



UN-HABITAT

Вопросы земельной собственности в Крыму

**Анализ и предложения для
возможного корректирования**

Велько Микелич

консультант Программы ООН по населённым пунктам (UN Habitat)

Отчёт является неофициальным переводом на русский язык, выполнен по
просьбе Совета по человеческой безопасности и развитию при
Председателе Верховной Рады АРК.

Июль 2006

СОДЕРЖАНИЕ

Резюме отчёта _____	4
Особенности АРК _____	10
Население АРК _____	10
Национальный состав населения АРК _____	11
Особенности институционального положения АРК _____	12
Особенности Украина _____	18
Институциональная структура Украины _____	18
Право на землю как конституционный принцип в Украине _____	20
Раздел первый : РДЛ и земельные споры _____	22
РДЛ и их возвращение в Крым _____	23
Динамика возвращения РДЛ в Крым и категории вернувшихся _____	24
Практическая организация прибытия РДЛ и организация урегулирования жилищного вопроса _____	31
Динамика возвращения _____	34
Основные проблемы и недочеты во время процесса расселения на последней стадии репатриации _____	35
Социальные и политические факторы _____	37
Отсутствие обстоятельного закона о статусе РДЛ в Украине _____	37
Негативные экономические тенденции в АРК и положение РДЛ _____	38
Сложные политические условия для решения основных земельных вопросов _____	39
Истоки земельных споров в Крыму _____	43
Земельная реформа сельского хозяйства и положение РДЛ _____	43
Влияние земельной реформы на положение РДЛ _____	47
Неверное руководство и практика явного злоупотребления в ходе выделения земли со стороны соответствующих властей _____	51
Особенности земельных вопросов вдоль Юго-восточного берега Крыма _____	57
Некоторые показательные случаи выделения земли на Южном берегу Крыма _____	59
Несанкционированный захват земли крымскими татарами на ЮБК _____	61
Вывод / Оценка специфических вопросов на Южном берегу Крыма _____	63
Масштаб конфликта и потенциальные споры _____	65
Рекомендации _____	65
Последствия нерешения земельных споров в АРК _____	69
Предложение по эффективной поддержке решения имущественных споров в Крыму UN HABITAT _____	71
Раздел второй : Институциональная структура _____	75
Совет министров АРК _____	76
Министерство архитектуры и строительства, жилищной и коммунальной политики АРК _____	76
Государственный комитет по земельным ресурсам _____	83
Местная государственная администрация (Райгосадминистрация) _____	95
Местные советы _____	96
Несовершенство законов _____	98
Органы, ответственные за урегулирование земельных споров _____	101
Международные проекты сотрудничества, относящиеся к земельным вопросам в Крыму/Украине _____	104
ТИСА _____	104
Другие земельные проекты в Украине _____	106

Список сокращений

АРК	Автономная республика Крым
АССР	Автономная социалистическая советская республика
БТИ	Бюро технической инвентаризации
КСП	Коллективные сельскохозяйственные предприятия
СНГ	Содружество независимых государств
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕС	Европейский Союз
РДЛ	ранее депортированные люди
грв.	гривня (украинская национальная валюта)
НКВД	Советская секретная полиция во время Второй мировой войны
РКЗР	Республиканский комитет по земельным ресурсам
РСФСР	Российская советская федеративная социалистическая республика
ГКЗР	Государственный комитет по земельным ресурсам
ТИКА	Турецкое агентство по международному развитию
ТАСИС	Программа технической помощи Содружеству независимых государств
USAID	Агентство США по международному развитию
УССР	Украинская социалистическая федеративная советская республика
СССР	Союз Советских Социалистических Республик
USD	доллары США

Резюме отчёта

Текущий земельный вопрос в Крыму является одной из самых комплексных и осязаемых задач для Крыма сегодня. Комплексность земельных споров объясняется тем, что ключевым элементом земельного вопроса находится в междисциплинарном измерении, который включает в себя исторические, политические и экономические факторы.

Исторически после полувекового изгнания 250 000 крымских татар (12 процентов населения Крыма) и другие малые этнические группы массово вернулись на родную землю, требуя прав на землю и жилье как компенсацию за насильственную депортацию во время Второй мировой войны.

Кроме того, земельный вопрос во многом зависит от политической ситуации; существующая практика нелегального овладения землей поддерживалась политическими представителями. В результате притязания на землю стали и все еще являются инструментом для политического давления и требований. Также нельзя не учитывать экономическую составляющую земельных притязаний. В украинской действительности, где сельскохозяйственная земля и значительная часть несельскохозяйственной земли все еще не имеют рыночной стоимости, интересно отметить, что притязания выдвигаются только на наиболее привлекательные земли, то есть те, которые имеют определенную экономическую ценность.

Цель этого отчета – предоставить обзор, анализ и оценку всех релевантных факторов, которые лежат в основе нынешних земельных споров в Крыму. Этот отчет анализирует основные недостатки и пробелы в институциональной работе, законодательстве и политике земельного управления. Приоритет определенных вопросам предоставляется согласно степени их важности или, скорее, согласно степени серьезности и влияния на текущие споры по земельным вопросам в Крыму. Поэтому огромная часть этого текста посвящена глубинному анализу основных недостатков и пробелов в институциональной работе в областях регистрации земли, выделения земли и распоряжения землей. Также содержится детальный анализ происхождения текущих земельных вопросов.

Помимо этого, с целью обеспечения полной картины о состоянии текущих земельных вопросов в Крыму, дается детальный обзор последних релевантных политических и институциональных проблем. Далее сведения в отчете иллюстрируются цифрами и статистическими данными.

Отчет был подготовлен на основе интервью с институциональными представителями на различных уровнях и другими ключевыми фигурами, прямо или косвенно вовлеченными в текущие земельные споры. Этот отчет является продуктом трехнедельной наблюдательной миссии в Крыму, выполненной автором (6-26 апреля 2006 года).

Отчет разбит на две части: первая содержит подробный анализ земельных вопросов с вовлечением ранее депортированных людей (РДЛ), включая динамику расселения, проблему Южного берега Крыма, непрозрачность в распределении земли и нелегальное занятие земли.

Вторая часть фокусируется на всесторонней оценке институциональных учреждений, описании работы этих учреждений и анализе земельного законодательства и политики.

Из изложенного анализа вытекает общая рекомендация присутствия представителей UN HABITAT в Крыму на время программы по осуществлению миссии. Это помогло бы местным институциональным учреждениям найти

эффективное решение и изменить текущую, довольно серьезную ситуацию в этой области.

Вопросы земельной собственности в настоящее время в Крыму можно было бы описать как **«генератор конфликтов и нестабильности»** в ближайшем будущем. В случае совсем нежелательного развития событий вопросы земельной собственности могут стать объектом значительных противоречий. В особенности это касается межэтнических отношений между большинством русского населения и крымскими татарами.

Особо следует сказать об интенсивности конфликта. В настоящее время земельных споры в Крыму находятся на **серьезной стадии**, но конфликт нельзя оценивать только по количеству потенциальных споров (исчисляемых 10 000 случаев). Более важно установить влияние и последствия этих споров на институциональное, социальное и политическое развитие в Крыму.

Поэтому предлагаемой программы посредничества включает **превентивный** метод с целью избежать усложнения споров относительно земельной собственности.

Суммируя выводы миссии на основе наблюдений, можно выделить **две основные** причины, по которым следует оставить присутствие UN HABITAT в Крыму:

- **Доказанное несовершенство или недостаточные возможности** украинских/крымских институциональных учреждений в поиске эффективных решений текущих земельных вопросов (в особенности выделение земли) и создании достаточной, беспристрастной и прозрачной политики управления земельными ресурсами. Институциональные представители Крыма признают, что существующая ситуация с землей в Крыму может выйти из-под контроля.
- Огромное количество институциональных представителей, ответственных за управление земельными ресурсами, приветствуют **международное** присутствие (UN HABITAT, как специализированного агентства, имеющего мандат ООН в этой области) в Крыму с целью усиления их институциональной позиции и понижения политической зависимости (необходимой для повышения их потенциала).

В начале любой деятельности в будущем в Крыму следует иметь в виду, что текущие земельных споры вызваны двумя определяющими факторами:

- **Крымские/украинские государственные/местные органы власти** **неправильным образом используют их институциональную роль, выделяя землю непрозрачным образом (что служит поводом для силового занятия земли)**
- **Требования земли со стороны ранее депортированных людей (РДЛ), и активное сопротивление этому, были проведены не через соответствующие институциональные учреждения, а путем нелегального захвата «доступной» земли.**

Цель возможной деятельности UN HABITAT в Крыму – это помощь местным институциональным учреждениям восстановить главенство закона и прозрачность в этой области и в ликвидации распространенной практики нелегального занятия земли.

Относительно термина «административное распределение земли», следует отметить одну украинскую особенность (конституционный принцип), а именно то, что каждому гражданину Украины дано право получить земельные наделы от государства бесплатно. Поэтому правовой строй в Украине признает «административное» выделение имеющейся в распоряжении земли всем гражданам. Земельный кодекс устанавливает площадь земельного участка, который каждому гражданину дано право получить от государственных органов. Однако, неверное руководство со стороны институциональных учреждений, ответственных за административное выделение земли, стало основными причинами текущих земельных споров в Крыму сегодня.

Поэтому имеется очевидная необходимость спланировать **превентивный метод** и найти **эффективное средство**, чтобы избежать дополнительного осложнения ситуации в этой области.

Первая необходимость – это прекратить порочный круг непрозрачных решений административного выделения земли, принимаемых неподотчетными чиновниками общественной администрации. Процесс выделения земли «избранным личностям» рассматривается ранее депортированными как исключение их из процесса выделения земли. Их ответ – нелегальная практика силового занятия земли.

Поэтому разработанная программа посредничества для эффективного разрешения текущих земельных споров в Крыму (с кратко-среднесрочным подходом) должна состоять из следующих этапов:

- **Стадия один: корректирующая реакция (очень срочно)**
- **Стадия два: техническая помощь**
- **Стадия три: изменения в законодательстве и политике**

Так как местные институциональные учреждения сами признают наличие значительных трудностей в обеспечении изменений в сфере текущих земельных споров, в качестве самого первого шага UN HABITAT мог бы предложить организовать **тематическую международную конференцию** по земельным вопросам, чтобы более детально разобраться в текущей ситуации. Основываясь на приоритетах, проанализированных в Отчете (составление земельного кадастра и земельной инвентаризации), данная конференция представила бы удобный случай для международных участников и финансовых учреждений в плане поддержки этих двух высокоприоритетных проектов.

Стадия один (корректирующая реакция) в программной фазе предусмотрена в качестве ключевого элемента в помощи местным институциональным учреждениям для поиска эффективных корректировок, особенно в сфере нынешней политики выделения земли. Особенно важным является прекращение вышеупомянутого порочного круга, который, если его оставить без внимания, привел бы к дальнейшим непрозрачным решениям по выделению земли.

Объективное ограничение поиска эффективных изменений исходит из того факта, что местные советы уполномочены Законом о местном самоуправлении выделять землю по просьбам граждан. Но если этот очень быстрый, непрозрачный процесс продолжится, вскоре не останется земли, доступной для выделения. Поэтому следует серьезно подумать над определенными действиями, чтобы предотвратить

¹ Пока в Украине было организовано три международные конференции с участием доноров по этому вопросу, но все из них фокусировались исключительно на финансовых аспектах поддержки украинского государственного бюджета по проектам жилищного строительства для ранее депортированных людей.

решения по выделению земли в будущем. Одним из действий может быть *мораторий* на административное выделение земли. Эти предложенные действия видятся необходимыми, так как ранее депортированные люди оправдывают нелегальное занятие земли как «превентивное» действие в ответ на быстрое принятие решений по выделению земли местными советами.

Если это предложение на временное прекращение принятия решений по выделению земли местными советами будет принято украинскими властями, то период моратория можно было бы использовать для помощи крымским властям в:

- Выработать стратегию подхода к уже принятым решениям по административному выделению земли.
- Создать законодательную и процедурную базу с прозрачными критериями для распределения земли, обеспечивая всем равные права на собственность и одинаковый подход.

Первый пункт (касательно стратегии найти подход к уже принятым решениям по выделению) является серьезным ограничением для обеспечения эффективных изменений и восстановления ситуации, которая была ранее. Несмотря на тот факт, что значительное количество решений было сделано в непрозрачной манере, эти самые решения были приняты легитимными органами (местными советами) согласно формальным, установленным процедурам (большинством голосов членов городского совета).

Тот факт, что непрозрачные решения стали «легитимными», отражается в особых ситуациях, когда бенефициарии выделенной земли (особенно до 2001 года, когда Земельный кодекс вошел в силу) получили документы, подтверждающие право собственности на эту землю и сегодня являются полновластными собственниками. Так как защита собственности гарантируется Конституцией, внесение изменений в эти свершившиеся факты практически невозможно.

Однако, Земельный кодекс Украины устанавливает определенные ограничения на административное выделение земли для всех граждан.

Будущая программа посредничества должна помочь местным институциональным органам найти приемлемый способ заняться рассмотрением дел, в которых земельные наделы, выделенные согласно административному решению, превышают размеры, установленные Земельным кодексом. Здесь были бы возможны два варианта:

- произвести официальную реституцию излишней части государственным/местным органам.
- установить высокий, прогрессивный налог на излишнюю часть (препятствие в том, что муниципалитеты, с их доказанной неподотчетностью, уполномочены определять налог на землю на своей территории согласно *Закону о местном самоуправлении*).

Ссылаясь на вышеупомянутые препятствия, следует отметить, что широко распространенная практика непрозрачного принятия решения о выделении земли шла рука об руку с отсутствием эффективной, доступной системы регистрации земли. В

текущей ситуации в Крыму едва ли возможно проверить, **кому** выдается земля, как и **количество земельных** наделов, выданных единоличным владельцам.²

Поэтому **поддержка развития детальной оцифровки** (процесс регистрации документов, подтверждающих право собственности в электронном виде) регистрации земли следует **рассматривать как приоритетное направление** на начальной стадии программ. Только с помощью хорошо отлаженной, современной и централизованной системы регистрации будет возможно определить точное количество принятых решений о выделении земли и применить организованный подход в обеспечении эффективных корректировок по этим решениям. Нынешняя цифровая система регистрации земли, начатая в 2003 году, располагает недостаточным количеством данных.

Для обеспечения последовательного подхода на начальной стадии внедрения программы, необходимо принять соответствующие меры, чтобы не только **остановить непрозрачное принятие административных решений, но также предотвратить практику несанкционированного (нелегального) овладения землей** в будущем.

Первую стадию программы посредничества следует сфокусировать на предотвращении конфликтов и снижении трений, причиной которых являются текущие споры вокруг земли в Крыму.

Вторую стадию (техническая помощь) программы посредничества следует сконцентрировать на внедрении метода **эффективного управления** в этой области, так как безответственная непрозрачность общественной администрации активно поощряла «порочный круг», который явился причиной земельных споров. Основная часть этой стадии состоит **из технической помощи с целью восстановления главенства закона и улучшения условий работы общественной администрации (создания условий) в управлении земельными ресурсами с помощью:**

- Проведения **тренингов** для обучения профессиональным навыкам и этике для профессионалов, работающих в сфере общественной администрации и занимающихся управлением земельными ресурсами.
- Создание **беспристрастных, эффективных и функциональных** исполнительных органов общественной администрации (на государственном и местном уровнях), которые ответственны за выделение земли.
- Развитие **гражданского общества** путем использования метода участия со стороны рядовых граждан и специализированных ассоциаций в этой области.
- Продвижение **передовых видов практики** в сфере управления земельными ресурсами и **надлежащего управления.**

Первые две стадии (оздоровительная поддержка и техническая помощь) **взаимозависимы**. Поэтому разработка только одной из этих двух стадий (например, создание только цифрового кадастра или проведение только инвентаризации) приведет к ограниченному эффекту.

² Детальная дигитализация кадастровой системы в Украине началась в 2003 году, и объем данных по регистрации земли, доступных в цифровой форме, сильно ограничен. Доступные данные показывают, что на данном этапе (апрель 2006) в Крыму имеется 50,000 владельцев государственных актов на землю и 8,000 контрактов на аренду.

Только после внедрения вышеупомянутых стадий как приоритетных, то есть после создания минимальных благоприятных условий для земельных отношений, на третьей стадии будет возможным начать проведение институциональных, правовых и административных реформ (законодательство, политика) как средне-долгосрочных целей.

В качестве отправной точки следует избрать воедино различные фрагментарные земельные законы (порядка 20 различных законов) в единый исправленный Земельный кодекс. Следует также пересмотреть определенные стандарты по выделению земли в административном порядке.

Особо следует отметить, что в течение внедрения предыдущих стадий (программа восстановления и технической помощи) необходимо обеспечить **сбалансированный политический консенсус** и поддержку (не только на словах) со стороны **представителей основных руководящих институциональных и политических сил**. Это является пред-условием для создания благоприятного политического климата и начала проведения необходимых реформ.

Однако, во время подготовительной фазы, принимая во внимание крымский/украинский контекст, возможен серьезный риск возникновения непредвиденных обстоятельств со стороны украинского правительства, включая нежелание представителей основных политических сил поддержать программу, так как они получают прибыль от непрозрачного принятия решений о выделении земли. К тому же, заместитель премьер-министра Совета министров Крыма, который обратился к UN HABITAT за помощью, более не занимает этой должности после выборов прошлого марта; и еще рано знать, будут ли эти земельные вопросы среди первых пунктов повестки дня нового правительства

В любом случае, крымские/украинские власти должны осознавать, что нынешняя ситуация сопряжена нелегальным овладением землей и выделением земли местными советами в арбитражном и непрозрачном порядке. Прекращение этой практики, которая порождает нестабильность в регионе, требует беспристрастной и эффективной реакции. В этом отношении присутствие такого специализированного агентства ООН могло бы быть решающим фактором в помощи местным институциональным учреждениям в преодолении этой довольно серьезной ситуации.

Присутствие UN HABITAT при разрешении споров касательно собственности на землю также усилило бы позицию UNDP в аспекте успешной реализации программ человеческого развития.

Особенности АРК

Население АРК

Согласно переписи населения Украины 2001 года в Автономной республике Крым проживают 2002, 400 жителей.

Население АРК размещено неравномерно. Плотность населения АРК составляет 78 жителей/км², плотность в равнинной части Крыма превышает 30 человек/ км², в предгорьях - 10 человек/км², в горной местности (рядом с наиболее ценными прибрежными территориями) – 150 человек/км², на прибрежных территориях оно достигает более чем 300 человек/км².

50 процентов населения живет на прибрежных территориях, наиболее ценных в АРК. Но если мы добавим к этим ценным с точки зрения туризма территориям горы и предгорья, показатель поднимется до 75 процентов.

Неравномерное распределение жителей Крыма следует упомянуть в отношении городское-сельское население.

Размер городского населения согласно переписи населения Украины 2001 года составляет 1274,300 жителей (или 62,7 процентов от общего числа населения Крыма), в то время как сельское население составляет 759,400 (или 37,3 процентов от общего числа населения). По сравнению с результатами переписи населения Украины 1989 года городское население уменьшилось на 65,000 жителей, а сельское население увеличилось на 35,000. Однако, отношение между ними в целом в АРК между последними двумя переписями (1989-2001) остается почти неизменным.

43 процента населения АРК живет в больших городах (более чем 100,000 жителей). Сюда относятся: столица АРК Симферополь - 358,900 жителей, Керчь - 163,200 жителей, Ялта - 142,600 жителей, Евпатория - 120,400 жителей, Феодосия - 111,500 жителей.

В качестве общей тенденции, территория АРК характеризуется увеличением количества больших городов и поселков городского типа, в то время как наблюдается относительная стабильность в сельских поселках.

В виду расширения сети рекреационных и туристических предприятий (санаториев, центров отдыха, пансионатов и т.д.), количество поселков городского типа на прибрежной территории увеличилось вдвое за последние 50 лет.

Относительно сельских территорий следует сказать, что они также распространяются по территории АРК непропорционально. При общем количестве в 1013 сельских поселков, их плотность колеблется между 4 поселками to 100 км² в Симферопольском районе до плотности 2,2 сельских поселка to 100 км² в Черноморском районе.

Согласно переписи населения Украины 2001 года в АРК в настоящее время проживает 937,600 мужчин (или 46,1 процента) и 1096,100 женщин (или 53,9 процента).

Национальный состав населения АРК

Отличительной чертой национального состава населения АРК состоит в его многонациональности. Согласно данным переписи населения Украины 2001 года на территории АРК проживают представители более чем 125 национальностей, национальных меньшинств и языковых групп.

В национальном составе населения АРК подавляющее большинство состоит из русского населения (1180,400 жителей или 58,5 процентов от общего числа населения). Сравнение данных переписи населения 1989 с переписью 2001 количество русского населения **уменьшилось** на 11,6 процента.

Украинское население является вторым по численности в АРК. Его количество в сравнении с переписью 1989 **уменьшилось** на 9,6 процента.

Крымские татары занимают третье место. В отличие от первых двух этнических групп (русских и украинцев) их количество между двумя переписями населения (1989-2001) **увеличилось** на 6,4 процента и настоящее время насчитывает 243,400 жителей.

Данные по относительно самым многочисленным национальностям в АРК даны ниже (в таблицу входят данные о тех национальностях, чья доля от общего числа постоянного населения АРК выше чем 0,1 процента).

Национальность	Тысяч жителей	В % от общего числа	
		2001	1989
Всего	2024,0	100,0	100,0
Русские	1180,4	58,5	65,6
Украинцы	492,2	24,4	26,7
Крымские татары	243,4	12,1	1,9
Белорусы	29,2	1,5	2,1
Заявленные как "Татары"	11,0	0,5	0,5
Армяне	8,7	0,4	0,1
Евреи	4,5	0,2	0,7
Поляки	3,8	0,2	0,3
Молдаване	3,7	0,2	0,3
Азербайджанцы	3,7	0,2	0,1
Узбеки	2,9	0,1	0,03
Корейцы	2,9	0,1	0,1
Греки	2,8	0,1	0,1
Немцы	2,5	0,1	0,1
Мордовцы	2,2	0,1	0,2

Чуваши	2,1	0,1	0,2
Цыгане	1,9	0,1	0,1
Болгары	1,9	0,1	0,1
Грузины	1,8	0,1	0,1
Марийцы	1,1	0,1	0,1

Относительно возрастного состава населения АРК согласно переписи населения Украины 2001 года можно пронаблюдать определенные негативные тенденции. Во-первых, можно отметить снижение детского населения по сравнению с общим числом населения. Вторая тенденция – это значительное увеличение экономически неактивного населения (пожилые люди, пенсионеры). Общая тенденция увеличения старения населения делает текущую демографическую ситуацию в АРК более сложной:

Возраст	Тысяч человек	В % от общего числа	
		2001	1989
Моложе экономически активного населения	364,6	18,0	24,2
Экономически активное население	1203,8	59,5	57,4
Старше экономически активного населения	454,9	22,5	18,2

Особенности институционального положения АРК

Для лучшего понимания комплексности вопросов, связанных с собственностью, целесообразно представить краткий обзор, чтобы обрисовать институциональное, социальное и политическое развитие этого региона.

Анализируя институциональные рамки АРК, следует рассмотреть две особенности:

- АРК является уникальной административной единицей в Украине с определенным уровнем территориальной автономии.
- АРК является уникальной административной единицей в Украине, где доминирующим этническим населением является русское население, а не украинское.

Причиной того, что русское население является наиболее многочисленной этнической группой в Крыму, является русское длительное присутствие с 17-го века, когда Российская империя взяла под контроль Крымский полуостров. Далее, нельзя не учитывать тот факт, что в течение эры Советского Союза Крым был военной территорией, с большим количеством военного персонала на большом количестве военных баз (город Севастополь, центр Черноморского флота).

Развитие институциональных и политических отношений между русскоговорящим этническим большинством и украинскими властями на Крымском полуострове прошло через определенные критические моменты. Политическая и институциональная борьба между крымскими и центральными украинскими властями имеет значительное влияние на развитие межэтнических отношений в Крыму.

Помимо этого, последовавшее за распадом советского Союза массовое возвращение ранее депортированных людей – в большинстве это крымские татары – назад на родину началось. Ранее депортированные люди принадлежат разным этническим группам (крымские татары, армяне, немцы, болгары, греки и т.д.), которых против воли депортировали в 1944 году по причине якобы имевшего место сотрудничества с немецким нацистским режимом в течение Второй мировой войны. Значимо то, что наиболее многочисленной этнической группой были крымские татары.

Все вышеупомянутые факторы создали очень сложную социальную, политическую и институциональную обстановку на Крымском полуострове.

1. Институциональный статус Крымского полуострова в недавнем прошлом

Крым до Второй мировой войны имел статус Автономной социалистической советской республики (АССР) в рамках Союза Советских Социалистических Республик (СССР).

Впоследствии, по окончании Второй мировой войны, в 1946 руководство СССР лишила автономии Крымскую автономную социалистическую советскую республику и преобразовала ее статус из автономной республики в просто административную единицу (область) в рамках юрисдикции Российской советской федеративной социалистической республики (РСФСР).

Почти десятилетие спустя, снова, в апреле 1954 руководство СССР решило изменить статус Крыма и включить эту область в территорию Украинской социалистической федеративной советской республики (УССР).

Официальное объяснение такого изменения было поддержано идеей лучшего и эффективного управления ввиду более близких географических и экономических связей Крымского полуострова с регионами Украины.

Не смотря на это официальное объяснение, в общей памяти русскоговорящего этнического большинства в Крыму осталась идея, что институциональное изменение Крыма и его аннексия к УССР в 1954 году было «даром» Украине, сделанное лидером Советского Союза, который тогда был у власти, Никитой Хрущевым, как символический акт на празднование трехсотой годовщины воссоединения Украины с Россией.

С того времени и до распада Советского Союза в 1991 году институциональный статус административной территории (области) УССР оставался неизменным.

Последний беспокойный период руководства Михаила Горбачева, эра “перестройки”, который предшествовал развалу и разделению на части Советского Союза актуализировал новые дебаты относительно институционального статуса

Крыма между государственными представителями Украины и представителями русского населения Крыма, которое настаивало на развитии более тесных связей с центральным правительством Москвы.

Поэтому, в сентябре 1990 года, представители русского большинства в местном Крымском парламенте (Крымский областной совет народных депутатов) заявили о восстановлении автономии Крымской АССР, которая была прекращена советским руководством в 1946.

В конечном итоге организовали референдум, чтобы выяснить статус Крыма. Результаты референдума показали, что более 90 процентов участников проголосовали в пользу восстановления Крымской АССР, которой готовилась роль суверенного субъекта в рамках будущего реформированного СССР.

Украинские власти (Верховный совет Украины) одобрил результаты референдума и затем принял законодательные акты и несколько соответствующих поправок к конституции Украины, которые предоставляли Крымской области статус автономии в рамках Украинской социалистической федеративной советской республики (УССР).

Это решение не оказалось исчерпывающим для уточнения институционального статуса Крыма и в некотором смысле дало толчок длительным дебатам относительно будущего статуса Крыма. Выделяются варианты от независимой Крымской республики через значительную автономию Крыма в рамках Украины до выхода Крыма из состава Украины и его присоединения к России.

Помимо этого, в такой сложной политической обстановке, в соответствии с неосуществленной политикой уважения гражданских свобод “перестройкой”, начался процесс возвращения ранее депортированных людей из Узбекистана, Таджикистана и других советских республик на родину в Крым. Ранее депортированные люди (далее РДЛ) были людьми, массово депортированными советским режимом в 1944 году из-за якобы имевшего место сотрудничества с немецким нацистским режимом в течение оккупации Крымского полуострова во время Второй мировой войны. Среди категории РДЛ преобладающим этническим большинством являются крымские татары. Притязания крымских татар на восстановление политических, социальных и экономических прав на Крымском полуострове придавал дополнительный вес уже и без того сложным политическим и институциональным вопросам в Крыму.

2. Статус Крыма в социополитическом контексте независимой Украины

После разделения СССР на части и последующей независимости Украины в 1991 году вопрос институционального статуса Крыма оставался открытым. В начале девяностых годов, когда новому независимому украинскому государству пришлось противостоять многочисленным суровым экономическим и социальным проблемам, институциональная позиция Крыма стала одним из основных насущных вопросов.

В независимом украинском государстве местный Крымский парламент с русскими представителями в большинстве попытались усилить институциональный статус автономии Крыма, и в результате этой политики, в 1992 году была провозглашена конституция Крыма.

Помимо этого, был создан ряд новых институтов, таких как институт Президентства в Парламенте Крыма. Выборы Президента Крыма были назначены на январь 1994.

Победителем президентских выборов в Крыму стал пророссийски ориентированный кандидат Юрий Мешков, предвыборная кампания которого базировалась на обещании установить более тесные экономические и политические связи с Россией, заявляя о законности своего требования объединиться с Россией, или другими государствами СНГ, включая Украину, но на фундаментально новой основе.

Новоизбранный президент Крыма Мешков, следуя своим обещаниям, высказанным в ходе предвыборной кампании, ввел в действие *Указ о референдуме относительно независимости Крыма*, призывая граждан Крыма принять решение о независимой Республике Крым в союзе с другими государствами или нет.

Очевидно это сильное про-независимое требование вызвало незамедлительную реакцию со стороны украинской государственной власти (как со стороны Парламента Украины, так и со стороны президента Украины), представители которой несколько раз накладывали *вето* на многочисленные законодательные акты Крыма, принятые властями Крыма на том основании, что эти акты противоречили конституционному строю Украины.

Длительные разногласия между представителями власти Крыма и Украины, основанные на противоположных взглядах на институциональное положение Крыма, вызвали серьезный конституционный кризис и еще больше ухудшили отношения по оси Киев-Крым.

В 1994 имели место президентские выборы в Украине, которые закончились избранием кандидата в президенты Леонида Кучмы. Новоизбранный президент Украины пытался держать под контролем крымские про-независимые заявления и подписал несколько актов по гармонизации Конституции Крыма с постановлениями Конституции Украины. В результате этого процесса были пересмотрены Конституция Крыма и институт Президента Крыма.

В тот период на территории Крымского полуострова опять имели место глубокий институциональный и политический кризис и период нестабильности.

Представители Крыма в таких условиях не смогли удовлетворить ожидания крымского электората и выразить какие бы то ни было специфические интересы Крыма на украинском государственном уровне, так как их действия рассматривались как потенциальная угроза для целостности украинского национального государства.

Политическая блокада и дополнительное ухудшение отношений между Крымом и украинским государством не создавали благоприятной основы для нормального экономического и политического развития Крымского полуострова.

Как следствие неспособности Мешкова улучшить экономическую ситуацию в Крыму, поддержка электората по отношению к бывшему президенту Мешкову в последующие месяцы значительно снизилась (и составляла менее 9 процентов). Это был результат недовольства общественного мнения крымских граждан существующей политической и институциональной блокадой. Общественность открыто требовала

разрешить эту ситуацию и найти более приемлемое решение для создания стабильности на Крымском полуострове.

С другой стороны, власти России не казались благопривно настроенными по отношению к открытой поддержке независимых требований Крыма.

В марте 1995 парламент Украины (Верховна Рада) ввел несколько актов, цель которых состояла во включении автономии Крыма в институциональные рамки Украины. В то время (март 1995) *Закон Украины о статусе Крыма* упразднил полномочия президента Крыма и прекратил действие Конституции Крыма 1992 года. Вслед за упразднением крымских институциональных учреждений все законодательные акты (законы и указы), противоречившие законодательству Украины, были объявлены недействительными и не имеющими юридической силы.

Такие решительные меры, принятые украинскими властями, вылились в массовый протест со стороны доминирующего русского населения против этих решений, но большая часть населения Крыма изначально не была довольна растущим экономическим кризисом, и, таким образом, потеряло интерес к дальнейшим спорам относительно политического и институционального положения Крыма. Далее, решительная поддержка со стороны Москвы в поддержку про-независимого требования Крыма не удалась (достаточно упомянуть, что этот период совпадает с вовлечением России в войну в Чечне).

В то же время, растущее число вернувшихся крымских татар и их требования восстановить их политические и экономические права, включая и вопрос их политического представительства, усилил и без того уже сложные текущие дебаты относительно институционального положения Крыма между русскими этническими представителями Крыма украинской государственной властью. Политические представители крымских татар в таких дебатах поддержали целостность украинского государства.

К счастью, здравый смысл восторжествовал, и украинская и крымская стороны воздержались от радикальных и односторонних решений положить конец существующему кризису. Поэтому начались многочисленные переговоры между украинскими центральными и крымскими властями относительно статуса Крыма и возможном решении о разделении власти между Киевом и Крымом.

Выборы в местный Верховный совет Крыма (Парламент, называемый Верховной Радой) Автономной республики Крым в 1998 году создали новое политическое окружение, чтобы найти возможное решение относительно институционального статуса Крыма. В октябре 1998 года Парламент Крыма разработал и принял новую **Конституцию Автономной республики Крым, которая предлагала** новые правовые статус АРК как части Украины. После тщательной разработки и обмена многими различными предложениями 15 декабря 1998 года, **Парламент (Верховна Рада) Украины и Президент Украины одобрили Конституцию Автономной республики Крым**, разработанную и предложенную Верховной Радой АРК.

Представители Крымских татар не принимали участие в процессе переговоров и принятия Конституции АРК; по их мнению, основным достижением Конституции АРК является исключительно автономия русско-говорящего большинства Крыма, которая не затрагивает интересы крымско-татарского сообщества.

3. Текущее институциональное положение АРК

У АРК есть своя собственная Конституция, чьи положения согласованы с Конституцией Украины. Согласно Конституции АРК является Республикой с административной и территориальной автономией в рамках украинского государства.

АРК имеет репрезентативные органы:

Верховна Рада-Верховный Совет (Парламент). *Верховна Рада* АРК является репрезентативным органом в рамках автономии. *Верховна Рада* может осуществлять законодательную власть путем принятия решений и постановлений, которые должны исполняться на территории АРК.

Совет Министров представляет исполнительную власть (правительство) АРК.

Глава Совета Министров АРК назначается на должность и освобождается с должности Верховным Советом АРК- *Верховной Радой* с одобрения президента Украины.

Однако, все нормативные акты, принятые Верховным Советом АРК и постановления Совета Министров АРК должны приниматься и исполняться в соответствии с Конституцией Украины, законами Украины, и актами Президента Украины и Кабинета министров Украины.

Раздел X Конституции Украины описывает (Статья 134) АРК как “неотделимую составную часть Украины”, чья автономия принимать решения относительно ведения дел в рамках определенной сферы полномочий определена Конституцией Украины.

Согласно Конституции Украины (Статья 37) АРК осуществляет нормативное регулирование по следующим вопросам:

- 1) сельское и лесное хозяйство;
- 2) освоение земли и разработка месторождений полезных ископаемых;
- 3) общественные работы, ремесла и торговля; благотворительность;
- 4) управление городским строительством и эксплуатацией жилого фонда;
- 4) туризм, гостиничный бизнес, ярмарки;
- 5) музей, библиотеки, театры, прочие культурные учреждения, исторические и культурные заповедники;
- 6) общественный транспорт, дорожная система, обеспечение водой.

Территория АРК поделена на 14 административных района (районы): Бахчисарайский, Белогорский, Джанкойский, Кировский, Красногвардейский, Красноперекоский, Ленинский, Нижнегорский, Первомайский, Раздольненский, Сакский, Симферопольский, Советский, и Черноморский.

Органами местной администрации в АРК являются деревни, большие деревни (поселки), районы, города, районы в городских советах (внутренняя часть городов).

Население Крыма составляет 2,135 000 людей, плотность населения составляет 82 человека на кв. км. В Крыму 16 городов, 56 поселков, 957 деревень. Более чем 70 процентов населения Крыма живет на городских территориях. Столицей Крыма

является город Симферополь, другими самыми большими городами являются Евпатория, Ялта, Керчь, Феодосия, Джанкой.

Выводы

Институциональное положение Крыма в недавнем прошлом было объектом сложных, а в течение некоторого времени и критических политических дискуссий между политическими представителями Крыма и украинского государства. Можно сказать, что существующее конституционное положение АРК не представляет удовлетворительного решения для основных политических участников в Крыму с различных точек зрения:

- С точки зрения русского этнического большинства в Крыму, автономия АРК является поверхностной, что помешало русскому населению в Крыму выразить свободную волю, принимая во внимание их выбор в прошлом, включавший независимый выбор и возможность заключить специальное соглашение с Российским государством.
- С точки зрения политических представителей в Крыму, статус автономной республики для этого региона является исключением в конституционной унитарной структуре Украины и любые дополнительные уступки русским представителям могли бы дестабилизировать строй Украинского государства.
- Представители крымских татар считают, что автономия Крыма является исключительно автономией русскоговорящего большинства Крыма, которое не принимает во внимание исторические, этнические и культурные особенности крымско-татарского сообщества и, следовательно, не может представлять реализацию политических, социальных и культурных прав крымских татар.

Особенности Украина

Институциональная структура Украины

Украина провозгласила свою независимость 24 августа, 1991 года, вслед за распадом бывшего Советского Союза. Согласно Конституции 1996 года Украина является республикой с президентско-парламентской системой.

Репрезентативным и законодательным органом Украины является однопалатный парламент Верховный Совет (Верховна Рада) Украины. 450 парламентских представителей-(народных депутатов) выбираются гражданами Украины всеобщим избирательным правом. Нынешняя выборная система является смешанной – мажоритарной и пропорциональной.

Вместе с **Парламентом** центральной государственной властью являются **Президент Украины и Премьер-министр**.

Согласно Конституции **Президент Украины** является главой государства и гарантом государственного суверенитета, территориальной целостности, прав и свобод человека, гражданских прав и свобод. Поэтому Президент является представителем украинского государства, но и также основной исполнитель полномочий. Власть президента включает назначение всех министров в правительстве и глав местных территориальных администраций (Районов).

Президент Украины избирается голосованием граждан на пятилетний срок.

В недавнем прошлом, разделение исполнительной власти между президентом и премьер-министром было причиной многочисленных политических дискуссий в Украине.

Высший **исполнительный** орган в Украине представлен Кабинетом Министров (Правительство).

Премьер-министр и заместители премьер-министра назначаются Президентом и одобряются Верховным Советом – парламентом (*Верховна Рада*).

Совет Министров подотчетен президенту и его работа контролируется Верховной Радой Украины. Верховна Рада осуществляет парламентский контроль за Правительством относительно парламентского одобрения или выполнения годового бюджета, представленного на рассмотрение Советом Министров, одобрение или отклонение правительственных программ, и т.д.

Президент Украины имеет полномочие временно отстранять Премьер-министра и освобождать его/ее от занимаемой должности. По предложению Премьер-министра, Президент Украины также назначает и освобождает от занимаемой должности членов Кабинета Министров и других руководителей центральной исполнительной власти.

Внутренняя территориальная организация Украины базируется на принципах неделимости и целостности страны, а также “равновесии социально-экономического развития регионов, согласно их историческим, экономическим, географическим и демографическим особенностям”.

Территориальная структура Украины включает Автономную республику Крым и 24 административные области. В Украине 24 области (*области*), включая Винницу, Волинь, Днепропетровск, Донецк, Житомир, Закарпатье, Запорожье, Ивано-Франовск, Киев, Кировоград, Луганск, Львов, Николаев, Одессу, Полтаву, Ровно, Сумы, Тернополь, Харьков, Херсон, Хмельницкий, Черкасы, Чернигов, Черновцы.

Губернаторы этих областей (областей) назначаются и освобождаются от занимаемой должности Президентом Украины; государственный представитель в районах (*районах*) также назначаются Президентом Украины. Местные органы самоуправления такие как городские советы и районные советы имеют довольно ограниченные полномочия.

Как общее наблюдение можно сказать, что административная структура характеризуется высоким уровнем централизации государственной власти.

Исключением из этого общего правила являются Автономная республика Крым, у которой есть конституционно гарантированная территориальная автономия и два города, Киев и Севастополь, имеющие специальный статус, установленный законами Украины.

Украина в настоящее время состоит из 490 районов, 446 больших городов (большой город), 907 малых городов (малый город) и 10,196 деревень (села).

Право на землю как конституционный принцип в Украине

Следует вспомнить, что законодательство Украины предписывало право владеть землей, что является конституционным принципом и у государства есть обязанность обеспечить земельные наделы его гражданам.

Статья 14 Конституции Украины гласит “Земля является основным государственным имущественным субъектом, находящимся под специальной защитой государства. Право на владение землей гарантируется. Это право должно приобретаться и выполняться гражданами, юридическими лицами, и государством в строгом соответствии с законом”.

Стандарты, по которым осуществляется это право, установлены в Статье 121 Земельного кодекса.

Статья 121. Нормы безвозмездной передачи земельных участков гражданам

1. Граждане Украины имеют право на безвозмездную передачу им земельных участков из земель государственной или коммунальной собственности в таких размерах:

а) для ведения фермерского хозяйства - в размер земельного участка (пая), определенной для членов сельскохозяйственных предприятий, расположенных на территории сельского, поселкового, городского совета, где находится фермерское хозяйство. Если на территории сельского, поселкового, городского совета расположено несколько сельскохозяйственных предприятий, размер земельного участка (пая) определяется как средний по этим предприятиям. В случае отсутствия сельскохозяйственных предприятий на территории соответствующего совета размер земельного участка (пая) определяется как средний по району;

б) для ведения личного крестьянского хозяйства - не больше 2,0 гектара;

в) для ведения садоводства - не больше 0,12 гектара;

г) для строительства и обслуживания жилого дома, хозяйственных зданий и сооружений (приусадебный участок) в селах – не больше 0,25 гектара, в поселках - не больше 0,15 гектара, в городах - не больше 0,10 гектара;

г) для индивидуального дачного строительства - не больше 0,10 гектара;

д) для строительства индивидуальных гаражей - не больше 0,01 гектара.

2. Размер земельных участков, которые передаются безвозмездно гражданину для ведения личного крестьянского хозяйства, может быть увеличено в случае получения в натуре (на местности) земельного участка (пая).

Поэтому гражданам Украины дано право получить собственность не только через “традиционные” инструменты гражданского права, (наследование, контракты гражданского права), есть также и дополнительная возможность потребовать и получить земельные наделы через **административные** решения государственных/местных административных органов в рамках вышеупомянутых стандартов.

Несмотря на этот очень открытый подход украинского государства предоставлять землю всем его гражданам, чтобы удовлетворить их жилищные и земельные нужды, нынешняя реальность характеризуется глубокими и открытыми земельными спорами.

Состав земельного фонда АРК

Согласно данным Кадастрового отдела Республиканского комитета по земельным ресурсам (Рескозем), на январь 2006 земельный фонд АРК состоит из 2608,000 гектаров, разделенные на: 72 процента (1869,000 гектаров) сельскохозяйственной, 10 процентов (256,000 гектара) лесных угодий, 9 процентов (222,000 гектаров) водного фонда, 5 процентов (127,000 гектаров) охраняемые территории или территории специального режима и 5 процентов (134,000 гектаров) прочей земли.

Согласно официальным данным в АРК, на 01 декабря 2005 только 635,458 земельных наделов были отделены на общей площади 188,700 гектаров.

В таких случаях, 60 процентов земельных участков отделены под строительство и обслуживание квартиры/дома. 27 процентов наделов отделены для садоводческой деятельности, и 12 процентов – сельскохозяйственного управления.

Процедура, представленная в Земельном кодексе (Ст.126) требует, чтобы любое право на земельный надел и право на постоянное использование должно быть согласовано с государственными актами, необходимым условием получения документа является проведение технического инспектирования для определения границ.

Этот процесс трансформации земельных сертификатов в акты очень медленный.

Среди тех, кто получил земельные наделы на возведение дома, на строительство и эксплуатацию дома, только 17 процентов получили государственные акты на землю. Среди них 12 процентов начали деятельность по строительству на выделенных участках.

Относительно граждан, которые получили землю для коммерческой деятельности: только 9 процентов земельных наделов находятся в собственности, в то время как 78 процентов земельных наделов используются на договорной основе, в основном на аренду, и 14 процентов наделов используются без какого-либо законного права.

Раздел первый
РДЛ и земельные споры

РДЛ и их возвращение в Крым

Депортация

Депортация произошла во время Второй мировой войны вслед за поражением и отходом немецких войск с территории Крыма.

В 1944 году Советское правительство, а точнее Государственный комитет обороны СССР принял постановление под заголовком “*По крымским татарам*” 11 мая, 1944 года.

Основываясь на этом документе, несколькими днями позже, началась массовая депортация сотен тысяч этнических крымских татар и менее численных болгарской, греческой, немецкой и армянской общин. Основанием советских властей для депортации явилось якобы имевшее место сотрудничество этих общин с поверженным режимом нацистской Германии.

Депортация проводилась в жесткой и особенно быстрой манере, 18 мая 1944 года: чиновники Советской секретной полиции НКВД стучались в дверь каждого жилого объекта и советовали жителям собрать самые необходимые личные вещи, которые они могли, и быть готовыми через 20 минут. Только через два дня более чем 200 000 этнических крымских татар, болгар, греков, немцев и армян были высланы на Урал, в Сибирь и советскую центральную Азию, особенно Узбекистан.

Во вновь образовавшихся странах общины крымских татар и прочих насильно депортированных народов (НДН)³ оставались в категории "специального режима" и были обязаны ежемесячно регистрироваться в специальном полицейском участке. Это означало, что любой вид передвижения с места проживания без предварительного согласия специальной полиции подвергал ослушавшегося риску получить несколько лет тяжелой работы. Контролируемый режим регулировал любой вид передвижения, даже обычное посещение родственников в соседних поселках.

Только в 1956, несколько лет спустя после смерти Иосифа Сталина, Советские власти отменили “жесткий” режим специального надзора за крымскими татарами и другими РДЛ. Однако, режим продолжал контролировать передвижение РДЛ с помощью большого количества бюрократических процедур, хотя и более мягкой форме.

³ Категория ранее депортированных людей охватывает крымских татар наряду с менее численными болгарской, греческой, немецкой и армянской общинами, но так как крымско-татарская община является самой многочисленной, термин НДН в основном относится к этой общине.

Динамика возвращения РДЛ в Крым и категории вернувшихся

В отношении различных периодов прибытия РДЛ и соответствующих политических сдвигов, можно наблюдать три разные категории вернувшихся:

- 1) ограниченная группа РДЛ, поселившаяся во времена СССР по специальной государственной программе занятости
- 2) Вторая волна вернувшихся РДЛ, которые прибыли в последние годы СССР до его распада
- 3) Третья группа, которая прибыла после распада СССР и которая получила помощь в переселении со стороны украинского государства

1. Первая категория

Мало что известно, но **первое, очень ограниченное возвращение** РДЛ имело место в СССР в 60-е, точно 1967 году, когда высший советский репрезентативный орган (верховный Совет) инициировал специальную государственную программу сельскохозяйственного развития в Крыму.

Основываясь на этой программе советские власти решили набрать ограниченную группу профессионалов из числа бывших РДЛ с сельскохозяйственными квалификациями, разрешая им переехать в Крым. Идея советских властей того времени была в том, что те, кто были выходцами из Крыма, были более знакомы с сельскохозяйственными условиями Крыма.

Государство построило 1,500 домов для участников этой программы, и им дополнительно предоставили доступ к квартирам государственного жилищного фонда. Все переселенцы получили гарантированную занятость в сельскохозяйственном секторе Крыма.

После этого отдельного случая возвращения РДЛ по специальной государственной программе, советские лидеры в то время посчитали слишком рискованным внедрять подобные сельскохозяйственные программы в Крыму, которые были бы поддерживали РДЛ. Так как продолжение возвращения РДЛ могло бы явиться причиной возможного массового возвращения и размещения всех общин РДЛ в Крым, советские лидеры решили, что не стоило рисковать.

По этой причине, после первой попытки внедрение этой программы было приостановлено. Поэтому, во времена бывшего Советского Союза только эта ограниченная группа из 6000 РДЛ вернулась в Крым по программе, одобренной государством.

Кроме этой государственной программы переселения, во времена бывшего СССР любое индивидуальное добровольное возвращение РДЛ в Крым было чрезвычайно ограничено, а то и вообще невозможно.

Это из-за очень строгих мер контроля за передвижением РДЛ: двойная регистрация, предварительное одобрение со стороны полиции о любых изменениях проживания, *прописка* (разрешение на проживание). Эти меры, находящиеся в силе в

советскую эпоху, применялись не только РДЛ, но также и к рядовым гражданам Советского Союза.

Практика применения строгого контроля за передвижением граждан Советского Союза позволяла государственным органам вернуть назад или выслать любого, кто несанкционированно приехал или поселился за пределы административных границ Крыма. Можно было сказать, что до 1988 года, времени, когда вернулось уважение к гражданским свободам (перестройка), возвращение в Крым было строго запрещено для РДЛ.

Те, кто вернулся по личному выбору не смотря на запреты, подверглись репрессиям со стороны властей, включая насильственную депортацию из Крыма.⁴

Общепринятой практикой было то, что многие РДЛ, для кого возвращение и расселение в Крыму было запрещено, начали обосновывать различные поселки вблизи административных границ Крыма, которые демонстрировали сильную волю вернуться и неотделимую связь РДЛ с их родиной.

2. Репатриация РДЛ в Крым во времена существования СССР

Вторая и самая большая группа РДЛ вернулась в Крым в последние годы существования СССР.

Общее улучшение социо-политического состояния в конце 80-х создало нормальный базис для добровольного возвращения РДЛ в Крым.

В качестве морального воздаяния и признания неправильной политики депортации, произведенной во времена режима Иосифа Сталина, Верховный совет СССР, в ноябре 1989 года, принял Указ *"О признании незаконных и уголовно репрессивных мер против народов, которые пострадали от насильственного переселения и об обеспечении их прав"*.

Помимо этого Комитет министров СССР в 1989 году обсудил вопрос положения РДЛ и их возможной репатриации, и принял следующие два решения:

1) Создать специальный административный орган, *Государственную комиссию по вопросам крымских татар* и других РДЛ для рассмотрения просьб и требований о репатриации со стороны РДЛ.

2) Принять *Резолюцию о выделении фондов* на жилищные нужды РДЛ.

Вышеупомянутая *Государственная комиссия по вопросам РДГ* приняла очень амбициозную *Программу по переселению и размещению РДЛ*. Программа была создана как обстоятельный ответ на все вопросы относительно желания РДЛ вернуться в Крым. Она включает меры относительно прибытия и строительства домов для вернувшихся. Также в нее включены меры для социальной и экономической интеграции. Программа предусматривала значительные капиталовложения в промышленный и сельскохозяйственный секторы с целью обеспечения занятости для

⁴ Однако, представители крымских татар говорят, что несмотря на очень интенсивную политику государственного контроля, более чем 30,000 крымских татар сумели прибыть в Крым до введения свободного выбора места проживания (в конце 80-х).

вернувшихся, улучшение инфраструктуры, и так далее. Считалось, что Программа решит все проблемы, связанные с РДЛ за период 1989-1996 годов.

Программа была очень централизованной и применялась по следующей схеме:



Благодаря открытости государства крымские татары, как самая многочисленная группа среди РДЛ, начали прибывать большими группами в 1988.

Для помощи вернувшимся, советские власти учредили отдельную административную службу на крымском уровне, которая называлась *Комитет по делам РДЛ* в Крымской области. Крым в то время не имел статуса автономной республики, поэтому заданием этого Комитета было управлять прибытием и расселением РДЛ.

Комитеты по делам РДЛ также были учреждены на уровне районов и городов. Внедрение этой программы было централизованным и управлялось из Москвы, и орган, ответственный за внедрение этой программы была районная государственная администрация (Госадминистрация).

На внедрение этой *Программы по переселению и размещению РДЛ*, разработанной в 1990, планировалось выделить 500М рублей, но в 1991 году, до институционального распада СССР, только 300М рублей прибыли в Крым.

Эти фонды были использованы для:

- возведения домов/квартир
- инфраструктуры
- затраты на репатриацию, дорожные расходы и т.д.

С 1989 и далее количество прибывавших РДЛ продолжало расти.

Первая организованная Советским Союзом государственная программа для переселения РДЛ началась в типичной, чрезмерно амбициозной манере, где государство пыталось обеспечить все для всех. К несчастью, сегодня, после распада

СССР она являет собой неудачную попытку планомерного решения жилищного вопроса для РДЛ.

Начиная с 1989 СССР планировал интегрировать РДЛ через выделение рабочих мест в сфере сельскохозяйственного сектора. С этой целью государство внедрило довольно смелый план строительства 80 поселков в центральной части Крыма, в основном в степных территориях. Занятость РДЛ была организована в “совхозах” (государственных фермах), в основном, на молочных фермах.

Рядом с совхозами, или местами занятости, было запланировано возведение стандартных домов, а также медицинских и образовательных учреждений.

Из запланированных 80 поселков по модели совхоза, на выделенные фонды построили только 8 поселков до распада СССР.

Однако, распад СССР и последующий уход от совхозной модели сельскохозяйственного производства в 90-е имел тяжелые последствия для положения РДЛ в этом секторе.

- РДЛ, занятые в этом секторе, не в равной степени выиграли от результатов сельскохозяйственной реформы: совхозы в 90-е были преобразованы в различные формы индивидуальных и коллективных сельскохозяйственных предприятий, но эффективное постоянная сельскохозяйственная деятельность требовала вложений в сельскохозяйственное оборудование, а РДЛ по прибытию в Крым не имели таких финансовых возможностей.
- Организация интеграции РДЛ в сельскохозяйственный сектор со стороны СССР была сделана в административной и бюрократической манере, с идеей заселить нежилые районы экономического застоя в центральной части Крыма, но не принимая во внимание всех экономических и социальных составляющих (изолированное местоположение, возможность работать только в сельскохозяйственном секторе, отсутствие интереса со стороны молодых профессионалов и т.д.)

Негативные последствия этой государственной политики можно сегодня видеть в поселке Сари Баш. В этом поселке, который планировался как модель наиболее полного решения для всех РДЛ с 2000 жителей, сегодня остались 300 РДЛ, в основном лица преклонного возраста. Более половины возведенных домов покинуты, разобраны и использованы в качестве строительного материала. Разрыв поколений заметен, молодежь на окраины больших городских территорий или на Южный берег Крыма, требуя повторного выделения других, более привлекательных земельных наделов.

Со стороны крымских татар как самой большой группы РДЛ, политика массового возвращения в Крым была организована *Национальным движением крымских татар*, организацией, которую можно было бы рассматривать как генератор массового возвращения крымских татар на родину.

В последние годы существования, *Национальное движение крымских татар* выступало с просьбой к крымским татарам ускорить возвращение в Крым. Основная причина для ускорения процесса репатриации заключалась в том, чтобы использовать преимущества свободу передвижения, предоставленной политикой перестройки. Так как развитие политических отношений в рамках бывшего СССР виделось неясным и

никто не мог предвидеть, что случится, лидеры крымских татар соответственно сделали акцент на необходимости вернуться на родину в Крым так скоро, насколько это возможно, потому что власти могли "изменить" свое решение.

Это одна из основных причин, почему количество прибывших РДЛ к концу 80-х было таким массовым и увеличивающимся в объемах. Казалось, что массовое прибытие нельзя остановить. Количество прибывающих росло и достигло пика в **1989 году, когда только за этот один год 35 000 РДЛ** вернулось в Крым.

Следует отметить, что **эта вторая группа**, которая прибыла до банкротства Центрального банка Советского Союза в 1991 году, смогли обеспечить себя жильем самостоятельно, не по государственным программам переселения, вкладывая свои банковские сбережения в покупку домов в Крыму или продавая свои дома в Центральной Азии и покупая дома в Крыму.

Однако в тот период появилось множество различных проблем в процессе помощи в поселении.

Некоторые из этих проблем появились под давлением обстоятельств; а именно, существующие институциональные учреждения в Крыму были совсем не подготовлены, чтобы на должном уровне встретить массовое прибытие в таких масштабах; и, с другой стороны, представители РДЛ, почти все крымские татары, заявляли, что, несмотря на формальную, объявленную поддержку советских властей, которые разрешили им вернуться и поселиться в Крыму, реакция крымских властей, состоявших из этнического русского большинства, состояла в замедлении и создании препятствий процессу репатриации крымских татар.

Представители РДЛ заявляли, что местное население неохотно шло на заключение сделок по приобретению домов и делало все возможное, чтобы замедлить этот процесс через тщательное исполнение всех формальных процедур.

Согласно официальным данным из полицейских источников, самое большое количество вернувшихся РДЛ было между **1988 и 1992 годами**, в течение которых количество репатриированных РДЛ в Крыму достигло **215 000** человек.

Основные сложности на первых этапах прибытия РДЛ, особенно в период между 1992 и 1993 годами, объясняются нехваткой организованного подхода к оказанию помощи РДЛ. Любой запрос, выдвинутый РДЛ, обрабатывался изолированным образом (отдельный запрос на образование, отдельный запрос на медицинскую помощь) без обстоятельной помощи РДЛ как группе. Очевидно, неэффективность в обеспечении адекватной помощи вернувшимся была частично вызвана высокой степенью бюрократичности системы.

3. Репатриация РДЛ в Крым после распада СССР

Третья группа вернувшихся включает РДЛ, которые прибыли в Крым после разделения СССР на части.

Это был период «институционального вакуума», вызванный распадом государства, которое всегда старалось сохранить всесторонний социальный и экономический контроль и гарантировать услуги своим гражданам. В этот переходный период новые институциональные учреждения молодого украинского государства только начинали формироваться.

Помимо этого, распад бывшего общего государства вызвал серьезный экономический кризис, который привел к растущей инфляции в Украине, которая совпала с массовым прибытием РДЛ.

Как результат того факта, что большинство РДЛ не имели независимого решения жилищного вопроса (то есть покупка уже построенных домов), они приступили к расселению по организованной *Государственной программе* Украины. Эта программа была подобна программам, унаследованным от бывшего СССР, в котором каждый местный совет получил систему квот для размещения РДЛ согласно имеющимся на их территории земельным наделам.

Следует отметить, что после институционального распада СССР прошло несколько лет, прежде чем молодое украинское государство (только в середине 90-х) четко сформулировало и организовало активный метод для оказания помощи РДЛ. До этого периода массовое прибытие РДЛ было довольно **дисфункциональным и импровизированным**, без организованной и скоординированной поддержки РДЛ как группы.

Органы, ответственные за оказание помощи в переселении, были местными институциональными единицами (деревни, города), где РДЛ хотели поселиться. Государственные руководители различных районов были территориально ответственны за контроль и руководство содействием РДЛ.

Государственные руководители в районе следили за процессом и давали рекомендации относительно существующих недостатков, но без какого-либо правовой базы (закон о всестороннем содействии РДЛ никогда не был введен в действие), у них было мало шансов внести какие-либо улучшения сложную ситуацию по содействию РДЛ в то время.

Государственный комитет по межэтническим отношениям (Госкомнац) был сформирован на государственном украинском уровне как автономное административное подразделение, действующее под надзором Кабинета министров Украины.

На уровне АРК, Кабинета министров АРК учредил Рескомнац.

Для оказания адекватной поддержки в возведении домов, в рамках Рескомнац, была учреждено Управление капмтального строительства как отдельное подразделение, ответственное за жилищное строительство в спланированных поселках. Это подразделение осуществляло техническую инспекционную работу со стороны государственного бюджета и имело полномочия наблюдать и контролировать все виды деятельности, связанные с жилищным строительством. (Выделение, деление участков, подсоединение к инфраструктуре и т.д.).

Относительно укомплектования и руководства внутри Рескомнаца, набор производился таким образом, чтобы соблюсти этнический баланс РДЛ, и в общественные административные чиновники были выбраны РДЛ, принадлежащие к разным сообществам.

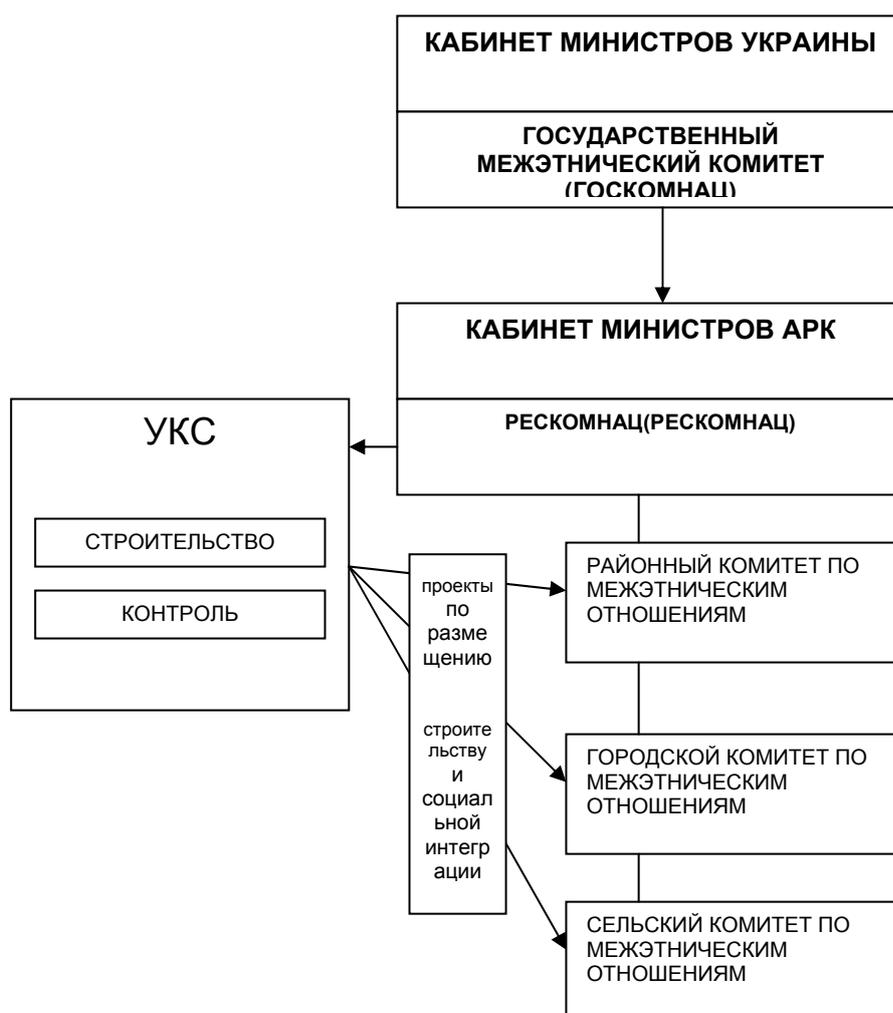
Рескомнац имеет свои филиалы районах, городах и деревнях. Каждый отдельный филиал Рескомнаца в деревне или городе имеет задачу внедрения программ поселения согласно их территориальной юрисдикции, а также задачу сбора информации, чтобы докладывать относительно выделения земельных наделов и динамике текущей деятельности.

Внедрение Специальной государственной программы Украины по размещению РДЛ осуществлялась согласно следующей схеме. Каждый год на нужды РДЛ выделялась общая сумма в размере 50 миллионов грн. или 10 миллионов долларов США. Эта сумма шла изначально на жилищные нужды (жилищное строительство и выделение наделов), но также и на финансирование программ социальной, образовательной и экономической интеграции РДЛ.

С этой общей годовой суммы в 50 млн. грн., вклад делился на две части: вклад государственного бюджета Украины был около 40 млн. грн., а вклад АРК на программы для РДЛ был около 10 млн. грн..

Сумма, вносимая каждым институциональным образованием, варьировалась ввиду неравномерного пополнения бюджета. Пока платежи были предположительно фиксированными, их поступление было далеко от регулярного. В последние несколько лет АРК в особенности доказала, что более активна, чем украинское государство. Со стороны АРК, например, самая большая, выделенная на текущий момент сумма была в 2004 году и составила 19 млн. грн., но в 2005 году только 11 млн. грн. было выделено.

Практическое внедрение содействия РДЛ выполнялось по следующей схеме.



Практическая организация прибытия РДЛ и организация урегулирования жилищного вопроса

Первоначальными критериями и желанием РДЛ было возвращение в города или деревни, где изначально проживали их предки до депортации. Поэтому выбор, где поселиться, всегда базировался на контакте с родственниками и друзьями, которые уже приехали.

После выбора места поселения (деревня или город), вернувшиеся РДЛ были обязаны сделать письменный запрос на выделение и занести себя в список ожидающих. После одобрения, (положительного решения об одобрении), следующий шаг заключался в физическом выделении земельного надела. Процедура выделения земельных наделов зависела от количества полученных прошений, теперь, когда процесс прибытия стабилизировался на количестве 2000-3000 прибытий в год, это обычно занимает 3-5 месяца, в зависимости от доступности и эффективности местной администрации.

Прошения о выделении земельных наделов отправлялись в местные филиалы Рескомнац, которые были учреждены на уровнях района города и деревни. Пока РДЛ ожидали, они снимали помещения или размещались у родственников или друзей.

В то время вопрос наличия гражданства Украины стал ключевой проблемой для РДЛ. Это заметно замедляло процесс репатриации и организации поселения. Во время репатриации, большое количество вернувшихся были гражданами Узбекистана. Сильно усложненная процедура отказа от гражданства Узбекистана и последующее получение гражданства Украины требовали в среднем 1,5 года процедурного времени, что дополнительно усложняло процесс возвращения и поселения.

Только в 2000 процедура была упрощена благодаря соглашению, подписанному Президентами Украины и Узбекистана, которые ввели новые процедуры, которые позволяли вернувшимся РДЛ отказаться от гражданства Узбекистана без дорогостоящих визитов в Киев или Ташкент (Украина не признает двойного гражданства). Поэтому процедура была сокращена до шести месяцев. (Новая процедура в среднем была сокращена до шести месяцев).

Критерии для выделения земли

Новые поселки были заложены рядом с уже существующими деревнями или городами. Это объясняется причиной стоимостной эффективности и более легким доступом к существующим инфраструктурам.

Стандартное выделение составляло земельный надел 5-600м² для возведения индивидуально дома на городской территории, 1000м² для поселков, находящихся вблизи к городской территории, а в деревнях такие критерии даже больше – до 1,500 м².

На практике этот критерий означает:

- 1 надел для дома бесплатно;
- 1 надел для дома на семью, а не на каждого члена: например, кто-нибудь с многочисленной семьей, чьи дети почти независимы, мог бы потребовать дополнительные наделы для дома за плату (если ребенок главы семьи был

экономически независим и старался приобрести надел для дома для его/ее будущей семьи, он/она обязаны заплатить за выделенный надел для дома).

Обязанность государства в рамках этой программы – обеспечить основную инфраструктуру, доступ к электричеству и воде, или в (очень ограниченных) случаях, доступ к газовой магистрали, который зависит от расположения участка и его близости к газовой магистрали. Все остальное, строительные материалы и мебель, РДЛ изыскивают сами.

Подсчитано, что по возвращении в Крым, только около 100,000 РДЛ смогли приобрести завершенные дома или построить соответствующие дома независимо после выделения надела.

Тем не менее, следует указать на одну дополнительную проблему. В 2001 году новый Земельный кодекс вошел в силу. Он установил новые критерии выделения земли. Согласно этому закону **каждый** гражданин Украины имеет право получить земельные наделы бесплатно, и согласно критериям, определенным в Статье 121 выделения земли относится к **отдельным лицам**, а не **семьям**, как это в Украинской программе по жилищному размещению РДЛ (например, для целей личного фермерства критерий был 2.0 гектара на **человека** вместо 1,5 гектаров на **семью**).

Нет нужды говорить, что этот новый, больший стандарт в выделении земли, предназначенный не только для РДЛ, но и для всех граждан Украины, внес только дополнительные трудности в процесс распределения земли для РДЛ.

Это вызвало серьезные сложности у местных советов в управлении процессом выделения земли. После ввода в силу Земельного кодекса многие РДЛ вновь обратились за выделением земли по этим уже новым критериям и количество заявлений начало расти бесконтрольно. Ввиду отсутствия центральной базы данных запросов РДЛ стало трудно различать РДЛ, изначально подавших заявление, и “новичков”. Это явление стало очень очевидным в местных советах Южного берега Крыма (Ялта, Алушта).

После пятилетней программы 2001-2005 годов, в течение которых обеспечение жильем вернувшихся РДЛ было абсолютным приоритетом для Украины, государственные власти, начиная с 2006, решили изменить пути финансирования программы.

Кажется, что официальному подходу суждено было пройти из одной крайности в другую. Первая характеризовалась тотальным контролем со стороны Рескомнаца, который был ответственен за все виды деятельности относительно содействия РДЛ (жилищное обеспечение, деятельность по социальной интеграции и т.д.). Вторая включает почти полное пренебрежение Рескомнацем, что привело к переносу контроля к Украинскому государственному комитету по межэтническим отношениям (Госкомнац).

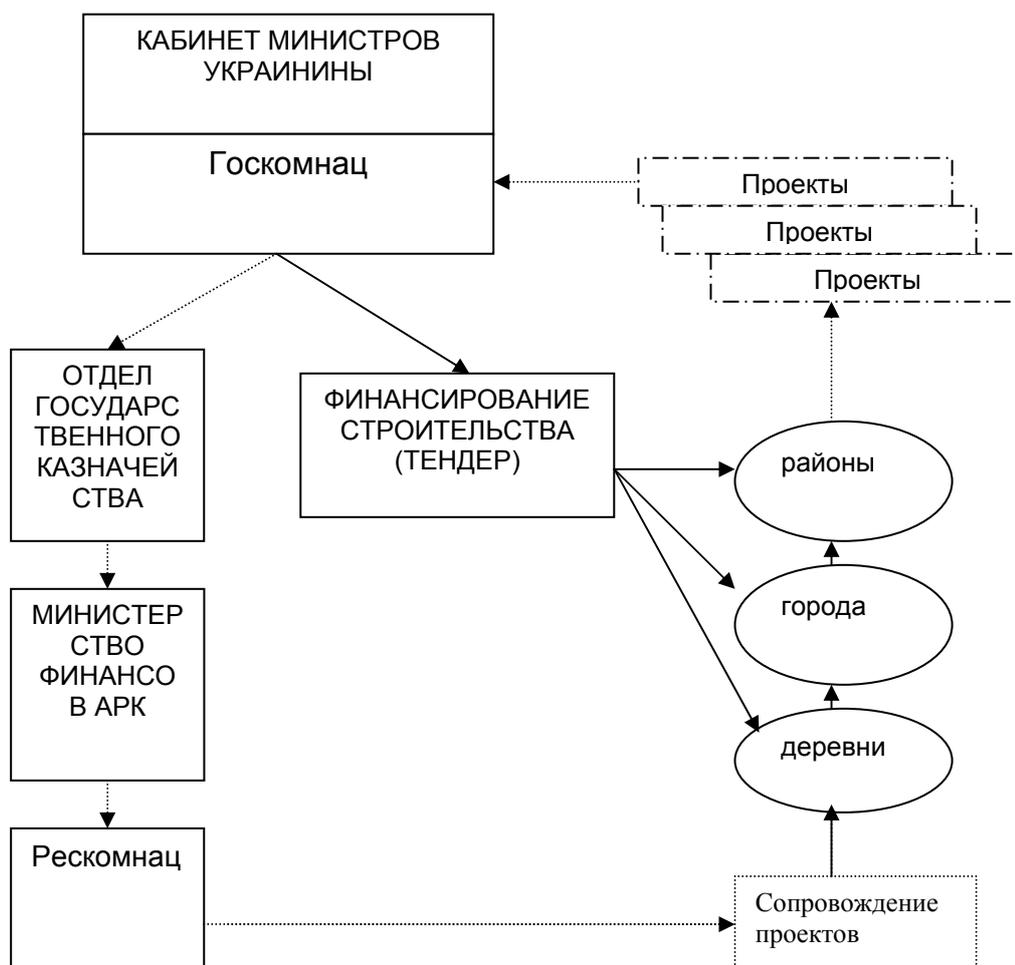
Сейчас весь процесс организован напрямую без органов-посредников.

Касательно деятельности по жилищному строительству следует сказать, что новое основное изменение состоит в том, что *Администрация по капитальному строительству* как отдельное подразделение в рамках *Рескомнаца* был упразднен. Сейчас Государственный комитет по межэтническим отношениям (Госкомнац) напрямую подписывает контракты со строительными компаниями (через процедуру

тендера) для осуществления не только проектов жилищного размещения, но также и других более крупных строительных проектов для социальных и экономических прав РДЛ, таких как строительство школ, детских садов, театров и библиотек.

Эти изменения создали довольно абсурдную ситуацию, а именно то, что Рескомнац более не вовлечен в *управление финансовыми фондами* на строительство теперь, когда Украинское государство напрямую заключает контракты со строительными компаниями, и в то же самое время Рескомнац остается ответственным за *контроль и использование этих фондов* для строительства и реализации социальных прав РДЛ).

Согласно следующей новой схеме Рескомнац косвенно вовлечен в процесс строительства, и в то же время его мандат накладывает на него ответственность за должное использование выделенных фондов. В контроле за должным использованием выделенных фондов Республиканскому комитету по межэтническим отношениям оказывает содействие фискальное контрольное агентство.



Анализируя новую схему, видно, что после выполнения программы 2002-2005 годов, которая в основном ориентировалась на возведение домов, приобретение жилых помещений и обеспечение основной инфраструктуры для РДЛ, вторая стадия

внедрения программы принимает во внимание также такой компонент, как социальная и культурная интеграция.

Относительно жилищных нужд, согласно вероятной динамике 2-3000 прибытий РДЛ в год, ожидаемое общее количество прибытий к 2010 году будет не менее, чем 10-12 000.

Для удовлетворения только жилищных нужд необходимые фонды составили бы сумму около 100-140 млн. грн. в год; или на период 2006-2010 годов 600 млн. грн. всего.

В таких условиях внедрение менее интенсивных строительных проектов возможно позволило бы лучше развивать долгосрочные программы для социальной и экономической интеграции РДЛ (строительство школ с последующим развитием образовательных программ, родного языка и т.д.).

Динамика возвращения

После первой массовой репатриации РДЛ, когда с 1988 по 1992 количество репатриированных РДЛ в Крыму достигло 215 000 человек, почти исключительно крымские татары, 1993 год характеризовался, с другой стороны, стабильным снижением количества репатриантов.

Поток репатриации, который составлял 35-40,000 человек в год в течение 1989-1992, постепенно стабилизировался, и в 1997 году составил 5,300 человек, в 2001 году составил 2,200 человек; и в 2004 году составил 2,100 человек.

Согласно текущей динамике подсчитано, что **процесс репатриации продолжится в будущие годы и составит 2-3 000 РДЛ в год.**

Согласно *Рескомнацу* (Комитет АРК по межэтническим отношениям) сегодня около 100 тысяч крымских татар остаются за пределами Украины. Большинство из них (около 80 000 тысяч) проживают в Узбекистане, в то время как около 15 000 проживают в России, и 1,5-2 тысячи – в Таджикистане и Киргизстане.

Подсчитано, что в других регионах Украины сегодня проживает 10-12 тысяч крымских татар (Севастополь, Херсон). Эти подсчеты соотносятся с нормальной и политически стабильной ситуацией, но следует отметить, что динамика наплыва будет также зависеть от текущей, довольно нестабильной ситуации в Узбекистане. (Она может увеличиться в случае нестабильности).

Оценить процесс возвращения других сообществ РДЛ как армяне, болгары, греки и немцы более трудно, так как те сообщества в странах Центральной Азии представлены фрагментарно, а то и вообще ассимилировались. Также они явно не представлены политически, как, например, крымско-татарское сообщество. Поэтому сложно подтвердить их ориентацию по отношению к репатриации в АРК.

Основные проблемы и недочеты во время процесса расселения на последней стадии репатриации

Из-за значительных различий в стоимости домов, продаваемых в Узбекистане и стоимости домов и строительных материалов в Крыму (иногда подсчитывалось, что стоимость домов, проданных в Центральной Азии, покрывала только 30-40 процентов затрат на строительство в Крыму), ограниченная финансовая способность РДЛ не позволяла им самостоятельно строить дома на выделенных нацелах.

Не располагая соответствующими финансовыми средствами, после выделения земельных наделов РДЛ начали самостоятельно строить дома, но из-за нехватки необходимых фондов и неблагоприятных общих экономических условий часто не могли окончить их строительство. Подсчитано, что более 20,000 семей все еще живут в недостроенных домах.

На ранних стадиях прибытия РДЛ в 90-х годах стало очевидным, что многочисленные группы РДЛ, ожидающие официального ответа на их запрос на поселение, начали занимать землю без разрешения и строительства домов.

РДЛ заявили, что они были вынуждены пойти на такие действия, так как официальный процесс выделения наделов был очень медленным и неэффективным. Поэтому РДЛ начали вновь возводить дома на определенных самостоятельно занятых наделах. Оправданием для таких действий было то, что после распада СССР никто больше не мог доверять официальным заверениям государственных органов обеспечить адекватное решение жилищного вопроса для всех РДЛ.

Последствием вышеупомянутых действий является то, что сегодня все эти нелегальные поселки были официально признаны в 1996 году, но подсоединение к инфраструктуре было более дорогостоящим. Помимо этого, некоторые дома на самостоятельно выбранных РДЛ наделах были построены на слоистой почве, и эти дома более не считаются годными для проживания.

На основе анализа всесторонней оценки процесса прибытия РДЛ и содействия в решении жилищного вопроса можно сделать следующие наблюдения

- Сильная коллективная идентификация РДЛ с их родной крымской землей, и благодаря их политической самоорганизации, крымские татары предприняли массовую репатриацию в Крым в 90-х годах. Их связь с родиной и желание вернуться в Крым остались неизменными в течение 60 лет после депортации.
- Бюрократический и централизованный контролируемый государством подход, предложенный бывшим СССР, возможно разрабатывался с хорошими намерениями, но не явился эффективным и всеобъемлющим ответом на растущие потребности РДЛ по прибытию в Крым.
- Государственные органы как бывшего СССР, так и молодого украинского государства на ранних этапах неадекватно оценили реальные масштабы массового возвращения и основных жилищных потребностей РДЛ.

➤ Ограничивающим фактором в оказании адекватно содействия РДЛ явилось то, что их прибытие в Крым началось и продолжалось в течение институционального распада бывшего СССР.

➤ Распад бывшего СССР спровоцировал вышеупомянутый институциональный вакуум; и вместо эффективной и всесторонней политики, организация приема и репатриации РДЛ в начале 90-х в большинстве случаев была довольно поверхностной.

➤ Местные институциональные учреждения (как те, что были на последних этапах существования СССР, так и те, которые появились во вновь независимой Украине) были слишком и неподготовлены организовать адекватные меры на крупномасштабную репатриацию РДЛ из изгнания.

➤ Начальная стадия репатриации РДЛ имела место во время распада банковской системы, что вылилось в гиперинфляцию, невозможность получения соответствующих банковских депозитов. Поэтому владение землей являлось исключительным экономическим преимуществом.

➤ Около 2000 РДЛ, принадлежащих уязвимым категориям (пожилые люди, больные, одинокие люди без семейных связей) все еще (в 2006 году) живут в общежитиях для одиноких людей. Кажется непонятным, что никто из государственных властей после всех этих лет не подумал внедрить специальную специфическую жилищную программу для членов этих категорий и удовлетворить их особые нужды.

Текущие показатели

Согласно доступным данным, предоставленным Ресконацем (Комитет АРК по межэтническим отношениям), в начале 2006 года текущее, общее число РДЛ в АРК оставляет **264,750 человек**: крымские татары составляют 254,308 человек, и все другие общины РДЛ (болгары, армяне, греки и т.д.) состоят из только **5,342** вернувшихся. Подсчитано, что 6000 РДЛ в настоящее время живут в Севастополе (городе со специальным статусом).

Расположение поселков

На данном этапе РДЛ в составе населения (исключая Севастополь) достигла 12,8 процента и, в основном, состоит почти исключительно из крымско-татарской общины.

Самое большое количество крымских татар проживает в Белогорском районе, где они составляют 30 процентов от общего числа населения.

Значительное число крымских татар проживает в Бахчисарйском, Симферопольском, Кировском, первомайском, и Советском районах, где они составляют от 24 до 29 процентов от общего числа населения.

Самое маленькое количество репатриантов проживает вдоль южного побережья, в таких городах как Ялта, где крымско-татарское население составляет 1,1 процента населения; в Керчи -1,2 процента, в Алуште - 3,3 процента; в Феодосии – около 4 процентов.

В одном городе Симферополе (столица АРК) проживает 25,500 крымских татар.

Географически РДЛ (крымские татары) в основном проживают в юго-восточной части Крыма за исключением прибрежной полосы (смотрите приложение).

Следует отметить, что согласно переписи населения 1939 года самая большая часть крымских татар проживала у подножия гор и вдоль южного берега Крыма (Ялта, Алушта).

Бросающаяся в глаза несоответствие между числом крымских татар, проживавших вдоль южного берега Крыма в прошлом и их ограниченным присутствием там сегодня **следует принимать во внимание, так как это один из ключевых аспектов притязаний крымских татар на пересмотр критериев распределения земли, и, возможно, их основное оправдание занятия земли на этих территориях.** Причины того, что, возможно, является самыми сложными текущими земельными спорами, будут объяснены более подробно под отдельным заголовком **Проблема южного берега Крыма.**

Социальные и политические факторы

Помимо выше объясненных вопросов, связанных с прибытием и расселением РДЛ, необходимо объяснить определенные факторы, которые очень важны для положения РДЛ на данном этапе:

1. **отсутствие обстоятельного закона о статусе РДЛ в Украине**
2. **негативные экономические тенденции в АРК и положение РДЛ**
3. **сложные политические условия для решения основных земельных вопросов**

Отсутствие обстоятельного закона о статусе РДЛ в Украине

Отсутствие основополагающего закона о статусе РДЛ является, вне сомнений, одной из основных недостатков, появившихся в ходе внедрения процесса репатриации РДЛ.

Нелепо, что в последние 17 лет РДЛ с того времени, когда бывший СССР начал заниматься процессом репатриации РДЛ, и по сей день, когда этот процесс репатриации находится под пристальным наблюдением и почти завершен, обстоятельный основополагающий закон о статусе РДЛ все еще отсутствует, а наличие такого закона явилось бы позитивным условием для их возвращения и интеграции.

На практике это означает, что все вопросы, относящиеся к статусу и правам РДЛ и их потомков базировались на внутренних административных инструкциях, или одиночных законодательных актах (в основном указах) относительно количества фондов, выделенных на нужды РДЛ.

Все относящиеся к вопросу законодательные акты были, в основном, инструктивного плана. Они обязывали выполняющие органы отчитываться перед главными государственными органами об использовании выделенных фондов.

Как результат этого, нонсенс в том, что сегодня (2006 год) в украинском законодательстве все еще **нет определения РДЛ**, соответственно невозможно определить льготы и права для этой категории.

Нет необходимости говорить, что отсутствие обстоятельного законодательства по РДЛ породило многочисленные проблемы в прошлом и значительно замедлило практическую работу по строительству поселков и интеграции РДЛ.

В 2004 году один из представителей крымских татар в государственном парламенте Украины попытался предложить обстоятельный закон о статусе РДЛ. Это предложение получило широкую поддержку представителей парламента Украины (380 голосов из 450 членов).

Однако, президент Украины наложил вето на это предложение о законе. Мотивацией такого решения было то, что это предложение в такой форме не соответствовало принципам равенства всех граждан перед законом, как это гарантировано Конституцией Украины. Далее, особый статус для РДЛ, предусмотренный в этом предложении о законе, шел в разрыв с конституциональным определением народа Украины как единства граждан всех рассматриваемых национальностей. Также предложенный закон содержал неточное определение “члена семьи” РДЛ, по которому невозможно было определить, кто мог реально воспользоваться статусом РДЛ.

Негативные экономические тенденции в АРК и положение РДЛ

В течение 1990-х годов серьезный экономический спад, который снизил реальный доход граждан, также привел к дифференциации доходов. В последнее десятилетие не произошло значительного экономического улучшения так что негативные социо-экономические показатели, такие как бедность, социальное неравенство и высокий уровень безработицы оставались высокими.

Согласно недавнему Отчёту о человеческой безопасности и развитии в Крыму⁵, граждане Крыма считают, что их благосостояние постоянно ухудшается. Так думают от 16 до 46 процентов.

Сегодня количество занятого населения в АРК составляет 43,6 процента, а относительно занятости населения РДЛ (где подавляющее большинство - крымские татары) этот показатель еще ниже и снижается до 38,2 процента.

Экономически активное население составляет 65,9 тысяч крымских татар, 53 процента из них (34,9000) работают в качестве сотрудников предприятий и в общественном секторе, в то время как 40,4 процента крымских татар (26,600) имеют свои собственные предприятия или индивидуальные компании. Это количество крымских татар, занятых в самостоятельной экономической деятельности в 2,8 раза выше, количество населения АРК, где только у 14,5 процента есть своя собственная экономическая деятельность.

Тенденция у крымско-татарского населения к индивидуальной экономической инициативе должна быть соответствующим образом принята во внимание государственными органами и международными организациями во время разработки планов по снижению безработицы. А именно, могло бы быть удобным стимулировать

⁵ Отчёт о человеческой безопасности и развитии в Крыму (июль 2004 – сентябрь 2005), страница 5.

и поддерживать индивидуальную экономическую деятельность (например, профессиональное содействие, ориентированное на подготовку и финансовую помощь экономической самостоятельной инициативы).

Определенные проблемы, относящиеся к безработице, вызваны различным социальным положением членов РДЛ после репатриации, например, их профессиональное положение (доктора, инженеры); после репатриации было очень сложно найти соответствующую работу в Крыму.

Возможности в обеспечении занятости для РДЛ остаются особенно сложными в сельской местности, где экономическое развитие требует значительных финансовых источников и все еще зависит от государственных инвестиций.

Сложные политические условия для решения основных земельных вопросов

Текущие вопросы о собственности на землю затрагивают высокие политические материи и являются одной из основных тем в политических дебатах среди высших политических представителей АРК, но их взгляды и предложенные решения разрешить этот важный земельный спор противоположны, а то и вызывают конфликты.⁶ Налицо очевидное различие и высокая биполяризация между блоком русских партий с одной стороны и украинскими политическими партиями, поддерживаемые крымско-татарским сообществом, с другой.

Позиция русских политических партий

Основывая свою позицию на определенных статистических данных, которые показали, что 9/10 РДЛ вернулись в АРК в начале 90-х, представители русских политических партий придерживаются мнения, что сегодня нельзя больше говорить о “репатриации” РДЛ, следует обсуждать их “внутреннюю иммиграцию” в пределах АРК в основном по экономическим причинам.

Поэтому, если темпы репатриации РДЛ постоянно снижаются с начала 90-х, не совсем понятно, что выделение фондов на удовлетворение жилищных нужд РДЛ могло принять характер развивающейся или стабильной тенденции в последние годы (50 М долларов США в год на нужды РДЛ).

Представители русских политических партий также придерживаются мнения, что многие данные, официально представленные крымскими татарами, не имеют под собой реального основания, поэтому идея о том, что значительное количество РДЛ все еще заинтересовано в репатриации, не соответствует действительности, так как официальный украинский социологический опрос подтвердил, что из оставшихся в государствах Средней Азии 110 000 крымских татарам только 16 процентов ориентированы на репатриацию в Крым.

Помимо этого, согласно данным Крымского комитета по труду (датируемых 1996 годов) 70 процентов украинцев, 54 процента русских и 36 процентов крымских татар живут в смешанных браках. Если крымские татары заявляют «свои» права на землю,

⁶ Выводы основывались на интервью, проведенных с г-ном Радовиловым, представителем русской политической партии, г-ном Шевкетом Ильясовым и г-ном Рефатом Чубаровым, представителями Меджлиса.

как является возможным определить права на землю вышеупомянутых этнически смешанных групп?

Представители русских политических партий придерживаются мнения, что нелогично властям Украины и АРК все еще выделять деньги на медицинские цели и жилищные коммунальные услуги для престарелых для РДЛ или, фактически, крымским татарам.

По их мнению, крымские татары политически хотят получить «специальный статус», что является предлогом для полного политического признания крымских татар и их само-провозглашенных репрезентативных органов (Курултая и Меджлиса), которые официально не зарегистрированы. Стратегия политических представителей крымских татар состояла бы в том, чтобы составить закон с целью легализации Меджлиса как репрезентативного органа крымских татар, затем признать специфические права этой этнической группы и затем последующим шагом могла бы быть территориальная автономия.

По мнению русских политиков, если крымские татары заявляют свои права как «специфическая этническая группа», что же случилось бы с русскими в Крыму? По их мнению, у украинской этнической группы есть свое национальное государство (Украина), крымские татары считают себя «коренным народом», а что же русские, которые являются этническим большинством в АРК?

представители русских политических партий придерживаются мнения, что сегодня они не могут нести ответственность за факты, произошедшие 60 лет тому назад, по их мнению крымские татары, которые вчера утверждали факт, что они не представлены политически в институциональных учреждениях, сегодня они заявляют о праве на землю, а завтра, вероятно, будут заявлять о территориальной автономии или даже независимости.

Позиция крымско-татарских представителей

Крымские татары как самая большая этническая группа среди населения РДЛ всегда придерживалась мнения, что Крым является их уникальной родиной желание вернуться в места их предков оставалось неизменным даже после 60 лет со дня депортации.

Крымские татары придерживаются мнения, что процесс репатриации и размещения крымских татар на их родной земле характеризуется устойчивым открытым или скрытым нежеланием властей АРК.

Термин «коренной народ» не является надуманным, так как крымские татары были первым аутентичным населением Крымского полуострова, тогда как более многочисленное славянское население прибыло сюда позже, в 1783.

Крымские татары придерживаются мнения, что их политическая самоорганизация является одним из условий для выживания как этнической группы, потому что только благодаря их политической самоорганизации они выработали сильное чувство самоидентификации как цельного народа, живущего в сложных социально-политических условиях, который 60 лет находился вне родины.

Так что даже после их репатриации в Крым идея политической самоорганизации оставалась, и крымские татары организовали свои представительские органы.

Курултай (Национальный конгресс крымско-татарского народа) собирается один раз каждые два года на общих выборах среди крымских татар, проживающих в АРК и на территории бывшего СССР.

Меджлис является, между сессиями Курултая, высшим репрезентативным органом крымско-татарского народа. У Меджлиса есть свои филиалы в сельских, поселковых, региональных и местных советах крымско-татарского национального самоуправления. Курултай и Меджлис были вновь учреждены в 1991 году.

Крымские татары объясняют развитие этой “параллельной” государственным административным органам структуры тем фактом, что после депортации (крымские татар характеризуют ее как “геноцидальной”) невозможно ожидать разрешения крымско-татарской проблемы только со стороны официальных органов.

Поэтому необходимо развивать национальные органы самоуправления (Курултай и Меджлис), которые могли бы выражать мнения крымских татар с целью иметь партнерские отношения с государством в обсуждении возможных вариантов решения. Следует сказать, что это “партнерство” прошло через сложные моменты, варьирующиеся от периодов, в которые официальные органы считали Курултай и Меджлис нелегальными организациями, требующими политического признания, до активного сотрудничества между государственными органами и Меджлисом в поиске решения проблем крымских татар.

Однако, ни Курултай, ни Меджлис не являются официально признанными со стороны властей Украины или АРК. Статус Меджлиса определен как консультативно-совещательный орган при президенте Украины, признанный Указом "О совете представителей крымско-татарского народа" от 18 мая 1999 года.

Политическое присутствие крымских татар в репрезентативных органах Крыма и Украины улучшилось по сравнению с их прибытием в Крым. Сейчас у них имеется 2 представителя в государственном парламенте, 8 представителей в парламенте АРК, 103 депутата в районных советах, 640 представителя среди членов сельских советов и 30 представителей в городских советах.

Однако, крымские татары придерживаются мнения, что из политические представители без “прикрывающего органа” как Меджлис были бы неэффективными.

Относительно специфического земельного вопроса представители Меджлиса считают, что фонды, выделенные для помощи крымским татарам далеко недостаточны. Подсчитано, что в целом выделенный фонд от украинского государства и АРК за прошедшие 15 лет составил 810млн. грн. (160М долларов США). Если это количество разделить между семьями крымских татар за прошедшие 15 лет, это означает, что государственный взнос составил около 1000 долларов США на семью в целом.

Имеет место идея, что власти АРК создают препятствия и замедляют процесс размещения с помощью “секретной политики”, которая проводится с помощью различных мероприятий, таких как “секретные инструкции” не продавать дома членам крымско-татарской общины.

Согласно представителям крымских татар, последние все еще страдают и лишены полного осуществления их социальных и культурных прав, в особенности образования на родном языке и доступа на работу.

Вывод

Общий политический контекст в Крыму не создает благоприятных условий для решения текущих земельных споров. Очевидно, что высокая степень поляризации двух политических блоков, с одной стороны, политических представителей русского большинства в Крыму, которые одержали победу на последних выборах (в марте 2006 года) в местный парламент АР⁷ и, с другой стороны, украинских партий, поддерживаемых Меджлисом.

Земельный вопрос стал удобным орудием политической борьбы, есть очевидная тенденция к высокой политизации земельных вопросов.

Во время электоральных выборов в Крыму, как правило, земельные вопросы (и противоположные точки зрения на то, как решать текущие земельные споры) стали центральной составляющей предвыборной компании всех политических партий.

Для эффективного и всестороннего изменения текущей ситуации, связанной с землей, необходимо достичь значительного улучшения политической ситуации.

Для эффективного разрешения этих комплексных земельных вопросов необходим значительный политический компромисс среди основных оппозиционных политических групп на украинском и крымском уровнях.

⁷ В АРК, про-российская Партия регионов получила 32 процента голосов, независимый кандидат, бывший премьер-министр Крыма Куницин, получил 8 процентов. Народное движение Украины (Рух), которое является частью Блока Наша Украина, поддерживаемое Меджлисом, пришло третьим с 7 процентами голосов.

На выборах в парламент Украины Партия регионов, с лидером Виктором Януковичем, получила большинство мест - 32 процента, Блок Юлии Тимошенко пришел вторым с 22 процентами голосов и блок нынешнего президента, Наша Украина, получил 14 процентов голосов.

Истоки земельных споров в Крыму

Текущие вопросы земельной собственности в Крыму происходят от двух определяющих факторов:

- **Земельная реформа сельского хозяйства и критерии распределения земли РДЛ**
- **Неверное руководство или практика явного злоупотребления в ходе выделения земли соответствующими властями, особенно на наиболее ценных территориях Южного берега Крыма**

Земельная реформа сельского хозяйства и положение РДЛ

В 1991 году, во времена независимости Украины, новое государство унаследовало систему владения землей от бывшего СССР, предоставляя государству монополию как на землю для проживания, так и на сельскохозяйственную землю.

В Украине, как и во всех бывших странах СССР, частная собственность ограничивалась определенными государством участками, как внутри, так и за пределами жилых районов, включая “добавления” к земле, на которых изначально находились сами жилые помещения. К этим “добавлениям” относились овощные сады и наделы для летних резиденций (дач).

В сельскохозяйственном секторе основной формой управления были коллективные хозяйства (колхозы) и совхозы (государственные хозяйства), в которых процесс производства и ресурсу принадлежали государству. Несмотря на благоприятные природные и климатические условия Крыма, эта форма сельскохозяйственного производства была довольно неэффективной из-за недостатка современной техники и технологий (ирригационных систем, удобрений и т.д.).

Ввиду изменений в социальной и политической сферах украинское государство решило ввести структурные реформы в сельскохозяйственный сектор. (так как Украина главным образом является аграрной страной, с помощью этих реформ в сельскохозяйственном секторе планировалось установить определенный базис для будущего украинской экономики ⁸).

Процесс реформы сельского хозяйства в Украине можно свести к трем стадиям:

- Трансформация колхозов (коллективных хозяйств) совхозов (государственных хозяйств) в коллективные сельскохозяйственные предприятия (КСП).
- Приватизация (распаивание) коллективных сельскохозяйственных земель и выдача земельных сертификатов членам КСП.
- Перевод земельной собственности в частную собственность членами КСП; переименование и преобразование земельных сертификатов в государственные акты; текущий мораторий на продажу земли.

⁸ Общая земельная площадь в Украине составляет по оценкам около 60 млн. гектаров, а плодородная сельскохозяйственная земля составляет по оценкам 41,764 млн. гектаров (69,6 процентов)

Указ президента N. 720 от 8 августа 1995 года «*О процедуре земельного реформирования применительно к коллективной собственности сельскохозяйственных предприятий и организаций*» ознаменовали начальную стадию сельскохозяйственной реформы в Украине.

Результатом стало то, что государственные сельскохозяйственные земли (коллективных хозяйств (колхозов)) перевели в коллективную сельскохозяйственную собственность (КСС). Соответственно, бывшие члены колхозов стали членами КСП и коллективными собственниками сельскохозяйственных земель. В действительности, значительных изменений не произошло для рабочих, что касается этих полученных паев от коллективных хозяйств (служащих доказательством их коллективной собственности), и их статус остался неизменен.

Вторая стадия сельскохозяйственной реформы также не внесла значительных изменений. Основным улучшением было то, что члены КСП (члены бывших колхозов) получили земельные сертификаты, подтверждающие их право на определенные наделы земли, но без выделения земельных наделов таким же образом. Каждый член КСП был уполномочен распоряжаться своими земельными паями. Была разрешена продажа сертификатов. Поэтому члены КСП все еще не были владельцами, которые работают земле и собственности КСП. Эту стадию реформы земли сельского хозяйства можно рассматривать как “фактическую приватизацию”.

Общее недовольство результатами второй стадии реформы вынудило государственные органы Украины ускорить процесс реформы и ввести более значительные изменения в сельскохозяйственный сектор.

В 1999 президент Украины воспользовался полномочиями, предоставленными ему переходным статусом согласно государственной конституции и издал указ, имеющий силу закона, под названием “*О неотложных мерах по ускорению реформирования аграрного сектора экономики*”.

Этот указ предлагал преобразовать различные сельскохозяйственные предприятия страны в рыночно-ориентированные экономические предприятия, позволявшие работникам этих хозяйств получать сертификаты на владение сельскохозяйственной землей. Новые положения ввели разнообразные способы использования сельскохозяйственной земли, такие как частные фермы, аренда, частные предприятия, сельскохозяйственные кооперативы и т.д.

Это означало, что распаеванную сельскохозяйственную землю коллективных сельскохозяйственных предприятий (КСП) можно было переводить в частную собственность. Основными критериями распределения земельных сертификатов были выдача участков сельскохозяйственной земли тем, кто *физически работал на земле* (то есть бывшим работникам колхозов). Этот указ ознаменовал **третью** стадию сельскохозяйственной реформы в Украине.

Распределение этих документов, подтверждающих право собственности, и последующее выделение земли осуществляется из земельного фонда сельскохозяйственных предприятий, КСП, сельскохозяйственными институциональными учреждениями и из резервных земельных фондов.

Согласно государственной позиции, то есть существовавшей в бывшем СССР и Украине до приватизации, вся сельскохозяйственная земля принадлежала:

- колхозам,
- совхозам,
- резервная земля для последующего развития колхозов,
- государственный сельскохозяйственный резерв

Этот этап реформы позволил держателям земельных сертификатов преобразовать свои земельные сертификаты в документы, подтверждающие право собственности, известные как “ государственные акты” в Украине. Для завершения получения права собственности на землю, необходимо выполнить техническую работу по определению границ через лицензированные агентства. Этот процесс все еще идет.

Рассматривая практическую эффективность реформы сельскохозяйственной земли, подавляющее большинство индивидуальных владельцев документов, подтверждающих право собственности на сельскохозяйственную землю, были некомпетентны в вопросах фермерства во вновь установившихся и все еще развивающихся условиях сельскохозяйственного рыночного производства.

Это во многом потому, что сельскохозяйственные работники, которые получили земельные наделы, не обладали достаточным количеством финансовых средств, чтобы вкладывать в основное сельскохозяйственное оборудование, необходимое, чтобы начать сельскохозяйственное производство. Более того, большинство из них не были должным образом проинформированы об их правах во время процесса реформы.

Критерии для распределения сельскохозяйственной земли устанавливались размером территории, находящейся в собственности членов сельскохозяйственных компаний, расположенных в сельской местности (например, если территория сельскохозяйственной компании составляет 1000 гектаров и на ней работает 200 членов, владельцы должны распределить 5 гектаров земли на человека). Средний размер паев, выделенных бенефициарам, колеблется в пределах 5-7 гектаров, в зависимости от типа земли (горная территория или нет).

Следует отметить, приватизация сельскохозяйственной земли *не включала возможность продажи сельскохозяйственной земли*, так как парламент Украины объявил мораторий на продажу сельскохозяйственных земель. *Мораторий* изначально планировали ввести с десятого января 2004 года (10.01.2004), но по политическим причинам крайний срок отложили до первого января 2007 года. (01.01.2007).⁹

Рассматривая первые результаты реформы сельскохозяйственной земли, следует отметить определенные условия “свободного пространства” для спекулятивной работы:

- вышеупомянутые критерии на распределение земельных участков управлялись бывшими директорами колхозов, иногда скрытыми путями, которые едва ли были прозрачными, такие как включение его/ее родственников в список на распределение земли.
- частные сельскохозяйственные владельцы, работающие на земле (большинство их них - бывшие директора колхозов) увеличили свои паи, воспользовавшись благоприятными экономическими условиями (период аренды – 49 лет, низкая арендная плата в пределах 25-100 долларов США

⁹ Мораторий на продажу покупку земельных участков по контрактам в рамках гражданского права установлен Переходным положением в Земельном кодексе 2001 года, однако возможно получить земельные участки по наследству или обменять их.

за один гектар в год.). Владельцы земли/держатели сертификатов, не заинтересованные в работе на земле, по всей вероятности, в данный момент находятся в процессе подготовки получить прибыль с сельскохозяйственной приватизации, которая по всей вероятности, последует после отмены моратория на продажу сельскохозяйственной земли.

Так как процесс приватизации сельскохозяйственной земли проводился согласно критериям, которые выделяли земельные участки только членам колхозов, стало очевидным, что определенный контингент граждан из сельскохозяйственного сектора будет лишен преимуществ процесса сельскохозяйственной приватизации. Этот факт усилил социальное напряжение в деревнях, так как члены колхозов составляли только треть сельского населения Крыма.

Этот контингент исключенных граждан изначально состоял из служащих государственных и муниципальных институциональных учреждений, которые принадлежали организациям, выполняющим культурные, медицинские, фармацевтические и педагогические функции в деревнях, а также уволившиеся служащие упомянутых институциональных учреждений.

Члены так называемых *социальных категорий* заявили о своих правах на распределение земли и, следовательно, получили земельные участки размером 2 гектара для личного крестьянского хозяйства.

На практике подавляющее большинство держателей сертификатов на сельскохозяйственную землю, или владельцев сельскохозяйственной земли, особенно те, кто принадлежал к так называемым *социальным категориям* и не имел навыков сельскохозяйственного производства, были совершенно не заинтересованы в обработке земли и, в основном, ориентировались на сдачу аренду выделенных земельных участков. Скромный доход с аренды (25-100 долларов США с гектара в год), возможно, рассматривался как дополнение к зарплатам или пенсиям.

Среди наиболее способных, частных сельскохозяйственных работников, заинтересованных в сельскохозяйственном производстве, были бывшие директора колхозов, у которых были необходимые опыт и навыки, а также основное оборудование для обработки земли.

Основные недостатки текущей стадии земельной реформы

- Не является возможным индивидуализировать *эффективное* владение сельскохозяйственной землей на этой стадии (*мораторий*).
- Аренда земли и свободная торговля земельными сертификатами разрешены, но нельзя сказать, что сельскохозяйственная земля в Украине в настоящее время имеет установленную рыночную цену.
- Так как не разрешено продавать сельскохозяйственные земельные участки, большинство владельцев сельскохозяйственных сертификатов не заинтересованы в профессиональной сельскохозяйственной работе и

аренде своих участков. Также имеет место видимая тенденция сокращения населения в сельских областях.

- Длительный процесс выдачи документов, подтверждающих право собственности: трансформация сертификата на земельный пай в документ, подтверждающий право собственности, требует завершения технического осмотра уполномоченной компанией – медленный и дорогостоящий процесс для физического лица в Украине.
- Фрагментарные частные земельные участки (несколько гектаров плюс аренда) для эффективного сельскохозяйственного использования сельскохозяйственным производством.

Влияние земельной реформы на положение РДЛ

Как сказано выше, выделение наделов только членам колхозов повысило социальное напряжение в деревнях и среди сельского населения, так как члены колхозов составляли только одну треть сельского населения Крыма.

Среди РДЛ сельскохозяйственная реформа, проводимая на основе вышеупомянутых указов Президента Украины, затронула очень ограниченную группу, которая уже работала в сельскохозяйственном секторе в то время.

Согласно критериям, установленным этими указами, сертификаты на сельскохозяйственную землю распределялись работникам колхозов которые обрабатывают землю для практических целей. В целом, это означало, что только 16,200 РДЛ могли получить земельные сертификаты.

Таким образом, этот закон Украины не принимал во внимание особенности процесса репатриации РДЛ и сделал практически невозможным для РДЛ стать членами коллективных хозяйств и таким способом получить преимущества от процесса реформы сельскохозяйственной земли.

Эти неблагоприятные критерии для распределения сельскохозяйственной земли вынудили РДЛ призвать к более равноправному распределению сельскохозяйственной земли. Для решения этого вопроса был принят указ Президента Украины "*О дополнительных мерах по удовлетворению потребностей граждан в земельных участках*", который сделал возможным начать выдачу земельных участков под личные хозяйства (2 гектара) для РДЛ.

Как реакция на требования РДЛ украинские власти решили распределять земельные наделы РДЛ по тем же критериям, что и для *социальных категорий*.

Подсчитано, что более 100,000 РДЛ получили по два гектара сельскохозяйственной земли для индивидуального хозяйства.

Поэтому возможно выделить две группы РДЛ в сельскохозяйственном секторе:

1. **первая** – это ограниченная группа, которая получила статус работников колхоза до начала сельскохозяйственной реформы.
2. **вторая** группа состоит из тех, то получил наделы сельскохозяйственной земли по тем же самым критериям, что члены социальных категорий.

Для первой группы критерии распределения были установлены согласно пропорциональному размеру земли, находящейся в собственности

сельскохозяйственных компаний, расположенных в сельской местности олицебству людей, работающих на земле. Обычно средняя величина колеблется от 5 до 7 гектаров на человека в гористой местности, а для второй группы выделяемый размер составляет 2 гектара.

Следует упомянуть, рассматривая распределение сельскохозяйственной земли для социальных категорий и РДЛ, местные власти (городской или деревенский исполнительный комитет) обеспечили выделение земли для РДЛ из *Государственного резервного фонда*.

Эта земля была далеко от поселков, очень низкого качества и менее плодородная, что требовало дополнительных капиталовложений. Распределение земли низкого качества из резервного фонда было одним из определяющих факторов по решению подать прошение РДЛ на пересмотр критериев распределения сельскохозяйственной земли.

Имеется значительный процент людей среди тех, кому земля была выделена по причине личного сельского хозяйства (43 процента); самое маленькое количество РДЛ, которые получили, были те, кто занимался огородничеством (2 процента).

Ввиду критериев, примененных для распределения наделов сельскохозяйственной земли, можно было наблюдать определенные различия.

- 52 процента рядовых **граждан АРК**, членов бывших колхозов (исключая РДЛ), получили право на участие в процессе распределения сельскохозяйственной земли, а 48 процентов не получили.

В целом подсчитано, РДЛ получили около 160,000 гектаров. Однако, во многих случаях эта земля была хуже по качеству, менее плодородная и требовала значительных капиталовложений, так как 60 процентов РДЛ получили землю из государственного фонда.

Очевидно, что реформа в сельскохозяйственном секторе по вышеупомянутым критериям **не принесла значительной пользы для РДЛ**, а только усилила социальное напряжение.

Представители РДЛ (крымских татар), которые считают применение текущих критериев распределения земли пристрастными, высказались о срочной необходимости их пересмотра.

Конечно, они опасаются, что если существующее положение укоренится, то есть люди, которым земля выделена через технический осмотр (с целью определения и координации земельных участков) впоследствии смогут попросить и получить документ на право неприкосновенной собственности.

Требование РДЛ следует рассматривать в свете приближающего окончания моратория и полного освобождения рынка сельскохозяйственной земли, таким образом разрешая продажу сельскохозяйственной земли. Согласно РДЛ, если распределение земельных наделов продолжится по существующим критериям, результат будет очень неблагоприятен для РДЛ. Они настаивают на срочной необходимости пересмотреть и реформировать существующие критерии current распределения земли.

Следует отметить, что вышеупомянутые причины, выдвинутые представителями РДЛ (крымскими татарами) недавно использовались как основной аргумент нелегального занятия земель вдоль Южного берега Крыма.

Для изменения критериев распределения земли представители РДЛ выработали следующие предложения:

ПРЕДЛОЖЕНИЯ	ОЦЕНКА
<p>Государство должно распределять землю, имеющуюся в наличии, или покупать и перераспределять землю РДЛ, в случае покупки земли государством, оно должно иметь преимущественное право на покупку как сельскохозяйственной, так и несельскохозяйственной земли.</p>	<p>Для проверки земли, имеющейся в наличии для распределения, необходимо составить инвентаризацию и модернизировать данные в земельном реестре/кадастре (оба действия в данное время находятся на начальной стадии). Покупка земли государством для последующего перераспределения требовало значительных финансовых ресурсов, которых в данное время не имеется в наличии в государственном бюджете Украины.</p>
<p>Для аннулирования земельных сертификатов лиц, которые получили сертификаты на наделы сельскохозяйственной земли, но <u>никогда не переводили</u> сертификаты в соответствующие государственные акты, и вернуть эти земельные сертификаты государству (по данным представителей крымских татар, имеется 76,000 гектаров земли, которые подпадают под эту категорию). Разрешить переводить земельные сертификаты в документы, подтверждающие право собственности только тем, кто активно работает на земле.</p>	<p>Юридически неопределившиеся, держатели земельных сертификатов имеют право на землю, их сертификаты делают это легитимным (для перевода этих сертификатов в документы, подтверждающие право собственности, необходимо только технический осмотр). Также необходимо рассматривать реальную ситуацию в Украине, так как вследствие банкротства банков после распада СССР, многие граждане Украины все еще не могут получить доступ к их сбережениям (замороженные депозиты) в банках. Земельные сертификаты (даже если они не представляют рыночной стоимости земли) для большинства граждан Украины являются единственным источником и представляют минимум экономической безопасности. Продвижение этого активного подхода (обработки выделенной земли) можно было бы достичь с помощью других мер (например, активным земельным налогообложением, политикой.)</p>
<p>Государство должно "зарезервировать" земельные участки (не только для сельскохозяйственной земли) на привлекательном Южном берегу Крыма для распределения РДЛ. Согласно мнению представителей РДЛ (крымских татар), если бы РДЛ гарантировали выделение земли, нынешнее нелегальное занятие земли РДЛ прекратилось бы,</p>	<p>Это планируется как "превентивная мера", чтобы избежать появления распределения земли непрозрачным образом органами местной администрации, но нынешний <i>Земельный кодекс</i> и <i>Закон о местном самоуправлении</i> дает полномочия этим же самым органам распределять землю. Существует насушная необходимость внести изменения в эти законы немедленно.</p>
<p>Демилитаризация существующих военных городков и распределение земли, которое непрямо связана с военным использованием. Подсчитано, что те военные городки располагают значительным количеством земли, которая непрямо связана с военными объектами</p>	<p>Возможно, но инвентаризация земли, имеющейся в наличии, и ее границы необходимо провести заранее.</p>

Текущие данные

До сельскохозяйственной реформы 249 сельскохозяйственных предприятия в АРК имели более чем 1 миллион гектаров сельскохозяйственных земель, которые сейчас распределили среди бенефициаров.

Согласно данным Республиканского комитета по земельным ресурсам АРК, от 1 ноября 2005 года, в целом 212 400 граждан получили право на приватизацию сельскохозяйственных земель. 68,8 процентов жителей Крыма, получивших право на приобретение сельскохозяйственных земель, получили земельные документы, подтверждающие их владение земельными участками.

Процесс выдачи земельных документов, подтверждающих владение, в сельской местности в АРК ниже, чем в среднем по Украине на более чем 12 процентов. В общем, 81,8 процента земельных документов, подтверждающих владение, было выдано в Украине.

Земельные документы, подтверждающих владение, были выданы 146 200 лицам. Самый низкий уровень выдачи земельных документов, подтверждающих владение, был в Бахчисарайском районе (31,7 процента земельных документов, подтверждающих владение, было выдано), в Белогорском районе (25,7 процента) (на обеих территориях значительную часть населения составляют РДЛ) и Сакском районе (31,4 процента).

Требования представителей крымских татар и представителей АРК радикально отличаются, принимая во внимание критерии и данные по распределению земли и выделенным наделам:

Власти АРК придерживаются мнения, что они полностью выполнили обязательства на 25.12.2001 по *Указу президента Украины No. 508* по вопросам выделения земельных участков РДЛ. Согласно властям АРК размер наделов, выделенных РДЛ, постоянно увеличивался: **каждому** члену РДЛ в сельской местности был выделен 1,0 Га сельскохозяйственных земель; затем 2002 году этот показатель составил 1,45 гектара, а в 2003 году он был 1,63 Га, достигнув в 2004 году 1,72 гектара.

Пока РДЛ получили 35,000 земельных наделов и домов на сельскохозяйственных территориях (где дом связан с фермерской или сельскохозяйственной деятельностью), плюс они получили 48 000 земельных наделов для индивидуального строительства на городских территориях за последние 15 лет. Согласно государственным органам в 9000 из этих земельных наделов поселенцы не начали никакой строительной деятельности.

Представители крымских татар не согласны с количеством вышеупомянутых наделов, заявляя, что нельзя сказать, что все эти земельные наделы были выделены и что значительная часть (согласно их подсчетам – это 18 000 наделов) были нелегально заняты РДЛ по их прибытию ввиду неэффективных и медленных процедур выделения, все же впоследствии ставших легитимными в 1996.

Власти АРК (Рескомзем) сообщают, что присутствие крымских татар составляет 243 тысячи человек и что 70,592 участков было выделено на 01 декабря 2005 года.

Неверное руководство и практика явного злоупотребления в ходе выделения земли со стороны соответствующих властей

В качестве определяющего фактора текущих земельных споров в АРК, как это несомненно доказано, является непрозрачная практика или, в некоторых случаях, практика явного злоупотребления в процессе выделения земли, проводимом органами общественной администрации АРК.

На ранних этапах автономии АРК практика непрозрачного выделения земли, в основном, проводилась органами АРК (в первую очередь – Советом министров) до конца 1997 года.¹⁰ Этот вопрос будет разъяснен в следующем разделе относительно специфических проблем на Южном берегу Крыма.

Вторая, последняя тенденция широко распространенной непрозрачной практикой выделения земли была инициирована местными администрациями, сельскими и городскими советами, особенно после 1997 года, когда *Закон о местном самоуправлении* дал полномочия органам местной администрации решать вопросы земельных отношений.

Как пояснено во введении, в Украине право владеть земельными наделами бесплатно является **конституциональной категорией**, и это является обязанностью государства обеспечить своих граждан земельными наделами из числа земель, находящихся в государственной или общественной собственности.¹¹

Касательно предоставления права на землю, Земельный кодекс Украины 2001 года¹² установил очень “открытый метод.” Согласно Земельному кодексу каждое физическое или юридическое лицо может требовать право на земельный надел и право использовать земельный надел из числа земель, находящихся в государственной или общественной собственности, **простым административным решением** местного исполнительного органа или исполнительного органа АРК.

¹⁰ В 1997 году вошел в силу *Закон о местном самоуправлении*. В 2003 году были введены *Изменения и поправки* к этому Закону.

¹¹ 1. Граждане Украины имеют право на безвозмездную передачу им земельных участков из земель государственной или коммунальной собственности в таких размерах:

а) для ведения фермерского хозяйства - в размер земельного участка (пая), определенной для членов сельскохозяйственных предприятий, расположенных на территории сельского, поселкового, городского совета, где находится фермерское хозяйство. Если на территории сельского, поселкового, городского совета расположено несколько сельскохозяйственных предприятий, размер земельного участка (пая) определяется как средний по этим предприятиям. В случае отсутствия сельскохозяйственных предприятий на территории соответствующего совета размер земельного участка (пая) определяется как средний по району;

б) для ведения личного крестьянского хозяйства - не больше 2,0 гектара;

в) для ведения садоводства - не больше 0,12 гектара;

г) для строительства и обслуживания жилого дома, хозяйственных зданий и сооружений (приусадебный участок) в селах – не больше 0,25 гектара, в поселках - не больше 0,15 гектара, в городах - не больше 0,10 гектара;

г) для индивидуального дачного строительства - не больше 0,10 гектара;

д) для строительства индивидуальных гаражей - не больше 0,01 гектара.

2. Размер земельных участков, которые передаются безвозмездно гражданину для ведения личного крестьянского хозяйства, может быть увеличено в случае получения в натуре (на местности).

¹² Статьи 116 и 122.

Другим основанием для получения собственности является приведение в исполнение **приватизации** (бесплатно) земельных наделов, используемых физическими лицами, которые имеют право перевести право на использование в его/ее собственность.

В других случаях, физические лица могли получить земельные наделы в результате приватизации сельскохозяйственных предприятий, институциональных учреждений и организаций и т.д., находящихся в государственной и общественной собственности.

Помимо этого, различные органы в рамках своей территориальной юрисдикции (Деревни, Города, Районные администрации, Совет министров АРК) выступают в роли органов, ответственных за обеспечение земельными наделами из числа общественных земель для **постоянного использования**. Широко распространенная практика в том, что ввиду отсутствия цифрового земельного реестра, многие люди получили земельные наделы от различных местных совет / деревень.

Единственным ограничением в случае приватизации является то, что свободный переход земельных наделов в собственность физических лиц будет иметь место **только один раз** для каждого типа земельного использования.

К несчастью, этот открытый подход к предоставлению права на землю и большая власть, предоставленная органам общественной администрации (особенно в деревнях и городах) вылилась в широко распространенную практику злоупотребления в процессе распоряжения землей в АРК.

В особенности можно было бы с уверенностью сказать, что основа для широко распространенного неверного руководства земельными отношениями в АРК состоит в комбинации положений, содержащихся в *Земельном кодексе*, который дает полномочия местным властям выделять землю; и *Закон о местном самоуправлении*, который устанавливает процедуры для его внедрения. В результате **можно было наблюдать различные негативные тенденции в распоряжении землей:**

Непрозрачность в процедурах выделения земли

Нынешняя практика выделения земли местных деревенских или городских советов выполняется абсолютно непрозрачным образом.

Конкретно, процедуры принятия решения о выделении земли происходит без какого то ни было эффективного контроля со стороны нынешних административных и юридических институциональных учреждений. Процедура выделения земли обычно выполняется следующим образом: когда решение, влекущее выделение земли, приходит в городской или деревенский совет, процедура состоит из двух стадий. В течение первой готовится техническая документация на приобретение земельного надела (только техническая документация относительно размера земельных участков), без упоминания имени человека, которому земельный надел будет выделен. Вторая стадия состоит из процедуры голосования только и предлагает имя человека, которому будет выделен земельный участок.

Необходимо обычное большинство голосов, чтобы сделать решение валидным. После завершения процедуры голосования, решение городского или деревенского совета является определенным и может быть обжаловано только в суде по инициативе Государственной прокуратуры или физическим лицом, которое считает, что решение нарушает его/ее права.

Важно привлечь внимание к неэффективности юридической процедуры, необходимой для получения эффективных изменений против принятия некорректных решений относительно выделения земли, которая требует большого количества времени. Кроме того, Furthermore, Государственная прокуратура не в состоянии тщательно следить за всеми решениями, которые ежедневно принимаются местными советами.

Невозможность осуществления превентивного контроля против принятия непрозрачных решений о выделении отделениями общественной администрации

В нынешней системе два основных отделения ответственны за эффективно контролируемое использование земли: Служба земельной инспекции при Комитете по земельным ресурсам и Государственная прокуратура. Этим отделениям не разрешается принимать превентивные действия против незаконных решений о выделении земли. В настоящее время Служба земельной инспекции при Комитете по земельным ресурсам не имеет мандата, чтобы воздействовать на решения о выделении; только после того, как эти решения приняты, только тогда она может отслеживать, докладывать и возбуждать дела в Государственной прокуратуре. Если бы был надежный и функционирующий механизм для эффективного и превентивного контроля против сомнительных решений о выделении, это повысило бы не только прозрачность отделений общественной администрации, но также и снизило бы ненужные судебные процедуры на оспаривание этих решений.

С Государственной прокуратурой ситуация немного лучше, но все еще неэффективна. Это институциональное учреждение также не может действовать, пока решение не принято уполномоченными исполнительными органами (в большинстве местные, городские или деревенские советы); и только когда решение является официальным, тогда Государственная прокуратура выражает свое мнение в отношении его валидности, и просит Совет пересмотреть свое решение. Однако, Совет не зависит от мнения Государственной прокуратуры. Альтернативно Государственная прокуратура могла бы инициировать процедуры против решения городского / деревенского совета в суде.

Безответственное и неэффективное управление земельными ресурсами (аренда земли) местными административными отделениями

Пока нет официальной статистики, подсчитано, что более 90% земли в АРК выделено в аренду физическим или юридическим лицам. Следует упомянуть, что текущие применяемые критерии для оценки земельной аренды взяты со времен Советского Союза: текущая цена на большинстве территорий АРК составляет 1 грв. за 1 гектар, в то время как максимальная цена на большинстве ценных территорий вдоль побережья составляет 24 доллара США за гектар.

Это очевидное неправильное распоряжение ценными ресурсами и отсутствие экономических критериев по распоряжению землей лишили города ценных бюджетных поступлений, которые можно было бы потратить на коммунальное развитие.

В настоящее время органы общественной администрации хотят предложить очень краткосрочную аренду для потенциального арендатора, чтобы сделать его/ее более зависимым (спрашивая о личных услугах) от людей, наделенных властью в рамках местных советов. Часто арендатора просят оказать личную услугу на условиях

того, что он/она может потерять аренду. Это практика не приносит сообществу никакой пользы и указывает на явно коррупционное намерение тех, кто руководит соответствующими органами общественной администрации.

Незавершенный процесс оценки земли

В период с 1999 по 2005 год оценка земли выполнялась только в 67 из 1028 населенных территорий АРК. На территориях, где оценка земли была проведена, местные органы применили экономические критерии для определения налога на землю и арендной ставки.

На тех территориях доход с налогов в местные бюджеты значительно возрос с 28,6 млн. грн. (5 М долларов США) в 1998 до 84,3 млн. грн. (16 М долларов США) в 2004. Основные препятствия для проведения и развития процесса оценки земли возникают из-за неопределенных территориальных границ, особенно между населенными территориями. Подсчитано, что незавершенная оценка земли несельскохозяйственной земли за пределами населенных территорий (на данный момент оценены только на 37 процентов), ведет к потерям бюджета в 15 млн. грн. в год (3 М долларов США).

Отсутствие прямой ответственности местной общественной администрации за принятые решения

В нынешних правовых рамках Украины не предусмотрено прямой ответственности, предписанной представителям сельских и городских советов за коллективные решения в случае принятия некорректных решений по выделению земли. Поэтому невозможно определить точно лицо, ответственное за принятие таких решений.

Представители, ответственные за определенные секторы городских и сельских советов (например, глава комиссии по земельным ресурсам) подотчетны только за свою индивидуальную уголовную ответственность (мошенничество, коррупция), но в то же время они не подотчетны за коллективные решения, приводящие к незаконному распределению земли, принятому городским советом.

Помимо этого, кажется абсурдным, что до недавнего времени все представители сельских и городских советов имели иммунитет от преследования в уголовном порядке в качестве представителей парламента Украины. Статус местного представителя был определен *Законом Украины 1994 года о правовом статусе парламентских, районных, городских и сельских представителей*. Абсурдность ситуации в том, что представители АРК в парламенте Крыма были без иммунитета, так как их статус не был определен государственным законом. Наоборот, однако, местные сельские и городские представители пользовались привилегией иммунитета, подпадая под положения вышеупомянутого государственного закона.

Эта абсурдная ситуация была изменена новым законом (март 2006 года), который предоставляет иммунитет только парламентским представителям государственного парламента Украины.

Нет необходимости говорить, что гарантия иммунитета, которая оставалась в силе до недавнего времени, только повышала их неподотчетность перед общественностью и, конечно, не способствовала развитию профессиональной этики и подотчетности за общественные дела со стороны профессионалов местных администраций.

Непрозрачность во время продажи государственных или общественных земель

АРК отличается от остальной части Украины тем, что проведение **земельных аукционов** как установлено Земельным кодексом¹³ является **почти неизвестной практикой**. Несмотря на тот факт, что такие земли обычно продаются на аукционе на 40 % выше их стартовой цены, местные советы и государственные органы не желают продавать эту землю по общепринятой процедуре аукциона, так как их намерение состоит в том, чтобы оказать услугу "выбранным" лицам, которые обычно разделяют те же политические взгляды. Со времени вступления Земельного кодекса в силу в 2001 году **только 3 земельных надела были проданы**.

Более того, следует вспомнить, что процедуры продажи очень усложнены. Даже если свободные земельные участки расположены на территории местного совета, до выставления их на аукцион совет должен подготовить различную техническую документацию и получить многочисленные одобрения от соответствующих представителей. Эта процедура может длиться несколько лет.

Суммируя, можно было бы сказать, что предоставление больших полномочий органам местного самоуправления, которые позволили им принимать независимые решения о земле, директивы Президента Украины по распоряжению и выделению земли по отношению к РДЛ попросту игнорировались.

Эта безответственная политика распоряжения землей дополнительно стимулируется следующими двумя элементами:

- Незавершенными процессами цифровой инвентаризации земли
- Медленным процессом (начальная стадия) кадастровой дигитализации

В настоящее время в АРК нет данных, чтобы проверить количество доступных земельных участков. Так как еще предстоит завершить процесс **цифровой инвентаризации** земли, этот процесс очень медленный, и выполнение этого задания потребовало бы 30 млн. грн.. Однако, ответственный действующий орган (Комитет по земельным ресурсам) получает только 1,2 млн. грн. в год на выполнение этой работы. Согласно текущей динамике для завершения этого процесса было бы необходимо **15 лет**.

Получить приблизительное представление о земельных участках можно, обратившись к документу Верховного Совета (парламента) Украины от 1990: "О земельной реформе" проведена инвентаризация территории в 2053,400 гектаров, что составляет 84% от общей территории Украины вне границ населенных территорий, в таких случаях:

977,700 га сельскохоззяйственные предприятия,
309,900 га собственность граждан (земельные паи),

¹³ Статья 127 Земельного кодекса уточнила, что: 1. В рамки компетенции власти, государственной власти и местных органов самоуправления входит продажа наделов из числа земель, находящихся в государственной или общественной собственности физическим или юридическим лицам, которые могут приобрести документ, дающий право собственности на земельные наделы, а также иностранным государствам в соответствии с вышеизложенным. 2. Продажа наделов из числа земель, находящихся в государственной или общественной собственности физическим или юридическим лицам должна осуществляться на **конкурентной основе** (аукцион, торги), кроме случаев выкупа земельных наделов, где находятся объекты недвижимости, находящиеся во владении покупателей таких земельных наделов

45,800 га	собственные крестьянские хозяйства
8,800 га	садоводческие товарищества
9,700 га	имеются гражданами для сенокоса/овощеводства
14,200 га	министерства и Черноморский флот
182,100 га	с внутренними водами
90,100 га	лесные хозяйства
415,100 га	не выделенные в собственность/использование

Ввиду проблем с непрозрачным выделением земли на Южном берегу Крыма, было запланировано в качестве на 2006 год в качестве приоритета выделить 19 млн. грн. (4 М долларов США) из государственного бюджета Украины и 9,6млн. грн. (2 М долларов США) из бюджета АРК на выполнение работ по инвентаризации. На текущий момент только 17% земель Южного берега Крыма было инвентаризовано.

Получение **данных от землепользователей** (владельцы/арендаторы) является очень трудоемким процессом. Так как всеобщая дигитализация кадастровой системы в Украине началась в 2003 году, данные земельного реестра, доступные в цифровой форме, очень ограничены. Доступные данные показывают, что в настоящее время (апрель 2006 года) в АРК имеется 50,000 владельцев государственных актов на землю и 8,000 арендных контрактов. Очевидно, в таких условиях едва ли возможно проверить, **кому** земля выделена, как и **количество земельных** участков, выделенных единоличным держателям.

Так как оба из вышеупомянутых процесса (инвентаризация и регистрация земли) в настоящее время испытывают трудности в связи с хроническим недостатком финансовых источников, есть причина полагать, что эти процессы замедляются политическим упорством со стороны политиков высшего ранга, которые не желают оказывать финансовую поддержку таким процессам, чтобы скрыть тот факт, что значительное количество земельных участков были выделены им.

Текущая ситуация по земельным отношениям в Крыму является неудовлетворительной. Необходимы решительные изменения, как это объяснено в Указе Президента Украины №.1643/2005 от 21 ноября 2005 года.¹⁴

Так как некорректное и непрозрачное выделение земли, проводимое органами общественной администрации, имело широкое применение, особенно вдоль Юго-восточного берега Крыма, следует выделить некоторые дополнительные детали по ситуации в этой области:

¹⁴ Президентский указ №.1643/2005 от 21 ноября 2005 года "о резолюции совета национальной безопасности и обороны Украины от 29 июня 2005 года и "о состоянии соблюдения требований законодательства и мерах по усилению эффективности государственной политики в сфере регулирования земельных отношений, использования и защиты земли" направлен на: повышенный контроль экономического использования и защиты земли, соблюдение законодательства и продажи земли; защита прав собственности; гарантии управления инвентаризацией земли; гарантия специального режима использования земли для улучшения здоровья, рекреационного планирования и планирования охраны природы; гарантия реализации общественного контроля в принятии решений и регулировании земельных отношений.

Особенности земельных вопросов вдоль Юго-восточного берега Крыма

Почему нарушения в выделении земли так распространены вдоль Южного берега Крыма? Во-первых, следует принимать во внимание то, что по всей АРК рынок земли в настоящее время почти не существует по следующим причинам: введен мораторий на продажу сельскохозяйственной земли, а в несельскохозяйственном секторе не все граждане получили государственные акты, и вместо этого имеют только сертификаты, которые не могут четко определить и представить рыночную стоимость земли.

В настоящее время в Крыму имеется только две сферы, где рыночные цены: жилая территория (спальный район) столицы Симферополя (очень ограниченная территория) и наиболее ценная земля вдоль юго-восточного берега Крыма, на которую действительно существует очень высокая рыночная цена.

Особый статус этой территории во времена СССР

Следует отметить, что эта территория получила “**особое отношение**” во времена бывшего СССР. В основном потому, что летние резиденции всех представителей высшей иерархии СССР и глав государства были расположены там. Во-вторых, нельзя игнорировать тот факт, что Крым был высоко **милитаризированной территорией**, и несколько военных баз соединены с городом Севастополем, где были расположены основные места базирования Черноморского флота и береговой охраны.

Во времена СССР эта территория, которая считалась “территорией специального приоритета,” исполняла особую функцию в **административной структуре**, и это сказалось на **ограничении строительной деятельности** в то время.

Так как эта территория контролировалась напрямую из Москвы в прошлом, она была исключением из общепринятой административной структуры бывшего СССР. Соответственно, эта территория **никогда не управлялась или “покрывалась” районным делением**; и государственный представитель на районном уровне (Райгосадминистрация) никогда не делегировалась Юго-восточный берег Крыма. Отсутствие государственного представителя на этой территории в данный момент является фактором, который предоставляет местным сообществам (деревням и городам) почти неограниченную власть в решении земельных вопросов.

Более того, особое законодательство по защите прибрежных территорий **запрещало или значительно снижало любую строительную деятельность вдоль 2 км прибрежной полосы**. Любое строительство на этой территории требует специального разрешения.

Дополнительным фактором, который значительно ограничивает строительство, является существование многих **заповедников и заказников** на этой территории.

Также еще одним сдерживающим фактором широкомасштабного строительства является наличие высокоразвитых отраслей **специфического сельскохозяйственного производства** (например, виноградники, розы) в прибрежных районах Крыма.

Во времена существования СССР помещения для туризма не существовали в классическом западном понимании. Помещения для туристов в Крыму, как и в

остальной части СССР в основном состояли из “санаториев” со специфическими типами туристических строений (гостиницами), возведенными различными юридическими лицами (государственными фирмами, профсоюзами и т.д.) для проведения отпусков их собственными служащими или членами, или для лиц, имеющих проблемы со здоровьем.

Также во времена было нелегко получить разрешение на возведение санаториев.

Обычно, чтобы получить поддержку местных жителей, проживающих на земле рядом с местоположением будущего санатория, было необходимо вложить деньги в местную инфраструктуру. Только после получения поддержки местных жителей можно было соглашение между инвестором и местным советом о будущем строительстве могло быть одобрено из Москвы (так как Москва особо относилась к этим территориям).

По всем вышеупомянутым причинам в момент распада СССР весь Юго-восточный берег Крыма остался большой территорией, с сохраненной природой, характеризующейся очень низкой плотностью урбанизации.

После распада бывшего СССР и вслед за обсуждением автономии Крыма в рамках вновь образованного украинского государства в 1993 году украинскими государственными властями и властями Крыма было подписано *соглашение о разделе общей собственности бывшего СССР, расположенной в Крыму*. В результате этого соглашения юрисдикция над очень ценными землями на прибрежных территориях Крыма, включая выделение земли, перешло Совету министров Крыма.

С того времени, особенно в период 1995-97 годов, началась **неконтролируемая выдача земли** вдоль юго-восточного берега Крыма. Подсчитано, что в тот период было выделено большинство самых привлекательных земельных наделов. Выделение земли проводилось различными способами:

- **долгосрочная аренда** (49 лет) с правом преимущественного приобретения (практически собственность)

- **административное** выделение отстроенных помещений (санаториев) «избранным» юридическим лицам (со спонсированием со стороны политиков высшего ранга из Киева). На практике получилось так, что после распада СССР профсоюзы, которые владели санаториями, не могли должным образом управлять ими ввиду невозможности вложения денег в регулярный ремонт и большие долги. Крымские власти, простыми административными решениями, выделяли те санатории “избранным” компаниям, которые брали на себя ответственность по уплате больших долгов и налогов. Очевидно, что реальная стоимость долгов была сильно непропорциональна стоимости санаториев, которые с тех пор преобразовали в доходные гостиницы. Подсчитано, что **собственность профсоюзов в АРК сегодня снизилась на 75 процентов из-за переводов их “избранным” владельцам**. Такие примеры обеспечивают **явное свидетельство коррупции** среди представителей профсоюзов, представителей крымских власти и новых “инвесторов”.

В данный момент невозможно подсчитать ни количество выделенных наделов, ни выяснить, кому эти участки были выданы, потому что процессы инвентаризации и дигитализации находятся на начальных стадиях. Однако, Доклад главы службы государственной безопасности при Президенте Украины, г-на Рыбачука, оценил несколько лет назад, что около 4700 гектаров земли было выделено без четкого правового основания, а 794,000 гектаров самой ценной земли находились в аренде по средней цене по 122 грв. (24 доллара США) за

гектар, в то время как только 400 гектаров были нелегально заняты РДЛ (крымскими татарами).

Последующее принятие *Закона о местном самоуправлении* в 1997 году изменило только уровень органов, ответственных за выделение земли, но широко распространенная практика непрозрачного выделения земли продолжается со стороны местных советов.

Города и села, которые никогда не имели институциональной власти принимать решения о выделении земли во времена СССР и сейчас уполномоченные *Законом о местном самоуправлении*, начали распределение земли, в основном, согласно политическим предпочтениям. Очевидно, что они были полностью неподготовлены ответственности общественной администрации из-за того факта, бывший СССР ранее давал им очень ограниченную власть. Те, кто был вовлечен в этот процесс, **явно нарушали свою институциональную роль тем, что пренебрегали общественными интересами, которые являются первым долгом органов местной администрации.**

Потерпев неудачу в создании минимума условий для эффективного распоряжения землей, местные власти начали управлять всем в этой сфере. Без детального кадастра местный совет начал устанавливать границы земельных участков и выделять лучше всего расположенную и самую привлекательную землю “избранным” бенефициарам.

Те, кто извлек выгоду с этой ситуации, были политики высшего ранга Киева и Москвы, или даже лица, которые не граждане Украины, а те, кто купил помещения для туристов исключительно по спекулятивным причинам, под именами местных жителей Крыма, имея в виду растущую экономическую ценность недвижимости вдоль Южного берега Крыма. В то время как урбанизированные земельные наделы в центральной части АРК стоили 3-4000 долларов США за 100м², на оп Южном берегу Крыма цена составляла около 20 000 долларов США.

В результате весь Южный берег Крыма в настоящее время подвержен широко распространенному, нелегальному строительству туристических объектов, многие из которых уже почти закончены. Только за последнее десятилетие его преобразовали из относительно пустой территории в одну из очень плотно урбанизированных территорий, где располагаются туристические объекты.

Некоторые показательные случаи выделения земли на Южном берегу Крыма

Практика регулярного игнорирования наблюдательного институционального органа (парламентские комиссии)
(дело “Горно-лесного заповедника“)

Совет министров АРК запросил “инвентаризацию” заповедника, известного своими деревьями-эндемиками, Горно-лесного заповедника в районе Ялты. Границы заповедника не были определены должным образом со времени распада СССР. Просьба Совета министров АРК на инвентарь мотивировалась необходимостью

установить границы, так как определенные части той территории “потеряли некоторые качества заповедника”

После установления новых границ заповедника решением Совета министров АРК и одобренного впоследствии Указом Президента Украины, излишек вне пределов вновь установленных границ, которые принадлежали заповеднику, был почти немедленно выделен влиятельным в украинской экономике компаниям путем административного решения. Это было сделано несмотря на тот факт, что эти регуляционные процедуры ясно говорили о том, что для придания валидности такому решению Совет министров было необходимо получить одобрение от (парламентской) Комиссии по сельскому хозяйству и экологии при Верховном Совете, но с ними никто не консультировался.

Подобный случай произошел в Никитском ботаническом саду, который является заповедником особой важности, который контролирует Академия сельскохозяйственных наук Украины. При странных обстоятельствах Академия сельскохозяйственных наук выразила свое одобрение по поводу просьбы местного совета пересмотреть и изменить границы этого сада. Вскоре после одобрения появилось несколько “дач” (летних домов) для влиятельных бизнесменов с политическими связями. Некоторые члены партий политической оппозиции проинформировали об этом факте государственную прокуратуру. Было начато расследование и решение местного совета было аннулировано. Однако, невозможно было восстановить прежнее положение дел (то есть разрушить летние дома), но хоть было возможно вновь объявить территорией парка те участки, на которых еще не появились строения. Широко распространенная практика “*fait accompli*” очевидна.

Непоследовательность в выделении земли

(Дело Тихой бухты)

Местная община РДЛ предложила возвести этнотуристическую деревню на 500 семей, расположенную в Тихой бухте на территории поселка Коктебель. Представители РДЛ развили этот проект и попросили выделить им землю. Это место простирается на 80 гектаров, находится на расстоянии 3 км от дороги и без основной инфраструктуры.

Однако, некоторые certain русские политические представители выразили сомнения, что под проектом “этно” туризма планировалось возвести скрытый поселок в таком очень привлекательном месте на берегу моря.

Этот проект регулярно получал все необходимые разрешения от соответствующих институциональных учреждений (разрешение службы архитектуры, разрешение санитарной инспекции на строительство домов 100м от моря и т.д.).

Когда процесс одобрения достиг финальной стадии, когда было только необходимо получить подпись Премьер-министра, официальный ответ был “необходимо подождать”, а тем временем кто-то из институциональных учреждений вспомнил, там невозможно строить, потому что территорию Тихой бухты вместе с Енишарскими горами было предложено—уже в 1998 году—объявить региональным природным заповедником соответствующими институциональными учреждениями. Это доказывалось тем, что 64 вида флоры и фауны, существующей там, защищены различными международными конвенциями (включая 42 вида, добавленные в Красную книгу Украины).

В ожидании одобрения этнотуристического проекта в мае 2005 года депутаты парламента АРК официально объявили Тихую бухту природным заповедником местного значения. Поэтому в на этой территории нельзя было заниматься строительной деятельностью.

Этот факт усилил социальное напряжение и взаимные обвинения между русскими жителями и РДЛ. Только благодаря вмешательству правоохранительных органов РДЛ не предприняли строительной деятельности на этой территории.

В настоящее время Совет министров АРК, помимо всего прочего, учредил комиссию с заданием проверить валидность резолюции парламента АРК, который объявил Тихую бухту заповедником.

Это дело является четким примером недостатка последовательности и скоординированного подхода среди институциональных учреждений – если эта территория уже ранее считалась природным заповедником, уже заранее бесполезно доводить до финальной стадии проект этнотуристической деревни.

Несанкционированный захват земли крымскими татарами на Южном берегу Крыма

Как реакция на вышеупомянутую безответственную и непрозрачную политику выделения самой ценной земли вдоль Южного берега Крыма местными властями, особенно между 2003 2004 годами группы крымских татар начали инициировать “спонтанные протесты” против выделения земли на Южном берегу Крыма.

В феврале 2005 года Меджлис крымских татар заявил, что они были “вынуждены” предпринять "активный захват земель", и призвал все региональные Меджлисы поддержать несанкционированное занятие доступных земель безземельными крымскими татарами.

В 2006 году география акций протеста меняется: нелегальное занятие земли имеет место на окраинах Симферополя и количество несанкционированных притязаний на землю в Симферопольском регионе и на западном побережье Крыма растет.

Несанкционированные притязания на землю со стороны РДЛ основываются на следующих оправдывающих обстоятельствах:

- До депортации крымские татары в основном жили на городских территориях, но в результате бюрократической политики расселения по их прибытию в Крым 75 процентов крымских татар были вынуждены поселиться в сельской местности. Только чуть более чем 5 процентов смогли поселиться вдоль Южного берега Крыма на земле своих предков: согласно данным в 1939 году, до депортации, 25 процентов (65,000 жителей) крымских татар жили на той территории.
- Заявки на земельные наделы вдоль Южного берега Крыма почти всегда встречались отказом, или, по крайней мере, количество земельных наделов для РДЛ было очень ограничено. В то же время, широко распространенная практика выделения земли другим (не-РДЛ) непрозрачным образом приводило к противоположному результату, а это только повысило напряженность и недоверие со стороны крымских татар по отношению институциональным учреждениям общественной администрации.

- Не будучи представленными в достаточном количестве в местных советах, ответственных за выделение земли (по подсчетам только 1-2 %), они не имели никакой возможности эффективно влиять, когда имели место принятие непрозрачных и некорректных решений.
- Безответственная общественная администрация выдает земельные наделы in неконтролируемым и непрозрачным образом, и если эта практика продолжится, очень скоро больше не будет доступных земельных наделов вдоль Южного берега Крыма.
- Крымские татары заявили, что количество земельных наделов, выделенных им, не пропорционально их присутствию вдоль Южного берега Крыма до депортации. 6182 земельных наделов было выделено, на которых живет около 15 тысяч человек, в то время как количество крымских татар, которые проживали в этих регионах до депортации, было более 65,000.
- Интересно отметить, что несанкционированное занятие земли не вызвало заметной реакции политических сил. Власть не готова реагировать и рассматривать проблему нелегального занятия адекватно, в случае реакции правоохранительных сил есть риск политических последствий таких действий. В ответ на пассивность институциональных учреждений славянское население начало с занятия земли, особенно в пригородах Симферополя, используя ту же самую тактику, что и РДЛ (ставя палатки и постоянно присутствуя на земле.)
- В таких условиях нелегальное занятие земли стало очень полезным орудием для политических дискуссий и оказания давления на институциональные учреждения. Если этой практике не положить конец, нелегальное занятие земли как метод борьбы за ресурсы будет широко использоваться в будущем. Нынешняя ситуация является прямым подтверждением отсутствия активной и эффективной политики земельного управления

Однако, текущая проблема Южного берега Крыма кажется более комплексной, и следует отметить следующие специфические вопросы, адресованные властям АРК:

- Согласно официальной статистике на 01 декабря 2005 года 6768 изолированных участка были заселены крымскими татарами, насчитывающими 15,144 человек. Если говорить о семье как о единице, 3066 семей получили 6768 земельных участков под индивидуальное строительство, то есть два земельных надела на каждую семью. Вот почему на одной третьей этих наделов (2608) никогда не начиналось строительство ввиду текущих рыночных цен на этой территории: эти

земельные наделы держат, пока не наступит нужный момент перепродать их. То, что случилось в местном совете Ялты, кажется показательным, 1500 -1600 земельных участков было выделено, но только на одной треть из тех домов (4-500) была построена на этих наделах.

- Власти АРК обеспечили нас рассказом о деле винного завода “Массандра”. Когда, после очень сложных процедур (было необходимо получить специальное разрешение от Академии сельскохозяйственных наук Украины) некоторые части виноградников были выделены на жилищные нужды РДЛ, но очень скоро впоследствии РДЛ перепродали эти наделы третьим лицам.
- По прибытию на Южный берег Крыма РДЛ настаивали на выделении, несмотря на предупреждения местных властей, что не было доступной земли, которая была бы технически проинспектирована и одобрена для строительства. Для удовлетворения просьбы РДЛ на выделение было сделано множество исключений из общих правил (например, нетехнические осмотры перед выделением, “фактические адреса” с номерами выделенных участков в личных документах РДЛ и т.д.)
- В определенных хорошо известных местах как город Ялта 238 квартир было построено в двух зданиях для РДЛ из-за ограниченного свободного пространства. Местный совет Ялты решил, что 45 процентов РДЛ в местном совете Ялты должны быть поселены в этих двух зданиях. РДЛ, однако, отказались и настояли на получении исключительно земельных наделов.
- 01 декабря 2005 года, на территории Ялтинского района было выделено 3,494 земельных наделов, в основном в пользу РДЛ. В таких случаях 1,299 наделов (37 процентов) были выделены РДЛ, а 2,195 (63 процента) были выделены представителям других национальностей. Пока только 2,100 РДЛ живут на Южном берегу Крыма, что составляет только 1,5 процента населения).

Вывод / Оценка специфических вопросов на Южном берегу Крыма

- Безответственная выдача земельных наделов со стороны общественной администрации (особенно на местном уровне) бесконтрольным и непрозрачным образом было основной причиной создания социального напряжения в связи с землей в Крыму. Пренебрежение институциональной ролью дало толчок нежелательной практике занятия земли РДЛ, порождая постоянные конфликты и нестабильность в Крыму.

- В результате нелегальной практики вынужденного занятия земли сегодня в Крыму почти невозможно выделить право на достойное получение жилья как социальное право от нелегального занятия земли для спекулятивных целей.
- РДЛ (крымские татары) выдвинули тезис, что нынешняя политика выделения земли в АРК является примером явной дискриминационной политики, направленной на то, чтобы не дать им стать большинством в любом районе или городе Крыма, особенно на Южном берегу Крыма. Однако, кажется, что нет явного дискриминационного намерения против РДЛ (крымских татар) как таковых. Скорее эти безответственные решения по выделению земли являются результатом действий безответственной общественной администрации, которая подрывает общество в целом. Конечно, РДЛ являются наиболее уязвимыми из-за этих безответственных решений, так как они еще находятся в процессе переселения.
- Ситуация вдоль Южного берега Крыма стала причиной неопределенного количества “двойных личностей” среди РДЛ. В настоящее время невозможно отделит тех, кто обратился за выделением земли по *нужде*, от тех, кто обратился ввиду спекулятивных причин, то есть тех, кто обратился за выделением земли на других территориях, но также занимает наделы вдоль Южного берега Крыма ввиду их стоимости, ожидая конца моратория, чтобы их перепродать. Подсчитано, что “спекулятивная категория РДЛ”, возможно, составляет большинство из 12,000 РДЛ, которые обратились за выделением земельных наделов на Южном берегу Крыма. Основным препятствием в определении реальной ситуации является отсутствие полной базы данных, где перечислены выделенные РДЛ наделы.
- РДЛ, которые физически заняли землю, убеждены, что они занимают “свободную землю”. В определенных случаях, однако, когда они получают одобрение на выделение земли от местных властей с политической поддержкой Меджлиса, в кадастровой записи оказывается, что у данных владельцев есть государственный акт. Поэтому действительное число земельных наделов, которые остаются незанятыми и доступными на Южном берегу Крыма, очень неясно.
- Когда речь идет об оценке нелегального занятия земли РДЛ, нельзя не упомянуть, что, по крайней мере, в некоторых случаях занятия земли экономически мотивировано. Многие РДЛ живут в экономически застойных районах в отдаленных степных регионах, но попросили о выделении дополнительного жилья в других районах. Показателен тот факт, что нелегального занятия земли имело место на двух территориях – в Симферополе и Южном берегу Крыма: две уникальные территории, где земельные наделы имеют определенную рыночную ценность в АРК.
- Несанкционированное занятие земли РДЛ на Южном берегу Крыма имело место там, где неразвита инфраструктура и требуются значительные вложения капитала. Некоторые даже заняли землю в некоторых оползневых зонах, заявки которых, даже если их

легализовать завтра, могли бы подвергнуть жизни будущих обитателей риску.

Масштаб конфликта и потенциальные споры

Основные сложности в определении действительного количества РДЛ связаны с нехваткой центральной базы данных о РДЛ, получающих льготы на жилье, поэтому возможен только приблизительный подсчет, основанный на различных официальных источниках. Но даже государственные органы не располагают надежными, точными данными. Кадастровая система в Украине началась в 2003 году и располагает очень неполной базой данных в цифровой форме.

В таких условиях невозможно проверить держателей земли, как и количество земельных участков, которые были выделены.

Официально подсчитанные данные от Республиканского комитета по межэтническим отношениям (Рескомнаца) объяснили видимое присутствие лиц, которые постоянно занимали землю в АРК как:

Город Симферополь 543 га занято 5470 лицами
Симферопольский район 403 га занято 4500 лицами
Южный берег Крыма:
Большая Ялта, ограниченная земля у подножия гор 70 га
Судак, 125 га и 1260 лицами

Нелегального занятия земли в Симферополе и Южном берегу Крыма охватывает 11,490 человек и занятая территория составляет около 1,100 гектаров.

Мнение государственных земельных инспекторов АРК совершенно другое. По их подсчетам общая площадь всех нелегально занятых земельных наделов в Крыму составляет около 28 тысяч га. Подсчеты крымских татар таковы, что количество РДЛ, имеющих жилищные нужды могло бы достичь 10, 000 человек, но отсутствие центральной базы данных оставляет этот вопрос открытым. На данный момент невозможно определить, сколько без разрешения занявших землю уже получили решение жилищной проблемы, а сколько нет.

Принимая во внимание данные, предоставленные из всех источников, реальное количество, конечно, менее чем 10,000. к этому следует добавить 2-300 РДЛ, которые ежегодно репатрируются из Центральной Азии.

Рекомендации

1. Специфические рекомендации

- Ввести в действие закон о статусе и льготах РДЛ, чтобы избежать дополнительной политизации вопроса о РДЛ. Это одно из основных слабых

мест, которое вызывало многочисленные проблемы, с которыми столкнулись в течение внедрения процесса репатриации РДЛ.

- Определить процедуру выдачи и распределения земли РДЛ через унифицированную и надежную систему (этнически сбалансированную, систему по квотам), также принимая во внимание географический критерий (Южный берег Крыма). Это необходимо, так как отсутствует всесторонний подход и критерии для выделения земли. Помимо этого следует избегать одноразовых консультаций и соглашений по выделению земли для единичных территорий /поселков между институциональными учреждениями и Меджлисом, так как они только создают недовольство и ненужную политизацию земельных вопросов в Крыму.
- Быстро создать и развить унифицированную базу данных по выделенным наделам для РДЛ. Текущая ситуация только порождает замешательство и нестабильность. База данных является необходимой, чтобы проверить, кому из настоящих РДЛ необходимо жилье, а кто под видом нужды в жилье занимает наиболее ценную землю на Южном берегу Крыма для спекулятивных целей.
- Следует ввести изменения в *Закон о местном самоуправлении*, чтобы обеспечить эффективные и прозрачные процедуры (внутренний и внешний контроль) в процессе выделения земли. Следует ввести изменения, относящиеся, в особенности, к доступности соответствующих документов третьими лицами и к процедуре голосования, которая определяет различные процедурные шаги, которые надо предпринять до принятия решения. Следует инициировать введение более прозрачного подхода к реформе процедурных шагов.
- Обеспечить неполную эффективность положения, относительно доступности к “системе гарантии доступа соответствующей информации” о земле, как это предусмотрено Ст.33, исправленный пункт 11 *Закона Украины о местном самоуправлении*.
- Принимая во внимание то, что *Закон о местном самоуправлении* не обеспечивает какого-либо прямого контроля или влияния государственных органов (районных государственных представителей, Верховного Совета АРК и т.д.) за решениями по выделению земли, принимаемыми городскими или деревенскими советами, следует развить и использовать предварительные консультационные процедуры между государственными органами и городскими или деревенскими советами.
- Во избежание практики нарушений и спекулятивной практики через снижение цен на земельные наделы, предложенные для выделения, необходимо ввести законодательные изменения в *Закон о местном самоуправлении*, чтобы разрешить Государственной прокуратуре оценивать и устанавливать реальную стоимость выделенных наделов по текущей рыночной стоимости до того, как решения принимаются городскими или деревенскими советами.

- Необходимо произвести полную инвентаризацию земельных ресурсов как можно скорее. Модернизация и завершение цифрового процесса инвентаризации земли является абсолютным приоритетом для эффективной и прозрачной политики управления землей в Украине, а особенно в АРК. Без описи невозможно определить количество и типы доступных земельных участков. Так как цифрового процесса инвентаризации земли находится на начальной стадии, следует рассмотреть возможность получения благоприятных банковских займов от международных банков развития.
- После завершения процесса инвентаризации земли будет необходимо провести оценку земли и ввести эффективную политику земельных налогов по экономическим критериям (налоги на собственность и арендные ставки), согласно категории земли и типу использования. Это будет ценным финансовым ресурсом для местного бюджета и бюджета АРК, который хронически страдает от нехватки финансов. (Все политически установленные ставки на аренду земли, оставшиеся от СССР, которые образуют основу для непрозрачной и спекулятивной работы в управлении землей, требуют пересмотра).
- Один из основных приоритетов состоит в том, что надо ускорить и завершить цифровой процесс кадастровой/земельной регистрации. Этот процесс находится на начальной стадии, и в таких условиях невозможно проверить, кому выделена земля, так и невозможно определить количество земельных участков, выделенных индивидуальным заявителям. Завершение этого процесса необходимо для прозрачности. Так как многие источники указывают на то, что неадекватное финансирование кадастровой дигитализации связано с политиками высокого ранга, которые извлекают выгоду из процедуры непрозрачного выделения земли, фонды на завершение этого процесса должны быть из внешних источников, таких как международные займы банков развития и международное сотрудничество.
- Ввести законодательные изменения (Уголовный кодекс, Закон об общественной администрации) и предусмотреть санкции для представителей общественной администрации (глав деревенских или городских советов) в случае принятия незаконных решений по выделению земли городским советом (коллективное решение) в нарушение текущего земельного законодательства. В случае признания виновным и доказательства вины глав совета, такие чиновники не должны выполнять общественные функции в течение определенных периодов времени. Необходимо повысить профессиональную сознательность в выполнении своих институциональных обязанностей.
- Изменить и исправить Статью 356 Уголовного кодекса Украины и подвергнуть уголовному преследованию деятельность, связанную с самовольным захватом земельных участков и самовольным строительством без разрешения, текущие малоэффективные санкции за нелегальное занятие земли только порождают нелегальную практику относительно земельных отношений.

- Следует развивать соответствующие механизмы обеспечения полной эффективности земельных аукционов, как это установлено Земельным кодексом. Во избежание “заказных аукционов”, проводимых под влиянием представителей местной общественной администрации, необходимо установить четкие процедурные шаги для прозрачных аукционов, которые допустили бы общественную конкуренцию. Продажа земли на аукционе является полезным источником пополнения местного бюджета, так как наделы, проданные на нескольких аукционах, которые прошли в АРК, были проданы за цену на 40 процентов выше стартовой.
- Необходимо быстро установить и развить унифицированную базу данных выделенных наделов РДЛ, так как текущая ситуация только порождает замешательство и нестабильность. Эта база данных будет фундаментальной, чтобы проверить и перепроверить, кому из РДЛ действительно необходимо жилье, а кто под видом нужды в жилье занимает наиболее ценную землю на Южном берегу Крыма для спекулятивных целей.
- Следует установить законодательный барьер на государственном уровне административным решением в соответствии с нынешним законодательством (Земельный кодекс Ст.121), чтобы положить конец спекулятивной перепродаже земли, выделенной гражданам Украины бесплатно. Сегодня, в условиях нехватки городской земли для возведения домов, отмечаются многочисленные случаи, в которых отдельные земельные участки были получены как имеющие один размер, а затем впоследствии изменены.
- Обеспечить полное уважение (если необходимо, то ввести изменения в Уголовный кодекс) к нынешнему законодательству по охраняемым территориям, курортам государственной и региональной значимости на специфических территориях Южного берега Крыма, (особенно вокруг городов Ялты и Алушты).

2. Общие рекомендации

- Власти Украины имеют в своем распоряжении необходимую власть, чтобы решить определенные текущие вопросы, связанные с собственностью. Органы, такие как полицейские силы, государственная прокуратура, суд, налоговые службы и ревизионные агентства, все еще зависят от политической воли правящих политических сил. Эти органы редко проявляют инициативу без одобрения со стороны органов государственной власти. Выделение земли – это процесс со многими нюансами, который требует прозрачности и подотчетности. Для достижения этих целей следует значительно пересмотреть и улучшить эффективность административных и юридических средств. Чтобы соответствовать провозглашенной ориентации на ЕС представителями украинского государства, необходимо начать со специального образования и подготовки государственных чиновников и судей, так чтобы они приобрели профессиональную этику. Специализированная подготовка в специфических областях земельных отношений вместе с агентствами с международным мандатом (UN HAVITAT) является желательной.

- Широко распространенный конфликт интересов и явная практика коррупции со стороны профессионалов местной общественной администрации должны преодолеваться более доступными и прозрачными процедурами по выделению земли. Недостаток прозрачности в процессе выделения земли, сопровождаемый низкой зарплатой профессионалов общественной администрации, ответственных за это, способствует коррупции.¹⁵
- Присутствие специализированных международных агентств могло бы помочь властям Украины развить эффективную организационную структуру, вырабатывая профессиональный подход со стороны профессионалов общественной администрации в этой области. Это важно, чтобы усилить главенство закона и доверие к закону.
- Влияние гражданского общества в Крыму на данном этапе чрезвычайно слабо. Будучи убежденными, что нынешняя юридический и административный аппарат не в состоянии обеспечить эффективные изменения против несправедливых решений по управлению землей, рядовые граждане не заинтересованы в участии в сфере жилищного и земельного вопроса. Следует предпринять значительные усилия, с вовлечением международных организаций, чтобы развить сектор гражданского общества, так как в этой специфической сфере присутствие гражданского общества является необходимым корректирующим инструментом против непрофессионального и неподотчетного поведения общественной администрации.

Последствия нерешения земельных споров в АРК

Природа земельных споров в АРК немного отличается от постконфликтной ситуации или ситуации пост (природной) катастрофы как “традиционной” сферы посредничества UN HABITAT.

Ситуация в Крыму характеризуется нерешенными земельными спорами, порождающими конфликт и нестабильность. Следует отметить, что текущая стадия земельных споров в АРК **очень серьезная**. Этот конфликт нельзя рассматривать только через определенное число потенциальных споров, а более важно его рассматривать в плане влияния и последствий земельных споров на институциональное, социальное и политическое развитие Крыма.

Это влияние можно было бы суммировать в следующей таблице:

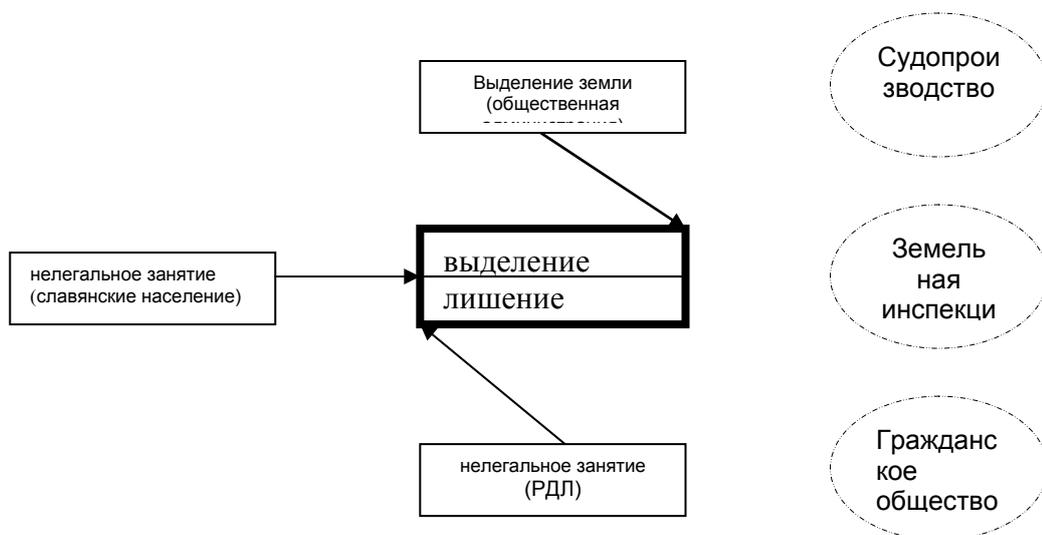
институциональное	социальное	политическое
Снижение власти закона	Препятствия для нормального социо-экономического развития	Постоянная политическая нестабильность
Институциональная неэффективность	Стимулирование коррупции	Дополнительная радикализация

¹⁵ Согласно годовому индексу учета коррупции за 2004 год международной организации прозрачности Украина занимает **122-е место в списке из 145 стран**.

<p>Неэффективность общественной администрации</p> <p>Безнаказанность за якобы имеющее место некорректное поведение профессионалов общественной администрации</p> <p>Стимулирование подотчетности профессионалов общественной администрации</p>	<p>Недоверие институциональным учреждениям</p> <p>Пассивность граждан для вовлечения в социальную жизнь</p> <p>Стимулирование нелегального поведения (самонадеянность)</p>	<p>существующих политических блоков</p> <p>Радикализация путей для решения имущественных споров (с русской стороны группа “козаков”, а со стороны крымских татар радикальная исламистская группа “Вахабизм” – обе предположительно военизированные группы все еще не представляют значительного влияния, но существующая нестабильность, происходящая от земельных споров могла бы быть им на руку).</p>
--	--	--

Поэтому имеется очевидная необходимость спланировать **превентивный подход** и найти **эффективное средство** во избежание дополнительного ухудшения ситуации в этой сфере.

Первая необходимость – это прервать описанный ниже **порочный круг**, который сейчас имеет место в Крыму. Этот круг стимулируется решениями о выделении земли, принятыми неподотчетной общественной администрацией. Этот процесс выделения земли рассматривается РДЛ как лишение или исключение из процесса выделения земли, где реакция характеризуется нелегальной практикой вынужденного занятия земли, последнее явление – это нелегальное занятие славянским населением. Окончательным последствием этого продолжающегося процесса является устранение институциональных учреждений, которое должно производить эффективный контроль за политикой управления землей.



Предложение по эффективной поддержке решения имущественных споров в Крыму UN HABITAT

Суммируя всю динамику и различные проявления текущих земельных споров в Крыму, можно было бы сказать, что есть достаточные причины, для присутствия агентства ООН с международным мандатом (UN HABITAT), чтобы содействовать отечественным институциональным учреждениям в поиске эффективных изменений и исправлять текущую очень сложную ситуацию в этой сфере.

Имеется две **основные причины** для такого содействия:

Во-первых, доказанное **несовершенство или неэффективность способности институциональных учреждений** Крыма/Украины, ответственных за управление землей, найти эффективное изменение текущих земельных вопросов (в особенности, в выделении земли) и восстановить эффективный, беспристрастный и прозрачный подход в политике управления землей.

Институциональные представители Крыма открыто признали, что существующая ситуация, связанная с землей в Крыму почти вышла из-под их контроля.

Во-вторых, подавляющее большинство профессионалов институциональных учреждений по управлению землей (особенно из профессионалов из правительства, архитектуры, земельной инспекции и т.д.) открыто приветствуют **международное присутствие** в Крыму, что усиливает их институциональное положение и снижает зависимость от политической воли (создание условий).

Последнее явно подтверждается в интервью с собеседниками, где более чем 80 процентов, в особенности профессионалы из правительства, приветствовали бы международное присутствие в Крыму, а другие 20 процентов были не против международного присутствия, но пессимистически настроены относительно возможности найти эффективное решение земельным вопросам в краткосрочный период в Крыму.

Любое потенциальное посредничество UN HABITAT в этой сфере должно начаться со следующих двух основных принципов:

- **Объективная ответственность государственных/местных администраций АРК/Украины, которые явно нарушают свою институциональную роль (они дают повод вынужденному занятию земли)**
- **Необходимость восстановить порядок и главенство закона и, поэтому, остановить широко распространенную практику нелегального занятия земли**

Чтобы дать эффективную всестороннюю корректировку (кратко-среднесрочную программный подход) текущим земельным спорам в Крыму, кажется уместным разделить программный подход на три стадии:

- **Стадия один: корректирующая реакция (очень срочно)**
- **Стадия два: техническая помощь**
- **Стадия три: изменения в законодательстве и политические изменения**

Стадия один: корректирующая реакция

Центральным элементом для вероятного подхода должно стать прекращение вышеупомянутого порочного круга некорректного управления землей, которое создает постоянные конфликты в социальной, политической и экономической сферах в Крыму сегодня.

Целью возможного посредничества UN HABITAT в Крыму должна состоять в оказании помощи местным институциональным учреждениям восстановить главенство закона и прозрачность в этой сфере и в ликвидации широко распространенной практики нелегального занятия земли.

Для **стадия один (корректирующая реакция)** в программной фазе предусмотрена в качестве ключевого элемента помощь местным институциональным учреждениям для поиска эффективных корректировок, особенно в сфере нынешней политики выделения земли. Особенно важным является прекращение вышеупомянутого порочного круга, который, если его оставить без внимания, привел бы к дальнейшим непрозрачным решениям по выделению земли. Поэтому следует предпринять определенные действия для предотвращения будущих решений по выделению земли – такие как *мораторий* на административное выделение.

Если это предложение на временное прекращение принятия решений по выделению земли местными властями будет принято украинскими властями, то период *моратория* можно было бы использовать для помощи крымским властям в выработке стратегии подхода к уже принятым решениям по административному выделению земли и создания законодательной и процедурной базы с прозрачными критериями для распределения земли.

Объективное ограничение поиска эффективных корректировок исходит из того факта, что местные советы уполномочены *Законом о местном самоуправлении* выделять землю по просьбам граждан. Но если этот очень быстрый, непрозрачный процесс продолжится, вскоре не останется земли, доступной для распределения в будущем.

Вторым препятствием в процессе пересмотра, конечно, будет тот факт, что бенефициары уже получили документы, подтверждающие право собственности на эту землю (чтобы получить такой документ, необходимо провести технический осмотр для определения границ земельного надела). Так как защита собственности гарантируется Конституцией, внесение изменений в эти решения практически невозможно.

Будущая программа посредничества должна помочь местным институциональным органам найти приемлемый способ заняться рассмотрением дел, в которых земельные наделы, выделенные согласно административному решению, превышают размеры, установленные Земельным кодексом. Здесь были бы возможны два варианта:

- произвести официальную реституцию излишней части государственным/местным органам.
- установить высокий, прогрессивный налог на излишнюю часть.

Во время проведения вышеупомянутых действий следует предпринять соответствующие действия, **чтобы остановить и предотвратить будущую практику несанкционированного (нелегального) занятия земли.**

Ссылаясь на вышеупомянутые вопросы, следует отметить, что широко распространенная практика непрозрачного принятия решений о выделении земли шла рука об руку с отсутствием эффективной, доступной системы регистрации земли. В текущей ситуации в Крыму едва ли возможно проверить, **кому** выдается земля, как и **количество земельных** наделов, выданных единоличным владельцам.¹⁶

Поэтому **поддержка развития детальной дигитализации** (процесс цифровой/компьютерной регистрации документов, подтверждающих право собственности) регистрации земли следует **рассматривать как приоритетное направление** на той начальной стадии программы посредничества. Только с помощью хорошо отлаженной, современной и централизованной системы регистрации будет возможно подтвердить точное количество принятых решений о выделении земли и применить организованный метод в обеспечении эффективных изменений по этим решениям.

Стадия два: программа технической помощи

Как приоритет параллельно процессу первой стадии – описанному выше – надо внедрить следующие задачи:

- Ускорить процесс **цифровой инвентаризации земли**, чтобы выяснить количество и тип доступных земельных участков. Так как процесс цифровой инвентаризации земли находится на начальной стадии, следует рассмотреть возможность получить благоприятные банковские кредиты от международных банков. (Подсчитано, что для завершения этого процесса потребовалось бы 6 М долларов США).

На этой стадии необходимо поддерживать **главенство закона и улучшить условия работы общественной администрации в управлении земельными ресурсами с помощью:**

- Проведение **тренингов** для обучения профессионалов, работающих в сфере общественной администрации и занимающихся управлением земельными ресурсами профессиональным навыкам и этике в этой сфере.
- Создание **беспристрастных, эффективных и функциональных исполнительных органов общественной администрации** (на государственном и местном уровнях), которые ответственны выделение земли.

¹⁶ Детальная дигитализация кадастровой системы в Украине началась в 2003 году, и объем данных по регистрации земли, доступных в цифровой форме, сильно ограничен. Доступные данные показывают, что на данном этапе (апрель 2006) в Крыму имеется 50,000 владельцев государственных актов на землю и 8,000 контрактов на аренду.

- Развитие **гражданского общества** путем использования метода участия со стороны рядовых граждан и специализированных ассоциаций в этой области.
- Продвижение **лучших видов практики** в управлении землей в **надлежащем контроле** за жилищным строительством.

Первые две стадии (оздоровительная поддержка и техническая помощь) **взаимозависимы**. Поэтому планирование деятельности только для одной из этих двух стадий (например, проведение только кадастровой дигитализации или только инвентаризации) приведет к ограниченному эффекту.

Стадия три: реформа законодательстве и политические изменения в сфере управления землей

Только после внедрения вышеупомянутых стадий в качестве приоритета, то есть после создания минимальных благоприятных условий в земельных отношениях, будет возможно начать с институциональной, правовой и административной реформ (законодательство, политика) как средне-долгосрочных целей.

Отправная точка – соединение различных фрагментарных законодательств по земле (подсчитано, что это около 20 различных законов) в один единый Земельный кодекс.

Особо следует отметить, что в течение внедрения предыдущих стадий (программа оздоровительной и технической помощи) необходимо обеспечить **сбалансированный политический консенсус** и поддержку (не только на словах) со стороны представителей основных руководящих институциональных и политических сил. Это является пред-условием для создания благоприятного политического климата и начала проведения необходимых реформ.

К несчастью, есть причины считать, что некоторые ожидаемые препятствия и блокирование будут возникать на протяжении внедрения программы со стороны местных и государственных политических представителей. Это ввиду того факта, что правящие политические представители имеют свой собственный интерес в том, чтобы не поддерживать эту программу, так как они напрямую извлекают выгоду из непрозрачных решений о выделении земли. Однако, следует помнить, что самый большой риск в том, чтобы сохранить текущую ситуацию, которая будет создавать больше и больше постоянных конфликтов и нестабильности в Крыму и Украине.

Раздел второй
Институциональная
структура

Совет министров АРК

Юрисдикция Совета министров, как исполнительного органа по земельным отношениям, охватывает, в первую очередь, создание общих условий для земельной политики, управления земельным использованием и государственного контроля за земельным использованием.

Основная деятельность этого министерства – это координация государственных органов, имеющих отношение к земельным ресурсам.

У Совета министров есть мандат развивать и поддерживать внедрение государственных программ и программ АРК относительно управления земельного использования и защиты земли. Их ответственность распространяется, в основном, на распоряжение государственной землей и приобретение земельных наделов для общественных нужд и подготовка предложений относительно установления и территориальных изменений деревень, поселков, районов (сельских и городских) и мостов.

Министерство архитектуры и строительства, жилищной и коммунальной политики АРК

Министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунальных хозяйств Украины является **центральным** органом исполнительной власти, чья деятельность координируется кабинетом министров. В АРК деятельность этого министерства выполняется **Министерством архитектуры и строительства, жилищной и коммунальной политики АРК**.

Роль Министерства архитектуры и строительства, жилищной и коммунальной политики АРК (далее Министерство) охватывает:

Обеспечение государственной политики в сферах строительства, городского планирования и конструкции, архитектуры, жилищно-коммунальных хозяйств; одним словом, оно несет ответственность за государственную жилищную политику.

Надзор за экономическим и социальным развитием, распределение и планирование социальных ресурсов жителей на территории АРК в рамках выделенных фондов из бюджета Украины.

Руководство и осуществление **городского планирования**, и развитие согласно генеральному городскому плану для АРК, который должен соответствовать центральному городскому плану, принятому на государственном уровне.

Проведение экспертизы для целей реализации городских планов, принятых городами и деревнями в АРК. Министерство также удостоверяет, что строительство, пересмотр и изменения производятся согласно официальным стандартам.

Городостроительная стратегия в Украине основывается на документе **Принципы концепции постоянного развития населенных территорий**, в которых точно

сформулированы как “принципы, провозглашенные в двадцать первом веке, в заключительных документах конференции Организации объединенных наций по расселению человека (UN-НАВИТАТ), которая прошла в 1996 году в Стамбуле, в Турции”.

В общем, избыточная плотность населения характерна для больших городов, в то время как отмечается более медленное развитие в большинстве городов малого и среднего размера, поселках и деревнях.

Это является последствием чрезмерного вмешательства со стороны государства в региональную политику, проводимую в течение долгосрочного периода, что, в конце концов, выливается в значительно диспропорциональном экономическом развитии по всей стране. Это привело ухудшению демографической ситуации в стране, состоянию безработицы, снижению качества жизни населения; особенно это вызвало снижение сельского населения.

В общем, можно выделить тенденцию снижения объемов капитальных инвестиций в развитие населенных территорий и в деятельность по строительству домов.

Помимо этого, как результат нехватки средств как в государственной, так и в местной казне, развитие и коррекция генеральных планов для населенных территорий почти остановились.

Основные слабые стороны:

- **Широкий институциональный мандат, но недостаточное количество персонала и финансовых ресурсов для его реализации**
- **Слабо определенный институциональный статус, позиция и роль**
- **Недостаток эффективного надзора на местном уровне**
- **Трудности в городском планировании**
- **Неэффективное законодательство/Незаконное строительство**

Широкий институциональный мандат, но недостаточное количество персонала и финансовых ресурсов для его реализации

Основное слабое место этого Министерства состоит в том, что у него **широкий институциональный мандат**. Представители Министерства четко отмечают это как препятствие, делая упор на невозможности выполнения такого широкого мандата эффективно, имея в распоряжении только 70 человек в АРК. Напротив, в центральном министерстве в Киеве работает более чем 500 профессионалов.

Данный широкий институциональный мандат заключал в себе “традиционные” виды деятельности (строительство, архитектура, городское планирование, индустрия строительных материалов, жилищно-коммунальные хозяйства) вдобавок к тем видам деятельности, смешанным с другими, “менее традиционными,” таким как регулирование сферы городского электротранспорта, что, фактически, ведет к определенным усложнениям. Например, управление и организация общественного транспорта в столице Крыма Симферополе находится в ведении местного совета, а **городской электротранспорт** (троллейбусы) подпадают под ответственность Министерства. Регулирование автобусных остановок, однако, опять-таки снова находится в ведении местного совета.

Это наложение юрисдикций вносит вклад в ухудшение работы общественного транспорта и к объективной невозможности развития стратегий для обеспечения эффективной, унифицированной городской службы для граждан.

Помимо этого, Министерство ответственно за изучение, сохранение, реабилитацию, восстановление, ремонт и выделение тех памятников архитектуры, которые имеют **музейный статус**.

Также это Министерство вовлечено подготовку объектов культурного наследия для эвентуального внесения в список мирового наследия.

Эти вышеупомянутые задания только служат помехой Министерству в выполнении основной деятельности. Сохранение культурного наследия обычно является задачей Министерства культуры или специального административного институционального учреждения по защите культурного наследия, в то время как весь городской (электрический или нет) транспорт, конечно, лучше координировать специальным министерством (например, министерством транспорта).

Нестабильное институциональное положение этого министерства

Дополнительные проблемы, которые ограничивают эффективность этого Министерства, проистекают из нестабильного институционального положения, которое слишком часто меняется.

Во времена Советского Союза, это Министерство являлось частью так называемого *Госстроя*, который тоже помещалось в Отделе архитектуры и Отделе строительства (которое соответствует сегодня Министерству архитектуры и строительства в Украине). Помимо этого, было также **отдельное** административное подразделение, чей мандат состоял в создании политики для коммунальных служб (Жилкоммунхоз).

После независимости Украины Жилкоммунхоз был присоединен к Министерству архитектуры Отделу строительства. Уже два года спустя Совет министров решил отделить Отдел архитектуры и строительства от Жилкоммунхоз снова.

Десять лет спустя, в 2005 году, Совет министров Украины решил ввести новую институциональную схему and соединить Министерству архитектуры и строительства и Жилкоммунхоз. АРК в 2005 году сохранила эту организационную схему.

Как результат институциональной организации, Министерство в настоящий момент отягощено более чем **50 мандатными заданиями**, которые с существующими ресурсами, человеческими и финансовыми, почти невозможно выполнять.

Недостаток эффективного надзора на местном уровне

Институциональные мандаты этого Министерства включают проведение политики по городскому развитию на всех административных уровнях. С этой целью Министерство рекомендует организовать городские отделы как местные административные подразделения в рамках деревенских или городских советов и набрать профессиональных архитекторов. Кроме как предоставление предложений, однако, Министерство не обладает инструментами, необходимыми для внедрения неотложных мер.

На практике эта рекомендация является только заявлением, потому что местные административные подразделения (особенно деревенские) уполномочены решать, создавать городской отдел в рамках местного органа, принимающего решение (городской совет), или нет. Местные советы решают набирать профессионалов на такие должности или нет, соответственно потому, что профессионалу (архитектору) платит совет.

Обычно города и деревни имеют скудный бюджет и не могут позволить присутствие профессионалов (архитекторов), делегированных контролирующей властью Министерства в рамках местных органов, принимающих решения.

На практике оказывается, что даже когда присутствие профессионала (архитектора, городского эксперта и т.д.) формально заверяется на местном совете уровне, процесс принятия решения, основанный на большинстве голосов, делают делегированных профессионалов неспособными препятствовать определенным решениям, которые противоречат текущей политике Министерства.

Делегированный контроль Министерства на местном уровне **очень слаб** на практике. Нет механизма особого мнения или вето для делегированных лиц, чтобы предотвратить некорректные или непрозрачные решения, сделанные местными советами.

Трудности в городском планировании

Под ответственность Министерства подпадает задача руководства и реализации проектов городского планирования и выработки генерального городского плана для АРК.

У Министерства имеется контролирующая роль в рамках основных параметров деревень или городов по спроектированным генпланам АРК и государственному городскому плану Украины.

Общая схема городского планирования в соответствии с ген планом Украины разрабатывается Министерством архитектуры и строительства Украины, а региональная схема городского планирования разрабатывается этим Министерством.

Городское планирование местных советов является довольно проблематичным, так как определенные городские планы более чем 30-летней давности. Возьмите, например, Симферополь, столицу, которая сейчас больше в радиусе на 15 км, и спонтанно растет. Вместо новых, расширенных урбанизированных территорий, “деревни” растут на окраинах столицы.

В последнее время наметились некоторые улучшения, в том числе почти все большие города в АРК заказали или разработали городские планы в городских институтах, которые соответствуют генплану.

Поэтому, на «проблемном» Южном берегу Крыма почти 70 процентов городов заказали и разработали городские планы. Основная проблема, однако, в том, что Министерство архитектуры и строительства Украины и АРК могут обеспечить только технический контроль, а окончательное одобрение зависит от местных органов (деревенских/городских советов). Это создает серьезные препятствия, так как местные органы, будучи зависимыми от политической воли, движимы другими интересами (личный интерес, якобы имеющая место коррупция) и часто не осознают важности городских планов для долгосрочного городского развития.

Неэффективное законодательство/Нелегальное строительство

В общем, следует сказать, что правовая база в отношении строительства хорошо развита и лучше, чем во времена Советского Союза. Качество законодательства (особенно в отношении строительства) уже высокое и находится в постоянном улучшении путем внедрения новых стандартов в отношении качества работы, ответственности строителей и технических норм.

Наоборот, кажется, что существующее законодательство для индивидуального строительства содержит значительные недостатки. Одним особенно слабым местом является ссылка на “штрафы” за нелегальное строительство, выполненное физическими лицами для частного использования.

Согласно существующим нормам за нелегальное строительство, выполненное для частного использования, взимается незначительный административный штраф (соответствующий 30-49 долларам США), а не назначается уголовная ответственность.

Практически часто происходит, что начальное строительство одобрено для индивидуального строительства, но в течение строительства цель строительства меняется, и это типично для нелегального строительства, стимулируемого отсутствием серьезных наказаний. От частного дома до гостиниц и пансионатов - Министерство неспособно применить как эффективные превентивные меры, так и серьезные штрафы.

Ситуация похожа, принимая во внимание нарушение норм строительства и разрешения на экономическое использование. Существующий штраф в таких случаях составляет 50 процентов стоимости построенного здания, что является неадекватной мерой для предотвращения нелегального строительства и строительства без разрешения на таковое. Обычно строители платят такие штрафы без возражений, так как они не пропорциональны прибылям, которые они получают за относительно краткий период времени через строительство гостиниц или других туристических объектов на дорогой земле Южного берега Крыма.

Рекомендации:

- Облегчить Министерству такой широкий мандат и переместить определенные задания, такие как сохранение культурного наследия и городской электротранспорт, в ведение других министерств, Министерство культуры и Министерство транспорта соответственно.
- Поставить профессионалов во главе местных советов, чтобы позволить им эффективно выполнять свою роль как делегированных наблюдателей этого Министерства.
- Уполномочить делегированных лиц выражать обязательные инструкции, которыми местные советы обязаны руководствоваться, когда бы они не принимали решение по делу городского планирования или архитектуры. Таким образом, можно избежать некорректных решений местных советов, когда рассматриваются дела городского планирования или архитектуры.
- Ввести более строгие нормы против нелегального строительства, в то же время ввести более легкие и быстрые процедуры для выдачи необходимых строительных разрешений.
- Обеспечить доступность информации о строительной деятельности этому Министерству и принять меры с целью облегчить диалог между Министерством и местным сообществом.

Неадекватная жилищная политика/Доступность жилья

В Крыму, как и в остальной части Украины, приватизация квартир, находившихся в собственности бывшего социалистического государства, была завершена в очень благоприятных условиях. Большинство этих квартир были построены государственными компаниями для своих работников или местными советами. Как уточняет Закон 1992 года *о приватизации государственного жилищного фонда*, пользователи квартир купили свои квартиры, выполнив некоторые основные требования, такие как: получение "технического паспорта" квартиры от Бюро технической инвентаризации (БТИ), получение справки о количестве жителей квартиры, оплата всех коммунальных расходов, изменение имени держателя документа после приватизации и, в конце концов, нотариальное заверение документов от местного городского районного совета с целью заверения нового владельца собственности.

После внесения довольно символической административной платы не требовалось дальнейших особых финансовых взносов (сумма, выплачиваемая единовременно, или по частям). Поэтому, для "приватизации" квартир пришлось выполнить определенные технические/ административные шаги. После этого каждый житель квартиры получил законное право владеть квартирой, которую он/а населяла. В данное время приватизировано приблизительно 80 процентов бывшего государственного жилищного фонда Украины.

Однако, наблюдаемая тенденция объемов строительства в АРК постоянно снижается. Начиная с 90,000м² в год в 1991 году, она упала и в настоящее время колеблется в рамках 30-35,000 м² в год.

Основная причина такого значительного снижения объемов жилищного строительства вызвана неблагоприятными условиями для строителей (ограниченное количество соответствующих финансовых средств, банковские ссуды с высокими процентными ставками) и отсутствие государственной инициативы в жилищном секторе.

Эта тенденция ускорила огромные изменения в отношениях между инвесторами в государственное и частное жилье. Сегодня финансируемое государством строительство почти сошло на нет (330 квартир в 2002 году). В то время как частные компании построили 62 процента общего жилого фонда 2002 году.¹⁷

Государственная жилищная политика Украины от одной крайности кинулось в другую за относительно краткий промежуток времени; от полного регулирования и гарантий для всех граждан (предыдущий режим был благосклонен к коллективным правам, и жилье считалось социальным правом для всех), до текущего отсутствия какого-то ни было активного подхода к созданию жилищной политики.

Текущее отсутствие какого-то ни было жилищной политики обременяет местные советы, которые должны противостоять этой проблеме, имея на руках довольно ограниченные ресурсы. Поэтому текущая жилищная политика в выделении квартир базируется на списках на очередь на квартиру, которые создаются по довольно обобщенным критериям, где имеются особые привилегии определенным категориям,

¹⁷ Отчёт о человеческой безопасности и развитии в Крыму 2002 –2003 годах, страница 43.

таким как серьезные социальные/медицинские случаи, ветераны войны в Афганистане, а также жертвы Чернобыльской катастрофы. Для выделения имеется очень ограниченное количество квартир.

Местные советы в нынешних условиях неспособны реагировать на растущую необходимость в жилье. Симферополь, столица Крыма, четко демонстрирует ситуацию. В Симферополе 10,600 людей (или семей, потому записан только один человек из семьи) сейчас состоят в очереди на выделение квартиры. Первый человек, который находится в списке, ждет уже с 1971 года.

Из-за ограниченных бюджетных средств на жилищное строительство, в Симферополе не выделяли квартиры с 1998 года.

Помимо этого ограниченного доступа квартир в муниципальном жилом фонде, оставшимся выходом для граждан Крыма является получить квартиру на свободном рынке. Новые построенные квартиры, однако, являются недоступными для подавляющего большинства граждан Крыма (1,000 долларов США или более за м²).

Более того, банковский сектор, будучи неэффективно развит, не может предложить осуществимую финансовую поддержку для жилищного строительства. В настоящее время, отечественные коммерческие банки обеспечивают очень неблагоприятные условия ссуды, что приводит к выдаче краткосрочных ссуд под высокие процентные ставки. Сроки банковских ссуд - от 15 до 21 года, а процентная ставка в грн. составляет 15.5 процента (или 11.8 процента в долларах США in USD). Первый взнос - 20 процентов предоплата на дома, построенные до 1995 года, а в других случаях 20 процентов стоимости дома. Очевидно, что условия выдачи ссуды на жилье едва ли доступны широким слоям граждан АРК.

Поэтому, чтобы иметь альтернативу ценам на квартиры по рыночной стоимости, необходимо четко определить роль государства в жилищном секторе, которое должно обеспечивать нормальное функционирование рыночных механизмов в этом секторе. В то же самое время, однако, государство должно также создать жилищную политику, чтобы защитить жилищные нужды уязвимых групп.

Согласно информации, полученной от Министерства архитектуры и строительства, жилищной и коммунальной политики АРК, государственная жилищная программа обсуждалась парламентом Украины более, чем десятилетие. Эта программа нацелена на создание основы для нового подхода к обеспечению доступным жильем. Однако, из-за хронического дефицита бюджета ее принятие и внедрение откладывали много раз.

В нынешних условиях в Украине очевидно, что государственный и местный бюджеты не могут эффективно обеспечить адекватную реакцию на растущий спрос жилья со стороны граждан Украины.

Ввиду отсутствия какого то ни было активного государственного подхода к жилищной политике, связанного с неспособностью местных советов удовлетворить жилищные нужды граждан, необходимо разработать и развить основу **частного и общественного партнерства для жилищного строительства** на государственном уровне (несколько таких инициатив уже существуют в некоторых местных советах). Этот проект включает различные возможности для местных советов выделять бесплатно наделы или обеспечивать основную инфраструктуру на благоприятных условиях для потенциальных частных строителей. С другой стороны, частные

строители обязаны зарезервировать определенное количество квартир для местных советов (чтобы их распределили тем, кто принадлежит уязвимым категориям). Необходимо ввести в действие и развить принципы такой программы на государственном и крымском уровнях.

Государственный комитет по земельным ресурсам

Государственный комитет по земельным ресурсам (Держкомзем) Украины можно считать **центральным институциональным учреждением**, ответственным за распоряжение землей.

Институциональный мандат Государственного комитета по земельным ресурсам (далее ГКЗР) очень объемный и включает: развитие всех форм политики земельного управления; осуществление государственного технического контроля; защита земли и окружающей среды; контроль за приватизацией земли и развитие фермерских хозяйств; выполнение программ по рациональному использованию земли и защите земли; управление плодородностью почвы; надзор за землей и государственная земельная инспекция.

ГКЗР состоит из следующих администраций и отделов:

- Отдел перспективного развития земельных отношений;
- Отдел использования земли и защиты земли;
- Отдел земель;
- Отдел оценки и экономики землепользования;
- Отдел государственной земельной инспекции и контроля;
- Отдел по государственному регулированию и лицензированию земельных работ;
- Отдел по государственной регистрации территории и координации ее подразделений.

Институциональный мандат ГКЗР (Держкомзема) **формально** очень значителен в сфере земельных отношений. Его мандат включает:¹⁸

Статья 15. Полномочия Центрального исполнительного агентства по земельным ресурсам в сфере земельных отношений: его задачи состоят в следующем:

- вносить предложения по созданию государственной политики в сфере земельных отношений и обеспечивать их выполнение;
- координировать выполнение земельной реформы;
- участвовать в развитии и выполнении государственных и региональных программ землепользования и защиты земли;
- поддерживать государственный земельный кадастр, включая государственную регистрацию земельных наделов;
- выполнять управление землепользованием, земельную инспекцию и осуществлять государственный контроль землепользования и защиты земли;
- осуществлять государственную экспертную оценку управления землепользованием, государственного земельного кадастра, защиты

¹⁸ Мандат ГКЗР определен Ст. 14 Земельного кодекса Украины.

земли, программ и проектов реформы земельных отношений, а также государственную экспертную оценку по изучению выполнимости таких программ и проектов;

- развивать экономические и правовые механизмы для регуляции земельных отношений;
- участвовать в развитии и выполнении действий, направленных на развитие рынка земли;
- участвовать в международном сотрудничестве в сфере земельных ресурсов;
- решать другие вопросы в сфере земельных отношений согласно закону.

У ГКЗР не юрисдикции по управлению землей, которое осуществляется местными самоуправляющимися подразделениями (местными советами /деревнями) где, согласно *Закону о местном самоуправлении*, местные советы и деревни являются ответственными институциональными учреждениями по управлению землей в рамках их административных границ. В таких случаях ГКЗР предлагает свою техническую поддержку решений по управлению землей.

У ГКЗР есть свои собственные филиалы по всему украинскому государству. ГКЗР имеет в штате более чем 10 тысяч профессионалов различной квалификации в кадастровой службе, строительстве, экономике, и около 200 специалистов с юридическим образованием.

АРК – это республика с особым автономным статусом и ГКЗР выступает здесь как **Республиканский комитет по земельным ресурсам** (*Рескомзем*, далее РКЗР). Похожие особые филиалы находятся в городах Севастополе и Киеве – в городах со специальным статусом.

У РКЗР есть филиалы в 14 районах и 11 филиалов в городах Крыма.

В Крыму в составе РКЗР работают 266 человек, в то время как 54 человека работают в центральном офисе ГКЗР в Симферополе.

В настоящее время основными проектами ГКЗР является выполнение **цифровой инвентаризации земли**, но этот процесс идет очень медленно. Это во многом потому, что ГКЗР получает только 1,2 млн. грн. из государственного бюджета в год на выполнение этого задания, в то время как выполнение этого задания требует 30 млн. грн.. Подсчитано, что согласно текущей динамике для завершения этого процесса понадобится **25 лет**.

Однако, следует сказать, что очень обширный мандат этого институционального учреждения по отношению ко всеобщему управлению землей создал определенные неподходящие виды практики, особенно на высоких уровнях структуры руководства: последние два председателя ГКЗР и РКЗР были освобождены от занимаемой должности и сейчас обвиняются в якобы имевшем месте конфликте интересов.

Организационную структуру этого институционального учреждения в Украине и в АРК можно понять из следующей схемы (для ясности территориальная юрисдикция АРК выделена жирным шрифтом):



Особый интерес представляет для целей этого отчета то, что это институциональное учреждение ответственно за:

- кадастровую/земельную регистрацию и
- земельную инспекцию

Земельная регистрация (центральная колонка на схеме вверху)

Нынешние системы регистрации земли в АРК м в Украине имеют серьезные недостатки, основная причина которых в том, что отсутствует унифицированная система регистрации. В настоящее время в Украине нет **единого институционального учреждения**, которое несет полную ответственность за легализацию информации относительно документов на недвижимость. Нет **унифицированной системы**, которая могла бы обеспечить всю релевантную информацию, относящуюся к: отдельным земельным наделам и их размеру, споры вокруг наделов, статус собственности, технические особенности, информация о владельце недвижимости и потенциальные ограничения на документы на собственность.

В настоящее время все вышеупомянутые детали держаться в различных институциональных учреждениях, поэтому, чтобы заключить какую-либо сделку с недвижимостью, необходимо запросить документы из множества различных агентств, таких как: муниципальный орган, ответственный за регистрацию земли (исполнительный совет местного совета), Бюро технической инвентаризации, частная и государственная служба земельного надзора и так далее. Подсчитано, что для вступления в любое соглашение по недвижимости необходимо получить около 10

различных документов из различных служб. Дополнительные проблемы в том, что каждая служба имеет свои собственные расценки налогообложения и взносов, условия для легализации документов и прочие расхождения. Общая сложность состоит в том, чтобы соответствовать требованиям и срокам на легализацию всех необходимых документов.

Более того, нынешняя система регистрации в Украине является **сильно осложненной, нефункциональной и неэффективной в точки зрения затрат**. Очевидная практика наложения функций среди различных институциональных учреждений способствует только ухудшению ситуации. Эта неэффективная система значительно подрывает безопасность владельца и права пользователя, которые формально зарегистрированы.

Эта очень усложненная процедура регистрации земли/недвижимости берет свое начало в бывшей советской системе, где земельные наделы (всегда считавшиеся государственной собственностью) и недвижимая собственность (дома) считались двумя отдельными категориями.

В результате этого, в настоящее время в Украине есть три институциональных учреждения, выполняющие регистрацию земли, каждый из них различным образом:

- **Региональный отдел Государственного центрального земельного кадастра в АРК:** ответственен за регистрацию земли
- **Министерство юстиции:** общественная нотариальная служба в рамках этого министерства выписывает справки, относящиеся к ограничениям, связанным с собственностью
- **Бюро технической инвентаризации:** подготавливает документы и выдает сертификаты на права собственности на единицы недвижимости (дома) после того, как регистрация выполнена отделом по регистрации земли при городском/деревенском совете.

Однако, следует отметить, что попытка гармонизировать и унифицировать регистрацию земли была предпринята в 2004 году, когда был принят *Закон п. 51 о государственной регистрации реальных прав на недвижимую собственность и их ограничение*.

Этот закон создал основу для **современной и унифицированной** системы регистрации недвижимости, которая гласила, что земельные наделы и недвижимая собственность на этих наделах должны были считаться частью **одной и той же единицы**, и их следует унифицировать и регистрировать под одним и тем же кадастровым номером и т.д.

Этот закон ввел точную и упрощенную процедуру для унифицированной системы регистрации прав собственности, технических деталей размеров надела, деталей недвижимой собственности, а также деталей ограничения прав. Помимо этого он обеспечивал доступность к релевантной информации из реестра и устанавливал государственную ответственность за подлинность данных, содержащихся в реестре, а также компенсацию за ущерб, вызванный неточной информацией (компенсационный фонд).

Этот закон также положения относительно введения специально подготовленных профессионалов (сотрудники по регистрации), ответственных за проведение регистрации в процессе подобном тому, который производят нотариусы,

уполномоченные решать и подписывать регистрацию на собственность со стороны государства (вынесение судебного решения). Введены особые технические требования (специальные печати) для безопасности и подлинности документов. Этот закон также разделил правовые и технические функции среди профессионалов-регистраторов.

Но, как обычно, ввиду нехватки бюджетных финансовых средств на реализацию закона и из-за отсутствия вторичного пояснительного законодательства, которое должно было бы определить процедурные детали, **этот закон все еще не применяется.**

Ввиду отсутствия этого всестороннего закона по регистрации земли/недвижимости, фрагментарная и дисфункциональная система продолжает работать.

Нынешняя система регистрацию земли

Развитие цифрового кадастра государственной земли прошло несколько различных этапов:

В 1993 году ГКЗР каждой области Украины¹⁹, а в Крыму – РКЗР, составляли доступные данные в свои разнообразные земельные реестры, используя для этого различное регистрационное программное обеспечение (иногда пиратского происхождения). Между ГКЗР не существовало никакой **координации и унификации** в процессе сбора данных в то время. Также не было должного разделения подразделений земельной регистрации в рамках ГКЗР в то время. Естественно, будучи полностью разобщенной и нефункциональной, система на этой стадии производила разве что замешательство.

В 1998 году президент Украины издал *Указ по улучшению кадастровых стандартов*, требуя, чтобы каждая область учредила **подразделение/кадастр по земельной регистрации** в рамках областных ГКЗР (Держкомзем), или, в случае Крыма, в рамках РКЗР (Рескомзем)²⁰ были установлены **унифицированные стандарты** для сбора данных. Это можно было бы рассматривать как первую попытку улучшить существующую дисфункциональную ситуацию. Однако, хроническая нехватка фондов для финансирования деятельности по созданию кадастра из бюджетов областей АРК привело к сложностям в осуществлении деятельности по этим регистрациям. Этот процесс стал очень медленным и зависел от выделенных фондов из государственного бюджета.

В 2003 году Держкомзем начал **всеобщую оцифровку**, основываясь на скудном материале кадастрового сбора данных. Соответственно, РКЗР Крыма (отдел земельного кадастра) был интегрирован в отделы земельного кадастра каждой области, которые назывались **Центральными отделами земельного кадастра**, и работали под непосредственным контролем Государственного комитета по земельным ресурсам (Держкомзем). РКЗР Крыма сохраняют этот статус и сегодня (смотрите центральную колонку в предыдущей схеме).

Это дает представление об отсутствии унифицированного подхода к сбору данных, координации и эффективности затрат. Если в 1998 году существовали достаточное финансирование и остаточный уровень координации, он, по всей

¹⁹ Административная территориальная единица Украины.

²⁰ Подобные специальные филиалы существовали в Севастополе и Киеве, так как оба эти города имеют специальный статус согласно административной и территориальной структуре Украины.

вероятности, не был бы достаточным, чтобы изменить централизованную структуру и начать оцифровку с самого начала в 2003 году.

Согласно данным, зарегистрированным в земельной книге (в неэлектронной форме), текущая ситуация такова:

в АРК около 1,000,000 землепользователей;
из них 800 000 являются индивидуальными землепользователями.
Им выдано 260,000 государственных актов.
48,000 землепользователей имеют контракты на аренду.

Доступные данные из земельного реестра в **цифровой форме** оказывают, что в настоящее время (апрель 2006 года) в АРК имеется:

50,000 владельцев государственных актов на землю и
8,000 контрактов на аренду.

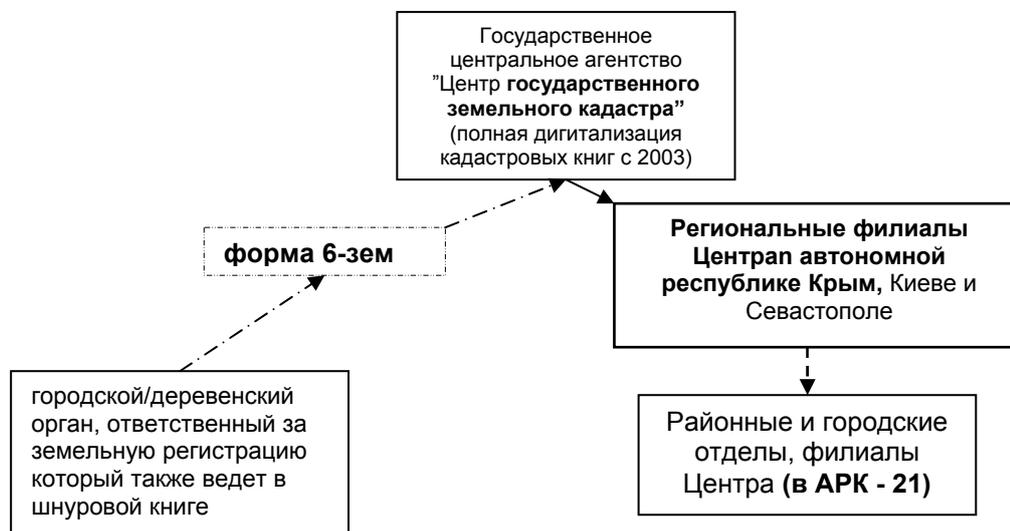
Видна тенденция очень медленного процесса дигитализации, и очень ограниченное количество данных доступно в электронной форме. Дигитализация делается через украинское программное обеспечение ARM.

Процедура регистрации уточняет, что каждый месяц местные филиалы земельного кадастра обязаны присылать обновленные цифровые данные в областные филиалы земельного кадастра (в случае Крыма, в региональные филиалы государственного земельного кадастра).

Вышеупомянутый процесс рассматривает развитие процесса земельной регистрации после независимости Украины в 1991 году. В Крыму, как и везде по Украине, Государственный земельный кадастр РКЗР располагает только электронной и бумажной копией данных по государственным актам и контрактами на аренду с того времени (1991 года).

Но как проверить данные на земельные наделы до 1991 года – это другой вопрос.

Эти данные содержатся в так называемой шнуровой книге. Это была система земельной регистрации со времен СССР, фактически версия земельных книг по варианту СССР. Эти книги держались в административных отделах советов местного управления (города/деревни).



Поэтому имеет место текущий **двусторонний процесс** обновления земельных данных в цифровой форме. С одной стороны, имеется централизованная система дигитализации, которая была начата систематически в 2003 году Центральным государственным земельным кадастром (смотрите схему вверху - справа). С другой стороны, имеет место другой процесс обновления кадастровой книги по направлению «снизу-вверх» (смотрите схему вверху - слева): каждый деревенский и городской совет обязан сообщать каждые 6 месяцев, используя специфическую форму, называемую “форма 6 ЗЕМ”, в электронном и распечатанном виде центральной службе земельного кадастра по поводу каждого изменения собственности.

Местные деревенские и городские советы обязаны сообщать о каждом изменении, относящемся к земле в рамках их территориальной юрисдикции. Эти изменения могли бы касаться изменений собственности, а также изменений в землепользовании, например, переход из промышленного землепользования в жилое и т.д.

Эта процедура обновления статуса земельных наделов, содержащихся в шнуровых книгах земельные/кадастровые книги является очень медленной.

Существующий Государственный земельный кадастр Украины называется кадастром, но выполняет функцию земельного реестра и содержит информацию по земельным наделам. Государственная книга по земельной регистрации состоит из **двух частей**:

Первая часть: Книга земельных записей, которая существует как отдельная запись, но физически разделена на 4 книги.

Релевантная информация содержится в этих 4 “различных земельных книгах”

Первая книга содержит информацию по собственности физических лиц;

Вторая книга содержит правовые документы на право собственности, законных владельцев;

Третья книга содержит записи по праву постоянного пользования определенных зданий; зданий гражданских служб, военных зданий, дорог и туннелей;

Четвертая книга содержит контракты на аренду, все виды аренды, вне зависимости от субъекта вида аренды.

Это просто физическое деление главной книги на 4 тома (книги) не представляет проблемы. Практически, это даже более эффективно, потому что облегчается доступ к конкретным видам информации. Все четыре книги стандартны, имеют ту же самую структуру и таблицы для каждой страницы. Каждая страница имеет голографическую защиту и пронумерована.

Вторая часть: земельные записи, содержащие информацию по земельным наделам.

Вся система регистрации, объясненная выше, относится исключительно к **регистрации земельных наделов**; процедура дополнительно усложнена в случае **регистрации домов**.

Сложности в регистрации домов проистекают из того факта, что, как указано выше, текущая система регистрации земли все еще считает земельные наделы и дома **двумя отдельными единицами**.

В случае покупки/продажи дома по гражданскому контракту стороны, вовлеченные в этот процесс (покупатель и продавец) вынуждены посетить около **10 различных институциональных учреждений**, чтобы получить различные необходимые документы (технические сертификаты, относящиеся к статусу собственности, справки, относящиеся к оплате коммунальных услуг, справка о проживающих в доме/квартире и т.д.)

В отличие от этих документов второстепенной важности, необходимо получить сертификат на право собственности Бюро технической инвентаризации (БТИ). Следующий шаг – заключить и нотариально заверить контракт на покупку недвижимости между двумя сторонами, а затем новый владелец должен связаться с регистратурой деревенского/городского совета ²¹, где расположен дом, и зарегистрироваться в качестве нового владельца. **После этого необходимо** посетить БТИ с соглашением на покупку и продажу, чтобы зарегистрировать изменение собственника. Таким образом, имя нового собственника эффективно регистрируется.

Дополнительно, однако, после регистрации дома в службе БТИ новый собственник должен зарегистрировать **земельный надел**, на котором стоит дом, в филиалах службы Государственного земельного кадастра.

ГКЗР регистрирует земельные наделы по стандартной процедуре, которая состоит из регистрации **только прав собственника и технических данных, касающихся земельного надела**. Поэтому они регистрируют только тот факт, что дом расположен на определенном земельном наделе, и присваивает ему кадастровый номер в своих записях, но они не записывают другую информацию о доме, которая содержится только в БТИ. Окончательный результат в том, что дом и земельный надел регистрируются под двумя различными кадастровыми номерами.

Объясненная выше процедура показывает нелепость нынешней системы регистрации, две существующие, но отдельные системы регистрации недвижимости используют два разных вида документации на регистрацию недвижимости.

Несмотря на сделки с недвижимостью в виде **земельных наделов**, необходимо получить только государственный акт, в то время как для **домов** необходимо получить (суммируя наиболее важные шаги): документ, подтверждающий право собственности, копию технического паспорта на дом/квартиру и предварительную оценку стоимости дома/квартиры.

В отличие от этих сильно усложненных неунифицированных процедур регистрации, второе слабое место происходит от законодательной позиции БТИ как органа, ответственного за подготовку и выдачу сертификата на право собственности владельцам дома.

БТИ не представляет государственный орган, но является скорее муниципальным техническим органом. Соответственно, государство не несет ответственности за валидность или неточность сертификатов на право собственности, выданных БТИ.

²¹ Согласно Статье 33 б) 2) “*Закона Украины о местном самоуправлении*” деревенские, поселковые советы, советы больших и малых городов ответственны за регистрацию документов, подтверждающих право собственности на землю, и соглашения о земельной аренде и права на землепользование.

Прочие слабые места:

➤ Разрозненная информация на отдельные части недвижимой собственности

В настоящее время в Украине регистрация прав на владение землей и прав на прочую недвижимую собственность не производится **унифицированным** и всесторонним образом централизованным государственным агентством.

➤ Доступность

Существующий Земельный/Кадастровый реестр нельзя считать **общественной книгой**, доступ к которой гарантирован третьим сторонам (по уплате установленного административного взноса).

Новый *Закон о регистрации* 2004 года установил единую систему регистрации для документов, подтверждающих право собственности на недвижимость, и предусматривал земельную книгу как общественную книгу. В отсутствие адекватного финансирования для ее внедрения, однако, “старая” процедура остается в силе.

В настоящее время доступ к Земельной Книге гарантирован только членам определенных категорий. Прямые бенефициары могут получить доступ к книге, но только для информации, имеющей отношение к их правам и для данных, относящихся к их земле. Силам полиции, судам и Государственной прокуратуре доступ гарантируется по запросу.

➤ Отсутствие процедуры вынесения решения

Текущие процедуры не уточняют административную процедуру для определения прав собственника/пользователя. Нет установленной административной процедуры для регистрации, и тот, кто формально бы зарегистрировал его/ее права, вынужден собирать различные документы, подтверждающие каждую отдельную часть собственности.

➤ Внутренняя электронная сеть

Внутренняя электронная сеть не существует среди служб земельной регистрации, налоговых служб и других служб общественной администрации. Существующая норма (содержится в Законе о земельном налогообложении) уточняет, что службы земельной регистрации и налоговые службы должны обмениваться информацией, имеющейся в наличии, каждые 6 месяцев. Медленный процесс обмена информации между этими службами часто оставляет лазейку для определенных незаконных действий, таких как финансовые злоупотребления и спекуляция (перепродажа) во время процесса покупки недвижимости, что значительно снижает безопасность владельца что касается его/ее недвижимой собственности.

➤ Государство не является гарантом права на собственность

В настоящее время государство не несет прямой ответственности за ущерб, вызванный неверными данными, содержащимися в Земельном Реестре. Три различных вида ответственности, которые все-таки существуют, таковы:

- 1. Агентства по выдаче лицензий** ответственны за проведение инспекций, определяющих неправильно внесенные данные и координируя земельные участки. В этом случае, это договорная ответственность агентства по выдаче лицензий, которая вытекает из контракта, оговоренного с клиентом.

2. В случае неправильного написания данных чиновником, чиновник общественной администрации обязан исправить данные по требованию клиента. Или обычным орудием является регулярная процедура компенсации ущерба перед гражданским судом. **Клиент** обязан предъявить доказательства.
3. **Компенсационный** фонд для прямой компенсации ущерба, вынесенного введением ошибочных данных в земельный реестр, предусмотрен *Законом 2004 года относительно государственной регистрации реальных прав на недвижимую собственность и их ограничение*.

В таких условиях неэффективная система регистрации, ее общая дисфункция и неэффективность затрат могли бы создать многочисленные споры вокруг недвижимой собственности.

Рекомендации:

Абсолютный приоритет – обеспечить финансовую поддержку для введения вторичного толковательного законодательства (инструкции, директивы), чтобы обеспечить ввод Закона 2004 года относительно государственной регистрации реальных прав на недвижимую собственность и их ограничение.

Этот закон обеспечивает четкую и эффективную систему земельной регистрации и следит за передачей и ограничениями на окончание действия документов, подтверждающих право собственности с помощью унифицированной и упрощенной процедуры.

В случае нехватки бюджетных средств следует рассмотреть возможность получения международных ссуд на благоприятных условиях. Согласно информации из Государственной службы кадастра, правительство Украины заключило и ратифицировало соглашение с Международным банком реконструкции и развития на ссуду на развитие цифрового кадастра в количестве 250 М долларов США. Однако, расходы не были подсчитаны как на уровне АРК, так и на уровне украинского государства. Соответственно, эта ссуда не действительна.

Институциональным учреждениям Украины по управлению землей следует осознавать крайнюю необходимость введения Закона 2004 года относительно государственной регистрации реальных прав на недвижимую собственность и их ограничений, так как это необходимое условие для создания современной, доступной и прозрачной системы государственной регистрации притязаний и прав на недвижимую собственность.

Принимая во внимание все обстоятельства нынешней системы регистрации недвижимой собственности в Украине *current*, можно высказать разумные сомнения относительно подчинения процесса цифровой регистрации политической власти. Нежелание политических организаций адекватно финансировать цифровую регистрацию кадастра, даже когда гарантируются фонды из международных ссуд, является, возможно результатом желания сохранить нынешнее отсутствие прозрачности и избежать выявления настоящих владельцев определенных земельных наделов, выделенных с помощью сомнительных и непрозрачных административных процедур, разъясненных в первой части этого отчета.

Создание централизованной, государственной системы регистрации недвижимой собственности, возможно, потребовало бы десятилетие, но, если бы ее завершили, она бы принесла значительную долгосрочную пользу (прозрачность, доступность и эффективность затрат) для граждан Украины.

Формальная и неформальная земельная регистрация

Неформальная земельная регистрация не является практикой в Украине. Вкратце, можно было бы выделить две различные (обе встречаются нечасто).

Во времена советской эры действовали очень строгие ограничительные меры на свободу передвижения. Эти меры были, конечно, еще более строгими для “особых” групп, таких как РДЛ. В течение того периода имели место определенные (очень ограниченные) случаи неформальной регистрации домов.

Как известно, во времена бывшего СССР была отличительная разница между земельными наделами и домами: земельные наделы всегда считались государственной собственностью.

До 1989 года, когда действовали очень строгие меры по контролю за ограничением передвижения РДЛ, ряд РДЛ, желая поселиться на любой прибрежной территории в Крыму, пытались избежать тех очень строгих мер по контролю (контроль за проживанием, обязательное одобрение полицейских органов касательно любого изменения проживания и так далее). Чтобы избежать раскрытия, они начали возводить дома без необходимых разрешений. Соответственно, после завершения строительства домов, они никогда формально не регистрировали их в соответствующих государственных службах.

Когда государственные органы СССР обнаружили такие нелегальные сооружения и незарегистрированные дома, что было не сложно, памятуя о строгом внутреннем контроле в бывшем советском государстве, во многих случаях эти дома разрушались. Представители РДЛ сообщили о нескольких сотнях таких случаев.

Многие последние случаи не относятся к незаконным сделкам, но, вместо этого, их можно считать спекулятивными соглашениями, заключенными для снижения стоимости дома, чтобы избежать уплаты налогов.

До того, как в 2001 году вступил в силу Земельный кодекс, было возможно использовать земельный надел вокруг частных домов (земельный надел, сад) под названием “прав на использование”.

Во многих случаях имело место спекулятивное соглашение между покупателем и продавцом.

Поэтому покупатель и продавец добровольно снижали стоимость дома (в то время БТИ имело критерии оценки, унаследованные от СССР, и было относительно легко в случае дома с реальной стоимостью в 50 000 долларов США снизить цену на него до 15,000 долларов США).

После формализации сделки через обычную процедуру регистрации, у нового владельца была возможность расширения его/ее формулировки “право использовать” земельный надел и включить дом на земле также, таким образом заявляя полное владение. Другая возможность состояла в том, чтобы сдавать надел в аренду кому-либо еще. После покупки дома новый владелец имел преимущественное право на покупку сопутствующий земельный надел.

В таких случаях бывший и новый владельцы соглашались, что бывший владелец получит сумму «черными» наличными деньгами, что почти равнялось действительной экономической стоимости оставшегося земельного надела.

Эта практика была особенно популярной на территориях южного берега Крыма, где стоимость земельного надела, на котором были расположены дома, была в несколько раз выше, чем стоимость одного дома.

Инспекция ГКЗР (Инспекция РКЗР в АРК)

Как видно из таблицы ГКЗР, один из основных видов деятельности ГКЗР – это проведение земельной инспекции.

Институциональный мандат Службы инспекции осуществляет контроль за использованием земли и контроль всех видов защиты, за исключением экологической защиты земли (который относится к министерству экологии).

Экспертиза Службы инспекции касается только земли (строительство, например, контролируется Министерством архитектуры). В случае выделения земли, инспектора ответственны за проведение технической оценки и определения статуса земли.

Службы инспекции уполномочена делать письменные запросы согласно *Закону об административных процедурах*, чтобы остановить якобы имеющие место нарушения закона и расследовать существовавшую предыдущую ситуацию, в случае если доказано нарушение закона по использованию земли.

Иначе, Служба инспекции могла бы послать жалобу в Генеральную прокуратуру.

Однако, в настоящее время, на данное институциональное учреждение влияют несколько ограничений, которые не позволяют ей эффективно выполнять эту задачу.

Нехватка бюджетных средств

Все доступные финансовые фонды тратятся исключительно на зарплату служащим (средняя зарплата - 500 грн. (100 долларов США)). Нет капиталовложений в техническое оборудование (даже начальник Земельной инспекции АРК не имеет персональный компьютер в своем рабочем кабинете).

Постоянная нехватка бюджетных средств не позволяет регулярно производить инспекционную деятельность, так как инспектора не имеют даже минимума наиболее необходимого технического оборудования, такого как машины для инспекционных поездок.

Поэтому они вынуждены оплачивать дорожные расходы со своего кармана.

Это огромное ограничение для выполнения эффективной инспекционной работы. В таких условиях инспектора не могут её выполнять. Они вынуждены оставаться в офисе, почти исключительно разбирая заявки от граждан о нарушении законодательства по использованию земли и пытаюсь определить самые серьезные якобы имевшие место нарушения закона. В таких условиях большое количество нарушений землепользования остаются неопределенными и непроанализированными.

Рассматривая доступные финансовые и человеческие ресурсы и институциональный мандат, который, как ожидается, они должны выполнять, спрос и ресурсы, несомненно, непропорциональны.

Нехватка персонала

С существующими ресурсами невозможно выполнять институциональный мандат.

В настоящее время работает 32 земельных инспектора в АРК, один на каждый район и два на определенных территориях как Южный берег Крыма. Существующие человеческие ресурсы, делегированные для выполнения задач, почти смехотворны: в Симферопольском районе имеется **2 инспектора на 64,000 землепользователя**. В таких условиях невозможно найти серьезный подход к ситуации. Это обоснованный и настоятельный вопрос, насколько полезно для государства поддерживать эту недоукомплектованную структуру с формально широким мандатом, которая не может эффективно выполнять свои функции.

Невозможность предпринимать превентивные действия

В случае якобы имевших место нарушений закона (например, в широко распространенных случаях административного выделения земли местными городскими/деревенскими советами) инспектор, согласно существующему законодательству, не уполномочен предпринимать каких-либо превентивных действий в отношении якобы имевшего место некорректного решения о выделении, сделанного советом.

Местная государственная администрация (Райгосадминистрация)

Районный государственный представитель (назначенный на уровне района) назначается и увольняется Президентом Украины (в АРК, та как это автономная республика, он/а предлагается властями АРК и одобряется Президентом Украины). В АРК 14 районов (497 в общем на Украине).

Государственный администратор (далее - представитель) несет ответственность за внедрение всех государственных программ на территории и ее социально-экономическое развитие, надзор за их внедрением и обеспечение эффективного использования природных, рабочих и финансовых ресурсов.

Государственный представитель назначается над территорией района, которая составляет территорию, не принадлежащую городам/деревням.

Районный совет представителей является органом для района и состоит из делегатов из городов/деревень, расположенных на территории района.

Основная задача государственного представителя в том, чтобы должным образом выполнялся *Закон Украины о государственном бюджете*. Поэтому государственный представитель предлагает бюджет, а задача районного совета - выполнять его.

Формально государственный представитель не имеет значительный институциональный мандат, но когда украинское государство одобряет специфические государственные программы, ему могут делегировать значительную власть и ответственность для ведения дел с районным советом. В таких случаях, государственный представитель несет ответственность за внедрение государственных программ, таких как надзор за выделенными государственными фондами, контроль процедурой тендера для внедрения программ и т.д.

Основная задача государственного представителя в том, чтобы вести надзор за управлением и развитием социально-экономических ресурсов повсеместно по

назначенной ему территории, включая социально важные строения, как школы, стадионы и т.д.

Конкретно государственный представитель берет на себя выполнение следующих задач по земельным отношениям:

- администрирование государственной земли
- участие в развитии и внедрении государственных и региональных (республиканских) программ землепользования и защиты земли
- координация управления землепользования и государственного контроля за землепользованием и защитой земли
- покупка земельных наделов для общественных нужд
- предложение по детализации и изменениям деревень, городов, районов, городских районов, а также городских границ
- контроль за использованием фондов, полученных в качестве компенсации за потери в сельскохозяйственном и лесном секторах после экспроприации
- координация деятельности местных властей по управлению земельными ресурсами.

В настоящее время в обязанности государственного представителя входит поддержка и координация окончания процесса, необходимого для изменения земельных сертификатов (земельных паев) граждан Украины в государственные акты, особенно для сельскохозяйственной земли. Согласно текущей динамике относительно перевода сертификатов в государственные акты, возможно, что такие процессы могли бы быть закончены если не к концу 2006 года, тогда, наверняка, в первой половине 2007 года.

Основное слабое место появилось из-за определенных неточных законодательных положений относительно масштаба деятельности и мандата по земельным отношениям государственного представителя. Согласно рамкам текущего законодательства, городской совет уполномочен выделять землю для городского строительства, но не ясно относительно полномочия представительных органов деревенского совета выделять землю для строительства в пределах своих границ. Так как законодательство четко не формулирует этот аспект, деревенский совет считает, что мандат включает выделение земли на строительство, в то время как государственный представитель считает, что это его/ее задача. На практике оба из них выделяют землю, что создает замешательство и правовую неопределенность.

Местные советы

Роль местных органов самоуправления (деревни/местные советы) в управлении землей, или лучше сказать “неуправлении” их институциональными ролями в выделении земли, уже, по большей части, объяснен в первой части этого отчета.

Цель этой части – показать основные недостатки в нынешнем законодательстве и политике, которые не позволяют местным советам развивать последовательную политику земельного управления.

Поэтому наиболее видимые препятствия в земельном управлении на уровне местных советов таковы:

➤ **Несовершенство законодательной базы**

Нынешний *Закон о местном самоуправлении* рассматривает как деревню, так и город как административные единицы одинакового положения. Применительно к некоторым местностям, однако, такая точка зрения является нелепой, например, город Алушта охватывает 120,000 жителей 600 гектарах, а деревня Семидворье имеет 700 жителей от 600 жителей, и поэтому им предоставлен тот же самый статус (оба расположены на привлекательном Южном берегу Крыма). Проблема в том, что деревня Семидворье маркировала свои границы раньше города Алушты. Прямой эффект этого в том, что обычное городское развитие города Алушты блокировалось окружающими деревнями, несмотря на спрос на многочисленные проекты, относящиеся к туризму. С другой стороны, деревни, несмотря на большое количество доступных наделов, не обладают развитой инфраструктурой, необходимой для привлечения серьезных инвесторов. Поэтому развитие на обеих территориях оказалось в тупике.

Данная ситуация вызвана длительной задержкой относительно *Закона об административно-территориальной реформе*, который 10 лет обсуждается в парламенте Украины и все еще не был принят.

Если общий принцип, содержащийся в этом законе, то есть что деревни на границах городов получают статус городского совета, принят, это могло бы быть хорошим способом стимулировать постепенное развитие городских территорий.

Есть одна проблема практического характера: пока ожидается принятие закона об административной территориальной реформе, деревни тем временем уже выделили земельные наделы (часто используя непрозрачные процедуры), расположенные на границах городов, физическим лицам. В таких условиях, когда закон примут в ближайшем будущем с новой административной схемой (деревни как районные единицы городов), это обернется огромными затратами для местных советов: у местных советов будут серьезные проблемы в выдаче компенсации “законным” владельцам земельных наделов, уже выделенных деревенскими советами, в случае экспроприации.

Помимо этого, городскому развитию в городах создаются помехи, потому что городские планы не действуют на многих территориях. Текущий процесс городского планирования и одобрения вовлекает слишком много институциональных учреждений (контролирующие, одобряющие, консультативные), что приводит к высоким затратам. Когда некоторые большие города завершили техническую часть проекта (то есть заказали и разработали планы в институтах городского планирования), институциональным учреждениям, ответственным за одобрение проекта, очень часто не хватает необходимой политической поддержки. Также широко распространены вымогательство и фаворитизм.

➤ **Устаревшая система земельных координат**

Система координат является секретной и практически недоступной для заинтересованных сторон. Лицензированные инспекционные агентства могут получить доступ только через сложные и бюрократические процедуры.

Ограниченность доступа к системе координат создает многочисленные проблемы в городском развитии.

Когда местным советам необходимо увеличить внешние границы, чтобы выделить урбанизированные наделы на строительство многоквартирных домов, они вынуждены нанимать лицензированные агентства, чтобы проверить координаты и

определить размер земельных наделов. Когда лицензированные агентства получают доступ к записям координат, они иногда обнаруживают, что местные земельные наделы на внешних границах принадлежат другим лицам и что городской совет не может выделить эту землю для строительства.

В таких случаях необходимо определить новые границы через дорогостоящие процедуры: законодательство Украины требует, по крайней мере 4 точки подтвержденных координат для каждого участка.

Другая проблема, которая берет свое начало в неопределенных местных границах, приводит к финансовым потерям для местных советов: когда земельный надел расположен на неопределенных границах между местными и государственными границами, он считается государственной собственностью и местный совет получает только 75 процентов с налога на его продажу; а в случае, если границы точно определены, любые сделки к недвижимостью в пределах местных границ приносят 100 процентов с налога на его продажу местному совету.

Несовершенство законов

Общая информация

Земельное законодательство все еще фрагментарно и содержится в различных, отдельных законах. Подсчитано, что помимо Земельного кодекса 2001 года, одиночные положения по регулированию земельных отношений состоят из еще других отдельных 20-40 законов.

Поэтому существует срочная необходимость собрать воедино это фрагментированное земельное законодательство. Существующий Земельный кодекс 2001 года можно было бы считать значительным улучшением регулирования земельных отношений по сравнению с Земельным кодексом 1993 года, но существующие многочисленные земельные вопросы требуют дополнительных усилий, чтобы соединить положения по земельному законодательству во всеобъемлющий, исправленный Земельный кодекс.

Вторая проблема относится к неточным нормам по земельным отношениям, которые содержатся в различных законах, которые противоречат друг другу. Еще одна проблема в том, что многие законы в этой сфере содержат неточную терминологию, что может “открыть двери” для различных интерпретаций мандата различными институциональными учреждениями по земельному управлению, что только ведет к спорам вокруг собственности.

Третий недостаток касается существующих расхождений между принятыми законами и их вторичными пояснительными нормами (внутренними директивами, инструкциями), которые должны обеспечивать практическое применение земельного законодательства. Такое вторичное законодательство часто содержит неточные и противоречивые нормы. Более того, эти вторичные нормы устарели, так как большинство из них были приняты в конце 80-х и начале 90-х и с тех пор не менялись.

Недостатки отдельных законов

Земельный кодекс 2001 года

Памятуя об общей тенденции местных советов предоставлять себе больше власти через “расширенное” толкование своих полномочий, следует помнить, определенные

неточные положения Земельного кодекса могли бы привести к различным интерпретациям в пользу местных властей.

Положение, содержащееся в статьях Ст. 118. Параграф 9 и Ст. 123. Параграф 6 о плане выделения земельных наделов, который будет “представлен на рассмотрение соответствующей государственной администрацией **или** (выделение добавлено) сельским советом, советом большого или малого города”. Эта норма могла бы разрешить создание параллельных органов (отделов городов/деревень) официальной системе государственных органов по земельным ресурсам.

Чтобы предотвратить такую практику, органам местного самоуправления следует позволить выражать только консультативные мнения, которые не являются обязательными для общественных органов по земельным ресурсам (то есть государственный представитель).

Рассматривая управление землей, находящейся в собственности сообщества, Земельный кодекс допускает неточности.

Согласно Статьям 8 и 10 Земельного кодекса 2001 года, местные и районные советы являются органами, ответственными за управление землей, находящейся в собственности сообщества (недвижимая собственность общественного интереса, такая как площади, улицы, переходы, пляжи, парки и т.д.). Но в Земельном кодексе нет положения относительно управления территориями соответствующими органами, и статья 83 Земельного кодекса относится только к исключению тех территорий, которые не могут быть переданы в частную собственность, но по их управлению нет никакой ссылки.

Статья 15 Земельного кодекса толкует мандат ГКЗР (Держкомзем). Функция Инспекционной службы в рамках ГКЗР как одного из самых важных подразделений этого институционального учреждения обсуждается в неточных терминах как орган, ответственный за “*осуществление государственного контроля за землепользованием и его защитой*”. Было бы полезно ввести необходимые изменения в эту статью, чтобы описать мандат этого подразделения более точно в соответствии с его (формально) широким мандатом.

Помимо этого, широко распространенная практика непрозрачного выделения земли муниципалитетами делают необходимостью введение изменений к Земельному кодексу Украины. Что касается запрещенного выделения земельных наделов на населенных территориях, все еще нет принятого генерального городского плана.

Закон о местном самоуправлении

Этот закон дал местным органам обширные полномочия, особенно в сфере регулирования земельных отношений. После принятия нового Земельного кодекса этот закон больше не соответствовал Земельному кодексу как основному закону, управляющему земельными отношениями.

Следовательно, нет упоминания о Верховном Совете АРК (Верховна Рада, парламент Крыма) в *Законе о местном самоуправлении*, который в настоящее время не способен выполнять какой-либо реальный надзор за органами местного самоуправления на территории АРК. Скорее Верховный Совет АРК строит свои отношения с органами местного самоуправления на договорной основе в соответствии со статьей 45 Конституции Автономной республики Крым (Делегирование полномочий). Эти недостатки привели в широко распространенному некорректному применению институциональной власти в земельных отношениях, что часто приводит к непрозрачному выделению земли деревенскими/городскими советами в Крыму.

Для улучшения существующей ситуации необходимо внести поправки в *Закон о местном самоуправлении*, добавив статью/главу, которая бы точно регулировала взаимоотношения органов местного самоуправления и Верховном Совете АРК. Такие поправки уполномочили бы Верховный Совет АРК производить эффективную корректировку в случае принятия сомнительных административных решений относительно земельных отношений со стороны местных властей, а также предоставили бы ему возможность аннулировать незаконные решения, принятые местными городскими/деревенскими советами относительно природных курортов и выделения земли.

Более того, чтобы избежать различных интерпретаций выданного мандата, необходимо рассмотреть вероятность отказа властям городского/деревенского совета в возможности осуществления государственного контроля за защитой земли и землепользованием как делегированного административного органа.

Необходимо уполномочить орган центральной инспекции, ГКЗР, и исключить местные власти из процесса земельной регистрации. Это предложение соответствовало бы провозглашенному созданию унифицированной и централизованной системы земельной регистрации в Украине. С этой целью необходимо внести поправки в Ст. 33 *Закона о местном самоуправлении*. Эта статья, часть которой относится к регулированию земельных отношений, должна полностью соответствовать Земельному кодексу как органичному закону в земельных отношениях.

Закон об уплате налога на землю

Принимая во внимание реалии Крыма и широко распространенную практику нерационального использования наиболее ценной недвижимой собственности на Южном берегу Крыма, определенные изменения и поправки к *Закону об уплате налога на землю* кажутся обязательными. Это в основном относится к Главе 5 (Освобождение от уплаты на землю) Статьи 12 этого закона, которая, освобождает от уплаты, среди прочих, санитарные и оздоровительные комплексы (санаторные здания).

Санаториев очень много в Крыму. Согласно доступным данным из РКЗР, в АРК в общем 649 санитарных и оздоровительных комплексных учреждений, занимающих площадь 3680 гектаров. В настоящее время, 75 медицинских и санитарных комплексов (12 процентов от общего количества жилья), которые занимают территорию в 1389 гектаров, или 38 процентов всей земли под санитарные комплексы, полностью освобождены от земельных налогов, что приводит к бюджетным потерям в размере приблизительно в 3 миллиона долларов США. Необходимо пересмотреть существующие привилегии в сфере земельного налогообложения.

Украинский проект **Закона об административно-территориальном устройстве** обсуждался в парламенте Украины в течение 10 лет и все еще не принят. Но почти все ораторы высказали беспокойств по поводу эффективности и рациональности существующего административно-территориального деления.

С целью обеспечения постепенного территориального развития между городами и близлежащими деревнями необходимо, чтобы деревням на границах городов предоставили статус городского района (будучи окраиной города). По нынешней системе и *Закону о местном самоуправлении* тот факт, что к городам и деревням относятся как к равным территориальным единицам, порождает многочисленные вопросы рационального использования бюджетного налогообложения и собственности.

Закон об ипотеке 2003 года вступил в силу и считается основным орудием для укрепления прав кредитора и стимулирования развития (все еще ограниченного) земельной аренды и, особенно, рынка кредитов для сельского хозяйства.

Однако, *Закон об ипотеке* все еще ограничен отсутствием толковательного законодательства, относящегося к его должному применению.

Вторичное законодательство, которое должно точно определять процедурные шаги для написания ограничения прав в земельном реестре, еще не было принято. Представители из Службы государственного земельного реестра подтвердили, что ввиду отсутствия вспомогательного законодательства для внедрения этого закона (техническая верификация, процедурные правила), они отказываются обеспечить информацию по запросам кредиторов для банковских ссуд.

Закон о размежевании земли государственной и общественной собственности

Этот закон пытается разрешить один из самых важных земельных вопросов в Украине – демаркацию границ государственной и общественной земли.

Необходимость определения границ между государственными и местными властями вызвана тем фактом, что почти на всех городских территориях местные власти (деревни/города) обладают наделами, которые принадлежат их местным советам, но также и государству. Точные границы не определены, и этот факт мог бы привести к нерациональному использованию или неправильному распоряжению земельными ресурсами.

Предусмотрено, что это задание будет выполнено в АРК в 2007 году, а по всей Украине - к 2012 году, но технические работы по размежеванию финансируются государственным и местным бюджетами.

Фактически, ни государственный, ни местный бюджеты не включают отдельные фонды на финансирование этих затрат, а это задерживает развитие более эффективного контроля за земельными ресурсами.

Этот закон ввел очень точные нормы (планы, графики) относительно выполнения технической работы по размежеванию границ, и в нем перечислены задачи всех вовлеченных исполнителей (местных советов, районных государственных администраций, РКЗР и т.д.). но завершение этой задачи в пределах определенного периода (с 2007 года по 2012 год) зависит исключительно от наличия средств в бюджете, фондов, которые в данный момент не гарантированы.

Органы, ответственные за урегулирование земельных споров

Кроме судов, Земельный кодекс (Статья 158) предусматривает **два органа** для урегулирования земельных споров: органы местной администрации (местные советы) и ГКЗР.

ГКЗР уполномочен улаживать земельные споры относительно границ земельных наделов вне населенных территорий и вводить ограничения на землепользование и аренду земли.

Органы местного самоуправления уполномочены улаживать споры в пределах населенных территорий что касается границ земельных наделов, которые находятся в собственности и используются физическими лицами. Они также ответственны за

надзор строгого соблюдения физическими лицами правил добрососедства, а также за споры, относящиеся к размежеванию районов в городах.

Однако, в земельных спорах Земельный кодекс утверждает, что **только суды** улаживают земельные споры, включающие вопросы **владения, использования и распоряжения** земельными наделами, принадлежащими физическим и юридическим лицам, а также споры, относящиеся к размежеванию территорий деревень, малых городов, больших городов, районов и областей.

В системе судов Украины²² можно наблюдать две различные тенденции касательно будущего развития судоустройства. Традиционно судебная система создавалась на территориальной основе (суды общей юрисдикции), а самая последняя тенденция - устанавливать специализированные суды.

“Закон Украины 2002 года о системе судов” установил, что система судов общей юрисдикции состоит из таких учреждений как:

- Местные суды;
- Апелляционные суды;
- Кассационный суд Украины;
- Специализированные суды высшей инстанции;
- Верховный суд Украины

Относительно недавней тенденции создавать специализированные суды, формирование уголовных, гражданских, финансовых и административных судов предусмотрено на первой стадии, а их вышестоящих судов – на второй. В данный момент только хозяйственный суд, который решает некоторые земельные вопросы, полностью функционирует.

Хозяйственные суды рассматривают споры, касающиеся хозяйственных отношений. Поэтому хозяйственный суд имеет мандат улаживать споры, относящиеся к хозяйственному использованию земли.

Но он не рассматривает дела, включающие физических лиц, а рассматривает только споры между юридическими лицами (предприятиями) или органами государственной администрации. Если одна из вовлеченных сторон в споре является физическим лицом, то это юрисдикция обычного территориального суда. Но дело подпадает под юрисдикцию хозяйственного суда, когда спор имеет место между двумя компаниями или институциональными органами.

В связи с последней тенденцией создавать специализированные суды это, возможно, хорошая идея рассмотреть **создание специального суда по земельным спорам**. В специфическом контексте Украины имеется, по крайней мере, две весомые причины для этого: существующие широко распространенные споры вокруг земли и собственности в Крыму и огромное потенциальное количество земельных споров в Украине в целом (Украина является большой сельскохозяйственной страной с 18 миллионами землевладельцев и арендаторов земли).

Текущее влияние исламского закона о земле

²² Конституция Украины (Статья 125) установила юридические рамки, базирующиеся на принципах территориальности и специализации.

Текущие законодательные рамки в Украине не содержат каких-либо религиозных отсылок к определению земельных отношений. Конституция Украины (Ст. 41) гарантирует **каждому** право владеть, использовать и распоряжаться его или ее собственностью и результатами его или ее интеллектуальной и творческой деятельности.

Конституция гарантирует неприкосновенность частной собственности и запрещает незаконное лишение собственности. Право на частную собственность получается процедурой, определенной законом.

Конституция Украины (Ст. 24) уточняет, что все граждане Украины имеют равные конституционные права и свободы перед законом. Она четко запрещает **привилегии** или **ограничения**, основанные на расовой принадлежности, цвете кожи, политических, **религиозных** или других верованиях, по полу, этническому и социальному происхождению, имущественному статусу, месту проживания, лингвистическим и прочим характеристикам.

Помимо этого, все основные составляющие законодательства относительно определения прав собственности, такие как Гражданский кодекс, Земельный кодекс и Семейный кодекс не содержат каких-либо специфических отсылок к определенным религиозным группам. Поэтому, согласно нынешнему законодательству Украины, не существует влияния исламских земельных законов.

Влияние исламских правил в контексте крымско-татарского сообщества как традиционного закона является ограниченным. Крымско-татарское сообщество практикует очень умеренную форму ислама, подобную форме ислама турков, где умеренные исламские религиозные обычаи сосуществуют с секуляризированными государственными правилами.

Нельзя не придать значение тому факту, что, согласно определенным отчетам, около 30 процентов крымско-татарского населения живет в смешанных браках с представителями другими этнических групп.

Обычно традиционное влияние исламских правил на крымско-татарское сообщество отсутствует. Например, женщины и дочери не носят чадру или паранджу.

Даже по традиционным крымско-татарским правилам, жена крымского татарина была защищена в земельных отношениях,²³ и земля была частью ее приданого, и в случае развода женщина получала часть своей земли.

Есть и социальное влияние репатриации. Большинство членов татарского сообщества происходят из относительно зажиточных семей и являются профессиональными людьми, но они не могут жить на том уровне, который они получили в государствах Центральной Азии до возвращения в Крым.²⁴ Уровень безработицы среди татар очень высок, около 60 процентов. Особенно это касается женщин; некоторые из них занимали относительно приемлемое социальное положение (доктора, ученые и т.д.), но после репатриации они лишились работы.

²³ Выводы, основанные на интервью, проведенном с госпожой Махмутовой Екатериной, представителем Юридической службы для татарских женщин “ЛИГА”.

²⁴ 13-01-2005; копия дискуссии по репатриации и интеграции татар Крыма в Совете Европы, Комитете по миграции, беженцам и демографии.

Гражданское законодательство Украины, что касается собственности, с большим уважением относится к наследованию, собственности супругов в течение брака. В семейных отношениях, касающихся собственности, согласно принципу равноправия, у супругов есть равные права на собственность. В случае развода части собственности партнеров равны.

Невыгодная позиция женщин в земельных отношениях могла бы быть результатом не изначально правовых неточностей, а скорее того факта, что большинство женщин остаются осведомленными относительно их прав на собственность. (Есть зафиксированные случаи, в которых оба супруга были совладельцами земельных сертификатов, но после того, как надо было покинуть дом, женщина не знала, что у нее было право на 50 процентов выделенных земельных наделов, и что на ее распоряжение этими участками не зависело от воли ее бывшего мужа.)

Международные проекты сотрудничества, относящиеся к земельным вопросам в Крыму/Украине

В настоящее время имеется только два существующих проекта, связанных с землей и содействием РДЛ в Крыму. Они таковы:

- TICA – Турецкое агентство по международному сотрудничеству
- USAID Агентство США по международному развитию

TICA

Турецкое агентство по международному сотрудничеству присутствует в Крыму с 1997 года и вовлечено в два вида сотрудничества: TICA выделяет фонды офису UNDP в Крыму, а также внедряет свои собственные проекты сотрудничества. Ранее основные сложности TICA были связаны с отсутствием регуляционного механизма международного сотрудничества, что, до 2002 года, было основным препятствием для осуществления профессиональной деятельности (проблемы с регистрацией, оплата таможенных пошлин на ввозимые материалы и т.д.).

После 2002 года TICA внедрила 8 различных проектов и, как ожидается, к 2006 году они завершатся. Эти проекты касаются строительства домов или вклад в строительство домов для РДЛ. Подсчитанные затраты составляют около 5,5,-6 М долларов США. Благодаря этому проекту по строительству домов 825 семей извлекли пользу, а приблизительно 100 домов были завершены с помощью TICA. Этот проект по строительству домов организован таким образом, что эксперты TICA оценивают каждый отдельный случай и подсчитывают стоимость строительства. После этого привозятся строительные материалы и предлагается технический надзор.

Во втором периоде, с 2006 по 2008 год, проекты TICA будут ориентированы на внедрение образовательных проектов, включающих строительство и меблировку 20 школ.

TICA также участвует в проекте UNDP по снабжению водой двух районов, в которых находятся 2,000 бенефициаров.

Проект USAID по поддержке оформления госактов, дающих право собственности на землю в Украине-ULTI

Процесс приватизации земли имеет целью содействие гражданам Украины в преобразовании земельных сертификатов в государственные акты.

Так как выдача государственного акта включает множество различных стадий, USAID помогает получить правовое содействие и техническую поддержку гражданам Украины получить государственные акты. Второе является самой ощутимой прямой поддержкой, которая состоит из проведения земельных осмотров, необходимых для получения доказательства владения.

ULTI выбирает частные компании по земельным осмотрам через процедуру тендера и подписывают с ними контракт.

Частные компании по земельным осмотрам организуют всю техническую работу (выезды на места, сбор данных по земле, информация о качестве земли и оценка земельных участков).

Самая важная техническая работа касается геодезического осмотра для деления границ. Основное препятствие на этой стадии – это устаревшая государственная система координат.

В текущем официальном использовании находится система 1:1,000 000, датируемая 1942 годом. Координаты все еще считаются “секретом”, а для доступа к детальным картам необходимо получить специальное разрешение от геодезических властей, что значительно замедляет процесс земельного осмотра. Второе препятствие является техническим: согласно законодательству Украины деление границ требует подтверждения, по крайней мере, из четырех координат, что дорого (около 20 долларов США). Только в последнее время компании по земельным осмотрам начали использовать современные системы GPS, которые измеряют земельные наделы из центра к границам, а это в три раза дешевле.

Проект ULTI помогает гражданам Украины выполнять технический осмотр бесплатно и без предпосылки получения государственного акта. Для того, чтобы быть эффективным по затратам проект ULTI оценивает границы земли и подготавливает план-карту участка для целых поселков и деревень, уточняя координаты и кадастровые номера.

После выполнения технической стадии персонал ULTI предлагает правовое содействие гражданам Украины в помощи формального получения государственных актов.

Пока ULTI помог более чем 1 миллиону граждан Украины получить государственные акты на сельскохозяйственные участки и 15,547 государственных актов на несельскохозяйственные земельные наделы.

В АРК проект ULTI имеет очень ограниченное присутствие. Он начал свою работу только в конце 2005 года и присутствует только в двух районах (Бахчисарайском и Белогорском). Его цель – содействовать гражданам АРК в преобразовании 10,000 сельскохозяйственных и несельскохозяйственных земельных паев в государственные акты на первой стадии.

Другие земельные проекты в Украине

Всемирный банк

Всемирный банк предоставил заем в 195.13 М долларов США на проект *выдачи документов, дающих право собственности на землю в сельской местности и развитие кадастра* в Украине. Этот проект поддерживает приватизацию сельскохозяйственного сектора через техническую поддержку границ бывших коллективных хозяйств.

Приоритетом является проведение земельного осмотра, регистрация демаркации земельных участков, чтобы помочь держателям земельных паев преобразовать свои земельные сертификаты в государственные акты.

Более того, этот проект поддерживает легальную регистрацию, цифровой кадастр документов, дающих право собственности на землю, и современную политику земельного планирования местной власти.

ГКЗР подготовил проект и является единственным институциональным учреждением, ответственным за его внедрение. Проект состоит из следующих частей:

Развитие кадастровой системы

Спланирован, чтобы поддержать создание унифицированной, централизованной государственной кадастровой системы и развитие системы регистрации документов, дающих право собственности на землю (эта часть отчета объясняет подробно государственный кадастровый статус и его будущее развитие).

Работы по земельным осмотрам

Подобно проекту ULTI, эта часть проекта имеет целью помочь физическим лицам, большей частью держателям земельных паев в сельской местности, провести земельные осмотры бесплатно и получить государственные акты.

Этот проект также предусматривает *Институциональное развитие и правовую реформу*, цель которой помочь ГКЗР в современном планировании землепользования для рыночной экономики.

Часть *Услуги по реструктуризации коллективных хозяйств* обеспечивает консультативные услуги по правам и обязанностям новым или потенциальным землевладельцам в изменившихся условиях сельскохозяйственной рыночной экономики.

Этот проект также включает *подготовку* адвокатов, консультантов и инспекторов, вовлеченных в процесс Реформы кадастра и работу по земельным осмотрам.

Проект ТАСИС

ЕС финансировал Программу технической помощи Содружеству независимых государств (ТАСИС) и также предоставил пилотный проект (1996-1999 годы) для поддержки развития системы регистрации земли. Цель проекта была создать приемлемые правовые, институциональные и технические условия для современной, прозрачной и эффективной по затратам системы регистрации земли.

Проект внедрялся агентствами по земельным осмотрам из Бельгии, Дании и Швеции.

СИДА: Канадское международное агентство по развитию

Два года (1994-1996) проектов технической помощи, под руководством СИДА, имели целью поделиться знаниями и опытом Канады по системе регистрации земли.

Составной частью проекта было учреждение современного геодезического центра на уровне области.

Подобно другим проектам, упомянутым в этой части, проект СИДА также пытался развить специфические рабочие модели по регистрации земли для малых географических территорий.

Этот проект провел земельную инвентаризацию более чем 20,000 земельных участков. Техническую работу по земельной описи выполнила канадская компания УМА Инджиниринг Кампани.

Украинско-шведские пилотные проекты по развитию системы земельной регистрации

В рамках украинско-шведского международного технического содействия много малых пилотных проектов были созданы, чтобы поддержать процесс земельной реформы.

Эти проекты имели ту же цель, что и проекты ULTI, Всемирного банка и СИДА, которые все были направлены на поддержку процесса приватизации земли, в основном в сельскохозяйственном секторе, через выполнение земельных осмотров бесплатно и поддержку систем регистрации.

Первый пилотный проект, the “Создание прототипа системы регистрации земли”, был внедрен в ряде ограниченных географических территорий, особенно в Киевской области. В проекте участвовали Управление геодезии, картографии и кадастра Украины, а также соответствующие институциональные учреждения Швеции. Цель проекта была сопровождать и помогать деревенским жителям на всех стадиях процесса приватизации земли (осмотр, регистрация и получение государственного акта), в течение которого было выдано 1000 государственных актов.

Далее, следующие малые пилотные проекты в сфере земельной реформы были внедрены:

- *“Развитие кадастровой и земельно-информационной систем в Украине”* (1997-1998 годы) был организован для поддержки правительства в развитии хорошо налаженной системы земельной регистрации и картографии.

- *“Эффективный сбор данных и процесс регистрации в поддержку развития системы регистрации недвижимости и документов, подтверждающих право собственности, в Украине”* (1998-2000 годы), цель которых была передать ноу-хау методов и практики сбора данных организовать централизованную систему регистрации документов, подтверждающих право собственности.

- *“Создание условий для внедрения государственной спутниковой системы”*. Этот проект (2000-2002 годы) имел целью создание основы для эффективных правовых рамок через инфраструктуру государственной спутниковой системы, которая сочетает в себе внедрение новых методов оценки земли и налогообложения коллективных хозяйств.

Вывод

Можно выделить разные активные подходы некоторых международных агентств, которые пытаются помочь правительству Украины достичь целей земельной реформы

и их вклад заметен. Многие международные агентства концентрировали свою деятельность на процессе приватизации земли, выполняя техническую часть и помогая гражданам Украины получить государственные акты бесплатно.

Однако, почти все агентства, будучи ограниченными затратами по проектам, фокусировали свою деятельность, в основном, на малых географических территориях (пилотные проекты), что не является адекватной реакцией на создание основы эффективной системы управления землей на государственном уровне Украины.

Принимая во внимание специфические земельные вопросы в Украине и Крыму, было бы необходимым определить и финансировать приоритеты на государственном уровне. Таковыми являются:

- создание современной, цифровой системы регистрации земли (земельный кадастр)
- выполнить цифровую земельную инвентаризацию

Поэтому следует считать приоритетным финансовое и техническое содействие в эффективном управлении со стороны мировых институциональных учреждений, таких как Всемирный банк и подобных проектов международного банка развития (EBRD).