

## ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

**В. М. Русан**, к. е. н., с. н. с., головний консультант відділу секторальної економіки центру економічних і соціальних досліджень НІСД

*У записці представлено актуальні проблеми передачі земель державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад внаслідок реформи децентралізації. З огляду на співпадіння в часі процесів децентралізації та впровадження ринкового обігу земель сільгосппризначення запропоновано завдання і заходи щодо розвитку земельних відносин у контексті реформи децентралізації.*

### **Висновки та рекомендації**

Внаслідок реформи децентралізації з 1.02.2018 Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру (далі - Держгеокадастр) розпочала процедуру проведення інвентаризації земель поза межами населених пунктів з подальшою передачею сільгоспземель державної власності у комунальну власність відповідних територіальних громад (ТГ). У 2021 р. реформа децентралізації співпадає в часі із запровадженням ринкового обігу сільгоспземель. За таких умов важливою є виважена державна політика стосовно регулювання використання земель ТГ.

Розвиток земельних відносин є важливим елементом соціально-економічних і політичних трансформацій і в умовах адміністративно- територіальної й земельної реформи має стати основою ринкових механізмів управління господарсько-майновим комплексом на місцевому рівні. З огляду на це, **заходами щодо розвитку земельних відносин у контексті реформи децентралізації мають бути наступні.**

**1. Верховній Раді України** сприяти прискоренню прийняття Законів України "Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин" № 2194 від 01.10.2019, "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо продажу земельних ділянок державної та комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) через електронні аукціони" № 2195 від 01.10.2019, "Про Фонд часткового гарантування кредитів в сільському господарстві" № 3205-2

від 25.05.2020, що підвищить прозорість і спростить процеси реєстрації та перереєстрації земельних ділянок, інших цивільно-правових угод щодо земель й підвищить якість управління земельними ресурсами в цілому.

## **2. Кабінету Міністрів України:**

- завершити розробку з метою подання до ВРУ законопроектів: щодо консолідації земель; про об'єднання водокористувачів; щодо трансформації інституту постійного користування землею, що створить законодавче підґрунтя для сучасних процесів земельної децентралізації;

- винести на публічне громадсько-експертне обговорення доцільність запровадження нового виду права власності на землю - землі територіальних громад - з визначенням термінів такого обговорення й розробкою відповідного НПА у разі прийняття позитивного рішення за підсумками публічного обговорення.

З метою реалізації положень Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель":

- затвердити Порядок розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації, класифікатор видів цільового призначення земельних ділянок, видів функціонального призначення територій та співвідношення між ними, правила його застосування, а також Порядок та умови надання і використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад;

- щороку під час підготовки проекту закону України про Державний бюджет України на відповідний рік передбачати субвенцію з держбюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку ТГ.

## **3. Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерству аграрної політики та продовольства України, Міністерству освіти і науки України:**

- збільшити кількість місць державного замовлення для здобувачів спеціальності 5.08010102 "землепорядкування" у вищих навчальних закладах, акредитованих за освітньо-професійною програмою "землепорядкування";

- організувати на базі вищих навчальних закладів, акредитованих за освітньо-професійною програмою "землепорядкування", та профільних наукових установ курси перепідготовки та підвищення кваліфікації практикуючим землепорядникам, з акцентом на зміни інституційного середовища, пов'язані із ринковим обігом сільгоспземель та процесами земельної децентралізації.

## **4. Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерству аграрної політики та продовольства України, Міністерству цифрової трансформації України, Міністерству юстиції України**

удосконалити кваліфікаційні вимоги до державних реєстраторів та суб'єктів державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, а також умови

для отримання ними відповідних ліцензій (шляхом внесення відповідних змін у Закон України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" № 1952-IV від 01.07.2004 та Наказу Міністерства юстиції України "Про врегулювання відносин, пов'язаних зі статусом державного реєстратора" № 2790/5 від 29.12.2015 у частині встановлення кваліфікаційних вимог до державного реєстратора) з метою забезпечення доступу реєстраторів до відповідних реєстрів, що дозволить синхронізувати реєстри та скоротити час для здійснення процесів реєстрації та надання відповідних довідок користувачам.

**5. Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерству аграрної політики та продовольства України, Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру, місцевим органам виконавчої влади** завершити формування та наповнення єдиного порталу Національної інфраструктури геопросторових даних - єдиної інформаційної системи, що забезпечує збирання, оброблення, аналіз, моделювання, візуалізацію та постачання геопросторових даних споживачам.

**6. Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру, місцевим органам виконавчої влади** сприяти створенню геопорталів громад як картографічної основи, що функціонує за єдиними стандартами та стане уніфікованою базою для розробки земельпорядної та містобудівної документації і надасть можливість інтенсивного та гармонійного розвитку всім ТГ.

### **Обґрунтування**

В Україні налічується понад 60 млн га землі, з яких 70 % (42 млн га) – землі сільгосппризначення, розташовані за межами населених пунктів. З них 32 млн га є розпайованими. Ще понад 10 млн га є досі державними, значна частина цих земель розташована в межах ТГ, однак розпоряджалися ними центральні органи влади..

На кінець 2020 р. Держгеокадастр передав із державної у комунальну власність 1251 ТГ понад 2 млн га земель сільгосппризначення. Передача земель здійснювалася на виконання Указу Президента від 15.10.2020 № 449/2020 «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин». При цьому, Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільгосппризначення» від 31.03.2020 № 552-IX з 1.07.2021 скасовується мораторій на ринковий обіг таких земель, отже власники ділянок зможуть реалізувати право власності на землі. Реформування може як підвищити ефективність використання наявних земель територіальними громадами і мати синергетичний ефект для розвитку ТГ, так і призвести до соціального невдоволення населення країни.

У зв'язку з цим **завданнями державної політики щодо розвитку земельних відносин у частині реформи земельної децентралізації мають бути наступні.**

**1. Інституційне завершення реформи земельної децентралізації та продовження процесів передачі управлінських рішень на рівень ОТГ.** Нині напрацьовано низку законопроектів, які потребують якнайшвидшого прийняття.

**Довідково.** *На різному етапі проходження у ВРУ перебувають наступні проекти Законів: "Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин" № 2194 від 01.10.2019, яким запроваджується дерегуляція у сфері земельних відносин, мінімізується контакт громадянина з чиновником, запроваджується цифрова трансформація Держгеокадастру; "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо продажу земельних ділянок державної та комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) через електронні аукціони" № 2195 від 01.10.2019, яким передбачається забезпечити публічність та прозорість аукціонів з продажу та передачі в користування земельних ділянок державної та комунальної власності шляхом їх проведення в електронній торговій системі; "Про Фонд часткового гарантування кредитів в сільському господарстві" № 3205-2 від 25.05.2020, яким передбачається створення такого Фонду для підтримки малих та середніх суб'єктів підприємництва, шляхом часткового гарантування виконання зобов'язань таких суб'єктів перед фінансовими установами за кредитними договорами. У розробці перебувають законопроекти стосовно передачі управління землею на місцевий рівень: щодо консолідації земель (передбачає економічно обґрунтоване об'єднання землевласниками та землекористувачами земельних ділянок і земель сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення у єдині земельні масиви, місце розташування, розміри, конфігурація та склад угідь яких забезпечують стає землекористування); про об'єднання водокористувачів (метою якого є ефективно проведення гідротехнічної меліорації на земельних ділянках сільгосппризначення); щодо трансформації інституту постійного користування землею (передбачається спрощення процедури переходу права постійного землекористування земельною ділянкою).*

**2. Запровадження принципу просторового планування використання території та відмова від розподілу земель за категоріями.** Отримавши у власність майновий та ресурсний комплекс, ТГ можуть розглядати їх як територіально-просторовий комплекс, який має свої переваги. Наявність планів просторового розвитку території громади дозволить використовувати такий комплекс у власних інтересах без необхідності проходження суттєвих дозвільних та інших бюрократичних процедур. Це стане можливим з 24.07.2021, коли набере чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17.06.2020 № 711-IX. Особливостями просторового планування використання території ТГ є такі:

- візуалізація даних планів просторового розвитку території громади та даних генпланів здійснюватиметься за допомогою державного земельного кадастру;
- категорія земель та вид цільового призначення земельної ділянки визначатимуться в межах відповідних функціональних зон територій, які міститимуться в державному земельному кадастрі;
- зміна цільового призначення земельної ділянки в межах певної функціональної зони не потребуватиме розроблення документації із землеустрою;
- матеріали комплексних планів просторового розвитку території оприлюднюватимуться на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, офіційних веб-сайтів центральних органів виконавчої влади у сфері містобудування та архітектури, веб-сайтах обласних та місцевих органів виконавчої влади;

- комплексні плани території міститимуть проектні рішення щодо перспективного використання території територіальної громади.

**3. Запровадження нового виду права власності на землю - землі ТГ.** Відповідно до ч. 3 ст. 78 Земельного кодексу України земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній та державній власності. При цьому чіткого визначення поняття «комунальна власність» законодавчо не встановлено і її часто не відокремлюють від державної. У свою чергу, в каталозі юридичних позицій Конституційного суду України відмічено, що на конституційному рівні принципово відокремлено комунальну власність від державної. Комунальна власність не входить до складу державної, є самостійним об'єктом права власності, управління якою здійснює безпосередньо ТГ або створені нею органи<sup>1</sup>. Тому ст. 24 Земельного кодексу України передбачено можливість надання земельних ділянок сільгосппризначення у користування комунальним сільгосппідприємствам, а ст. 327 Цивільного кодексу України відмічено, що у комунальній власності є майно, яке належить ТГ. До початку реформи децентралізації й передачі територіально-майнових прав в управління громади комунальні підприємства ототожнювалися з житлово-комунальними, що займаються обслуговуванням ЖКГ населених пунктів, тому й право власності ототожнювалося з такими підприємствами. Нині ж, внаслідок реформи децентралізації, у власність ТГ буде передано до 7,2 млн га. У зв'язку з набуттям громадами у власність земельних ресурсів вважаємо за доцільне, на додачу до існуючих, запровадити новий вид права власності на землю - землі ТГ.

**4. Розвиток інституту землевпорядника.** Передача значних обсягів земель із держвласності у власність ТГ, а також скасування територіальних відділів внаслідок реформи Держгеокадастру підвищує роль землевпорядника в управлінні землями громади. Тому важливо підвищити рівень знань і навичок землевпорядників шляхом проведення курсів підвищення кваліфікації для них й удосконалення освітньо-навчальних програм з підготовки відповідних фахівців профільними ВНЗ.

**5. Удосконалення системи реєстрації у сфері земельних відносин** шляхом максимальної синхронізації системи різних реєстрів з тим, щоб довести термін виправлення помилок в системі кадастрових даних, оформлення й переоформлення цивільно-правових угод й інших операцій щодо земель, а також оформлення документів з нинішніх кількох днів до години-двох. Це потребує, крім забезпечення максимального доступу реєстраторів до різних реєстрів, облаштування відповідних органів (ЦНАПів, держреєстраторів, нотаріусів) якісним обладнанням, а також підвищення пропускнуої спроможності мереж та їх наявності у всіх громадах країни.

**6. Проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед голів ТГ і власників земельних ділянок з питань земельної децентралізації та ринкового обігу земель, а також створення й розвиток національної інфраструктури**

<sup>1</sup> <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/781-komunalna-vlasnist>

*геопросторових даних та геопорталів ТГ.* Необхідно створити інформаційний ресурс та здійснювати роз'яснювально-просвітницьку роботу з населенням країни через ЗМІ щодо особливостей ринкового обігу земель та земельної децентралізації. Також слід завершити створення й наповнення Національної інфраструктури геопросторових даних<sup>2</sup> та геопорталів громад для забезпечення ефективного прийняття органами державної влади та місцевого самоврядування управлінських рішень, задоволення потреб суспільства в усіх видах географічної інформації, її інтегрування у глобальну та європейську інфраструктури геопросторових даних.

Несвоєчасне виконання цих завдань може уповільнити передачу управлінських рішень щодо використання земель на місцевий рівень; зберегти нинішній, досить повільний процес оформлення й переоформлення цивільно-правових угод та інших операцій щодо земель; посилити соціальну напругу в суспільстві через низьку інформованість населення стосовно ринкового обігу земель та земельної децентралізації; стримувати можливості використання майнового та ресурсного комплексу як єдиного територіально-просторового комплексу в інтересах громади.

---

<sup>2</sup> Законом України "Про національну інфраструктуру геопросторових даних" № 554-IX від 13.04.2020 передбачено створення такої інфраструктури протягом двох років з дня набрання чинності Закону