



# ЗАКОНОМ ПО ЛИПКИХ РУКАХ

**Нещодавно на громадське обговорення у Президії Національної академії аграрних наук України було представлено проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо подолання корупції у сфері земельних відносин».**

«Чим більше в державі корупції, тим більше законів». Цей афоризм двохтисячолітньої давнини, ще з розквіту Римського права, наче спеціально витворений для сьогочасних українських правових реалій. Хоча на наших теренах цю премудрість нерідко трансформують навиворіт: що густіший правовий частокіл — то міцніша бюрократична рутинна. А від того — вищі ставки на «тіньовому» ринку пропозицій як розвернути «дишло закону» у закапелок суто персональної вигоди.

Це називається «корупційними схемами». Творені десятиліттями, виплетені з найвищих верхівок владної піраміди, широко розгалужені і міцно вкорінені, нині вони все ще правлять бал, як писав знаменитий байкар, «по всіх усюдах і кутках». Попри лункі декларації, тверді наміри, навіть рішучі кроки нової влади.

Не бракує тієї біди і на Нерідних чорноземах. Та й не дивно: маємо земельний Клондайк — 8,7 відсотка світових площ унікальних чорноземів! Ми треті у світі після Австралії та Канади за площею ріллі у розрахунку на одного жителя країни.

Але якщо по ширості — мало втіхи від того, що українська земля має конституційний статус основного національного багатства, яке особливо охороняється державою. Бо нашої корупційної машинерії донедавна навіть Конституція не була писана: ми безповоротно втратили значні масиви цінних орних земель, особливо навколо великих міст. Їх поглинули люксові котеджні містечка, торговельні центри, оптові бази та інші бізнес-об'єкти. За дванадцять років масив золотої української ріллі зменшився на 38 тисяч, а сільгоспугідь — на 300 тисяч гектарів.

На думку одного з найавторитетніших експертів у сфері земельних відносин — академіка Національної академії аграрних наук України Леоніда НОВАКОВСЬ-

КОГО, цей господарський сегмент і нині поїдом їсть корупція. Зокрема, її рівень у дозвільній діяльності та погоджувальних операціях із землекористування сягає 80 відсотків. Метастазами корисливості пронизані буквально всі технологічні ланки, всі правовідносини: розпорядження земельними ресурсами, приватизація земельних ділянок, одержання дозволів на розроблення землевпорядної документації, розробка, погодження та затвердження проектів землеустрою, реєстрація земельних ділянок і прав на них, державна експертиза землевпорядної документації, ліцензування окремих видів діяльності, атестація інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів, встановлення розмірів орендної плати, оцінка земельних ділянок, сплата за землею тощо.

За словами академіка, корупційні схеми живуть-процвітають передовсім з недосконалого законодавства. Відтак нині вкрай необхідно відмінити або видозмінити деякі чинні правові норми, з яких жирують липкі на руку посадовці.

# НОВАЦІ ПРОТИ «КОРУПЦІОГЕННИХ» НОРМ

Саме тому групою науковців, правників НААНУ та провідних університетів на чолі з Леонідом Новаковським розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо подолання корупції у сфері земельних відносин». Законопроект підтримали депутати з різних фракцій більшості і, скориставшись правом законодавчої ініціативи, внесли його у порядок денний поточної сесії Верховної Ради.

Нещодавно авторська група — науковці, експерти, народні депутати — представила законопроект на громадське обговорення у Президії НААНУ, за участі вчених, виробників, представників громадських об'єднань аграрного сектору, преси.

Презентуючи колективне «дітище» — майже дві з половиною сотні сторінок друкованого тексту, Леонід Новаковський наголосив:

— Передусім проведено аналіз правових норм основних актів земельного законодавства на їх відповідність антикорупційним вимогам. Зокрема, Земельного, Водного, Лісового, Цивільного, Податкового кодексів та двадцяти п'яти Законів: «Про землеустрій», «Про Державний земельний кадастр», «Про оренду землі», «Про оцінку земель», «Про фермерське господарство», «Про особисте селянське господарство» та інших. Встановлено, що «корупціогенні» норми містяться у трьох кодексах та двадцяти трьох законах, зокрема у 60-ти статтях Земельного, 9-ти статтях Водного та 8-ми статтях Лісового кодексів, а також у 59-ти статтях інших 23-ох законів. Отже, відміни, зміни редакції або формулювання додаткових положень стосуються загалом 136-ти статей чинного законодавства.

Що ж це за зміни? Вони рішучі, радикальні, навіть, за словами одного з депутатів, революційні. І, судячи з активного обговорення, контрверсійні, неоднозначні. Втім, ось деякі правові новації.

**1. Запропоновано вилучити з чинних законів положення про необхідність погоджувати проекти землеустрою, іншу землепорядну документацію з органами державної влади та місцевого самоврядування, залишивши ці функції лише за сертифікованими інженерами-землевпорядниками та державними кадастровими реєстраторами, які після необхідного аналізу і перевірки вносять земельну інформацію до Державного земельного кадастру.**

Що значить погодження документації за законодавством?

За словами Леоніда Новаковського, це перевірка відповідності проектів із землеустрою вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, державних стандартів, норм і правил. Зараз ця перевірка проводиться органами земельних ресурсів, сертифікованими інженерами-землевпорядниками, експертами державної землепорядної експертизи, а також державними кадастровими реєстраторами.

Додатково зазначена документація повинна погоджуватися Верховною Радою України щодо зміни цільового призначення особливо цінних земель, Кабінетом Міністрів України — щодо вилучення особливо охоронюваних територій та найбільш продуктивних угідь (орних, багаторічних насаджень, земель лісгосподарського призначення), міністерствами і відомствами — щодо зайняття охоронних зон об'єктів культурної спадщини, водних об'єктів, земель лісгосподарського призначення та ін. Органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування погоджується широкий спектр прогнозно-планувальної, проектно-робочої документації, а також технічної документації. Ці пого-

дження вимагають значних втрат часу, обумовлюють затягування строків її готовності до реалізації, а основне не є безкоштовними, хоча законодавство і не передбачає оплату за надання зазначених послуг чиновниками.

Особливо значні обсяги поборів з населення — за проведення експертизи землепорядної документації, погодження об'єктів для здійснення підприємницької діяльності, за підготовку висновків і внесення матеріалів на погодження та затвердження сесій відповідних рад, інших владних структур.

«Ми вважаємо, — зазначив академік, — що перераховані та інші погодження повинні бути скасовані, оскільки за статтею 25 Закону України «Про землеустрій» відповідність документації із землеустрою законодавству, державним стандартам, нормам і правилам підтверджується підписами й індивідуальними печатками сертифікованих інженерів-землевпорядників, а згідно зі статтею 9 Закону «Про Державний земельний кадастр» вона перевіряється потім державними кадастровими реєстраторами при внесенні даних до земельного кадастру».

**2. Розпоряджатися землями повинні на базовому рівні: сільські, селищні, міські ради.**

Як в населених пунктах, так і за їхніми межами, що входять в адміністративне відання ради, земля передається у комунальну власність. Виняток становлять землі підприємств державної власності, землі оборони, органів влади та науки, зони відселення Чорнобильської АЕС. Державне земельне відомство позбавляється права розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності.

**3.** Зміна цільового призначення земельних ділянок приватної власності має здійснюватися їх власниками, а не владними структурами. Замість звичного нині проекту відведення ділянок складатиметься спрощений проект зміни цільового призначення.

**4.** Запропоновано виключити із законодавства таку категорію як цінні землі. Позаяк уже використовуються показники цінності кожної ділянки у грошовому вигляді.

А тим часом за дозволу вилучати так звані особливо цінні землі та за погодження землевпорядної документації, яка б дозволила їх використовувати, невпинно зростає «корупційна такса». До того ж передбачене законодавством погодження вилучення особливо цінних земель з Верховною Радою не виконується. Показники оцінки зазвичай фальсифікують, а землю без проблем позбавляють статусу «особливо цінної», провівши замовні ґрунтові обстеження.

**5.** У зв'язку з завершенням реорганізації сільськогосподарських землекористувань в процесі земельної реформи запропоновано вилучити із Земельного кодексу норми про приватизацію земель сільгоспдприємств, розташування земельних ділянок, розподіл несільськогосподарських угідь, приватизацію фермерських господарств.

**6.** Пропонується відмінити безоплатну приватизацію земельних ділянок громадянами.

На думку розробників законопроекту, це основний фактор корупційних діянь у земельній сфері. Ті громадяни, які одержали земельні ділянки у користування до введення в дію Земельного кодексу, тобто до 1 січня 2002 року, оформлятимуть їх приватизацію на безоплатній основі. А за приватизацію нових ділянок треба стягувати плату.

**7.** Запропоновано виключити із водного фонду смуги відводу гідротехнічних споруд і берегові смуги водних шляхів, які дублюють прибережні захисні смуги, а із земель лісгосподарського призначення — лісові ділянки.

**8.** До органів місцевого самоврядування та районних адміністрацій мають передати питання землевідведення. Держземагентство не займатиметься розпорядженням сільгоспземлями, а Кабінет Міністрів — вилученням земель.

**9.** Пропонується ліквідувати дозвіл на розроблення землевпорядної документації. Крім проектів відведення земельних ділянок, дозволу на складання яких повинні надавати виконавчі органи рад.

Якщо у місячний строк дозволу не надано, фізичні або юридичні особи можуть замовити виготовлення проектів і без нього. А коли земельну ділянку державної або комунальної власності виставлятимуть на продаж, проекти відведення замовлятимуть відповідно місцева держадміністрація або рада.

**10.** Поновлення договорів оренди земельних ділянок, умови користування якими не змінюються (площа, конфігурація тощо), пропонується провадити шляхом підписання договору на новий строк представником ради або адміністрації — орендодавця та фізичною або юридичною особою (орендарем) без розроблення нової землевпорядної документації та розгляду сесіями рад.

**11.** Запропоновано спростити порядок продажу земельних ділянок іноземним державам та іноземним юридичним особам. Кабмін приймає рішення про продаж земельних ділянок лише іноземним державам із земель державної власності, а із земель комунальної власності — погоджує питання їх продажу відповідна рада.

**12.** Стане простішим проведення земельних торгів. Запропоновано виключити добір земельних ділянок, ліквідувати реєстраційні внески, проводити торги з одним учасником та зі зменшенням ціни продажу, запровадити електронні торги. Угода має укладатися безпосередньо на торгах.

**13.** Пропонується прибрати норму про добровільну відмову від права на землю, яка використовується для продажу ділянок, на відчуження яких накладено мораторій.

**14.** Запропоновано спростити порядок вилучення земельних ділянок, покласти край практиці погоджувати проекти з Верховною Радою та Кабінетом Міністрів, розширивши права місцевих органів.

**15.** Серед необхідного — зміна порядку розгляду та затвердження землевпорядної документації замовниками та органами влади.

**16.** Пропонується спростити порядок відчуження земельних ділянок та іншого майна для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності. Погодження, пов'язані з викупом таких земельних ділянок, мають бути відмінені, оскільки питання розміщення відповідних об'єктів вирішуються містобудівною та землевпорядною документацією.

**17.** Уточнюється порядок професійної атестації інженерів-землевпорядників, передбачається розробити коштом державного бюджету стандарти та іншу нормативну документацію, запровадити доступ до документів із землеустрою через Інтернет. Також пропонується узаконити розробку простих проектів і робочої документації інженерами-землевпорядниками з відповідним досвідом роботи, які не мають кваліфікаційних сертифікатів, а також видавати сертифікати без екзаменів інженерам-землевпорядникам органів місцевого самоврядування та науковцям.

18. Впроваджуються окремі види документації із землеустрою у відповідності з містобудівним законодавством (плани земельно-господарського устрою населених пунктів, проекти землеустрою для містобудівних потреб). Водночас істотно скорочується кількість та удосконалюється зміст документації із землеустрою. Наприклад, із 18 нині обов'язкових документів для проектів відведення земельних ділянок пропонується залишити 6.

19. Пропонується спростити систему державного нагляду у землеустрої, аби вона не використовувалася як «засіб боротьби з неугодами».

20. Передбачається оприлюднювати інформацію у Державному земельному кадастрі через Інтернет, забезпечивши вільний доступ. А відтак анулювати виписки, витяги, довідки із кадастру та плату за їх отримання.

21. Запропоновано анулювати державну експертизу земельпорядної документації, документації із грошової оцінки земель та рецензування звітів з експертної грошової оцінки земельних ділянок.

22. Межі територій рад базового рівня пропонується визначати за межами, зазначеними у кадастрі, які нині використовуються для адміністрування плати за землю, погодження меж міст, інших населених пунктів.

23. Поставлено за мету скоротити перелік з 11 до 3 істотних умов договору оренди землі і до 2 — невід'ємних частин договору: план або схема земельної ділянки та акт приймання-передачі об'єкта оренди.

24. Запропоновано відмінити ліцензування землеоціночних робіт та земельних торгів.



## ДИСКУСІЯ



Судячи із виступів учасників презентації, законопроекту не судилося легка доля. Деякі запропоновані норми комусь не цілком ясні, для когось надміру радикальні, а комусь у такому викладі несприйнятні. Серйозну стурбованість викликала, зокрема, норма про спрощений порядок продажу земельних ділянок іноземцям. Скажімо, академік НААНУ Броніслав ПАНАСЮК назвав це «найважливішою проблемою» і закликав у разі узаконення цієї норми запровадити жорстку процедуру продажу, під дуже пильним контролем держави. А Валерій ЖУК, віце-президент НААНУ, назвав цю норму «вельми ризикованою». Пояснив: світовий фінансовий капітал перевищує реальну економіку в сотні разів. Тому деякі країни, передовсім Китай, надбавши, завдячуючи такому дисбалансу, «фінансові пузири» і не знаючи куди дівати кошти, можуть без труда поміняти оті фактичні папірці на наше реальне матеріальне багатство.

Занепокоєні науковці та правники і наміром фактично беззастережно передати право розпоряджатися земле місцевим громадам. На думку учасників дискусії, без ефективних правових запобіжників чинні корупційні схеми у земельних відносинах можуть просто «поміняти дислокацію», перебравшись, для прикладу, із кабінету чиновника обласної контори на так званий базовий рівень — у кабінет сільського голови, керівника райдержадміністрації чи райради. «За економічною інституціональною теорією, яка говорить про певну ментальність, певні психотипи, такий орган, як Держкомзем, мусить діяти, — стверджує Валерій Жук. — Ми ж чудово розуміємо, що там, на місцях, керівники не стануть, наче за помахом чарівної палички, німцями чи французами. Тому контрольні функції держави у земельній сфері послаблювати не можна».

Серйозну видозміну законопроекту у процесі його підготовки до розгляду у сесійній залі прогнозує і один із співавторів Григорій ЗАБОЛОТНИЙ, заступник голови парламентського комітету аграрної політики і земельних відносин:

— Переконалий: багато його нинішніх положень не пройде, багато буде змінено, — зауважив депутат. — Уже при першому аналізі законопроекту мої юристи дали до нього 60 зауважень. Можна лише уявити, скільки ще змін і доповнень надійде від колег. І це правильно: земля — останнє багатство, яке ще до кінця не розікрали. Чи треба віддавати її у власність сільських громад? Однозначно так! Адже ніхто краще не знає, як розпорядитися землею, аніж люди, які на ній живуть. На Вінниччині уже маємо 32 відсотки розпайованої землі, де практично не можна знайти кінців, — ніхто не знає хто її власник. Нині ми отримуємо гори скарг на корупцію у державних органах, які відають земельними питаннями. Люди навіть називають тверді корупційні «такси» за кожну послугу. Мусимо цю огидну машину доценту поламати. Тому законопроект украй важливий. Його слід обговорювати, вдосконалювати, але обов'язково ухвалювати. Треба рухатися вперед. Бо стояча гнила вода погибельна.

Валерій АРХИПОВ