



## ОСОБЛИВОСТІ ПЕРЕДАЧІ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК У РОЗПОРЯДЖЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

І. В. Валюшко, к. політ. н.,  
 головний консультант сектору регіональних досліджень  
 центру регіональних досліджень Національного інституту стратегічних  
 досліджень

*В аналітичній записці розглянуто особливості передачі земельних ділянок у комунальну власність об'єднаних територіальних громад та основні недоліки чинної системи земельних відносин в частині забезпечення умов для розвитку громад. Надано рекомендації щодо вдосконалення управління земельними ресурсами органами місцевого самоврядування.*

### Висновки і рекомендації

Розвиток територіальних громад залежить від спроможності ефективно розпоряджатися всіма наявними ресурсами. Практика управління земельними ресурсами вимагає перегляду на користь децентралізованої моделі. Передачу земельних ділянок у комунальну власність необхідно здійснити до запуску ринкового обігу аграрних земель (заплановано на 1 липня 2021 р.) для запобігання виникненню хаосу в земельних відносинах. З цією метою доцільно вжити наступні першочергові заходи:

**1. Комітету Верховної Ради України з питань аграрної та земельної політики** в ході розгляду законопроекту №2194:

- підтримати ідею позбавлення Держгеокадастру невластивих повноважень у сфері земельних відносин, але передбачити наділення його функціями нагляду за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування. Альтернативою може бути зосередження функції нагляду за рішеннями органів місцевого самоврядування в цій сфері в компетенції місцевих державних адміністрацій (або префекта у разі впровадження цього інституту);
- усунути дублювання повноважень ОМС та ОВВ стосовно управління

землями на території громад шляхом надання органам місцевого самоврядування виключного права розпорядження землями в межах своєї території, за винятком земельних ділянок, які необхідні для виконання функцій держави.

**2. Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру** пришвидшити формування реєстру осіб, які реалізували своє право на безоплатну приватизацію, а також розробити і подати Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства пропозиції щодо удосконалення положень Земельного кодексу, передбачивши можливість для ОМС ініціювати перегляд умов і результатів такої приватизації.

**3. Міністерству розвитку громад та територій України** рекомендувати ОМС відкрити вільний доступ до реєстрів договорів оренди комунального майна з метою мінімізації прийняття непрозорих рішень у цій сфері.

**4. Національному агентству України з питань державної служби** забезпечити підвищення кваліфікації посадових осіб рад громад та їх виконавчих органів щодо надання кадастрових відомостей, права орендного землекористування та інших чутливих питань управління земельними ресурсами з метою ефективного виконання повноважень ОМС у межах нових функцій в питаннях землекористування та просторового планування.

**5. Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України разом з Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України та Міністерством розвитку громад та територій України** розробити механізми забезпечення участі ОМС у відновленні продуктивної цінності земель, сталого землекористування та підвищення надходжень до місцевих бюджетів від розпорядження земельними ресурсами шляхом застосування науково-обґрунтованих диференційованих підходів (в залежності від перспектив реалізації інвестиційних проектів та планів їх реалізації на відповідних земельних ділянках, що мають істотний вплив на місцевий соціально-економічний розвиток та стале землекористування) до встановлення пільг з плати за землю, встановлення не нульових ставок податку на нерухоме майно, відмінне від земельних ділянок.

#### **6. Секретаріату Кабінету Міністрів України:**

З огляду на високу політизацію питань, пов'язаних із земельними відносинами, доручити обласним державним адміністраціям провести консультації з головами ТГ, асоціаціями ОМС та громадськістю, в яких роз'яснити питання щодо:

- перспективних новацій в законодавстві стосовно передачі земельних ділянок у власність ТГ з метою роз'яснення та розмежування питань, пов'язаних із запровадженням ринку земель та ефективного розпорядження землями комунальної власності;

- мотивації підвищення кваліфікації працівників ОМС як необхідної та нагальної потреби в умовах розширення матеріальної бази та виконання нових повноважень у сфері землекористування;

- утворення в рамках регіональних Рад розвитку громад і територій тимчасових робочих груп з питань земельних відносин з метою забезпечення діалогу і порозуміння ОМС та бізнесу в частині довгострокової оренди земельних ділянок якщо її умови перешкоджають ефективному розвитку ТГ, дискримінують інтереси підприємств або не задовольняють сторони чи одну зі сторін з інших причин.

## Обґрунтування

Конституцією України передбачено, що земля є об'єктом права власності Українського народу, яке здійснюється від його імені органами державної влади та місцевого самоврядування (ст. 13), а також матеріальною та фінансовою основою останнього (ст. 142). Таким чином, земельні ресурси варто вважати місцевими за суттю, але органи місцевого самоврядування контролюють лише 10 % неприватизованих земель.<sup>1</sup>

Децентралізацію моделі розпорядження землями пропонується забезпечити шляхом виправлення окремих нижчеописаних недоліків.

**1. Скутість функціональних можливостей місцевого самоврядування в питаннях землекористування.** Повноваження місцевого самоврядування у сфері землекористування недостатньо чітко розмежовані між органами влади, що дозволяє різночитання через складні та забюрократизовані процедури. Вирішення питань у земельній сфері закріплене за «органом місцевого самоврядування або органом виконавчої влади», (надалі – ОМС та ОВВ, відповідно), а також районними та обласними радами і Кабінетом Міністрів України (статті 20, 59, 118, 123, 186 Земельного кодексу України). Суттєва частка земельних питань вирішується на засадах екстериторіальності Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастру), а ОМС на практиці усунені від впливу на вирішення питань земельних відносин<sup>2</sup>.

За таких умов варто говорити про порушення принципів субсидіарності та повсюдності місцевого самоврядування. Відсутність на місцях повноважень щодо земель, які перебувають поза населеними пунктами, але в межах однієї територіальної громади (далі – ТГ), штучно обмежує ресурсну базу громад і дискредитує саму ідею децентралізації.

**2. Правові та організаційні прогалини в процесі передачі земель у комунальну власність.** Практичним засобом реалізації реформи стало розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. №60-р.<sup>3</sup> щодо

<sup>1</sup> Земельна реформа — це далеко не один лиш обіг сільськогосподарських земель. URL: <http://www.golos.com.ua/article/331844>

<sup>2</sup> Держгеокадастр потрібно очищувати від корупції. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/blog/668390.html>

<sup>3</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60-2018-%D1%80#Text>

передачі з державної власності у комунальну земель сільськогосподарського призначення, що перебувають в межах ОТГ. В результаті упродовж 2018-2019 років 788 ОТГ отримали майже 1,7 млн. га державних земель,<sup>4</sup> проте на практиці не можуть ними розпоряджатися в короткостроковій перспективі. Як виявилось, передавалися здебільшого ділянки, що перебували в тривалій оренді та на умовах автоматичної пролонгації. Недотримання балансу в ході вирішення потенційних спорів (повсюдне розірвання договорів з орендарями або ігнорування майнових прав ТГ) деструктивно впливатиме як на здійснення підприємництва, так і на громади, що підриватиме довіру й до децентралізації в цілому. Фактично переважне право орендаря на укладення договору оренди землі на новий строк не може домінувати над виключним правом власника земельної ділянки щодо користування та розпорядження нею на власний розсуд після закінчення строку дії договору оренди землі.<sup>5</sup> Врегулювання ситуації вимагає зваженого підходу та конструктивного діалогу між ОМС і бізнесом.

Передача земель призупинилася у 2019 році через незавершеність процесів формування ОТГ та інвентаризації земель сільськогосподарського призначення. Станом на жовтень 2020 року утворено 1469 ОТГ, котрі охопили всю територію країни, але інвентаризацію земель проведено тільки у Тернопільській області.<sup>6</sup> Чергове наведення ладу в земельних правовідносинах розпочалось із внесення змін до законодавства<sup>7</sup> щодо обігу земель сільськогосподарського призначення (31 березня 2020 р.) і планування використання земель (17 червня 2020 р.). 16 листопада 2020 року Уряд ухвалив постанову №1113, яка передбачає передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність. Водночас відсутність врегулювання порядку набуття ТГ права власності на земельні ділянки поза межами населених пунктів, визначення меж ТГ та меж населених пунктів, що входять до їх складу, потребують додаткового унормування.

Наразі основною в цій сфері нормативною ініціативою є законопроект №2194 «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо зміни системи управління у сфері земельних відносин», який позитивно оцінюється ОМС та інститутами громадянського суспільства<sup>8</sup>. Не занурюючись в

<sup>4</sup> Лише 788 об'єднаних ТГ із 1470 отримали землю в своє розпорядження, — Роман Лещенко. URL: <https://agropolit.com/news/18033-lishe-788-obyednanih-gromad-z-1470-otrimali-zemlyu-v-svoje-rozporjadjennya--roman-leschenko>

<sup>5</sup> Постанова Іменем України 28 вересня 2020 року м. Київ справа № 272/440/18 провадження № 61-3276св19. URL: [http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/91854972?fbclid=IwAR2Ojs-W5QLSVTEH4Y6-MQ\\_fIIYGcJWjCwHE\\_ieQ2mpBSgE\\_BYA7ymaf71Y](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/91854972?fbclid=IwAR2Ojs-W5QLSVTEH4Y6-MQ_fIIYGcJWjCwHE_ieQ2mpBSgE_BYA7ymaf71Y)

<sup>6</sup> До 21 вересня інвентаризацію земель сільськогосподарського призначення буде завершено у 8 областях. URL: <https://land.gov.ua/do-21-veresnia-inventaryzatsiui-zemel-silskohospodarsko-ho-pryznachennia-bude-zaversheno-u-8-oblastiakh/>

<sup>7</sup> Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення», Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель»

<sup>8</sup> Законопроект отримав понад 2500 правок і його зміст до другого читання наразі невідомий, проте

детальний аналіз проєкту і загалом вітаючи дерегуляцію у цій сфері, варто окремо вказати на неприпустимість наділення ОМС невластивими повноваженнями. Зокрема, проєкт передбачає здійснення державного контролю за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності, збереженням родючості ґрунтів, дотриманням вимог законодавства України у сфері землеустрою виконавчими органами сільських, селищних, міських рад. З огляду на це варто вказати на те, що орган місцевого самоврядування за визначенням не може виконувати функції органу державної влади.

### **3. Проблеми, з якими стикаються ТГ в ході отримання земель у власність.**

За тимчасової відсутності закріпленого законом рішення про повсюдну передачу земель з державної в комунальну власність, синхронізованого з процесами децентралізації, та з врахуванням проведених місцевих виборів, така передача передбачає звернення ради ТГ до Держгеокадастру, підписання акту прийому-передачі та реєстрацію комунальної власності у державного реєстратора майнових прав. Експерти відзначають проблемні моменти цього механізму:

- інвентаризація земель вимагає суттєвих фінансових витрат з боку ТГ. Крім того, здійснюється неякісно, спирається на застарілі методи збору, обробки та зберігання даних, що сукупно уможлиблює ситуацію, коли громади отримують у підсумку значно менші площі, ніж можуть претендувати;<sup>9</sup>

- неточності, допущені в ході формування земельних ділянок, унеможлиблюють їх передачу у власність ОТГ через нетотожність записів у документах та параметрів у натурі. В результаті громади не володіють достовірною інформацією щодо поточного власника чи користувача земельної ділянки, її площі і точного місця розташування;

- ТГ зволікають з оформленням права власності на отримані від держави земельні ділянки, що призводить до їх неналежного обліку у Державному земельному кадастрі (відомості про форму власності надходять автоматизовано в порядку обміну інформацією з Державним реєстром речових прав) та невірною тлумачення розпорядників таких земельних ділянок.<sup>10</sup>

ОМС не мають належної спроможності для проведення інвентаризації, а до останнього часу й не відчували в подібній роботі нагальної потреби, або не розвивали відповідні кваліфікаційні навички з інших причин. Після отримання земель з державної власності громади постануть перед необхідністю впорядкування земельних ділянок, а також налагодження постійного контролю за ними. Інакше

---

очікується, що він об'єднає близько 30 реформаторських ініціатив стосовно розширення повноважень ОТГ. Недоліки закону про ринок землі, думка Андрія Мартина. URL: <https://propozitsiya.com/ua/nedoliky-zakonu-pro-rynok-zemli-dumka-andriya-martyna> .

<sup>9</sup> Передали на місця? Три проблеми із землею для ОТГ. URL: <https://lexinform.com.ua/v-ukraini/peredaly-na-mistsya-try-problemy-iz-zemleyu-dlya-otg/>

<sup>10</sup> 25 ОТГ не зареєстрували право на жодну із переданих їм земельних ділянок. URL: <https://odeska.land.gov.ua/25-oth-ne-zareiestruvaly-pravo-na-zhodnu-iz-peredanykh-im-zemelnykh-dilianok/>



використання набутих ресурсів буде неефективним, що проявлятиметься у втраті надходжень від орендної плати та інших зборів.

**4. Втрати ТГ від неефективного землекористування.** Суттєвими проблемами у сфері управління державними землями є й зменшення їх площ та численні зловживання в ході безоплатної приватизації ділянки площею до 2 га<sup>11</sup>. Як наслідок, економічні втрати ТГ від такого управління землями оцінюються у 10% від загальних обсягів їх щорічних доходів.<sup>12</sup> Незаконні схеми заволодіння земельними ділянками<sup>13</sup> з їх подальшим перепродажем шкодять сумлінним покупцям, одночасно завдаючи фінансові збитки та репутаційні втрати громадам.

Зазначене також пояснює проблему недостатньої інвестиційної активності на рівні ТГ, оскільки прийняття рішень стосовно виділення земельної ділянки для реалізації потенційного інвестиційного проєкту фактично відбувається на рівні обласного центру (для земель сільськогосподарського призначення це управління Держгеокадастру, для інших – обласна державна адміністрація).

Місцеві бюджети в країнах Європи принаймні наполовину наповнюються надходженнями від оподаткування нерухомого майна (в т.ч. землі).<sup>14</sup> В Україні у структурі доходів місцевих бюджетів частка плати за землю не перевищує 15 % в ТГ (за 2015-2019 роки)<sup>15</sup>, що свідчить про невелику залежність від землі як ресурсу. Проте аграрна спеціалізація громад означає, що кошти для свого розвитку вони мають отримувати саме від землекористування.<sup>16</sup> Відповідно, зростання добробуту таких громад в перспективі прямо пропорційне ефективності розпорядження земельними ділянками та їх площі.

<sup>11</sup> Роман Лещенко: В Україні немає реєстру громадян, які безоплатно отримали по 2 гектари земель. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/roman-leshchenko-v-ukrayini-nemaye-reyestru-gromadyan-yaki-bezoplatno-otrimali-po-2-gektari-zemel>

<sup>12</sup> Експерт: На безоплатній приватизації землі втрачається 7 млрд грн щороку. URL: <http://agroportal.ua/ua/news/ekslyuzivny/ekspert-na-besplatnoi-privatizatsii-zemli-teryetsya-7-mlrd-grn-v-god/>

<sup>13</sup> 2 га в одні руки? Як не стати жертвою «подвійної приватизації» землі. URL: <https://mind.ua/openmind/20215832-2-ga-v-odni-ruki-yak-ne-stati-zhertvoyu-podvijnoyi-privatizaciyi-zemli>

<sup>14</sup> На чому заробляють місцеві бюджети в країнах Європи та в Україні? URL: <https://cost.ua/news/744-na-chomu-zaroblyayut-mistsevi-byudzhety-v-krayinakh-evropy-ta-v-ukrayini/>

<sup>15</sup> Узагальнення матеріалів: Місцеві бюджети: дані за I квартал 2020 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12481>; Місцеві бюджети: експерти проаналізували результати 9 місяців 2019 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11861?page=4>; Місцеві бюджети в Україні продовжують зростати - звіт за 11 місяців 2016 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/3919?page=8>; Скільки місцеві бюджети заробили на землі? URL: <https://cost.ua/news/721-skilky-mistsevi-byudzhety-zarobyly-na-zemli/>

<sup>16</sup> Чи виживуть бюджети ОТГ у боротьбі з корона вірусом  
<https://www.epravda.com.ua/columns/2020/04/16/659472/>