державному бюджеті немає коштів на проведення заходів земельної реформи, як максимально використати місцеві бюджети? Водночас, як навчити сільські ради не бути дотаційними? Ми кожному сільському голові роздрукували і дали десять рекомендацій, як сьогодні наповнити свої місцеві бюджети. Адже з чотирьох складових надходжень від використання земельних ресурсів три стовідсотково надходять до сільських бюджетів. Це — орендна плата фізичних та юридичних осіб; земельний податок; продаж землі комунальної власності; левова частка надходжень — кошти від втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва.

Тут почула, що ніби немає співпраці з територіальними органами земельних ресурсів і громадами. Головне управління Держземагентства двічі на рік за своєї ініціативи зустрічається з усіма сільськими головами. Ми аналізуємо надходження коштів від використання земельних

ресурсів. Зокрема, за перший квартал 2014 року у місцеві бюджети ми навіть отримали більше коштів, ніж за цей же період 2013 року. Це при тому, що ці місцеві бюджети недовиконані були в 2014 році.

Що у нас є таке, чого немає в інших областях? Наприклад, ми вже чотири роки здаємо в оренду невикористані паї. 47 відсотків таких земельних ділянок ми здали в оренду. Додатково до бюджету торік надійшло 10 млн для всіх громад. З цією метою ми розробили тимчасовий порядок, затвердили його рішенням сесії обласної ради і прокуратура поки що його не оскаржувала. За цим тимчасовим порядком й працюємо. Ми допомагаємо сільським радам переводити відумерлу спадщину у комунальну власність. Так, механізм досить складний. Для того, щоб не сплачувати держмити, прокуратура в інтересах громад подає звернення. Таким чином уже 28 земельних ділянок було переведено в комунальну власність і тепер сільська громада ними розпоряджається.

Щодо ефективного чи неефективного розпорядження землями за межами населених пунктів. Погодьтеся, ті сільські ради, які бажали і мали можливість, до 1 січня 2013 року могли готувати проекти і збільшити собі комунальну власність. Тепер є закон. З 1 січня 2013 року землі розмежовані — є комунальні, є державні. Хочу захистити в цьому випадку і державу. Держава минулого року на-

правила великі кошти, що дало змогу провести інвентаризацію. Зокрема, в Рівненській області 70 тис. гектарів землі присвоєно кадастрові номери. Тепер ми масивами здаємо їх в оренду. Всі кошти надходять, звичайно, до сільської ради.

Спільно з реєстраційною службою ми теж провели круглий стіл, запросили туди всіх фермерів, сільських голів і повели мову про те, як спростити процедуру, як все ж таки реєструвати ті договори оренди. З 12 лютого реєстрація йде вже швидше... Надіслали пропозиції до Верховної Ради, до Кабінету Міністрів Міністрів і, до речі, за це проголосувала Рівненська обласна рада, щоб на ті земельні ділянки, які не мають кадастрових номерів, а таких у нас у Рівненській області досить багато, дозволити сільським радам тимчасово, на один рік, реєструвати договори оренди, поки не буде присвоєно кадастрового номера.

Щодо принципу єдиного вікна. Мені здається, іде боротьба між відомствами — Укрдержреєстром і Держземагентством. На Рівненщині звернулися з пропозицією — передати реєстрацію договорів оренди, і за це проголосували депутати обласної ради, Держземагентству. Знову ж таки, через те, що там є кадри, є можливості, і не буде тоді таких черг, і це дозволить пришвидшити, можливо, на якийсь перехідний період — років 3-5...

Щодо ротатійності... На сьогодні ми формуємо у сільських рад дещо споживацький інтерес. Адже хтось заробляє кошти, наприклад, обласна адміністрація здає в оренду землі промисловості — кошти надходять сільським радам, Головне управління здає в оренду землі сільськогосподарського призначення — кошти стовідсотково надходять сільським радам. У них немає стимулу, щоб щось робити. Вони сидять і чекають — які там кошти їм ще надійдуть, щоб їх використати. От, можливо, коли управління і розпорядження землями ми зведемо воедино, і коли Головне управління і всі територіальні відділи земельних ресурсів будуть все ж таки співпрацювати і надавати допомогу громадам, — це єдиний спосіб зробити громади не дотаційними.

— **Щ**одо боротьби з корупцією, то перше, що треба зробити — це підвищити заробітну плату працівникам земельної сфери. Я впевнений в цьому. А, власне, перемога над хабарництвом полягає у здійсненні структурних реформ. Кажуть, що процес надання земельних ділянок в користування є складним. Насправді він є найпростішим з усіх країн Європи. На сьогодні для отримання земельної ділянки в користування необхідно два рішення ради і два висновки органів влади, а для сільськогосподарських земель — один висновок. Чи потрібно ще щось скорочувати?

Щодо структурних змін.

Треба підвищувати прозорість надання адміністративних послуг. Оскільки наші послуги знаходяться передусім у сфері кадастру, ми бачимо своє завдання зробити наступний крок — перейти від відкритих прозорих офісів, центрів надання адміністративних послуг до надання послуг через мережу Інтернет. В Європі все більше переходять до надання послуг в режимі он-лайн. Це, по-перше, виключає взаємозв'язок між заявником і державним службовцем, по-друге, дозволяє моніторити всі дії державного службовця, зберігає його відповіді, терміни надання їх... Це, на наш погляд, реальний крок боротьби з корупцією. Відповідний законопроект розроблено, він знаходиться на погодженні. Нам в цьому питанні може допомогти громадськість.

Що стосується повноважень щодо розпорядження землями. Всі ми розуміємо про що йдеться. Різні органи сперечаються, хто буде це робити: Держземагентство, місцеві ради, держадміністрації? Насправді в історії України все це вже було і є. Землями розпоряджалися і місцеві ради, і місцеві державні адміністрації, і Держземагентство. Якщо сказати, що в місцевих радах чи державних адміністраціях нема корупції — це, м'яко кажучи, неправда. Тому насправді передати повноваження від одного органу до іншого — це не боротьба з корупцією, це перерозподіл повноважень. Підвищення ролі місцевого самоврядування в рамках тієї концепції, яка на сьогодні прийнята, передбачається перерозподілом повно-

## Перерозподіляючи повноваження з розпорядження землею, необхідно розподілити і відповідальність

Із виступу Артема КАДОМСЬКОГО,  
першого заступника Голови Держземагентства:

важень на користь місцевих рад. Звичайно, місцеві ради будуть здійснювати ці процедури, коли закони будуть прийняті. Однак, як громадянин, хотів би зауважити, що з перерозподілом цих повноважень необхідно було б розподілити і відповідальність у місцеві ради. Бо на сьогодні місцеві ради є офіційним органом влади, які розпоряджаються землею або майном, однак перед якими громадянин безпорадний. Якщо дії чи бездіяльність органу державної виконавчої влади можемо оспорити та зобов'язати держслужбовців вчинити певні дії, то дії місцевого органу — неможливо. Тобто, зобов'язати його можна, а змусити виконати неможливо. І громадянин, коли він постає перед сільською радою, не здатний реалізувати свої права, він безпорадний перед цією бюрократичною машиною. Тому обов'язково в законі, на наш погляд, має бути передбачений і механізм реалізації судових рішень, і механізм оскарження рішень рад.

Що стосується відкритості. Ми справді підтримали закон про відкритість персональних даних в реєстрі і Державною земельною кадастрі. Можливо, це відповідь на запитання місцевих рад, що вони не знають, хто використовує земельні ділянки за межами населених пунктів. Якщо закон буде прийнято, то відповідно дані будуть відкриті. Вони в кадастрі є. Достатньо зняти обмеження і на публічній кадастровій карті всі ці дані з'являться.

Що стосується колективної власності, яка залишилася. Нами розроблено законопроект, в якому пропонуємо повернути землі колективної власності до державної або комунальної власності відповідно до місця розташування земельної ділянки. Крім того, в цьому законопроекті ми пропонуємо повернути до державної або комунальної власності невитребувані

паї і спростити механізм вирішення питань з відумерлою спадщиною.

Що стосується оцінки земель. На сьогодні розроблена нова методика, яка погоджена всіма органами. Однак у нас так часто змінюються керівники, що вона вже четвертий раз подається на перепогодження через зміну персоналії. Є одне лише зауваження Міністерства фінансів — ця методика призводить до зменшення надходжень до держбюджету на 7% за рахунок вирівнювання диспропорцій.

Щодо об'єднання експертної та нормативної грошової оцінок — це не є можливим, оскільки ці оцінки використовуються для різних цілей і не мають нічого спільного.

Щодо проектів сівозмін. Ми пропонуємо скасувати обов'язковість розробки проектів сівозмін і заміняти на декларування. Нас запитують: які будуть запобіжники того, що земля не використовуватиметься із порушенням законодавства? Поки що у нас є крайні пропозиції: збільшити розмір штрафів. Якщо є інші більш вдалі пропозиції, то ми готові їх сприйняти.

Окреме питання — агрохімічна паспортизація земель. На сьогодні є дуже велике побажання з боку певних структур, які зацікавлені в агрохімічній паспортизації, щоб зробити її обов'язковою при відведенні земельних ділянок, укладенні договорів оренди, договорів купівлі-продажу земельних ділянок. На сьогодні Закон «Про охорону земель» дає можливість прочитати так відповідну статтю, що при кожному укладенні, наприклад, договору оренди чи купівлі-продажу, необхідно здійснювати агрохімічну паспортизацію. Для нас було б дуже корисним почути думку громадськості щодо доцільності цієї процедури.

Щодо встановлення меж населених пунктів, то проблема тут лише в коштах.