

Підтримку надає:



Федеральне міністерство  
продовольства і  
сільського господарства

на підставі рішення  
Німецького Бундестагу



Німецько-український  
агрополітичний діалог

Випуск № 01/2021

при Національній асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України 

## ОГЛЯД АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ

### Нове законодавство щодо зміцнення місцевого самоврядування в Україні – можливості розвитку сільського господарства

#### Автори

Фолькер Засе, АПД  
Марія Ярошко, АПД  
Катя Деллс, Фаховий діалог  
із земельних питань АПД

Виконавці

Виконавець: Фаховий діалог із земельних питань



Контакти:  
АПД Україна  
вул. Рейтарська 29-6, 01030 Київ  
info@apd-ukraine.de  
www.apd-ukraine.de

**Сучасна ґрунтова реформа територіально-адміністративного устрою в Україні передбачає не тільки збільшення районів майже без змін в їхніх повноваженнях, але й злиття громад та невеликих сіл в територіальні громади (ТГ). Водночас ТГ передаються нові завдання, наприклад, щодо планування землекористування, державне майно, в тому числі землі сільськогосподарського призначення.**

**З одного боку, це створює абсолютно нові можливості для самоврядування на місцевому рівні, особливо щодо розвитку сільського господарства. З іншого боку, перед співробітниками нових органів управління постають значні виклики, у подоланні яких може стати у пригоді досвід Німеччини.**

**У цьому зв'язку у Верховній Раді України має відбутися друге читання важливого законопроекту (№ 2194). Ухвалення цього законопроекту є суттєвим елементом розпочатої Урядом реформи, важливою передумовою як для подальшого розвитку процесу децентралізації, так і формування прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення, яке зробить вагомий внесок у подальше покращення конкурентоспроможності українського сільського господарства.**

### **1. Вихідна ситуація**

Починаючи з 01.01.2002 року, коли набув чинності актуальний Земельний кодекс України, органи місцевого самоврядування були позбавлені права самостійно управляти землями сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів. Досі такий порядок ускладнював формування матеріальної бази для розвитку громад. Крім цього, гострий дефіцит інформації, зокрема

геопросторових даних, даних про межі громад, облік яких ведеться Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру, призводить до юридичних суперечок між органами місцевого самоврядування.

Згідно із Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» контрольні функції у сфері управління землями дотепер виконувалися двома центральними відомствами: у сфері сільського господарства – Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру, а у сфері охорони довкілля – Державною екологічною інспекцією України. Розподіл схожих повноважень між двома центральними відомствами призводив в останні роки до неефективного управління землями.

Розпочата децентралізація у сфері управління землями, зокрема передача земель сільськогосподарського призначення державної власності до новостворених ТГ, що є складовою комплексного процесу реформування регіонального управління й передбаченої лібералізації ринку земель сільськогосподарського призначення, має сприяти покращенню бізнес-клімату в Україні, зменшити завдання шкоди сільському господарству та скоротити рівень корупції в державному управлінні в цій галузі.<sup>1</sup>

Дотепер процес передачі земель сільськогосподарського призначення відбувався на підставі Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.01.2018 (№ 60-р) та Указу Президента України (№ 449) від 15 жовтня 2020 року. Більшість технічних кадастрових деталей, зокрема, права доступу й геопросторові дані, наразі залишаються недостатньо визначеними, що суттєво ускладнює можливості ТГ розпоряджатися землями. До цих пір немає комплексних законодавчих засад для передачі земель

<sup>1</sup> Пояснювальна записка до законопроекту № 2194, див. на сайті Верховної Ради України за наступним посиланням: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=66970](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=66970)

сільськогосподарського призначення у власність ТГ.

У зв'язку з цим 01.10.2019 року депутати фракції «Слуга народу» внесли на розгляд Верховної Ради законопроект № 2194. Законопроект нараховує понад 100 сторінок. Він пройшов широке обговорення в Комітеті Верховної Ради з питань аграрної та земельної політики, а на початку лютого 2021 року його було підготовано для другого читання.

Ключовим пунктом законопроекту є врегулювання на законодавчому рівні процесу передачі земельних ділянок за межами населених пунктів, які перебувають у державній власності (за винятком земель, які необхідні державі для виконання власних завдань), у власність новостворених ТГ.

Завдяки тривалій дерегуляції має відбутися реформування системи управління у сфері земельних відносин й усунення неефективних обмежень економічної діяльності. Це дозволить спростити доступ населення й бізнесу до земельних ресурсів та скасувати непотрібні дозвільні процедури.<sup>2</sup>

Законопроект має закріпити за ТГ ширші повноваження, що дозволить їм отримати право розпоряджатися переданими земельними ділянками й здійснювати управління землями на своїй території. Таким чином, ТГ отримають право змінювати цільове призначення приватних земельних ділянок, затверджувати детальні плани просторового планування та розвитку за межами населених пунктів (тимчасове регулювання до набуття чинності нового закону щодо просторового планування) і здійснювати (частковий) контроль за належним землекористуванням.<sup>3</sup>

Чіткий розподіл функцій центрального управління дозволить досягти більшої ефективності при здійсненні контролю за охороною земель та належним використанням земельних ресурсів.

Крім цього, законопроект регулює прозорий, публічний доступ до геопросторової документації по земельних ділянках і передбачає безперешкодний доступ до даних із державних, галузевих та відомчих кадастрів (реєстрів) для розробників землевпорядної документації. Останнє надає можливість ТГ проводити інвентаризацію земель, які знаходяться на території громади.

Наступною ключовою складовою законопроекту є заплановане впровадження земельного моніторингу по всій Україні на підставі інформації із Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (поземельна книга), включно із оприлюдненням результатів. Після відкриття ринку землі це дозволить здійснювати відкритий моніторинг розвитку структур власності та володіння землями сільськогосподарського призначення, а також контроль за переходом ділянок з державної власності до комунальної власності.

## **2. Німецький досвід в галузі комунального управління землями**

Після Возз'єднання Німеччини у 1990 році у Східній Німеччині виникла необхідність реорганізації відносин власності, яка також стосувалася сільськогосподарських земель. Землі, які колись перебували у народній власності, поверталися попереднім власникам, приватизувалися<sup>4</sup> або закріплювалися за адміністративно-територіальними одиницями.

<sup>2</sup> Див. також: Пояснювальна записка до законопроекту № 2194 на сайті Верховної Ради України за посиланням [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=66970](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=66970).

<sup>3</sup> Стосовно земель, переданих у власність ТГ, це фактично означає здійснення контролю самими громадами. Із законопроекту не є зрозумілим, чи продовжуватиме обласні або державні відомства здійснювати контрольні функції над громадами, тому з метою уникнення перехреснення повноважень в подальшому, слід було б чітко прописати цей пункт в підзаконних актах.

<sup>4</sup> В даному випадку приватизація, як правило, означає купівлю, тут не йдеться про безоплатну передачу у власність на зразок того, як це відбувається в Україні.

Ця реорганізація відбувалася на підставі Закону про передачу майна й передбачала, по-перше, повернення у власність громад колишньої комунальної власності, у тому числі і земель сільськогосподарського призначення. По-друге, закріплення сільськогосподарських земель за громадами було можливим у тому випадку, якщо вони могли довести, що ці землі необхідні їм для виконання власних завдань щодо самоврядування.

Подібно до цілей законопроекту № 2194 в Україні, в Німеччині надання земель і майна громадам мало створити умови для функціонування місцевого самоврядування та сприяти їхньому самостійному розвитку. За часів НДР завдання комунального управління в сільській місцевості часто виконувалися сільськогосподарськими виробничими кооперативами або народними підприємствами, які утворювали економічний центр сільських поселень, але після ліквідації або реорганізації кооперативів і державних підприємств у приватні товариства ці повноваження мали взяти на себе громади.

Якщо у Західній Німеччині адміністративно-територіальну реформу було впроваджено вже в 70-х роках і з тих часів відбувалися лише незначні зміни, то у Східній Німеччині цей процес розпочався в 90-х роках після Возз'єднання Німеччини. Отже, у східних федеральних землях було суттєво скорочено кількість громад й округів.<sup>5</sup> Через тривалу структурну слабкість та спричинене цим скрутне фінансове становище багатьох місцевих бюджетів з 2007 року у деяких східних федеральних землях почали впроваджуватися додаткові адміністративно-територіальні реформи. В цілому, відбулося суттєве скорочення кількості громад і округів, як це мало місце майже сорок років тому у Західній Німеччині.

Під час розгляду завдань самоврядування, які громади зобов'язані виконувати за законом, наприклад, утилізація стічних вод і відходів, управління надзвичайними ситуаціями, спорудження кладовищ, будівництво й утримання дитячих садочків, мереж енергота водопостачання, простежується чіткий зв'язок із необхідністю забезпечення громад землями. До цього належать також численні добровільні адміністративні завдання, як то залучення промислових підприємств, спорудження транспортних шляхів, будівництво спортивних закладів тощо, для яких також необхідно передбачити земельні ділянки.

Сукупних даних про комунальну власність на сільськогосподарські землі в Німеччині у формі комплексної статистики в наявності немає. Однак можна виходити із того, що забезпечення громад землями є радше незначним. Загалом частка земель у публічній власності, включно із сільськогосподарськими землями, є малою порівняно з Україною, де значні масиви сільськогосподарських земель перебувають у державній власності. В Німеччині дотримуються принципу ринкової економіки, згідно з яким вважається, що ефективно управління майновими цінностями краще забезпечується приватним сектором економіки.

Однак у зв'язку із збільшенням конфліктів інтересів у землекористуванні, наприклад, між потребами охорони навколишнього середовища й цілями економічного розвитку, а також зростанням конкурентної боротьби за сільськогосподарські землі на передній план дедалі більше виходить створення резервів державних і муніципальних сільськогосподарських земель, що дозволить запобігти конфліктам і досягнути компромісів у реалізації, наприклад, інфраструктурних

<sup>5</sup> Аналогічна ситуація спостерігається і в Україні, де кількість районів і громад суттєво скоротилась внаслідок адміністративно-територіальної реформи. Наприклад, кількість районів зменшилася з 490 до 119. У рамках реформи децентралізації також відбулася передача певних повноважень районних адміністрацій до рівня ТГ.

заходів або комунального житлового будівництва.

### **3. Можливості дій для України**

У світлі вищеописаного досвіду Німеччини прийняття законопроекту № 2194 та його реалізація вбачається важливим кроком у рамках подальшої децентралізації та зміцнення місцевого самоврядування в Україні. Завдяки цьому закону ТГ отримають право розпоряджатися землями сільськогосподарського призначення із колишньої власності української держави, які вже були їм передані або ще мають бути передані.

Передбачуване забезпечення громад землями сільськогосподарського призначення дозволить їм краще виконувати власні завдання самоврядування та створить можливості для отримання надходжень в муніципальний бюджет завдяки ефективному управлінню. Оскільки громади, крім цього, отримають право здійснювати планування своєї території, вони будуть уповноважені розробляти цілісні концепції розвитку своїх територій. При цьому слід також адекватно врахувати потреби сільського господарства через його значну частку в загальному економічному потенціалі більшості ТГ.

Проте отримання повноважень ТГ пов'язано також із ризиками. З метою запобігання корупції комунальне управління землями повинно ґрунтуватися на прозорих процедурах, які можна перевірити, та процесах громадської участі у прийнятті рішень. Нові можливості для цього також створює дигіталізація адміністративних процесів.

Окрім цього існують і інші виклики. Наприклад, додаткові витрати на проведення інвентаризації земель. Розробка так званих генеральних планів території громади потребує ресурсів для реалізації складних процесів планування та високої фахової компетенції у плануванні. Для управління

землями у власності громади потрібні кваліфіковані фахівці й відповідне фінансове забезпечення.

На рівні Уряду виникають наступні можливості дій:

Ухвалення законопроекту № 2194 і його подальша імплементація потребують, поміж іншим, розроблення відповідних підзаконних актів. При цьому слід інтенсивніше використовувати підходи із залученням громадськості, зокрема, представників певних груп інтересів, тобто об'єднання ТГ, щоб завдяки цьому підсилити визнання реформ громадськістю та забезпечити їхній сталий розвиток.

Передача до ТГ земель сільськогосподарського призначення, включно з геопросторовими даними, має продовжуватися та завершитися якомога швидше. Задля впровадження широкомасштабного, прозорого земельного моніторингу, передбаченого у законопроекті № 2194 необхідно вести регулярний облік відповідних достовірних статистичних вихідних даних по земельних ділянках (стан і зміни структури земель сільськогосподарського призначення по власникам, розпорядникам або користувачам), здійснювати їхнє автоматичне оцінювання та забезпечувати до них вільний доступ, за що може відповідати, наприклад, Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру.

Потрібні чіткі, прозорі та партисипативні процедури, які б забезпечили розмежування земель між ТГ і земель, які необхідні державі для виконання власних завдань, і дозволили б максимально скоротити юридичні процедури. Для забезпечення ефективності реформи управління землями в подальшому вбачається за потрібне проведення навчання представників ТГ з питань управління землями, у тому числі орендного права.

Для ТГ можна сформулювати наступні можливості дій:

Проактивне планування та проведення інвентаризації земель убачається одним із найбільш термінових завдань для ТГ. Крім цього, особливого значення сьогодні набувають такі завдання, як прозора розробка довгострокових стратегій, концепцій спеціального користування для екологічно цінних земель, а також створення бази даних наявних земель (наприклад, які надаються лише в короткострокову оренду, для компенсаційних заходів в рамках інфраструктурних проектів) та інтенсивний контроль за використанням й охороною земель в рамках отриманих повноважень.

Для виконання цих завдань ТГ повинні створити відповідні потужності або набути необхідних для цього ресурсів. В даному випадку могли б стати у пригоді уніфіковані комплекси програмного забезпечення, які розробляються або підтримуються Урядом. Такі рішення могли б спростити централізований облік статистичних даних із сільського розвитку й разом з цим прийняття рішень у сфері аграрної та земельної політики Урядом України.

Що стосується управління землями в комунальній власності, ключовим завданням для ТГ постає чітке визначення цілей, які мають бути досягнені результати передачі земель. Завдяки передачі земель сільськогосподарського призначення у короткострокову оренду ТГ можуть утримувати вільний простір для своїх дій. При цьому основна увага може зосереджуватися, наприклад, на сприянні, сільськогосподарським сімейним підприємствам, розташованим на території ТГ, з метою покращення місцевого економічного розвитку та одночасного створення перспектив заробітку для місцевого населення. Передумовою для сприйняття таких рішень населенням громади є передача в оренду земель на підставі визначених цілей

та конкретних критеріїв передачі оренди, що забезпечить прозорість процесу й можливість його перевірки.

*Ця публікація була здійснена за підтримки Німецько-українського агрополітичного діалогу (АГД). Будь-які точки зору і результати, висновки, пропозиції та рекомендації, зазначені в ній, належать авторам і не обов'язково відповідають поглядам АГД в цілому.*