

Леонід НОВАКОВСЬКИЙ: ДО ТИХ ПІР, ПОКИ МИ НЕ СФОРМУЄМО КОМУНАЛЬНУ ЗЕМЕЛЬНУ ВЛАСНІСТЬ, РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН НЕ ЗАВЕРШИТЬСЯ

Leonid NOVAKOVSKYI: THE REFORM OF LAND RELATIONS WILL NOT BE COMPLETED UNTIL WE FORM COMMUNAL LAND OWNERSHIP



Про формування комунальної власності на землю

До 1992 року в Україні існувала єдина монопольна форма власності на землю – державна. Із запровадженням 30 січня 1992 року плюралізму земельної власності (приватної та колективної форм) і до 1 січня 2002 року передача земельних ділянок у власність, надання їх у користування, припинення права власності та права користування землею, вилучення земельних ділянок проводилося виключно радами. Крім надання обласними радами земель під лінійні об'єкти за межами населених пунктів, а також вилучення ріллі й багаторічних насаджень, земель природоохоронного, оздоровчого призначення та лісів першої групи Верховною Радою України, інші земельні питання в основному вирішувалися радами базового рівня – сільською, селищною, міською. Це відповідало вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування, хоча вона була ратифікована Верховною Радою України лише у 1997 році.

З 1 січня 2002 року повноваження рад щодо розпорядження землею обмежили землями комунальної власності та землями населених пунктів – до розмежування їх на державну та комунальну власність. Однак, незважаючи на прийняття самостійного закону у 2004 році, розмежування було проведено лише на площі 30 тис. га.

З 1 січня 2013 року відповідно до Закону України «Про розмежування земель



державної та комунальної власності» землі державної та комунальної власності визнано розмежованими. Проте в державному земельному кадастрі нині нараховується зареєстрованими як комунальна власність лише 0,1% земель держави. Це близько 60 тис. га, або площа комунальних земель у Києві, де загальна територія становить 83,6 тис. га. Отже, органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради – майже не мають земель, якими вони розпоряджались б.

Міське самоврядування є фактично відстороненим від вирішення питань у сфері земельних відносин, незважаючи на те, що його органи є найближчою до

людей владою й повинні бути спроможними вирішувати всі місцеві питання. Нещодавно здійснена передача з державної в комунальну власність 940 тис. га земель за межами населених пунктів за рішенням Кабінету Міністрів України дещо змінює ситуацію, але ця площа становить тільки 4,8% усієї площі об'єднаних територіальних громад. За експертними оцінками, загальна площа земель комунальної власності має становити близько 5,2 млн га.

Група фахівців Світового банку та Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН (ФАО) вбачають головною метою земельної реформи в Україні на сучасному етапі створення повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення, а також удосконалення ринку оренди державних і комунальних земель та кадастрово-реєстраційної системи. І саме так цю мету сформульовано в Моніторингу земельних відносин України за 2016-2017 роки, який презентовано Держгеокадастром України 8 жовтня цього року.

Загальновідомо, що суть земельних реформ насамперед обумовлюється зміною форм власності на землю. Як відомо, понад 52% всієї площі земель держави приватизовано, тобто передано з державної у приватну власність. Щодо комунальної власності, то вона досі майже не сформована. **До тих пір, поки ми не сформуємо комунальну земельну власність, реформування земельних відносин не завершиться**, незалежно від того, будуть землі купуватися чи продаватися або ж чи перебуватимуть лише в обороті та відчужуватимуться. Нині у складі транзакцій сільськогосподарських земель оренда становить 76,1%, а спадкування – 18,3% всієї площі. 36,8% площі несільськогосподарських земель куплено або продано, 26,7% передано у спадщину, 19,3% – орендується.

Утворення об'єднаних територіальних громад не можна завершити визначенням їх меж за топографічними картами, а площу обчислити в квадратних кілометрах, як це проведено при складанні перспективних планів громад. Слід мати на увазі, що з урахуванням точності масштабу карти до 0,1 мм похибка на карті масштабу 1:50 000 становитиме ± 50 ме-

трів. Ми при вимірюванні ліній для кадастрових планів вимагаємо точності до 10 см, площу в кадастрі визначаємо в гектарах з чотирма знаками після коми, тобто до 1 м². Непрофесійно вести мову про площу в квадратних кілометрах. Неприпустимо взагалі обговорювати питання щодо потрібності чи непотрібності меж. **Без встановлення в натурі (на місцевості) меж об'єднаних територіальних громад і внесення їх до Державного земельного кадастру некоректно визначати рубежі юрисдикції органів місцевого самоврядування.**

У нас вже з 1996 року немає інформації про якісний облік земельного фонду, з 1.1.2016 не здійснюється кількісний облік земель адміністративно-територіальних одиниць, не публікується інформація про моніторинг земель. Чотири роки без інформації про ОТГ в кадастрі – це забагато.



Про земельпорядну документацію для об'єднаних територіальних громад

Об'єднані територіальні громади охоплюють частину територій адміністративних районів, а в окремих випадках – цілі райони, а також міста обласного значення.

На райони в цілому розробляються відповідно до чинного законодавства схеми планування територій районів, а також схеми землеустрою цих районів. На міста обласного значення, інші міста, селища і села складаються генеральні плани цих населених пунктів (містобудівна документація). Повинні розроблятися проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів (землевпорядна документація).

Проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (реєстр №6409 від 21.04.2017 р.) запропоновано розробляти плани об'єднаних територіальних громад як вид документації, призначеної для обґрунтування довгострокового прогнозування, координації, планування соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади при короткостроковому та

середньостроковому плануванню забудови території.

За висновком головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України вимоги до змісту, порядку розроблення і затвердження вказаного плану дублюють аналогічні вимоги до генерального плану населеного пункту. Територія населеного пункту є меншою, ніж територія об'єднаної територіальної громади, а тому ототожнення генерального плану населеного пункту й плану об'єднаної територіальної громади є неприпустимим. Науково-експертним управлінням пропонується також розробити порядок втрати чинності генеральних планів населених пунктів, які увійшли до складу об'єднаних територіальних громад, оскільки створюються ризики для одночасного регулювання планування й забудови території об'єднаної територіальної громади генпланом населеного пункту та планом об'єднаної територіальної громади.

Доречно підкреслити, що і в схемах землеустрою, і в схемах планування районів, і в планах об'єднаних територіальних громад, якщо б їх розробляли згідно із запропонованими у згаданому законопроекті вимогами, проблеми формування раціональної системи землекористування, створення екологічно збалансованих ландшафтів, наукового обґрунтування перерозподілу земель, екологізації землекористування не можуть бути вирішеними. **Розроблення схем землеустрою об'єднаних територіальних громад, склад яких представлено в матеріалах круглого столу, – це єдиний шлях вирішення питань забезпечення охорони земельного фонду та створення основи для складання проектів землеустрою щодо формування масивів**

земель сільськогосподарського призначення.

Як відомо, до 1992 року в державі не існувало закону про плату за використання землі. Однак у 1980-1990 роках з державного бюджету щорічно виділялося до 140 млн грн (у зіставних цінах) для проведення земельно-охоронних робіт. Прийнятою у 1996 році Конституцією України визначено, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави. Така норма існує лише в конституції нашої країни. Як може бути земля під особливою охороною, якщо з 2004 року і до цього часу не прийнято Закон про Загальнодержавну програму використання та охорони земель, немає законодавчо визначеного державного органу з контролю за використанням і охороною земель, не ведеться комплексний моніторинг земельного фонду? В останні роки в Держаному бюджеті України зовсім не передбачалося коштів на охорону земель, хоча 47,6% земельного фонду є державною власністю. У 2017 році, наприклад, сплачено 26,4 млрд грн земельного податку та орендної плати за землю.

За 9 місяців цього року лише від продажу права оренди земель державної власності надійшло 128 млн грн. Отже, кошти є. У нас навіть є Національний план боротьби з деградацією земель на 2016-2020 роки, затверджений Кабінетом Міністрів. Однак до цих пір не видно особливої охорони земель державою. І про це, крім науковців, майже ніхто і не говорить.

Леонід НОВАКОВСЬКИЙ,
академік НААН України,
доктор економічних наук,
професор