



Чайактуальніше

УДК 631.1

© 2017

*Л.Я. Новаковський,
академік НААН,
доктор економічних наук*

*Національна академія
аграрних наук України*

ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ УСТАНОВ І НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

Мета. Розглянути чинний правовий режим, склад і стан використання земель наукових установ і навчальних закладів та особливості законодавчих пропозицій щодо перерозподілу зазначених земель і їх вилучення.

Методи. Аналіз, синтез, узагальнення.

Результати. Запропоновано напрями та механізми захисту земель аграрної науки та навчально-дослідних господарств вищих навчальних закладів від необґрунтованого вилучення. **Висновки.** За роки незалежності України земельний фонд Національної академії аграрних наук скоротився на 37%. Охорона земель науки, які є національним надбанням і потребують особливого захисту, переросла в загальнодержавну проблему. Її розв'язання потребує ухвалення окремого закону про землі науково-дослідних установ і навчальних закладів, основні положення якого мають містити норми підвищення статусу державних органів з управління цими землями, заборони їх приватизації та вилучення або відчуження залежно від функціонального зонування.

Ключові слова: науково-дослідні установи, навчальні заклади, землекористування науки і освіти, вилучення земель, постійне користування, функціональні зони, дослідні господарства.

Наукові установи, підприємства і організації Національної академії аграрних наук України користуються землями всіх 9-ти категорій земельного фонду. Правовий режим землекористування кожної категорії має певні відмінності. Найбільшими за площею

є земельні ділянки, що належать до земель сільськогосподарського призначення. Вони надані науково-дослідним установам, навчальним закладам і сільським професійно-технічним училищам для дослідних і навчальних цілей, пропаганди передового

досвіду ведення сільського господарства [4]. На відміну від громадян, сільськогосподарських підприємств, несільськогосподарських, релігійних організацій, об'єднань громадян, яким земля може надаватися для ведення товарного сільськогосподарського виробництва та підсобного сільського господарства, науково-дослідні установи та навчальні заклади не мають своїм завданням ведення таких видів діяльності. Зазначені особливості повинні враховуватися під час формування відповідних землекористувань і здійснення управління земельними відносинами стосовно конкретного правового режиму, установленого чинним законодавством [10].

З 10,5 млн га земель сільськогосподарського призначення державної власності в Україні – 503,2 тис. га, або 4,9% перебувають у постійному користуванні державних сільськогосподарських науково-дослідних установ і навчальних закладів. 92,5% цієї площі (465 тис. га) є землями наукових установ, підприємств і організацій Національної академії аграрних наук України.

Попри те, що абсолютну більшість наявних площ земель науки та освіти використовують як науково-дослідні та навчально-дослідні господарства, без яких процес досліджень і підготовки відповідних кадрів не може відбуватися взагалі, тиск із боку державних і самоврядних органів щодо позбавлення або скорочення земель науки і освіти в останні роки значно посилюється. Це позначилося на законодавчій діяльності Парламенту та Уряду і при регулюванні земельних відносин місцевими радами та місцевими державними адміністраціями.

Так, Коаліційною угодою депутатських фракцій Верховної Ради 8-го скликання передбачалася приватизація (із паюванням) та ліквідація неефективних підприємств, установ та організацій Національної академії аграрних наук [3].

Законом про Державний бюджет України на 2015 рік органам виконавчої влади та Національній і галузевим академіям наук запропоновано забезпечити передачу в оренду земельних ділянок державної власності на конкурентних засадах з метою їх ефективного використання. Цільове і функціональне призначення земель при цьому до уваги не береться. Ігнорується

й положення про те, що дослідні поля і більшість ґрунтових видів земельних ділянок науки належать до особливо цінних земель і можуть вилучатися у виключних випадках. Ця норма продовжена в законах про Державний бюджет на 2016 і 2017 роки [9].

Непоодинокими є факти, коли місцеві органи влади ігнорують норми закону щодо згоди президій академій наук на вилучення земельних ділянок із постійного користування наукових установ. Ці вилучення інколи здійснювалися земельними органами, які не мають повноважень за законом на вилучення земель.

Зайняття земель національних академій і навчальних закладів для інших цілей ініціюється й окремими народними депутатами України. Так 1 вересня 2015 р. на розгляд Верховної Ради було подано законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо покращення інвестиційного клімату у сфері виробництва сільгосппродукції» [6]. Ним передбачено надання Кабінету Міністрів права передавати сільськогосподарські землі державної власності в користування на умовах угод про розподіл продукції. Такі угоди згідно з чинним законодавством укладаються нині у сфері видобування корисних копалин і передбачають, що видобувна компанія вкладає інвестиції, налагоджує інфраструктуру і забезпечує видобуток, а держава отримує від інвестора певний відсоток видобутої продукції.

Згідно з проектом цього закону до інвесторів належать громадяни України, іноземці, особи без громадянства, юридичні особи України або іншої держави, об'єднання юридичних осіб, створені в Україні чи за її межами, та особи, які діють окремо чи спільно і мають фінансово-економічні та технічні можливості або відповідну кваліфікацію для виробництва сільськогосподарської продукції.

Право на вилучення ділянок, які перебувають у постійному користуванні державних і комунальних наукових установ та навчальних закладів і використовуються для науково-дослідних цілей, Уряд може реалізувати у разі, коли:

- відсутнє фінансування науково-дослідних робіт;
- розмір земель перевищує потреби наукових установ і навчальних закладів

для проведення навчального процесу, наукових досліджень, вирощування елітного насіннєвого матеріалу, потреб племінного поголів'я худоби в кормах;

- матеріали державного контролю щодо використання та охорони земель мають висновки про необхідність іншого використання земель державної власності;

- ділянку використовують із порушеннями законодавства.

Усі ці випадки можна створити штучно, особливо за відсутності державного фінансування науково-дослідних робіт. Попри визнання законопроекту корупційним і пропозиції щодо необхідності його відхилення Науково-експертним управлінням і Комітетом Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції він підтриманий Комітетом Верховної Ради з питань економічної політики та поданий на розгляд сесії в першому читанні, але ще не розглядався.

Ураховуючи те, що землекористування аграрної науки в сучасних умовах потребує надійного правового захисту, Президія Академії вносила на розгляд Уряду та Комітетів Верховної Ради проекти відповідних законодавчих актів, двічі зверталася особисто до Прем'єр-міністра України з проханням про збереження і захист земель наукових установ. Загальні збори НААН подавали звернення до Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України з відповідним клопотанням про захист земель аграрної науки [2].

Попри те, що завдання перед аграрною наукою за роки незалежності України постійно ускладнювалися, її матеріально-технічна база не зростала, а навпаки, скорочувалася. Упродовж 1991–2015 рр. на 275,5 тис. га (37,2%) зменшився розмір землекористування (з 740,8 до 465,3 тис. га). З них 219 тис. га (73 дослідні господарства) Кабінетом Міністрів передано до сфери Міністерства аграрної політики, розпайовано або передано в оренду агрохолдингам та іншим господарствам. Площу 25,9 тис. га вилучено без згоди Президії Академії. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.02.2012 р. № 113 26 господарств Академії було передано в оренду як цілісні майнові комплекси (112,0 тис. га), але це рішення Урядом скасовано й експериментальну

базу ряду наукових установ відновлено. Унаслідок анексії АР Крим площа земель Академії скоротилася на 25,1 тис. га, а 10,1 тис. га перебувають у зоні АТО на сході країни.

Із 364,5 тис. га орних земель Академії для конкретних наукових цілей використовують: під дослідні поля (стаціонарні досліді) 97,8 тис. га (26,8% ріллі) з метою розробки раціональних способів ведення наукового обґрунтованого землеробства та запровадження ґрунтозахисних систем; для виробництва елітного насіння та насіння вищих репродукцій селекції наукових установ Академії та садивного матеріалу сільськогосподарських культур — 117,1 тис. га (32,1% орних земель). Для забезпечення племінного поголів'я належною кормовою базою та виробництва племінної продукції використовують 61,3 тис. га (16,8% площі ріллі). З метою дотримання науково обґрунтованих сівозмін і параметрів просторової ізоляції розміщення культур, вирощуваних на насіння, 88,3 тис. га (24,3% усієї ріллі) відводиться для виробництва товарної продукції рослинництва.

З урахуванням необхідності правового захисту земель науки та освіти Президією Академії підготовлено і внесено на розгляд Верховної Ради України окремий проект закону «Про землі науково-дослідних установ і навчальних закладів». Законопроектом передбачено внести зміни до Земельного кодексу України, доповнивши главу 5 «Землі сільськогосподарського призначення» [1] новою статтею 24-1 у такій редакції:

Стаття 24-1. Землі науково-дослідних установ і навчальних закладів.

1. Науково-дослідним установам і навчальним закладам державної та комунальної форм власності земельні ділянки для науково-дослідних і навчальних цілей надаються у постійне користування.

Державні та комунальні науково-дослідні установи та навчальні заклади можуть орендувати земельні ділянки, які є власністю фізичних та юридичних осіб.

2. Науково-дослідним установам і навчальним закладам приватної форми власності земельні ділянки для науково-дослідних і навчальних цілей передаються у приватну власність.

Приватні науково-дослідні установи і навчальні заклади можуть орендувати земельні ділянки державної, комунальної та приватної форм власності.

3. Земельні ділянки для науково-дослідних і навчальних цілей використовуються відповідно до проектів землеустрою щодо організації їх території.

4. Вилучення земельних ділянок науково-дослідних установ, організацій і підприємств Національної академії наук України, національних галузевих академій наук, що перебувають у їх постійному користуванні, провадиться у встановленому законом порядку за згодою керівників цих установ, організацій і підприємств та лише за згодою президій Національної академії наук України, національних галузевих академій наук, а земельних ділянок, що перебувають у постійному користуванні вищих навчальних закладів, – за згодою керівників цих закладів, а також лише за згодою центрального органу виконавчої влади з питань освіти і науки.

5. Відчуження для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності земельних ділянок, які є власністю приватних науково-дослідних установ та навчальних закладів, провадиться в порядку, установленому законом.

6. Не допускається приватизація, вилучення та відчуження земель державних, комунальних і приватних науково-дослідних установ і навчальних закладів, режим використання, охорони та відтворення яких зумовлений функціональним зонуванням, у тому числі: зон науково-дослідних полів; зон вирощування елітного насіннєвого та садивного матеріалу сільськогосподарських культур; зон випробування нової техніки, пропаганди наукових розробок; зон збереження цінних для наукових досліджень агроґрунтових, природоохоронних та історико-культурних об'єктів.

Рішення з цього питання поки що не ухвалено. Однак Кабінет Міністрів України [7] і окремі народні депутати наполягають на скороченні площі земель установ і організацій Академії.

У жовтні минулого року народним депутатом України Юрієм Тимошенком подано проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо

належного забезпечення територіальних громад земельними ресурсами)» [5]. Цей проект у січні цього року було розглянуто на засіданні Комітету з питань науки і освіти Верховної Ради України.

У поданні до законопроекту зазначається, що Національна академія аграрних наук України та її підвідомчі органи не здійснюють дослідницьку діяльність на всій площі особливо цінних земель, що перебувають у їхньому постійному користуванні. Частина земель здається в суборенду та передається у фактичне користування суб'єктам господарювання під прикриттям договорів підряду, контрактації сільськогосподарської продукції та так званих договорів про надання послуг з вирощування товарної науково-технічної сільськогосподарської продукції, унаслідок чого в бюджет не надходить значна сума коштів.

Унаслідок неефективної та місцями, ймовірно, неправомірної діяльності Національної академії аграрних наук України та її підвідомчих органів, повідомляє автор законопроекту, у розпорядженні академії залишилося лише **360 тис. га** землі з **1 млн га**, які вона мала на своєму балансі. Численні територіальні громади постійно стикаються з проблемою дефіциту земельних ресурсів за потреби розташування соціальних об'єктів розмірами приблизно по 2–3 га (незначними порівняно з площами, які займає академія), а механізм вилучення земельних ділянок, передбачений Земельним кодексом України, блокується.

Наводиться інформація, яка не відповідає дійсності, що має місце не лише в цьому поданні, а й в інших аналогічних документах. З набуттям незалежності Україною площа земель Академії становила 740 тис. га або на 260 тис. га була меншою, ніж зазначає автор. Сучасна площа сягає 465 тис. га або на 105 тис. га є більшою, ніж відзначає народний депутат. А скорочення землекористування, загалом за рішенням Кабінету Міністрів, не можна вважати неправомірною діяльністю Академії.

Слід наголосити, що Академія бере участь у забезпеченні учасників АТО земельними ділянками за рахунок підвідомчих господарств у багатьох областях країни.

Законопроектом пропонується вирішити питання щодо забезпечення територіальних

громад земельними ресурсами через спрощення процедури вилучення земельних ділянок особливо цінних земель, зайнятих дослідними полями, з постійного користування Національної академії аграрних наук України, інших академій та вищих навчальних закладів.

Землі дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів згідно зі ст. 150 Земельного кодексу України належать до особливо цінних земель, які використовуються виключно для ведення наукових досліджень і забезпечують основні функції діяльності зазначених установ і закладів. Тому їх безконтрольне вилучення, яке допускається запропонованим законопроектом, протирічить положенням ст. 8, 12 (щодо повноважень обласних, сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів у галузі земельних відносин), ст. 20 (щодо встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок) Земельного кодексу України і може призвести до втрати цілісності науково-виробничої та експериментальної діяльності.

З огляду на зазначене вище визнано недоцільним зміну порядку вилучення таких земель та зміну наявної редакції пункту «в» частини першої ст. 150 Земельного кодексу України. Цю позицію підтримали Комітет Верховної Ради України з питань науки і освіти та Держгеокадастр України.

Ряд питань землекористування науки та освіти передбачено вирішити в законопроекті № 4355 від 31.03.2016 р., який у жовтні минулого року було підготовлено для розгляду в другому читанні [8]. Законопроектом «Про внесення змін до деяких законодавчих

актів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» передбачено встановити, що право державної власності набувається і реалізується державою не лише через органи виконавчої влади, а й сільськими, селищними, міськими радами (ст. 84 Кодексу).

Запроваджується нова норма, згідно з якою до земель державної власності, які не можуть передаватися в комунальну власність, належать землі та земельні ділянки, що використовуються органами державної влади, державними підприємствами, установами, організаціями, зокрема для забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, Національної академії наук України, національних галузевих академій наук.

Землі та земельні ділянки державної власності, включені в межі населеного пункту (крім земель, які не можуть передаватися у комунальну власність), переходять у власність територіальної громади (ст. 117 Кодексу).

Статтею 122 Кодексу встановлюється, що земельні ділянки Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та підприємств, які належать до сфери їх управління, передаються в користування виключно Кабінетом Міністрів України.

Земельні ділянки, надані в постійне користування із земель державної власності Національних академій наук, можуть вилучатися лише Кабінетом Міністрів України (ст. 149 Кодексу).

Висновки

За останні роки значно зросла кількість необґрунтованих скорочень землекористування науки та освіти, яке є головною базою для проведення досліджень у сфері розвитку агропромислового комплексу та підготовки відповідних кадрів. За роки незалежності України земельний фонд Національної академії аграрних наук скоротився на 37%. Охорона земель науки, які в переважній більшості особливо цінні,

є національним надбанням і потребують особливого захисту, переросла в загальнодержавну проблему. Її розв'язання потребує ухвалення окремого закону про землі науково-дослідних установ і навчальних закладів, основні положення якого мають містити норми підвищення статусу державних органів з управління цими землями, заборони їх приватизації та вилучення або відчуження залежно від функціонального зонування.

Бібліографія

1. *Земельний кодекс України* від 25 жовтня 2001 р. № 2768–III//Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — С. 27.

2. *Звіт про діяльність Національної академії аграрних наук за 2011–2015 роки та 2015 рік.* — К.: Аграр. наука, 2016. — 464 с.

3. *Коаліційна угода депутатських фракцій Верховної Ради України 8 скликання.* — Режим доступу: http://www.afo.com.ua/doc/Coalition_Agreement_2014.pdf

4. *Новаковська І.О.* Основи економіки землекористування: монографія/І.О. Новаковська. — К.: Просвіта, 2013. — 224 с.

5. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо належного забезпечення територіальних громад земельними ресурсами:* Проект Закону від 12 липня 2016 р., реєстр. № 4957. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

6. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо покращення інвестиційного клімату у сфері виробництва сільгосппродукції:* Проект Закону від 1 вересня 2015 р., реєстр.

№ 3002. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

7. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення прав користування земельними ділянками підприємств, установ та організацій, що перебувають у віданні Національної академії наук або національної галузевої академії наук:* Проект Закону від 04 травня 2016 р., реєстр. № 4554. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

8. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель:* Проект Закону від 31 березня 2016 р., реєстр. № 4355. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

9. *Про Державний бюджет України на 2017 рік:* Закон України від 21 грудня 2016 р. № 1801–VIII//Офіц. вісн. України. — 2016. — № 101. — С. 3291.

10. *Про наукову і науково-технічну діяльність:* Закон України від 26 листопада 2015 р. № 848–VIII//Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 3. — С. 25.

Надійшла 10.02.2017.