

При Інституті економічних досліджень та політичних консультацій

При Інституті економічних досліджень та політичних консультацій

### Ми пропонуємо:

- Консультації з питань аграрної політики з урахуванням міжнародного досвіду
- Сприяння розвитку німецько-українського співробітництва
- Аналіз регулювання аграрної політики
- Сприяння обміну інформацією та досвідом

### Основні теми:

- Дерегулювання рамкових умов аграрної політики
- Сприяння стійкому розвитку сільського господарства
- Наближення до стандартів та правил ЄС

### Цільові групи:

- Міністерство аграрної політики та продовольства України
- Комітети Верховної Ради України
- Адміністрація Президента України
- Підпорядковані урядові установи в галузі аграрної політики
- Громадянське суспільство: профільні асоціації, наукові установи, університети

## Німецький досвід приватизації земель сільськогосподарського призначення – варіанти реформування в Україні



Київ, Берлін – 2015

Німецький досвід приватизації  
земель сільськогосподарського  
призначення - варіанти  
реформування в Україні

**Київ, Берлін – 2015**

Проект «Німецько-український аграрний діалог» підтримує Україну у справі реформування аграрного законодавства та аграрної політики з урахуванням міжнародного досвіду Німеччини та інших країн, а також міжнародних організацій (ЄС, СОТ), відповідно до принципів ринкової економіки та структурної політики. Проект підтримується Федеральним міністерством продовольства та сільського господарства ФРН в межах програми двостороннього співробітництва та реалізується у співпраці з уповноваженою компанією ТОВ ГФА Консалтинг груп та виконавцями проекту – компанією ТОВ ІАК АГРАР КОНСАЛТИНГ та Лейбніц-Інститутом аграрного розвитку в країнах перехідної економіки (ІАМО). З українського боку відповідальним за виконання проекту є Інститут економічних досліджень і політичних консультацій (ІЕР).



[www.apd-ukraine.de](http://www.apd-ukraine.de)

Товариство з обмеженою відповідальністю з реалізації та управління землями (BVVG), як державна компанія, реалізує з моменту свого заснування у 1992 році правовий мандат стосовно управління та приватизації земель сільськогосподарського та лісгосподарського призначення, що раніше знаходились у державній власності, у нових федеральних землях Німеччини. Починаючи з 2002 року, BVVG також здійснює діяльність у галузі закордонного консультування. Із самого початку Україна була ключовою країною для двосторонньої кооперації у даній галузі. Починаючи з 2007 року, реалізується проект під назвою «Втілення дорадчих складових» в рамках Німецько-українського агрополітичного діалогу. Проект має на меті підтримку українських партнерів при запровадженні ними принципів транспарентності на ринку земель, а також втіленні численних завдань у галузі аграрного менеджменту.



[www.bvvg.de](http://www.bvvg.de)

#### Автори

Детлеф Кухар

#### Контактні особи

Катя Дельс

Крістоф Конрад Гільген

[dells.katja@bvvg.de](mailto:dells.katja@bvvg.de)  
[gilgen.christoph@bvvg.de](mailto:gilgen.christoph@bvvg.de)

© 2015 Німецько-український агрополітичний діалог  
Усі права захищено.

## Зміст

Резюме .....	4
<b>1. Вступ .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Управління та приватизація державних земель сільськогосподарського призначення .....</b>	<b>8</b>
2.1 Правові рамкові умови та інституційні рамки .....	9
2.1.1 Реституція та впорядкування земель .....	9
2.1.2 Компенсація замість реституції .....	10
2.1.3 Пріоритет інвестицій .....	11
2.1.4 Об'єднання розділеної власності на земельні ділянки та споруди .....	11
2.1.5 Інституції .....	11
2.2 Завдання BVVG .....	13
2.2.1 Співпраця у процедурах реституції та впорядкування .....	13
2.2.2 Управління та приватизація .....	14
<b>3. Оцінка .....</b>	<b>16</b>
<b>Варіанти реформування системі державних земель сільськогосподарського призначення в Україні з метою забезпечення сталого та ефективного їх використання .....</b>	<b>18</b>

---

## Резюме

Приєднання Німецької Демократичної Республіки до Федеративної Республіки Німеччина та до її правової системи – об'єднання Німеччини – обумовило особливу важливість реформування відносин власності на землю у Східній Німеччині. Економічно зумовлена потреба у реформуванні, серед іншого, зумовлювалася накопиченням багатьох нез'ясованих питань власності, значною застарілістю машинного парку та незадовільним станом іншої техніки, а також відсутністю інвестицій у споруди господарського призначення. З огляду на значні площі державних земель сільськогосподарського призначення, які перебували у, так званій, народній власності, для проведення реституції та приватизації майна необхідно було розробити та запровадити нове законодавство, котре як для часткових випадків, так і у великому масштабі, було б адаптованим до фактичних потреб у правовому регулюванні.

В той час, коли приватизація в інших сферах народного господарства проводилась у досить швидкому темпі, з'ясувалось, що для сільського господарства потрібний інший часовий графік. Таким чином, 1992 року з метою управління та приватизації земель сільськогосподарського та лісгосподарського призначення, що перебували у державній власності колишньої НДР, було створено спеціальну довірчу установу – **Товариство з обмеженою відповідальністю з реалізації та управління землями (BVVG)**. Передбачалось здійснити загальний задум у три головні етапи, які могли частково суміщатися:

- 1) збереження землекористування завдяки здаванню земель в оренду;
- 2) подальше здійснення передачі земель в оренду, а також продаж ділянок особам, які мають на це право, за зниженими цінами у рамках, так званої, «Програми придбання земель»;
- 3) продаж усіх інших ділянок за ринковими цінами через конкурси (тендери).

---

На підставі відповідних рішень були піддані реституції в цілому 0,2 млн. гектарів, 1,3 млн. гектарів були передані іншим одержувачам, а 1,5 мільйонів гектарів земель сільськогосподарського та лісгосподарського призначення були приватизовані шляхом продажу.

Якщо на початку у нових федеральних землях у державній власності знаходилось 2,2 мільйони гектарів земель, що становило 35% земель сільськогосподарського призначення, то у 2015 році, в якому виповнюється 25 років з моменту об'єднання Німеччини, у розпорядженні BVVG залишається менше 200 тисяч гектарів земель, що становить лише 3% земель сільськогосподарського призначення. В рамках загалом узгодженої реалізації програми з визначеними максимальними річними траншами вдалося без поспіху скоротити кількість земель державної власності до рівня менш ніж 10 відсотків від початкового обсягу. З різних причин цей процес тривав значно довше, ніж передбачалось на початку, однак свою роль при цьому зіграла і політична воля.

Інші держави Східної Європи та Центральної Азії пішли іншим шляхом з огляду на реструктуризацію державного майна та приватизацію своїх земель сільськогосподарського призначення. Попри розпочаті у дев'яностих роках земельні реформи вони, як і раніше, залишили у державній власності значні площі земель сільськогосподарського призначення.

Кроки, необхідні для ефективного управління державними землями в Україні, можна в узагальненому вигляді представити в наступний спосіб:

- чітке визначення та документування наявного земельного фонду;
- створення відповідальної інституції, в тому числі надання їй достатніх коштів;
- створення придатної для роботи системи інформаційних технологій для підтримки управління;
- публічна пропозиція (тендери) об'єктів оренди та продажу;
- організація надійного менеджменту договорів.

---

## 1. Вступ

Після об'єднання Німеччини у 1990 році постало важливе завдання – забезпечити безперешкодний перехід від соціалістичної економіки колишньої НДР, розвиток якої централізовано планувався протягом п'ятдесяти років, до економіки, орієнтованої на ринок. Поряд з іншими чинниками це вимагало перетворення структури власності на землю на території Східного Берліна та п'яти нових федеральних земель об'єднаної Німеччини.

У цьому контексті першочергові завдання, робота над якими мала розпочатись одночасно та негайно, являли собою:

- запровадження вже існуючих у Західній Німеччині правових рамок з розробкою, розглядом у парламенті та ухваленням необхідних нових законів;
- створення інституцій, які мали реалізовувати приватизацію; фактичне встановлення прав власності, її впорядкування (розподіл) та реституція;
- здійснення стратегії у царині управління власністю та приватизації.
- здійснення стратегії у царині управління власністю та приватизації.

Чимало інших держав Центральної та Східної Європи, які також проходили перехідну фазу, теж зіткнулись з подібними питаннями, причому не лише з огляду на загальноекономічні аспекти, а в першу чергу у зв'язку з зміною структури відносин власності на землі сільськогосподарського та лісогосподарського призначення внаслідок приватизації, у тому числі з необхідністю ефективного управління та господарювання ними в перехідний період.

---

Враховуючи сучасну дискусію в Україні, в цьому тексті увага концентрується передусім на землях сільськогосподарського призначення та робиться спроба прозоро представити німецький шлях реструктуризації власності на земельні ділянки шляхом реституції, впорядкування майна та приватизації внаслідок продажу.

## 2. Управління та приватизація державних земель сільськогосподарського призначення

Зміна структури відносин власності на землі сільськогосподарського призначення переслідувала мету повернути в приватні руки 2,2 мільйони гектарів земель сільськогосподарського призначення, які в НДР належали до державної власності та використовувались 4 530 сільськогосподарськими виробничими кооперативами (колгоспами), 580 народними маєтками (радгоспами), а також значною кількістю інших народних підприємств та державних інстанцій. Це вимагало організації відповідального перехідного управління цими землями, а також розробки стратегії приватизації.

З цією метою важливо окреслити правові рамки для реструктуризації власності на землі сільськогосподарського призначення в Німеччині, в яких відбувалась зміна структури власності на землі сільськогосподарського призначення у Німеччині. Нижче ми наведемо огляд інституцій, які брали участь у реалізації цих планів, причому звернемо увагу передусім на установу BVVG, яка знаходиться у власності федерального уряду. Саме вона була відповідальною за перехідне управління та наступну приватизацію земель сільськогосподарського призначення та споруд, що перебували у державній власності.

---

## 2.1 Правові рамкові умови та інституційні рамки

Передбачені на початку 90-х років реорганізація та нова система управління землями потребували наявності чіткої політичної волі щодо вирішення наступних питань:

- 1) Чи повинні колишні власники отримати назад свою власність і, якщо так, то хто має отримати права та як слід організувати процес повернення із збереженням правової безпеки?
- 2) Як можна змінити структуру власності на землі сільськогосподарського призначення без того, щоб не ризикувати тимчасовим крахом виробництва та створенням перешкод для нормальної господарської діяльності?
- 3) Які площі слід вивести з сфери приватизації та передати у розпорядження інших державних інституцій для виконання їхніх завдань, а також як найкраще організувати цей процес?
- 4) Як має бути організоване тимчасове управління та наступна приватизація, яка інституція має нести відповідальність за її проведення?

### 2.1.1 Реституція та впорядкування земель

Політичним рішенням було те, що власність, яку відповідно до законодавства НДР було націоналізовано в період між 1949 та 1989 роками, має бути повернена. Це положення мало поширюватись також на відчуження (або примусовий продаж), здійснене, наприклад, щодо власників єврейського походження в період між 1933 та 1945 роками. Якщо повернення не було можливе, обґрунтовувалась претензія на компенсацію. Приписи щодо реституції власникам або їхнім спадкоємцям були сформульовані у «Законі про врегулювання відкритих майнових питань». Підставою для повернення ставала заява законного власника до кінця 1992 року. Новостворені «відомства з відкритих майнових прав» на федеральному, земельному та районному рівнях мали ухвалювати рішення щодо вимог з реституції.

---

Колишні особи публічного права, такі як федеральні землі та територіальні громади, втратили свою власність на нерухомість, яка за часів НДР перейшла у власність держави. Така «стара власність», а також землі, які наразі використовуються для виконання їхніх завдань, мали бути переданим відновленим особам публічного права. Потрібна для цього передача прав власності відбувалась на основі закону про впорядкування майнових відносин та виявилась як в плані з'ясування фактичних обставин, так і в правовому відношенні більш складною та трудомісткою, ніж очікувалось.

### 2.1.2 Компенсація замість реституції

Повернення власності, яка була експропрійована за часів радянської окупації в 1945-1949 роках, було політично виключено Договором про об'єднання Німеччини. Як і варто було очікувати, суперечність, яка виникла на цій основі між особами, що постраждали від експропріації, та німецькою державою, призвела до численних судових процесів аж до Федерального конституційного суду, а також до скарги до Європейського суду з прав людини, хоча, попри все це, ухвалені рішення не були скасовані.

Для компенсації втрат цих колишніх власників та їхніх родин після тривалих дебатів на політичному рівні у вересні 1994 року був ухвалений Закон про відшкодування та компенсації (ЗВК), завдяки якому колишні власники та члени їх родин отримали можливість придбання (в обмеженому обсязі) земель сільськогосподарського (та/або лісогосподарського) призначення за зниженими цінами (так звана «Програма придбання земель»).

Оскільки колишні громадяни НДР, які працювали у сільському господарстві, також мали можливість придбати землі сільськогосподарського призначення, якими вони користувались, частково за зниже-

---

ними цінами, даний закон через підозру у недозволеній державній допомозі підлягав контролю з боку ЄС. Внаслідок перевірки, проведеної 1998 року органами ЄС, закон зазнав змін, Програма придбання земель була поширена на всіх орендарів BVVG. Видана на основі ЗВК Постанова про придбання земель (ППЗ) врегульовує особливості продажу земель сільськогосподарського та лісогосподарського призначення за зниженими цінами.

### **2.1.3 Пріоритет інвестиці**

Оскільки під час процедури перевірки не можна було продавати ті земельні ділянки державної власності, щодо яких були висунуті реституційні вимоги, швидко стало зрозумілим, що багаторічна тривалість – не кажучи вже про доволі часто необхідні наступні судові провадження, - на довготермінову перспективу створює перешкоди для більш інтенсивного використання подібних земель. Ухвалений у 1992 році «Закон про пріоритет інвестицій у разі вимог щодо повернення прав власності відповідно до Закону про майно» створив можливість виключних рішень задля розв'язання конфліктів з огляду на певні інвестиційні проекти: у перші роки він неодноразово застосовувався.

### **2.1.4 Об'єднання розділеної власності на земельні ділянки та споруди**

У НДР лише на підставі права користування часто будували приватні споруди на чужій землі. Навіть державні підприємства та СВК (колгоспи) часто зводили споруди на чужих, приватних або державних земельних ділянках. Через те, що у Західній Німеччині, як і у більшості народних господарств західних країн, земля та споруди чи будівлі, які на ній знаходяться, як правило завжди належать одному власнику, правове розмежування навіть у вигляді формальності передбачене в якості спеціального регулювання, що має документуватись у поземельній книзі.

---

Отже, права на земельні ділянки та споруди треба було знов об'єднати на тривалий час. Завдяки ухваленню у 1994 році Закону про врегулювання речових прав була зроблена спроба врахувати інтереси власників землі та власників споруд за допомогою довготермінових та формалізованих прав володіння та у такий спосіб взаємно компенсувати їх.

### **2.1.5 Інституції**

Зазначені законодавчі врегулювання зробили необхідним швидке створення організації, яка, з одного боку, повинна була відповідати за розпорядження землями сільськогосподарського призначення, що знаходились у державній власності, та за їхнє перехідне управління аж до ухвалення рішень про повернення чи інше впорядкування, а також за виконання необхідної для цього передачі земельних ділянок. З іншого боку, вона мала також організувати приватизацію земель.

Спочатку існувала створена 1990 року ще у НДР на основі Закону про довірче управління Установа з довірчого управління (УДУ). Поряд з приватизацією всіх колишніх державних господарських підприємств, промислових та торговельних компаній вона відповідала також за управління та приватизацію державного сільськогосподарського та лісогосподарського майна.

УДУ повинна була швидко приватизувати передані їй майнові цінності до кінця 2004 року. З огляду на сфери промисловості та ремесла загалом це можна було досягнути оком. Швидко стало зрозумілим, що зміна структури майнових цінностей у царині земель сільськогосподарського та лісогосподарського призначення повинна була відповідати іншим правилам та потребувала набагато більше часу.

---

Внаслідок цього 1992 року було засновано BVVG як дочірнє підприємство Установи з довірчого управління (УДУ). На неї були покладені важливі завдання: управління всім майном колишньої НДР, передусім у царині земель сільськогосподарського та лісгосподарського призначення, на неї була покладена відповідальність за дотримання пов'язаних з цим прав та інтересів спільно з виконанням довготермінового завдання щодо управління та приватизації цих майнових цінностей.

## **2.2 ЗАВДАННЯ BVVG**

### **2.2.1 Співпраця у процедурах реституції та впорядкування**

Сама BVVG не несла відповідальності за рішення, що ухвалювались щодо реституції або передачі земель. Разом з цим, вона виконувала завдання тимчасового менеджменту та відповідала за управління землями і завдяки цьому виступала як власниця земель, яка залучалась до усіх процесів. У тому разі, якщо висувались реституційні вимоги, земельні ділянки не можна було продавати. Однак землю можна було віддавати в оренду. Для кращого розуміння договори оренди з самого початку містили застереження, згідно з яким у разі оренди великих зв'язаних площ зміна відносин власності на конкретну реституційну площу не впливала на відносини з оренди цих земель. Це мало дві великі переваги: попри непевність в плані законодавчого забезпечення прав власності орендар мав можливість використовувати землю для сільськогосподарського виробництва. Окрім цього, (новий) власник разом з земельною ділянкою також отримував дохід, здобутий разом з орендною платою.

В адміністративній процедурі нового розподілу майна BVVG також відігравала активну роль у справі забезпечення державного майна. У всіх тих випадках, коли федеральні землі або територіальні громади не могли довести, що земельні ділянки, щодо яких були подані за-

---

яви, належали до їхньої колишньої власності або були необхідними для виконання їхніх адміністративних завдань, BVVG мала можливість вжити заходів для обернення права власності на користь Федерації. У багатьох випадках з корпораціями публічного права вдавалось знаходити взаємно задовільні рішення іншого характеру.

### **2.2.2 Управління та приватизація**

На початку дев'яностих років відносини власності стосовно земель сільськогосподарського призначення здебільшого були неясні. У НДР старі поземельні книги не велися далі, вони були неповними або такими, що їх не можна було прочитати. Землі, які раніше використовувались державними підприємствами, кооперативами чи державними службами, мали, незалежно від їхнього правового статусу, бути підданими новому впорядкуванню. Окрім цього, слід було з'ясувати питання реституції, а також знайти рішення щодо відшкодування.

З огляду на наявні непевності у новому врегулюванні відносин власності та задля виграшу часу для ухвалення нових законодавчих врегулювань, перше завдання Установи з довірчого управління, а пізніше – й BVVG, полягало у тому, щоб забезпечити належне управління майном їхнього (тимчасового) портфолію. З цією метою було ухвалене рішення про господарювання на землях сільськогосподарського призначення, які знаходились у державній власності та тимчасово управлялись Установою з довірчого управління, проте вони не повинні були продаватись. При цьому також варто було побоюватись, що швидка приватизація у такому великому масштабі могла викликати суттєві наслідки для ринку земель. Так, наприклад, у разі такої значної пропозиції земель експерти пророкували навіть на європейському земельному ринку дуже суттєве зниження цін. Тому на першому етапі BVVG зосередилось у своїх діях на здаванні в оренду, спочатку у короткотерміновій перспективі на два роки, а після цього у довготерміновій



---

перспективі – на 6 – 12 років, у разі необхідності навіть на 18 років у разі подовження.

Завдяки цьому було не лише виграно час для необхідних рішень законодавця, а й було надано можливість сільськогосподарським підприємствам здійснити консолідацію своїх господарств, провести інвестування в першу чергу в техніку та обладнання, а придбання земельних ділянок відкласти без жодних втрат.

Друга фаза (управління та початок приватизації) значною мірою визначалась організацією та проведенням Програми придбання земель. Для реалізації Закону про відшкодування та компенсації та Постанови про придбання земель необхідно було розробити та узгодити деталізовані директиви. Зокрема, треба було розробити робочі вимоги для співпрацівників BVVG, наприклад, як чітко визначати осіб, які наділені певними правами, як слід надійно та ефективно проводити процедури, які зобов'язання можна включати в договори купівлі-продажу та на що слід зважати при встановленні ціни. Зрештою довелось встановити дійовий нагляд над тим, як покупці виконують свої обов'язки протягом 20 років (пізніше цей строк був скорочений до 15 років).

Звичайно, за допомогою відповідних організаційних регулювань треба було встановити завдання груп та команд з продажу, здавання в оренду та менеджменту договорів у філіях BVVG та правила їхньої взаємодії з іншими групами.

Відповідно до рішення ЄС для всіх осіб, що мали відповідні права та не висували прав на «стару власність», Програма придбання земель завершилась наприкінці 2009 року. Третя та остання фаза на шляху приватизації земель сільськогосподарського призначення поряд з продажем колишнім власникам, який ще не відбувся, являє собою

---

продаж за повною ринковою вартістю через конкурси (тендери).

### **3. Оцінка**

Якщо розглядати приватизацію земель сільськогосподарського (та лісогосподарського) призначення у Німеччині, виникає законне питання, чому цей процес охоплює такий великий період часу. Це пояснюється кількома чинниками: одна з головних причин полягає у визначенні прав власності. Процеси, які знадобились для розробки приписів щодо впорядкування майна, реституції та приватизації, а також їхні неодноразові зміни потребували дуже багато часу. Окрім цього, затримки були пов'язані з численними змінами законодавства. Зрештою заперечення проти Програми придбання земель з боку ЄС призвело спочатку до поновного відкриття її зміненої редакції, а згодом до призупинення продажів у 1998 – 2000 роках.

Попри те, що процес тривав довше, ніж очікувалось спочатку, його результати викликають подив. В цілому було втілено в життя рішення щодо реституції загалом 0,2 мільйонів гектарів земель сільськогосподарського та лісогосподарського призначення, а також щодо впорядкування 1,3 мільйонів гектарів та приватизації шляхом продажу 1,5 мільйонів гектарів земель сільськогосподарського та лісогосподарського призначення. У портфоліо BVVG залишилось лише 200 тисяч гектарів.

Від 1992 року до 2014 року включно BVVG перерахувала до федерального бюджету понад 6,5 мільярдів євро, а за останні роки – майже півмільярда євро на рік. Завдяки такому способу проведення приватизації BVVG – державній агенції – за допомогою активного менеджменту вдалось так спрямовувати та супроводжувати нове врегулювання відносин власності, що це не призвело до значного невикористання земель, та виробництво на цих землях вдалось утримати протягом усього процесу.

---

Представлена модель з трьох етапів приватизації призвела до створення в цілому стабільної та потужної аграрної структури у Східній Німеччині, яка має широкий поділ власності та гетерогенні структури виробництва, починаючи від середніх родинних господарств аж до великих сільськогосподарських підприємств, які організовані або як кооперативи, або як акціонерні товариства. Створення державної агенції з управління на основі приватного права всіма землями сільськогосподарського (та лісогосподарського) призначення, які знаходились у державній власності, зарекомендувало себе як вірне. Структура BVVG дозволила протягом багатьох років проводити приватизацію, орієнтовану як на правопорядок, так і на економічність, при цьому залишаючись відносно незалежною від щоденної політики.

З заснуванням BVVG прозорість її діяльності забезпечувалась двома способами. Вона була товариством, що належало Федеральному уряду та через це підлягало дії Торговельного кодексу, який покладає на нього обов'язок щорічно проходити перевірку фінансового становища та ситуації з надходженнями незалежним бухгалтером-ревізором та оприлюднювати щорічні баланси. Залишаючись державною агенцією, товариство підлягає контролю з боку Федеральної рахункової палати. Вона має дотримуватись положень бюджетного права та, зокрема, виконувати «Директиву Федерального уряду щодо запобігання корупції».

На відміну від інших державних агенцій, які працюють в якості федеральних установ, адміністративні витрати BVVG не фінансуються з державного бюджету. Товариство має можливість покривати їх як видатки безпосередньо з отриманого валового доходу. Це дозволяє швидко в комерційному плані реалізовувати рішення менеджменту, як, наприклад, створення системи GIS. Щорічні робочі плани BVVG, які містять деталізовану інформацію про організаційні зміни, заплановані продажі земельних ділянок, очікувані надходження від продажів,

---

здавання в оренду та з інших сфер комерційної діяльності, про адміністративні витрати та кількість співпрацівників слугують критеріями діяльності компанії.

Важливим подальшим елементом, який забезпечив успіх, безумовно була оперативна підтримка відповідними інструментами інформаційних технологій. Саме на початковому етапі, коли необхідно було проводити інвентаризацію та розпочинати з'ясування відносин власності, важко переоцінити значення власної розробки земельно-інформаційної системи. По всіх площах чи земельних ділянках портфоліо BVVG вона містить усю необхідну технічну та важливу у правовому плані інформацію, таку, як про місце розташування, розмір, спосіб використання (землеробство, кормові угіддя тощо), вид власності, вимоги щодо реституції, обмеження (наприклад, вплив на навколишнє середовище, забруднення), дані оцінювання та інформація з реєстру земельних ділянок.

Окрім цього, підтримується вся процедура здавання в оренду та продажу, в тому числі опрацювання заяв, відбір земель для створення приватизаційних лотів, опрацювання договорів, встановлення договірної статусу, а також підготовка даних оцінювання для визначення ринкової вартості або орієнтовної ціни. Починаючи від середини дев'яностих років, цей інструмент був доповнений власною системою GIS, яка постійно утримується на актуальному рівні та забезпечує додатковими кадастровими даними, а також географічними даними та даними просторового характеру. Завдяки цьому BVVG надає всім співпрацівникам усю необхідну інформацію для процедур продажу та здавання в оренду й ухвалення управлінських рішень.

---

## **Варіанти реформування системі державних земель сільськогосподарського призначення в Україні з метою забезпечення сталого та ефективного їх використання**

Після пайової приватизації колишніми членами сільськогосподарських підприємств (колективної, державної та приватної власності) в Україні чверть земель сільськогосподарського призначення (близько 11 млн. гектарів) залишаються у державній власності. Досі ще не склалось чіткого уявлення про те, що має відбуватись з цим державним майном та як ці площі мають у разі необхідності управлятись протягом наступного перехідного періоду.

В Україні діє мораторій на відчуження та зміну цільового призначення як отриманих у власність в процесі розпаювання земель сільськогосподарського призначення, так і земель сільськогосподарського призначення державної і комунальної власності. Часові рамки мораторію обмежені набранням чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення. При цьому Земельним кодексом України передбачено, що мораторій не може бути знятий раніше 2016 року без законодавчої ініціативи з боку Верховної Ради.

Актуальна дискусія щодо скасування мораторію свідчить про те, що суспільне волевиявлення поки остаточно не завершено.

Завданню підвищення ефективності менеджменту державних земель сільськогосподарського призначення протягом багатьох років також не приділялось належної уваги. Землі сільськогосподарського призначення державної власності в Україні управлялись скоріше пасивно. Прописана процедура здавання земель в оренду для сільськогосподарського користування надто бюрократична. Протягом

---

декількох років державні інституції намагаються приділяти більше уваги ефективному державному менеджменту земель.

Для кращого поводження з великими земельними площами сільськогосподарського призначення потрібні певні та надійні рамкові умови. Добре функціонуючі, всеосяжні земельний кадастр та система державної реєстрації прав на землю, що спираються на виразну національну земельну політику та на надійні правові рамки, становлять суттєве підґрунтя для всіх процесів, пов'язаних з землею. Сюди слід додати й прозорий ринок землі з актуальною та доступною всім зацікавленим особам ринковою інформацією.

На основі німецького досвіду особливе значення для забезпечення сталого та ефективного землекористування в Україні мають наступні пункти:

### **1. Підготовка та ухвалення стратегічних рішень**

Досі деталізоване комплексне охоплення та аналіз ефективності наявних державних сільськогосподарських активів, у якості надійної основи для прийняття рішень є важливою основою для чіткого політичного волевиявлення з метою приватизації в цій галузі. Спочатку треба ухвалити рішення про те, чи управління державними землями сільськогосподарського призначення й надалі буде залишатись завданням держави, чи – про що зараз точаться дискусії, - землі разом з усіма пов'язаними з ними правами та обов'язками будуть передані місцевому самоврядуванню. Позитивні та негативні моменти, а також зобов'язання щодо дій та регулювань, які з цього випливають, слід представити розгорнуто.

---

## **2. Середньострокове, поступове впровадження приватизації**

Весь процес приватизації має бути організований як ступінчастий процес. Задля цього необхідно здійснити перші кроки розвитку орієнтованих на ринок продажів. Для започаткування приватизації можна було б, наприклад, на землі сільськогосподарського призначення державної власності по областях встановити граничні річні межі площ, що мають продаватись, або максимальні розміри лотів. Водночас на першому етапі можна було б зняти обмеження на продаж земельних ділянок і для декількох категорій громадян. Тут мова може йти, зокрема, про землі пенсіонерів за віком, які вже не хочуть або не можуть вести своє домашнє господарство. Можливі й інші соціальні причини. Для оцінки всіх соціально-економічних наслідків запровадження ринку приватних земельних ділянок можливе пілотне його впровадження на рівні окремих регіонів.

## **3. Форсувати створення земельного кадастру та облік прав власності**

З огляду на час та чисельність персоналу, які знадобились у Німеччині лише для з'ясування відносин власності, здається першочерговим державним завданням є форсування ще не завершених в Україні процесів стосовно земель, які не знаходяться у приватній власності, та їх швидке завершення. Це завдання також включає в себе чітке визначення меж земель, які належать державі і внесення відомостей про ці землі до земельного кадастру. Необхідні також законодавчі рішення щодо порядку встановлення меж земель територіальних громад.

## **4. Оптимізація підтримки засобами інформаційних технологій**

Для збирання та реєстрації даних необхідно сконцентрувати всі відомості, важливі для управління та приватизації державних земель сільськогосподарського призначення, в одній інтегрованій інформаційно-технологічній системі.

Технічною основою для цього в Україні може стати геоінформаційна система Державного земельного кадастру за умови забезпечення її взаємозв'язку у режимі реального часу із іншими державними інформаційними ресурсами, перш за все, реєстром прав на нерухоме майно. Зразком може служити інформаційно-технологічна модель BVVG з її інтегративним підходом. Завдяки доступу до основоположних даних земельного кадастру та відомостей про права власності збираються та зберігаються важливі для власників дані, необхідні для подання заявок, оформлення договорів, матеріали про оренду та показники оцінювання. (У Німеччині – незалежно від прозорості держави та прозорості ринку – вбачають відмінність між даними, які мають значення для держави та її завдань (правові рамки, порядок, податки), та даними, які важливі для неї як власника, менеджера та продавця).

## **5. Запуск ринку шляхом активного здавання в оренду**

Як здається, здавання в оренду державних земель сільськогосподарського призначення досі, як правило, відбувається за ініціативою тих, хто зацікавлений в оренді та подає відповідну заявку (навіть якщо останнім часом здійснюється здавання в оренду через аукціони). Внаслідок цього детальніша інформація про державні землі сільськогосподарського призначення, в тому числі про умови оренди, рідко доступна громадськості. Активний менеджмент вимагає зворотню річ: інформацію про землі, наявні для здавання в оренду, слід оприлюднювати, оскільки суттєва частина придатних для оренди земельних ділянок досі не використовується.

## **6. Спрощені та єдині правила оренди**

Необхідно переглянути головні дотеперішні пункти у врегулюванні оренди та по-новому опрацювати зразок договору оренди, по можливості спростити правила. Задля цього слід розробити опції

---

щодо тривалості чинності договору оренди, підвищення орендної плати відповідно до розвитку ринку та зобов'язання про стале господарювання. Необхідно використати усі правові можливості щодо припинення існуючих договорів оренди, аби можна було укладати договори нового типу на основі публічних тендерів.

### **7. Приватизація згідно з економічними критеріями**

Якщо мати на увазі отримання надходжень до бюджету, то поряд з поточними надходженнями орендної плати існує можливість одержати разовий ефект від продажу землі. Якщо виставлення земельних ділянок на тендер відбувається альтернативно до здавання в оренду чи продажу, на основі економічних критеріїв можна ухвалити рішення про те, яку з поданих пропозицій слід обрати як найкращу, в тому числі з огляду на дохідність, та віддати їй перевагу. Таким чином, вже способом пропозиції земельних ділянок держава сама сприяє тому, щоб запустити ринок земель сільськогосподарського призначення (як оренди, так і продажу) та поживити його.

### **8. Запровадження планування, моніторингу та контролінгу**

На підставі реалістичних, узгоджених даних планування та цілей можна прозоро представити процеси, що мають бути реалізовані; завдяки цьому вони будуть зрозумілі не лише для відповідальних наглядових та контролюючих інституцій, а й для зацікавлених громадян та учасників, так і для громадськості і політики конкурентної боротьби.

### **9. Створення фінансової прозорості**

Продовжуючи відкриті прозорі процеси на ринку, слід виявити всі фінансові наслідки, належно представити їх, підтвердити документами та зробити зрозумілими для фінансового контролю. Це особливою мірою стосується витрат, пов'язаних з управлінням державними землями, - з одного боку, та отриманої виручки та її використання - з іншого.

---

### **10. Єдине скеровування та децентралізована реалізація**

Чіткий розподіл завдань та відповідальності при їхньому виконанні дозволяє так окреслити відповідальність за центральне управління та за діяльність в регіонах та на місцях, що виконання завдань здійснюється у рамках загальних вимог, а у разі ухвалення особливо важливих рішень можуть існувати застереження щодо отримання дозволів.

### **11. Прозорість проти корупції**

Створення прозорості в структурах, які ухвалюють рішення та несуть відповідальність, а також в робочих процесах сприяє стримуванню структурної корупції. Передача державних земель органам місцевого самоврядування лише відсуває цю стрижневу проблему. Внаслідок цього відповідальність всієї держави за боротьбу з корупцією та її скорочення ані вірно сприймається, ані дає належних результатів. Особливо важливо припинити практику безвідплатної приватизації земель державної та комунальної власності, що є найбільшим стимулом для корупції, та замінити її іншими формами соціальної підтримки незахищених верств населення.

Наведені варіанти реформування слід розглядати як внесок до актуальної дискусії щодо сталого та ефективного землекористування в Україні. У майбутньому BVVG й надалі буде надавати консультативну підтримку українським державним органам, іншим інституціям, а також неурядовим організаціям, щоб спільно обговорювати питання, пов'язані з управлінням та приватизацією земель сільськогосподарського призначення, а також інші проблеми земельного менеджменту.

**Для нотаток**

---