

У КРАЇНСЬКІ ФАХІВЦІ ПЕРЕЙМАЛИ ДОСВІД ЄВРОСОЮЗУ з управління землями та планування землекористування



Під час теоретичних та практичних занять у рамках тижневого навчального курсу «Управління землями, у тому числі державної власності, та планування землекористування», що передбачений проектом Твіннінг, фахівці з обласних управлінь Держземагентства — майбутні українські тренери — спільно з європейськими експертами розглядали оптимальні шляхи розв'язання нагальних питань у системі земельних відносин в Україні.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЧИ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ З УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ?

У контексті децентралізації повноважень з управління землями державної власності в Україні учасників зацікавив досвід Німеччини, у якій федеральні землі на додаток до постанов ЄС і федеральних законів можуть ухвалювати внутрішні декрети з управління земельними ресурсами. Хоча, наприклад, Литва пройшла кілька етапів управління земельними ресурсами державної власності від децентралізації до централізації. Наразі така модель найбільше підходить для відносно невеликої за площею прибалтійської країни. На табл. 1 зображено часові рамки та відповідальні органи.

Табл. 1. **ЕВОЛЮЦІЯ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ У ЛИТВІ**

Період часу	Політика управління та адміністрування земель у Литві	
	Орган реалізації	Методичне керівництво
1990-1995	Аграрні служби в муніципалітетах (60)	Департамент управління землями Міністерства сільськогосподарства
1995-2010	Губернатори повітів (10)	Національна земельна служба
після 2010	Національна земельна служба	Департамент з питань політики у сфері земельних питань та ресурсів Міністерства сільськогосподарства



Німецькі експерти також вважають, що управлінням сільськогосподарськими державними землями має опікуватися єдина організація із регіональними філіалами, забезпечена власним бюджетом та доходами. У ФРН це Агенція з управління та реалізації земель (BVVG) — товариство з обмеженою відповідальністю, що належить Федеральному Міністерству фінансів. У головному офісі зайнято майже сто осіб, ще понад шістсот працюють у 8 філіалах.

При проведенні функціонального аналізу діяльності Держземагентства європейські експерти порушували питання можливості делегування приватному сектору виконання певних державних функцій та завдань у земельній сфері України, наприклад, управління земельними ресурсами. Запорукою успішної діяльності у цьому напрямі є запровадження механізму нагляду та моніторингу. У середині організації цей механізм включає зрозумілі інструкції, чітке та лаконічне визначення повноважень та обов'язків персоналу, який, ясна річ, отримує достойну заробітну плату. Німецькі експерти переконані, що делегування повноважень від держави до організації приватного сектору як ознака довіри посилює мотивацію та почуття відповідальності працівників останньої.

Однак, навіть у законослухняній Німеччині не покладаються повністю на сумлінність персоналу, для запобігання проявам корупції там дотримуються принципу «чотирьох очей», що означає залучення до процесу ухвалення рішень не менше двох працівників, а також ротатії персоналу (раз на 2-5 років), коли службовці на випадковій основі (подібно до лотереї) отримують нові завдання, регіони тощо. Крім того, проводиться внутрішній аудит ефективності виконання підрозділами своїх функцій та завдань.

Зовнішній нагляд за діяльністю Товариства BVVG здійснює Уряд через Міністерство фінансів, яке визначає цілі діяльності (наприклад, обсяг доходів, площа земель для здачі в оренду/продаж). Щомісячно проводяться обговорення між фахівцями Міністерства та Радою правління Товариства, на якому чітко визначаються повноваження і завдання останнього. Декларація про доходи та витрати публікується в Інтернеті як частина щорічного бізнес-звіту.



НЕПРИБУТКОВІ АГЕНТСТВА РОЗВИТКУ СЕЛА

У федеральних землях створюються неприбуткові агентства розвитку села «Landgesellschaften/Landsiedlungsgesellschaften», серед заходів та послуг яких слід виділити такі:

- вибір місця, планування, управління, технічна і фінансова підтримка реалізації інвестиційних заходів у сільському господарстві;
- комплексне управління земельними ресурсами в сільських районах шляхом:
- придбання та використання земель для сільського господарства та інфраструктури, екологічних та інших громадських потреб;
- реалізації переважного права держави на придбання земель;
- контролю та реалізації операційних заходів, таких як консолідація та добровільний обмін землями;
- управління та користування державними землями та сільськогосподарським майном тощо;
- оновлення сіл, розвиток сільського господарства та територіальних громад;
- підготовка та реалізація комплексних концепцій регіонального розвитку;
- спонсорство і супровід спеціальних проектів у сфері розвитку сільських районів (LEADER, INTERREG, дослідження, оцінки)¹.

Для України актуальним питанням є створення подібних організацій, які б сприяли розвитку сільських територій. Досвід роботи німецьких агентств буде більш детально представлено під час навчального курсу «Консолідація земель та землеустрій».

ДОВГОСТРОКОВА ОРЕНДА ЗЕМЕЛЬ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ

Після об'єднання східної та західної Німеччини федеральний Уряд обрав шлях довготермінової оренди земель державної власності замість швидкого їх продажу. До плюсів такого підходу керівник групи з продажу та оренди BVVG Ева Хельрігель віднесла: забезпечення можливості для дрібних фермерів використати капітал на споруди та техніку, накопичення його для придбання земель, консолідацію аграрної та виробничої структури відповідно до фахових знань фермерів, а не лише відповідно до фінансової потужно-

сті, а також уникнення непередбачуваних цінових коливань на ринку землі. Єдиним мінусом було збільшення витрат на довготривалу діяльність Товариства з реалізації державних сільськогосподарських земель та їх управління, які, однак, повністю окупаються. Для прикладу, відділ BVVG, який очолює п. Хельрігель, управляє 16000 га (сільськогосподарських, лісгосподарських та інших земель) на території трьох округів поблизу Берліна. За рік такий відділ має принести прибутку не менше, ніж 20 мільйонів євро шляхом

¹ «Entwicklung und Tätigkeit der gemeinnützigen Landgesellschaften», Berlin, 14.04.2014, www.blg-berlin.de

як здачі в оренду, так і продажу земель державної власності. За останні сім років німецька керівниця жодного разу не зривала доведений план.

Неодноразово під час заходів в рамках Проекту європейські експерти закликали українських фахівців знайти спосіб активізувати оренду державних земель навіть до внесення відомостей про всі земельні ділянки державної власності у Державний земельний кадастр. Такий шлях обрали свого часу як у Німеччині, так і в Литві, адже це забезпечило швидкі надходження до бюджету та здачу в довгострокову оренду (12-18 років) усіх придатних земель, а не тільки найбільш затребуваних. За рахунок цих надходжень забезпечувалися заходи із землеустрою та реєстрації земель. У Німеччині до договорів оренди в обов'язковому порядку включали положення про можливість коригування суми платежів після уточнення площі орендованих земель.

У Литві протягом дії земельної реформи ділянки сільськогосподарських земель державної власності в сільській місцевості здають в оренду без аукціонів згідно із встановленою Урядом процедурою. Тривалість оренди визначається угодою між орендодавцем та орендарем і не може перевищувати 25 років у випадку оренди земель сільськогосподарського призначення. Переважні права на оренду сільськогосподарських земель державної власності у Литві мають:

- фізичні особи, які зареєстрували володіння фермою відповідно до встановленого порядку у Законі про фермерство, тобто фермер чи особа, уповноважена на ведення фермерського господарства відповідним державним органом;
- юридичні особи — виробники сільськогосподарської продукції, чий річний дохід від продажу товарної сільськогосподарської продукції складає більше 50 відсотків їх загального доходу.

Якщо декілька осіб з однаковими переважними правами претендують на оренду однієї й тієї ж самої земельної ділянки державної власності, ділянку буде надано в оренду:

- особі, що використовує цю ділянку (з 01/01/2014);
- особі, чия земельна ділянка (власна або орендована) межує із виставленою на оренду ділянкою;
- особі, яка подала заяву на оренду земельної ділянки державної власності сільськогосподар-

ського призначення раніше за інших.

Як і в Німеччині, у Литві Уряд був зацікавлений у забезпеченні надходжень до бюджету від оренди земель державної власності. Відповідно було максимально спрощено процедуру оформлення договорів оренди, зокрема, термін розгляду заяви та підписання договору скорочено до 20 днів, крім того, договори на один сезон з автоматичним продовженням на наступний сезон не підлягали реєстрації.



ПІДГОТОВКА ДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ У ЛИТВІ

Під час навчального курсу європейські експерти поділилися досвідом Литви щодо підготовки до запровадження вільного ринку сільськогосподарських земель. Так, протягом перехідного періоду 2004-2014 років іноземні громадяни не мали права купувати сільськогосподарські землі державної власності (за деякими виключеннями). Згідно із законодавством ЄС продаж земель державної власності без проведення аукціону вважається державною допомогою, у 2006 році Литва отримала дозвіл

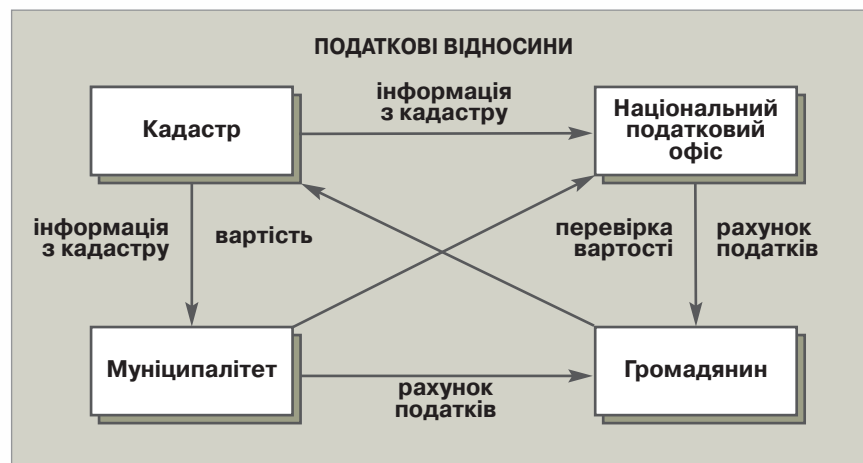
від Європейської Комісії надавати державну допомогу при продажу сільськогосподарських земель до кінця 2013 року.

Після 1 травня 2014 року право купувати сільськогосподарські землі отримали:

- фізичні особи, що мають професійні навички та компетенцію (за винятком молодих фермерів, яким необхідно отримати дозвіл від Національної земельної служби);
- особи, що займалися сільськогосподарською діяльністю мінімум 3 роки впродовж останніх

Схема 1.

ОБМІН ІНФОРМАЦІЄЮ В РАМКАХ ПОДАТКОВИХ ВІДНОСИН У НІДЕРЛАНДАХ



10 років до укладення договору про купівлю сільськогосподарських земель;

- особи, що задекларували сільськогосподарські землі та культури, зареєстрували фермерську власність або отримали освіту в галузі сільського господарства.

Деякі вимоги встановлені також для юридичних осіб:

- ведення сільськогосподарської діяльності мінімум 3 роки впродовж останніх 10 років до укладення договору про купівлю сільськогосподарських земель;
- декларування сільськогосподарських земель та культур, якщо

річний дохід від реалізації продукції товарного сільськогосподарського виробництва становить понад 50 відсотків загального доходу.

У Литві запроваджені обмеження щодо площі придбаних у держави земель сільськогосподарського призначення. Зокрема, громадяни та пов'язані особи можуть купувати землю таким чином, щоб загальна площа набутих у держави сільськогосподарських земель не перевищувала 300 га. Якщо громадяни купують також землю у приватних осіб, то загальна площа земель, що належать одній особі, має не перевищувати 500 га. Пло-

ща землі, що набувається, не обмежується у випадках спадкування та відновлення прав власності.

Оскільки такі правила у Литві діють усього півроку, експерти утрималися від надання оцінки ефективності запровадженого підходу до ринку земель. Схожі обмеження та вимоги до суб'єктів та об'єктів ринку сільськогосподарських земель закладені в українському законопроекті «Про обіг земель сільськогосподарського призначення», тому литовські експерти запросили українських фахівців до обміну практичним досвідом під час навчального візиту.



ПЛАНУВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ У СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ

Експерти з Нідерландів Марк ван Хейне та Джеральда Вестерфельд представили українським фахівцям теорію та практику планування землекористування у сільській місцевості, а також принципи реєстрації земель та прав на землю у країнах ЄС.

У робочих групах українським фахівцям надали інформацію щодо шляхів спрощення процедури землеустрою, наповнення системи Державного земельного кадастру та покращення міжінституційної співпраці у сфері земельних відносин. Було обговорено питання зниження витрат на підготовку документації із землеустрою.

Під час практичних занять був розглянутий досвід Нідерландів, де загальна площа земель у державній власності становить 543 тис. га, або 16% від загальної площі країни. При цьому безпосередньо уряд розпоряджається майже 497 тис. га, а провінції, муніципалітети — 46 тис. гектарів. За законодавством уряд має право набувати права на землю для реалізації землекористування в соціальних

цілях та звільняється від податків, бо діє в інтересах громадськості.

У Нідерландах для ефективного землекористування розробляються плани зонування, невід'ємною частиною яких є нормативно-правові акти, що регулюють діяльність на цій території, карта, на якій відображено як існуючі об'єкти, так і ті, спорудження яких передбачається, а також обов'язковим є обґрунтування намірів та цілей розвитку визначеної території. Такі плани розробляються на 10-15 років з оновленням та переглядом раз на півроку. Повноваження вносити незначні зміни належать місцевій раді.

Прозорість справляння податків у Нідерландах забезпечується прозорістю ведення Кадастру, інформацію з якого отримує як муніципалітет для розрахунку місцевих податків, так і Національний податковий офіс для розрахунку державних податків. Обмін інформацією в рамках податкових відносин відображено на Схемі 1.

Крім того, учасники навчального курсу обговорили досвід Східної Німеччини, де зафіксовані випад-

ки розташування жилих помешкань поза межами населених пунктів, що характерно і для України. За інформацією німецького експерта Еви Хельрігель, власникам таких помешкань заборонено добудовувати інші споруди на належній їм території, а також розширювати домогосподарства.

Українські фахівці, у свою чергу, констатували, що ідеї просторового планування в Україні знаходять дедалі більше прихильників, а тому досвід голландської та німецької сторін є особливо актуальним.

Після проходження дводенного навчання з комунікаційних та презентаційних умінь слухачі навчального курсу «Управління сільськогосподарськими землями державної власності та планування землекористування» почнуть проводити тренінги за цією тематикою на обласному та районному рівнях. Таким чином, буде забезпечено сталість збереження та передачі знань, набутих в рамках Проекту ЄС.

Леся ШАФРАНСЬКА,
помічник Постійного радника проекту Твіннінг «Допомога у розвитку відкритого і прозорого ринку сільськогосподарських земель в Україні» (підготовлено за матеріалами навчального курсу)