

Сучасне управління земельними ресурсами – німецький досвід і можливості для України

Катя Делльс

У цій статті авторка узагальнює досвід, висновки й рекомендації, які були напрацьовані експертами BVVG протягом багатьох років роботи. Над редакцію тексту працювали експерти BVVG, які представляють різні фахові сфери й функції. В роботі експертної групи взяли участь Ганс-Еґберт фон Арнім, Міхаель Ґабель, Інґе Ґарлофф, Ганно Ганше, Ґергард Лудден, Ульріке Майер-Еверло й Аудріус Паура.

Київ, грудень 2021

Про проект «Німецько-український агрополітичний діалог» (АПД)

Проект «Німецько-український агрополітичний діалог (АПД)» реалізується за підтримки Федерального Міністерства продовольства та сільського господарства (BMEL) з 2006р. Реципієнтом проекту є Міністерство аграрної політики та продовольства України; поточна фаза проекту триває до кінця 2021 року. Хоча виконавцем усієї двосторонньої програми є ТОВ ГФА Консалтинг Груп, проект АПД впроваджується консорціумом, який складається з ТОВ ІАК Аграр консалтинг (ІАК), Лейбніц-Інституту аграрного розвитку в країнах з перехідною економікою (ІАМО) та ТОВ АФЦ Консультантс Інтернешнл.

Проект спрямований на підтримку України у сферах сталого сільського господарства, ефективної переробної промисловості та міжнародної конкурентоспроможності відповідно до принципів ринкової та регуляторної політики, враховуючи потенціал розвитку, що впливає з Угоди про асоціацію між ЄС та Україною.

Для досягнення цієї мети проект надає інформацію про німецький, зокрема східно-німецький, досвід і ноу-хау, а також про міжнародний європейський досвід щодо розробки аграрної та лісогосподарської політики, включаючи необхідне створення аграрних та лісогосподарських інституцій.

АПД складається з трьох тематичних напрямків. Один із них є компонент «Експертний діалог із земельних відносин», яким керує Товариство з управління та реалізації земельних ресурсів BVVG – державне підприємство, яке відповідає за управління державними сільськогосподарськими та лісовими землями у (Східній) Німеччині. У рамках земельного компонента проект пропонує обмін досвідом та ноу-хау між українськими та німецькими експертами із землеустрою від BVVG та від інших німецьких землепорядних установ. Земельний компонент зосереджується на політичних, юридичних та технічних питаннях, пов'язаних із землеустроєм, і супроводжує поточні дискусії в Україні щодо розвитку ринку землі.



www.apd-ukraine.de

Автор

Катя Делльс, Керівниця компонента АПД «Експертний діалог із земельних відносин»

Дисклеймер

Це дослідження публікується за відповідальності Земельного компонента в рамках Німецько-українського агрополітичного діалогу (АПД). Будь-які точки зору та результати, висновки, пропозиції чи рекомендації в дослідженні належать авторам і не обов'язково збігаються з думкою АПД.

Зміст

1. Вступ	5
2. Управління землями сільськогосподарського призначення, що знаходяться у власності територіально-адміністративних утворень	8
2.1. Цілі і стратегії	8
2.2. Структура управління	13
2.3. Інструменти ІТ	15
2.4. Управління земельними ресурсами	18
2.4.1. Загальні риси	18
2.4.2. Формування об'єктів / лотів	20
2.4.3. Передача землі	25
2.4.4. Оренда	29
2.4.5. Продаж	31
2.4.6. Визначення ціни / Система порівняння цін	33
2.5. Обов'язкова звітність і запобігання корупції	36
3. Можливості для України	40
3.1. Рекомендації для територіальних громад	40
3.2. Рекомендації для державного рівня	43
Додаток	45

Скорочення

АПД	Німецько-український агрополітичний діалог
BGB	Цивільний кодекс Німеччини
BI	Інформаційна система земельних ресурсів BVVG
BVVG	Товариство з управління та реалізації земельних ресурсів
GIS	Геоінформаційна система (ГІС)
Га	Гектар
ІТ	Інформаційні й комунікаційні технології
ТГ	Територіальні громади

1. Вступ

Сьогодні в Україні відбуваються комплексні реформи у сфері земельних відносин. Основна мета Уряду України та його органів влади полягає в тому, щоб поруч із розвитком прозорого й функціонального ринку земель сільськогосподарського призначення забезпечити децентралізацію повноважень у сфері земельних відносин. З ухваленням Закону № 1423 і пов'язаних з ним змін до законодавства була створена правова основа для передачі сільськогосподарських земель, що знаходилися в державній власності, у власність територіальних громад (ТГ). Крім того, цим Законом громадам у межах їхніх територій були делеговані деякі повноваження з управління земельними ресурсами, які раніше відносилися до національного рівня. Разом із тим новий сучасний закон про просторове планування передає ТГ повноваження з планування своїх територій. Нові законодавчі положення мають на меті посилення спроможності місцевого самоврядування, надаючи ТГ можливість самостійно планувати розвиток своїх територій у відповідності до власних уявлень й одночасно забезпечуючи комунальну власність на землю. Вона може використовуватися у відповідності до цілей, визначених демократично обраними органами місцевого самоврядування, і шляхом ефективного управління сприяти збільшенню надходжень до місцевих бюджетів.

Не зважаючи на значні зусилля, спрямовані на проведення реформ, перші успіхи у спрощенні адміністративних процедур, структуризацію повноважень і облік даних, сфера земельних відносин в Україні, як і раніше, характеризується наявністю бюрократичних перепон, пов'язаних з обігом земельних ділянок і реєстрацією прав власності й користування. Протягом багатьох років в управлінні державними землями сільськогосподарського призначення існував брак прозорості, який зберігається й сьогодні. І хоча зараз будь-яка передача цих земель в оренду чи емфітевзис згідно із законом має оприлюднюватися, надійні статистичні дані про загальну площу земель державної власності, як і раніше, відсутні. Так, наприклад, не

можна достовірно з'ясувати, яка площа земель державної власності (а згідно з офіційною статистикою 2015 року вона становила 10 млн га) фактично ще належить державі або хто використовує чи управляє цими землями.

У зв'язку з цим перед громадами, яким послідовно передаються землі державної власності, постає особливий виклик. Землі державної власності часто не відображені в кадастровій системі. Кадастрові земельні ділянки формуються державними органами управління земельними ресурсами, як правило, лише в процесі передачі цих земель в оренду (чи в процесі надання інших прав користування). Це саме стосується і реєстрації земельних ділянок у Реєстрі речових прав на нерухоме майно. Часто територіальні громади отримують площі, які не зареєстровані ані в Реєстрі речових прав, ані в Державному земельному кадастрі. Передача земель у власність відбувається на основі закону (1423). Через відсутність реєстраційних даних земельних ділянок деякі громади стикаються з додатковими викликами. Закон, щоправда, не зобов'язує громади проводити інвентаризацію переданих земель, бо тоді це означало би необхідність внесення даних до кадастрової системи. І вже тільки тоді, коли громади передають землі в оренду чи передають інші права на користування землею, виникає необхідність створення та реєстрації кадастрових земельних ділянок, а також внесення територіальних громад у Реєстр речових прав як власників таких земельних ділянок. Якщо держава вже внесла земельні ділянки в Реєстр речових прав та/або в кадастр, то виникає необхідність переоформлення цих прав на громаду. Але часто громади не мають необхідних для цього кадрових і фінансових ресурсів. Крім того, територіальні громади практично не мають досвіду в управлінні землями сільськогосподарського призначення, які тепер знаходяться в їхній власності. Подекуди їм бракує знань про ефективне й дієве управління відносинами оренди. Через передані права власності на землю громади отримують не тільки права, але й обов'язки власника, які тепер покладаються на них.

Фаховий діалог із земельних відносин Німецько-Українського агрополітичного діалогу (АПД), будучи компонентом АПД, опрацьовує земельні питання та протягом багатьох років надає Україні комплексну консалтингову підтримку з метою створення рамкових умов у сфері земельної політики, використовуючи для цього досвід Німеччини та Європейського Союзу. Зокрема, схожість досвіду східної Німеччини в реорганізації відносин власності на землі сільськогосподарського призначення, які за часів соціалізму (колишня НДР) належали державі, робить (східну) Німеччину після об'єднання цікавим прикладом, на основі якого можуть бути представлені принципи й процедури управління земельними ресурсами в контексті трансформації сфери земельних відносин.

Спираючись на приклади зі східної Німеччини, ця стаття розкриває ознаки ефективної системи управління землями сільськогосподарського призначення, які знаходяться у власності територіально-адміністративних утворень. Це передбачає, що управління земельними ресурсами відбувається на основі уніфікованих принципів, незалежно від рівня територіального управління (національний, регіональний, місцевий). При цьому особливий наголос робиться на управлінні земельними ресурсами, які знаходяться в комунальній власності, що дає можливість провести аналогію з Україною. В частині висновків представлені можливості для України в контексті децентралізації.

2. Управління землями сільськогосподарського призначення, що знаходяться у власності територіально-адміністративних утворень

Комунальна власність у Німеччині, обмежується, як правило, житловими будинками, інфраструктурою життєзабезпечення та/або лісовими площами. Власність на землі сільськогосподарського призначення є радше винятком. Але на рівні федерації та федеральних земель є організації, які за дорученням відповідних територіально-адміністративних утворень здійснюють управління землями сільськогосподарського призначення, що знаходяться в публічній (державній і комунальній) власності. Численні питання, що постають перед такими організаціями в рамках управління, є актуальними і для громад (як територіально-адміністративних утворень місцевого рівня), якщо вони є власниками земель сільськогосподарського призначення. Крім того, деякі базові принципи й процедури управління земельними ресурсами застосовуються однаково, незалежно від адміністративного рівня: і на рівні федерації, і федеральних земель, і громад. Тому в наступних розділах буде представлений досвід BVVG у сфері сучасного управління землями сільськогосподарського призначення. BVVG – підприємство Федерального уряду Німеччини, яке в силу закону було уповноважено федерацією на здійснення управління, передачу в оренду й приватизацію державних земель сільсько- і лісгосподарського призначення.

2.1. Цілі і стратегії

З управлінням земельними ресурсами, що знаходяться у власності територіально-адміністративних утворень на рівні федерації, федеральних земель і громад, можуть бути пов'язані різні цілі. Це стосується і управління землями сільськогосподарського призначення. Отже, вони можуть передаватися в оренду або продаватися з метою отримання надходжень до бюджету відповідного рівня. Земельні ресурси можуть слугувати також для створення резерву, щоб забезпечити можливість компенсації¹ у

¹ Компенсаційні площі : «Погіршення стану природи і ландшафтів, яке може виникати внаслідок виділення територій під забудову в рамках просторового планування, будівництва доріг, трубопроводів або багатьох інших проєктів, вимагають запровадження

зв'язку із запланованими інфраструктурними проектами, для захисту від надзвичайних ситуацій (напр., створення зон підтоплення) та/або охорони природи. У разі тимчасової передачі таких земель в оренду вони генерують бюджетні надходження, допоки не стануть потрібними для реалізації відповідних проектів.

Ще однією метою може бути диверсифікація аграрної структури й збереження робочих місць в сільській місцевості. Федеральний уряд Німеччини, наприклад, застосовує підхід, який передбачає першочергове забезпечення землею сільськогосподарських підприємств з активним виробництвом, до яких відносяться тваринницькі, органічні й садівничі підприємства, а також молоді фермери. Цей підхід реалізується шляхом так званої «обмеженої» тендерної процедури, яка проводиться з метою передачі в оренду чи продажу земель сільськогосподарського призначення з портфоліо BVVG і в якій можуть брати участь тільки такі підприємства. Урахування органічних підприємств одночасно сприяє досягненню задекларованої Федеральним урядом цілі захисту клімату² – збільшити до 2030 року частку площ органічного землеробства в Німеччині до 20%.

Землі, що знаходяться у власності територіально-адміністративних утворень, можуть вилучатися із сільськогосподарського виробництва або передаватися в оренду чи продаватися з певними обмеженнями для господарювання, що дозволяє досягати природоохоронних цілей. Так, наприклад, на основі угод між федерацією і федеральними землями BVVG безкоштовно передало 65 000 га земель сільсько- і лісгосподарського призначення органам влади, асоціаціям і фондам, які в нових федеральних землях³ проводять діяльність у сфері охорони природи й захисту довкілля.

компенсаційних і замінних заходів. Відповідно, на інших площах мають проводитися ландшафтні чи природоохоронні заходи, щоб суттєво підвищити екологічну їхню якість. Таким чином, площі з більш високою екологічністю цінністю покликані «компенсувати» погіршення стану природи і ландшафтів, вони підлягають постійному догляду і збереженню.

Джерело: https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/ausgleichsflaechen_oekokonto/index.htm

² https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf

³ Під новими федеральними землями маються на увазі федеральні землі східної Німеччини.

Певні заходи у сфері управління земельними ресурсами можуть забезпечувати преференції для відповідних груп осіб, наприклад, з метою відновлення прав власності чи надання компенсацій. Так, у Німеччині розпорядженням Уряду була створена програма з придбання земельних ділянок, спрямована на виконання законодавчих вимог щодо земельних відшкодувань і компенсацій. Так, зокрема, компенсація надається особам або їхнім нащадкам, які в період з 1945 по 1949 роки внаслідок експропріації були позбавлені права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення. Закон, який надає преференції таким групам осіб, передбачає право викупу ними частин своїх колишніх землеволодінь за зменшеними цінами (35% від ринкової вартості).

По відношенню до територіальних громад можуть визначатися інші цілі. Так, громади часто теж створюють резерв земельних ділянок, навіть якщо це й відбувається, як правило, з прив'язкою до певних проєктів, щоб у рамках своїх повноважень мати можливість для реалізації будівельних об'єктів із життєзабезпечення громади⁴ (наприклад: комунальне житлове будівництво, будівництво очисних споруд, закладів культури тощо). Доцільно мати резерв вільних площ і для інвестиційних проєктів, оскільки це, з одного боку, забезпечує більший обсяг бюджетних надходжень, а з іншого боку, сприяє створенню нових робочих місць.

Визначення цілей, які мають досягатися за допомогою управління земельними ресурсами, що знаходяться у власності територіально-адміністративних утворень відповідного рівня, є фундаментальною передумовою для ефективного і разом з тим орієнтованого на досягнення визначених цілей управління земельними ресурсами. Використання площ має прив'язуватися до досягнення відповідних цілей. У рамках

⁴ «Поняття **«життєзабезпечення громади»** означає, що громади надають економічні, соціальні й культурні послуги для всіх громадян, раніше за допомогою власних установ та організацій; (...). Життєзабезпечення громад, включаючи створені для цього установи (служби, комунальні і приватні підприємства), належить до суті місцевого самоврядування». Джерело: <https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Daseinsvorsorge>

стратегії управління земельними ресурсами важливо забезпечити документальну фіксацію цілей, а також періодично перевіряти їхнє досягнення внаслідок проведених заходів. Документальна фіксація цілей необхідна також для довгострокової перевірки необхідності адаптації цілей до нових вимог і потреб.

Отже, стратегія ефективного управління землями сільськогосподарського призначення, які знаходяться у власності територіально-адміністративних утворень, повинна орієнтуватися на заздалегідь визначені цілі. Рамкові умови для цієї стратегії визначаються відповідними законодавчими положеннями 1 розпорядженнями. Так, у Німеччині діє федеральне Розпорядження про придбання земельних ділянок, яке значною мірою визначає напрямки стратегії управління⁵ землями сільськогосподарського призначення, що знаходяться в портфоліо BVVG.

За розробку конкретних заходів відповідають уповноважені органи влади в узгодженні з відповідними органами фахового нагляду. На місцевому рівні особливу роль у розробці й затвердженні стратегії управління відіграють виконавчі органи й ради громад.

Чітка й комплексна стратегія управління землями сільськогосподарського призначення (яка реалізується відповідальним органом територіально-адміністративного утворення) є основою для ефективного впровадження заходів. Документально затверджена стратегія управління забезпечує прозорість у поводженні із землями комунальної власності, які відображають вартість активів відповідної громади. Крім того, стратегія управління створює можливість для перевірки впроваджених заходів третіми особами, зокрема контрольними і наглядовими органами різних державних рівнів, як то ревізійними комісіями,

⁵ Стратегія BVVG з поступової платної приватизації земель сільськогосподарського призначення складалася в основному з трьох етапів:

1. Передача в короткострокову, а пізніше в довгострокову оренду
2. Реалізація програми придбання земельних ділянок
3. Продаж земельних ділянок на ринку за ринковими цінами

сільськими/районними радами. Так, наприклад, виконавчі органи громад можуть виконувати обов'язки з надання звітності.

Стратегії управління землями сільськогосподарського призначення, які знаходяться у власності територіально-адміністративних утворень, повинні враховувати наступні питання:

- Про який пул площ йдеться (площа в га, просторове розташування, якісні ознаки)?
- Які цілі ставить перед собою управління земельними ресурсами?
- Які директиви й документи визначають рамкові умови для стратегії управління?
- Наскільки громадськість поінформована про заплановану стратегію, заходи й результати і бере участь у процесах ухвалення рішень?
- Хто (який орган/який вищий орган влади) здійснює функції контролю та нагляду?
- Як має бути організоване управління земельними ресурсами (орган управління)?
- Як відбувається фінансування органу управління?
- Як/для чого використовуються надходження, згенеровані органом управління?
- Які заходи (передача в оренду, продаж, суперфіцій або дозволи на інші види використання (шляхи, ділянки для вітроенергетичних установок)), в якому обсязі і за який період мають бути реалізовані (включно з обґрунтуванням)?
- В якій формі подається звітність?

Оскільки землі сільськогосподарського призначення, які знаходяться у власності територіально-адміністративних утворень, становлять значну вартість активів, то питання, пов'язані з використанням таких земель, набувають іншої якості, ніж питання, пов'язані із загальним управлінням земельними ресурсами, наприклад при

складанні плану землекористування (зонінгу) для території громади. Тому такі стратегії рекомендується розглядати окремо з урахуванням відповідних взаємовідносин.

2.2. Структура управління

Структура управління землями сільськогосподарського призначення, які знаходяться у власності територіально-адміністративних утворень, повинна уможливлувати відповідним територіально-адміністративним органам ефективне й дієве управління земельними ресурсами, яке, з одного боку, має генерувати бюджетні надходження з оренди або продажу ділянок, а з іншого боку, досягати визначених цілей, поставлених перед управлінням земельними ресурсами.

Для належного управління земельними ресурсами передусім необхідний кваліфікований персонал. На початку 1990-х років перед BVVG постав виклик – знайти персонал для управління земельним пулом площею понад 3 млн га. До цієї роботи довелося залучати подекуди початківців з різною підготовкою – дипломованих лісників, фермерів, геодезистів, (гео)інформатиків, підприємців, юристів і фахівців з державного управління, які мали постійно підвищувати кваліфікацію, щоб відповідати вимогам, які висуваються до управління земельними ресурсами, що перебуває в постійному процесі змін.

Крім того, для управління земельними ресурсами потрібна офісна інфраструктура, включаючи комп'ютерне обладнання (апаратне й програмне забезпечення), а також достатня кількість транспортних засобів для проведення огляду території та здійснення контролю на місці.

Для цього необхідно забезпечити відповідне стартове фінансування витрат на персонал і матеріальних витрат для створення системи управління. В умовах обмежених бюджетних коштів стратегії та процедури управління повинні бути адаптовані до відповідних умов фінансування. Між стратегією управління та створенням самого управління виникає взаємна залежність, яка діє в обох

напрямок. Немає сенсу в деталізованій стратегії управління, реалізація якої вимагає значних фінансових коштів, якщо не вистачає необхідних ресурсів.

Створюючи систему управління земельними ресурсами, необхідно, крім того, звернути увагу на ефективність. Тут вирішальну роль відіграють єдині процедури, задокументовані у вигляді інструкцій. Висока ефективність управління забезпечується також, як правило, автоматизацією робочих процесів, тобто завдяки використанню інформаційних і комунікаційних технологій (ІТ). Але початкові інвестиції та розробка ІТ-продуктів можуть вимагати значного фінансування. Використовуючи програмне забезпечення з відкритих джерел (Open-Source) можна зекономити на придбанні ліцензій. Проте слід урахувати, що і при використанні програмного забезпечення з відкритих джерел можуть виникати витрати на послуги з програмування, необхідні для розробки чи адаптації програмних застосунків, а це, як правило, також викликає значні витрати на висококваліфікованих ІТ-спеціалістів. Використовуючи програмне забезпечення з відкритих джерел, необхідно також проводити технічне обслуговування, забезпечувати підтримку й подальшу розробку програм у рамках загальних ІТ-стандартів, щоб забезпечити сумісність і надійність власних програмних застосунків, що також вимагає додаткових коштів.

Існують різні моделі фінансування органу управління земельними ресурсами. Часто для органу управління визначається відповідний річний бюджет. Інша модель полягає в тому, щоб витрати органу управління перекривались надходженнями з його діяльності, а надлишок спрямовувався до бюджету відповідного територіально-адміністративного утворення. Ця модель фінансування застосовується у BVVG. Вона уможливорює високу гнучкість роботи й спрощує реалізацію великих інвестиційних проєктів. Але в цій моделі надходження з оренди (чи продажу) мають перевищувати адміністративні витрати управління. Це може відбуватися не завжди, особливо на початковому етапі. Для фінансування витрат управління (на персонал, оренду офісу, ІТ та ін.) BVVG здійснює довгострокове планування інвестицій і поточних витрат,

співставляючи їх з очікуваними надходженнями за плановий період. Незалежно від моделі фінансування слід забезпечити належне ведення бухгалтерського обліку, який дозволить здійснювати проводку надходжень і видатків у спосіб, який може бути проконтрольованим. У BVVG за це відповідає окремий фінансовий відділ. На рівні громад це завдання може виконуватися відділами, які відповідають за бухгалтерський облік. Завдяки цьому забезпечується принцип взаємної перевірки транзакцій, а саме відділом з оперативної діяльності (передача в оренду/продаж) і фінансовим відділом. Щоб мати уявлення про заплановані/очікувані витрати й надходження, необхідно здійснювати фінансове планування на наступний фінансовий рік і визначати орієнтовні бюджетні показники на наступні 4-5 років. Фінансове планування має затверджуватися органом фахового нагляду, а у випадку громад – радою громади.

2.3. Інструменти ІТ

Як уже зазначалося вище, використання ІТ підвищує ефективність виконання управлінських завдань. Інша перевага полягає в документуванні всіх робочих процесів, що підвищує прозорість управління земельними ресурсами. Але опора на ІТ вимагає наявності всіх кадастрових даних на земельні ділянки, які знаходяться у власності відповідних територіально-адміністративних утворень. Крім того, реалізація та відображення всіх робочих процесів за допомогою ІТ передбачає наявність чітких процедур, наприклад, процедур передачі в оренду чи продажу земельних ділянок.

Починаючи з моменту створення BVVG (на початку 1990-х років), Товариство розпочало розроблення власної інформаційної системи земельних ресурсів (BI), яка завдяки постійному й орієнтованому на потреби вдосконаленню до сьогодні відповідає всім вимогам щодо управління земельними ресурсами в BVVG. Центральним елементом цієї бази даних є кадастрова ділянка з усіма пов'язаними з нею даними. Ця система дозволяє проводити пошук конкретних кадастрових

ділянок і пов'язаних з ними процесів і надає доступ, наприклад, до даних договорів оренди й купівлі-продажу. Інформаційна система земельних ресурсів (ВІ) і геоінформаційна система BVVG (ГІС, Notes і D1⁶) підтримують щоденну роботу співробітників BVVG з управління земельними ресурсами. Всі важливі робочі кроки і пов'язана з ними інформація відображаються у ВІ.

ВІ містить всю предметну інформацію про управління земельними ресурсами, наприклад: кадастрові дані, інформацію про правовий статус кадастрової ділянки, її цільове призначення та обмеження у використанні. Крім того, у ВІ зберігається вся інформація про підготовку об'єктів до продажу або до передачі в оренду, договори оренди чи продажу, персональні дані орендарів чи покупців, статус підготовки договорів, списки кадастрових ділянок, які мають відношення до відповідного договору, інформація щодо управління договорами.

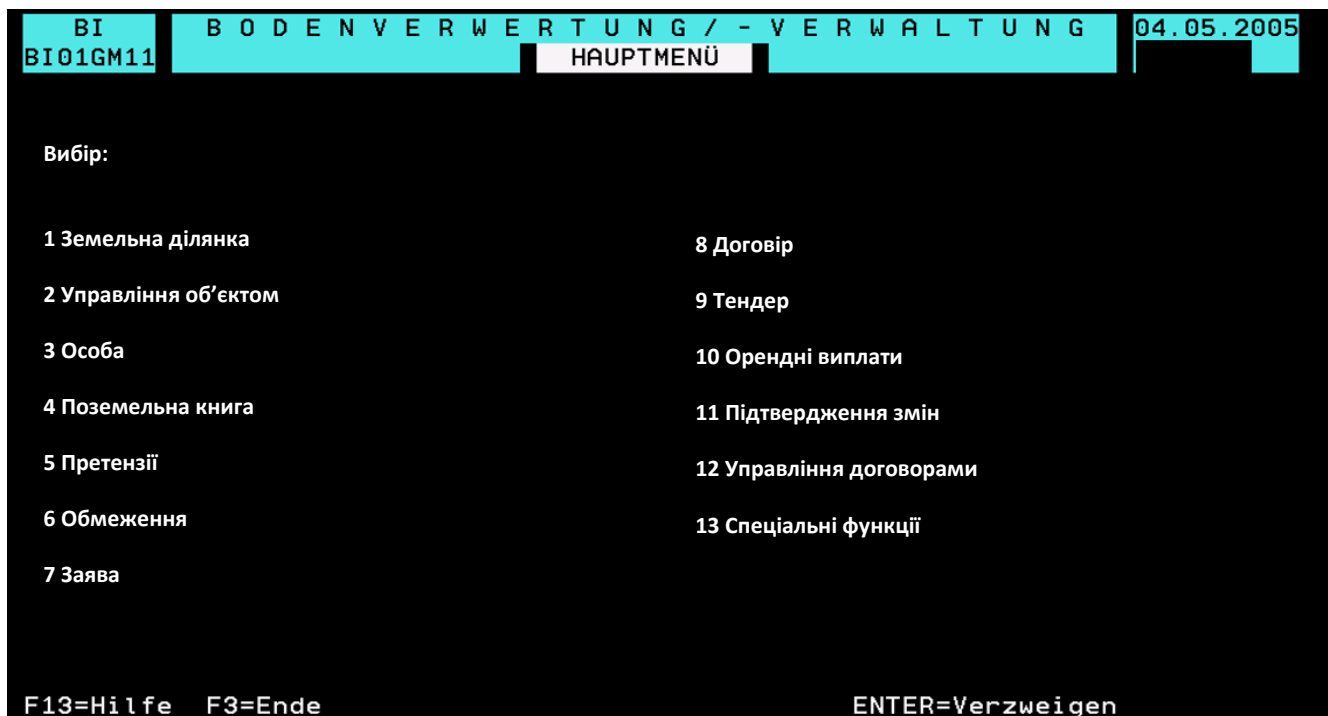
На рис. 1 показані основні категорії, за якими у ВІ може створюватися запит на отримання інформації.

⁶ ГІС BVVG - географічна інформаційна система BVVG. Вона уможлиблює географічне представлення та аналіз просторової ситуації земельних ділянок BVVG та їхнього оточення. Застосування геоінформаційної системи базується на компонентах програмного забезпечення продуктів ArcGIS (зокрема, ArcMap) від Esri, які були доповнені функціональним розширенням, розробленим самим BVVG. Це функціональне розширення має специфічні функції для взаємодії з ВІ, для видачі карт і проведення спеціальних видів аналізу (напр., формування лотів, VPS).

Notes: офіційно - HCL Notes (до липня 2019 року - IBM Notes, до березня 2013 року - Lotus Notes) – орієнтована на роботу з документами системна база даних з дуже тісною прив'язкою до електронної пошти. За допомогою Notes BVVG забезпечує комунікацію через електронну пошту, використовуючи базу даних для різних цілей, наприклад, як організаційний посібник, для подання заявок на отримання документації, як збірку цін продажу.

D1 - розроблена BVVG програма для автоматизації створення документів. Так, наприклад, за допомогою D1 можуть будуть згенеровані листи розсилки, договори та ін.

Рис. 1: Головне меню ВІ



Крім того, у ВІ є можливість розгалуженого запиту даних. Так, наприклад, можна отримати суму переданих в оренду чи проданих площ (у га). Це дозволяє проводити статистичний аналіз, що уможлиблює моніторинг управління земельними ресурсами. Інший аналіз даних (наприклад, для цілей контролінгу) забезпечується шляхом передачі даних із системи SAP BVVG, при цьому відображаються фінансові результати використання земельних ділянок.

ГІС BVVG містить велику кількість просторових даних як щодо земель, які знаходяться в управлінні BVVG, так і щодо суміжних площ, які знаходяться у власності третіх осіб (зокрема, розташування, розмір, поділ, інші геоінформаційні дані, як то дані просторового планування чи охорони природи), які враховуються при ухваленні рішень щодо якнайкращого використання цих земельних ділянок. Так, наприклад, останніми роками важливого значення в роботі BVVG набули питання, пов'язані з наданням площ для спорудження та експлуатації вітроенергетичних установок або для природоохоронних цілей. Надання площ під такі проєкти є, з одного боку, більш

оптимальним (у монетарному відношенні) використанням площ BVVG, а з іншого боку, підтримує цілі Федерального уряду, спрямовані на розвиток відновлюваної енергетики і охорону природи. Тому в ГІС BVVG зони для вітрогенерації, передбачені регіональним просторовим плануванням, або природоохоронні зони знаходяться в резерві для реалізації таких проєктів.

Отже, численні просторові й непросторові дані в системі сучасного управління земельними ресурсами забезпечують оптимальне використання земель, які знаходяться в управлінні BVVG, у відповідності до попередньо визначених цілей.

Розроблення та обслуговування такої комплексної системи ІТ вимагає інвестицій в її інфраструктуру. Як уже зазначалося вище, у фінансовому плані слід враховувати не тільки суму одноразової інвестиції для придбання та розроблення ІТ, але й щорічний бюджет на обслуговування та оптимізацію необхідного програмного забезпечення.

З фінансовим плануванням пов'язується розроблення коротко-, середньо- й довгострокової стратегії розвитку ІТ, яка на ранньому етапі враховує життєвий цикл інфраструктури ІТ і разом з тим передбачає необхідні періодичні інвестиції для оптимізації інфраструктури ІТ, придбання додаткових даних та їхню актуалізацію.

2.4. Управління земельними ресурсами

2.4.1. Загальні риси

Як уже згадувалося раніше, управління землями сільськогосподарського призначення використовує ці площі переважно для передачі в оренду чи продаж⁷. Одночасно землевласники (це стосується як приватних, так і державних чи муніципальних землевласників) мають деякі обов'язки, які слід враховувати в рамках управління земельними ресурсами. Так, законодавство Німеччини із захисту довкілля, наприклад, передбачає можливість притягнення землевласника до відповідальності за нанесення шкоди й до усунення залишкового екологічного

⁷ В Україні ще до цього додається емфітевізис.

забруднення на його площах, навіть якщо він і не винний у такому забрудненні. Крім того, власник зобов'язаний усунути на своїх площах джерела небезпеки, які можуть нанести шкоду третім особам. Обидва зобов'язання можуть спричиняти високі витрати для власника і мають враховуватися в рамках управління земельними ресурсами.

Важливою основою комплексного управління земельними ресурсами, що знаходяться в державній/комунальній власності, є точні знання про властивості земельних ділянок. До таких знань відноситься, зокрема, знання про загальні площі в портфолію, кадастрові дані окремих земельних ділянок (наприклад: розмір, розташування, цільове призначення, поточний вид використання) та, в разі необхідності, інші просторові і геоінформаційні дані.

В Україні продаж земель сільськогосподарського призначення державної/комунальної власності наразі заборонений. Тому використання площ може здійснюватися шляхом передачі земель в оренду чи емфітевзис. При цьому виникають питання, пов'язані з тривалістю оренди чи емфітевзису. Управління орендними відносинами в BVVG здійснювало передачу земель в оренду, як правило, строком до 12 років з можливістю продовження ще на 6 років. Такий строк оренди набув поширення в Центральній Європі та є виразом балансу інтересів землевласників і фермерів-орендарів. При цьому фермери мають достатньо надійний горизонт планування, а до землевласника в середньостроковій перспективі знову повертається можливість розпоряджатися своїми площами.

Надто довгий строк оренди (так, в Україні землі частково надавалися в оренду строком на 49 років) перешкоджає утворенню збалансованої конкурентної ситуації на ринку оренди. Орендарі не мають достатньої мотивації для ефективного використання площ, зокрема, через те, що орендодавцю важко задовольнити свою вимогу щодо коригування вартості оренди, а орендарі не відчувають тиску щодо створення доданої вартості на орендованих площах. Не виключаються випадки

неофіційної передачі земель в суборенду, внаслідок чого орендодавець втрачає потенційні надходження. А короткий строк оренди, натомість, стає причиною використання площ у несталий спосіб. Оскільки орендар не має достатнього горизонту планування, він не зацікавлений у внесенні добрив або застосуванні форм сталого господарювання. Хоча подекуди короткострокова оренда (як перехідне рішення) може бути й доцільною, якщо наприклад, плануються проєкти з розвитку території. Щоб заплановані проєкти з розвитку все-таки не заважали передачі землі в оренду на довший строк, у договорі оренди може бути передбачене положення, яке дозволяє відхилитися від умов договору і виводити земельні ділянки (або їхні частини), необхідні для реалізації інвестиційних заходів, з-під дії умов договору оренди.

Особливим випадком є емфітевзис, який наближується до переходу власності. Емфітевзис на землі сільськогосподарського призначення в Німеччині не застосовується і тому далі не розглядається.

У випадку передачі державних земель у власність постають також питання, пов'язані з переходом обов'язків із старих договорів (оренди).

2.4.2. Формування об'єктів / лотів

Щоб передати земельні ділянки в оренду чи емфітевзис (якщо він має місце) або продати їх, декілька кадастрових ділянок, як правило, об'єднуються в один доцільний земельний масив. Таким чином формується об'єкт або земельний лот, який з урахуванням місцевих особливостей дозволяє забезпечити якнайкраще сільськогосподарське використання земель. Але при цьому слід ураховувати й інші критерії. Так, під час формування об'єкту слід подбати про те, щоб до об'єкту включалися земельні ділянки з невисокою вартістю, наприклад, ділянки, непридатні для обробітку землі. Це дозволяє уникнути виникнення ситуації, коли землевласник, тобто відповідне територіально-адміністративне утворення, буде не в стані продати/передати в оренду окремі, непридатні для використання земельні ділянки

і вони тривалий час залишатимуться в його власності, спричиняючи витрати на управління і не генеруючи при цьому ніяких надходжень. Внесення залишкових площ до земельного лоту, що пропонується до оренди, дозволяє, наприклад, у рамках договору оренди делегувати орендарю обов'язок з усунення джерел небезпеки, які можуть нанести шкоду третім особам. Це зменшує видатки відповідного територіально-адміністративного утворення на управління такими земельними ділянками.

Наступним питанням, яке підлягає врахуванню при формуванні об'єктів, є розмір земельного лоту. BVVG, ґрунтуючись на законодавчих положеннях федерації і федеральних земель, все частіше оголошує тендери на невеликі земельні лоти (наразі, як правило, макс. 15 га). Це дозволяє забезпечити можливість участі в тендері для більшої кількості сільськогосподарських підприємств. Але визначаючи розмір земельної ділянки, слід урахувувати також природні особливості. При цьому потрібно уникати штучного подрібнення кадастрових ділянок, яке потім, за певних обставин, доведеться усувати за допомогою консолідації земель.

Особливу роль у формуванні лотів у BVVG відіграє геоінформаційна система. Як показано на рис. 2, за допомогою ГІС BVVG візуалізуються земельні ділянки з договорів оренди, строк дії яких завершується. Дані просторового розташування цих кадастрових ділянок у поєднанні з просторовими й геоінформаційними даними тих ділянок BVVG, що знаходяться по сусідству, а також ділянок третіх осіб надають всебічну інформацію, яка може бути використана для якнайкращого формування земельного лоту для передачі в оренду чи продажу.

На основі інформації, яку містить ГІС BVVG, може, наприклад, перевірятися наявність земель BVVG на територіях, придатних для вітрової електрогенерації. Такі земельні ділянки мають кращі можливості для реалізації, оскільки території, придатні для вітрової електрогенерації, зустрічаються в Німеччині не часто, а оператори

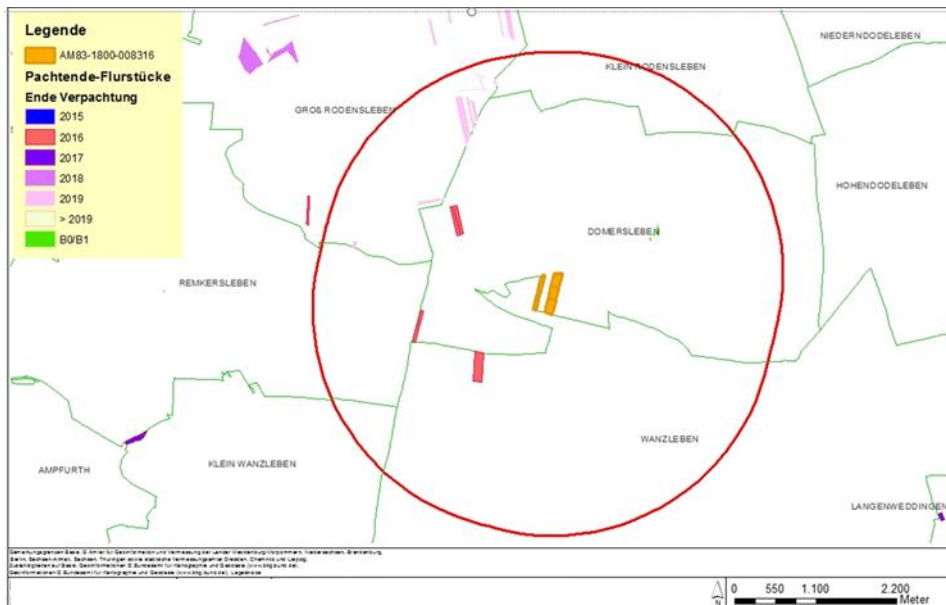
вітроенергетичних установок сплачують власникам відповідні збори⁸ за використання таких земельних ділянок. Ідентифікація таких потенціалів за допомогою ГІС приносить землевласнику, у нашому випадку BVVG, більші надходження.

Слід також рахуватися з тим, що, попри епізодичну інвентаризацію з плином часу будуть знаходитися земельні ділянки, які так і не були передані в оренду чи призначені для іншого використання. Співробітники BVVG постійно знаходять такі площі. Ці площі слід урахувувати й інтегрувати в нові орендні відносини.

Наступні рисунки унаочнюють приклади формування відповідних лотів для передачі в оренду за допомогою ГІС.

⁸ Відшкодування: розраховане як відсоткова монетарна частка електрогенерації на земельних ділянках

Рис. 2. Візуалізація земельних ділянок із договорів оренди, строк дії яких завершується



@ BVVG 2016

Накладаючи досліджувану територію в системі ГІС на земельні ділянки з договорів оренди, строк дії яких невдовзі завершується, на ній візуалізуються наявні земельні ділянки BVVG з відповідними строками оренди. На рисунку видно, що поруч із досліджуваним договором оренди (помаранчевий колір) скоро має завершуватися строк дії ще одного договору оренди (рожевий колір), і отже ці земельні ділянки можуть залучатися до формування нового земельного лоту (досліджуваний період - 2016 р.)

Рис. 3. Візуалізація земельних ділянок, ще непереданих в оренду (аерофотознімок)



@ BVVG 2016

У процесі формування земельного лоту візуалізуються не тільки орендовані, але й неорендовані площі, тобто всі земельні ділянки, що розташовані поруч і знаходяться у власності BVVG (цілісний аналіз). Приклад на рис. 3 показує наявність трьох невеликих земельних ділянок, які ще не мають договірних обтяжень, але вони просторово по'язані із земельними ділянками, які будуть готуватися до тендеру. Часто можуть існувати залишкові чи «відколоти» земельні ділянки. Слід перевіряти можливість формування земельного лоту із земельних ділянок, оренда яких завершується, додаючи до них земельні ділянки, які ще не мають договірних обтяжень (цілісний підхід до формування лоту).

Рис. 4. Формування об'єкту



На рис. 4 представлені площі аналізованого прикладу в сукупності. Три залишкові земельні ділянки (рис. 3) пропонуються для продажу або, як альтернатива, для передачі в оренду разом з орними земельними ділянками (на рис. 4 у верхньому колі обведені синім і червоним кольором). Другий лот (в нижньому колі) пропонує орні земельні ділянки тільки в оренду.

У рамках формування об'єкту здійснюється перевірка інфраструктурних цілей, можливостей для розбудови відновлюваної енергетики, природоохоронного статусу і фактичного використання. Така перевірка проводиться переважно в геоінформаційній системі.

2.4.3. Передача землі

Для передачі сформованих земельних лотів в оренду, а в перспективі й на продаж, існує ціла низка різних можливостей. По-перше, земельні лоти можуть передаватися в рамках публічних тендерів на основі пропозицій, які подаються, як правило, в письмовому вигляді. Але вони можуть передаватися і шляхом проведення аукціонів, і шляхом прямих переговорів з потенційним орендарем або покупцем. BVVG у залежності від конкретних об'єктів використовувало всі три перелічених види передачі.

В таблиці узагальнюються переваги й недоліки окремих видів передачі землі.

Рис. 5: Види передачі землі: переваги й недоліки

Процедура	Переваги	Недоліки
Тендер	<ul style="list-style-type: none"> • Рівні шанси участі у процедурі й в отриманні земельного лота, виставленого на тендер. Критерієм є, як правило (але не обов'язково), найвища цінова пропозиція. • Запропонована ціна відбиває ринкову ціну (якщо лот віддається за найвищою ціною пропозицією). • Враховуються всі пропозиції, які виконують формальні критерії. • Крім розміру пропозиції, можуть враховуватися й інші критерії (напр., виробнича концепція). • Шляхом обмежень для участі в тендері переваги в отриманні землі можуть надаватися певним формам підприємств або особам, які підпадають під сприяння. 	<ul style="list-style-type: none"> • Процедура подання письмових пропозицій. Відкриття пропозицій та передача лота можуть призводити до маніпуляцій. • Якщо критерієм передачі лота є не найвища цінова пропозиція, то за певних обставин ця процедура може бути вразливою для корупційних дій. • Маніпуляції у вигляді домовленостей між учасниками тендеру.

Аукціон	<ul style="list-style-type: none"> • Рівні шанси участі у процедурі й в отриманні земельного лота, виставленого на аукціон. • Запропонована ціна відображає ринкову ціну. • Менша вразливість до корупційних дій. • Можливість участі в електронному форматі. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ситуація прямої конкуренції може призвести до занадто високих цін, які не будуть відповідати вартості сільськогосподарського цільового призначення. • З передачею лота інші пропозиції не враховуються. Якщо не вдається підписати договір купівлі-продажу з учасником, який запропонував найвищу ціну, то процедуру потрібно проводити знову. • Фізична присутність може призвести до впливу інших учасників аукціону (спроби залякування). Маніпуляції у вигляді домовленостей між учасниками аукціону.
Пряма передача	<ul style="list-style-type: none"> • Дозволяє передачу землі групам осіб або аграрним підприємствам, яким надається сприяння, наприклад, у рамках програм підтримки фермерів. 	<ul style="list-style-type: none"> • Немає рівності шансів під час процедури передачі. • Визначення ціни (оренди або купівлі) ставить високі вимоги до дбайливості й об'єктивності. Існує ризик,

		що визначена вартість не відбиватиме ринкову ціну.
--	--	--

Джерело: Делльс Катя (2010), зі змінами

Як правило, майно в державній або комунальній власності слід передавати шляхом прозорих процедур. В першу чергу публічно-правовий сектор не має права передавати свої майнові об'єкти за цінами, нижчими за обігову вартість, якщо не існує відповідних законодавчих повноважень. Часто законами передбачається передача на конкурентних умовах, наприклад шляхом проведення тендеру та/або торгів. У BVVG основною процедурою є зараз передача земель шляхом відкритого тендеру. Ця процедура складається з таких кроків:

- Встановлення площі оренди («формування лота»). При цьому відбувається певне управління аграрними структурами, тому що формуються дрібні лоти (наразі 15 га). Завдяки цьому вони є економічно цікавими для місцевих фермерів і, навпроти, непривабливими для міжрегіональних учасників тендеру, зацікавлених у вкладенні капіталів.
- Проведення відкритого тендеру й оприлюднення необхідної інформації:
 - опис об'єкта оренди за допомогою паспорта, в якому наводяться розташування, розмір, якість, вид користування та, за потреби, інша необхідна інформація та очікувані умови договору;
 - термін подання пропозиції;
 - необхідні документи;
 - тип подання пропозиції (на місці шляхом вкидання в т. зв. тендерну скриньку, по пошті або в електронному форматі).
- Перевірка пропозицій.

- Передання лоту найвищою пропозицією шляхом запрошення до підписання договору оренди чи договору купівлі-продажу.
- Інформування інших учасників тендеру про передачу лота.
- Оприлюднення пропозиції переможця на інтернет-сторінці.

В Німеччині тендери на (сільськогосподарські) земельні ділянки можуть проводити уповноважені органи влади або організації самостійно з дотриманням процедури, проте аукціони дозволяється проводити тільки сертифікованим аукціонним домам. BVVG може, наприклад, делегувати реалізацію земельних ділянок аукціонному дому, проте проводити аукціон самостійно права не має.

При реалізації землі через аукціони в Німеччині оприлюднюється інформація, яку вимагають аукціонні дома. Деталі проведення процедури аукціону регулюються у Розпорядженні про професійні торги, а інші положення – цивільно-правовими приписами про укладання договорів.

Якщо існує доцільність і правові можливості реалізації земельних ділянок через прямі переговори, то процедури повинні визначатися прозоро з можливістю перевірки з боку третіх осіб, щоб у будь-який час можна було виконати обов'язок із звітності й впровадити антикорупційні заходи. Особливе значення надається при цьому визначенню ціни об'єкта (земельного лота) договору. Оцінка повинна⁹ орієнтуватися на ринкову вартість.

2.4.4. Оренда

Після обрання переможця на земельний лот або - у випадку прямої передачі - після закінчення переговорів укладається договір оренди між орендарем й

⁹ Відхилення від обігової/ринкової вартості – це прихована дотація, яка може надаватися тільки у виняткових обґрунтованих випадках (для цього потрібно впровадити прозоре регулювання та чітку процедуру дозволу).

орендодавцем. Він надає вільний простір для індивідуальних домовленостей у межах законодавчих приписів.

BVVG використовує типовий договір оренди, збережений в ІТ-системі, з можливістю внесення індивідуальних змін до його окремих положень.

У Німеччині діє право свободи укладання договорів, гарантоване Конституцією. В результаті цього Цивільний кодекс Німеччини містить деякі обов'язкові, проте здебільшого факультативні регулювання оренди. Загалом, діє принцип свободи укладання договорів і приватної автономії. Це стосується і договорів, укладених BVVG, якщо це не суперечить іншим приписам, що регулюють практичну діяльність BVVG з реалізації земель.

Проте, щоб забезпечити орендарю та орендодавцю планувальну й правову надійність по відношенню до прав користування, слід визначати мінімальні вимоги до змісту договору оренди, як-то: кадастрове позначення предмету оренди (однозначна ідентифікація земельних ділянок), узгоджений строк оренди, орендарі й орендодавці, а також вартість оренди. Крім того, Цивільний кодекс Німеччини містить права й обов'язки орендаря та орендодавця, які мають чинність, якщо сторони договору не домовилися про інше. Цивільний кодекс регулює також право розірвання договору, якщо в самому договорі відповідні положення відсутні, а також наводить причини, що уможливають негайне розірвання договору.

Типовий договір BVVG регулює додаткові деталі щодо внесення орендної плати, можливості корегування ціни, сплати поточних зборів, пов'язаних з орендованими земельними ділянками, належного поводження з орендованою землею, обов'язків орендаря з надання інформації, обов'язку забезпечення безпечного користування, причин розірвання договору й можливих штрафних санкцій (детальніше див. у Додатку).

Якщо було укладено договір оренди, то слід періодично перевіряти виконання узгоджених у ньому положень. BVVG у минулому проводило регулярну перевірку договорів кожні три роки, а тепер тільки за наявності приводу¹⁰. При цьому перевіряється дотримання правил належного господарювання на орендованих земельних ділянках. Наприклад, внесення мулу з очисних споруд без дозволу може призвести до розірвання договору. Те саме стосується і передачі землі в суборенду¹¹ або зміни цільового призначення та використання землі в несільськогосподарських цілях без окремого дозволу. Крім того, контроль договору оренди використовується для перевірки відповідності ціни оренди й, за потреби, для зміни ціни оренди шляхом переговорів. За результатами контролю договору оренди складається протокол.

2.4.5. Продаж

Крім передачі власної землі в оренду, територіально-адміністративні утворення можуть, звичайно, продавати землю, що знаходиться в їхній власності, якщо це дозволяється законом. Землі, які за дорученням держави знаходяться в управлінні BVVG, наприклад, поступово приватизуються шляхом продажу. Для цього в інформаційній системі BVVG також зберігається типовий договір купівлі-продажу з можливістю внесення індивідуальних змін до його окремих положень. У договорі купівлі-продажу детально описується предмет угоди на основі даних поземельної книги. Наводяться всі земельні ділянки з номерами аркушів у поземельній книзі, поточними номерами окремих земельних ділянок на аркуші поземельної книги, місцем розташування (кадастровий округ, квартал), номерами кадастрових земельних ділянок і розміром (в га). Крім того, представляються записи Розділу I-III¹²

¹⁰ Наприклад, у рамках контролю за дотриманням законів, які стосуються екологічних і природоохоронних приписів, може бути повідомлено про виявлені порушення.

¹¹ BVVG не дає дозволу на суборенду, тому що BVVG зобов'язано передавати землю в оренду активним фермерам із власним господарством з метою підсилення сільських територій. (Якщо суборенда є привабливою, то можна виходити з того, що узгоджена орендна ціна є занадто низькою, а отже бюджет недоотримує надходжень від платників податків).

¹² У Розділі I поземельної книги наводиться власник земельної ділянки. У Розділі II – обтяження та обмеження (за винятком заставного права на землю). Обтяженнями можуть бути, наприклад, реальні обтяження, сервітути, переважне право купівлі, узупруг, суперфіцій, права довгострокового користування, попередній запис про передачу прав власності. Обмеження

поземельної книги. Подальші дані, що наводяться в договорі, це – ціна, види й строки оплати, наслідки в разі затримання оплати, а також рахунок, на який слід перерахувати узгоджену ціну продажу з наведенням унікального коду призначення платежу.

У договорі детально регулюються положення щодо юридичних і матеріальних недоліків. Згідно з Цивільним кодексом, продавець несе відповідальність за відсутність недоліків у речі. Відповідальність можна виключити шляхом чіткого перерахування всіх відомих недоліків у договорі. Тому необхідно ретельно перелічити всі недоліки земельної ділянки. Передусім це стосується обмежень, зазначених у поземельній книзі. Адже покупець має прийняти сервітути, наприклад, про прокладання комунікацій третіх осіб. Якщо в Розділі III поземельної книги було записано заставне право на землю, то інші обтяження має усунути продавець.

Подальші положення договору купівлі-продажу:

- встановлюється момент переходу права володіння;
- регулюються правові наслідки після укладання договору;
- наводяться деталі внесення покупця до поземельної книги (передача прав власності й попередній запис про передачу прав власності);
- нотаріус уповноважується отримати всі дозволи, необхідні за договором;
- з метою фінансування надається довіреність на обтяження для внесення заставних прав на землю до переходу прав власності;
- положення про витрати, що виникають у зв'язку з договором купівлі-продажу, наприклад, на нотаріальні послуги або геодезичну зйомку.

Якщо договір купівлі-продажу містить домовленості, які слід контролювати, то потрібно періодично проводити контроль договору. Це може, наприклад, стосуватися випадків, коли узгоджуються такі положення, як додатковий прибуток¹³,

охоплюють, наприклад, записи про банкрутство, спадкоємців-субститутів, санацію, положення про управління у разі наявності орендованого майна. Розділ III перераховує борги із заставою землі й іпотеки, якими обтяжена відповідна земельна ділянка.

¹³ Положення про додатковий прибуток встановлює, що в разі подальшого продажу предмету договору купівлі-продажу можливий додатковий прибуток (різниця між ціною відповідного договору й ціною, яка отримується при подальшому продажі) передається продавцю.

заборона зміни цільового призначення землі або участь продавця у майбутніх доходах від користування предметом договору для вітросилових установок¹⁴. Як правило, такі положення узгоджуються на строк від десяти до п'ятнадцяти років, для того щоб виключити спекуляції із землею та на певний час забезпечити участь суб'єктів публічного права в додаткових доходах¹⁵. У BVVG за цей контроль відповідає *Департамент договірної менеджменту*.

2.4.6. Визначення ціни / Система порівняння цін

Для сучасного управління землею необхідно обов'язково знати потенційну вартість власних земельних ділянок для складання балансу, планування та їхньої передачі. Під час продажу землі в Німеччині потрібно враховувати ще один важливий критерій. Згідно з законодавством ЄС і бюджетним правом, органи влади не мають права продавати земельні ділянки нижче їхньої вартості.

При прямих переговорах про передачу земельних ділянок, а це стосується як оренди, так і продажу, ціни встановлюються шляхом переговорів. Власнику землі потрібно мати дуже об'єктивну оцінку вартості відповідної земельної ділянки, для того щоб скласти таку пропозицію для продажу або передачі в оренду, яка покриває вартість земельної ділянки. У випадку передачі землі шляхом тендеру або аукціону також необхідне визначення орієнтовної вартості. Проте така, на перший погляд, зрозуміла річ на практиці виглядає не завжди просто. Якщо немає відомостей про ринок землі, тому що він тільки почав формуватися, то немає і порівняльних цін. У цьому випадку потрібно застосовувати інші методи оцінки, які, наприклад, базуються на оцінці доходів майбутніх періодів. У будь-якому випадку вартість, визначена в такий спосіб, часто є нижчою за ринкові ціни¹⁶, або результат такої

¹⁴ Власники земельних ділянок отримують компенсацію від підприємств, які експлуатують вітроенергетичні установки, шляхом їхньої відсоткової участі у грошовому виторгу за генерацію електроенергії. BVVG за допомогою відповідного положення в договорі купівлі-продажу залишає за собою право участі в додаткових доходах, якщо продані земельні ділянки пізніше будуть використовувати для вітроенергетичних установок.

¹⁵ Тут, крім строку дії, можна узгодити також розділення додаткового доходу між 50% і 100%.

¹⁶ Відомо, що й нормативна грошова оцінка в Україні частково зовсім не відповідає фактичним ринковим цінам.

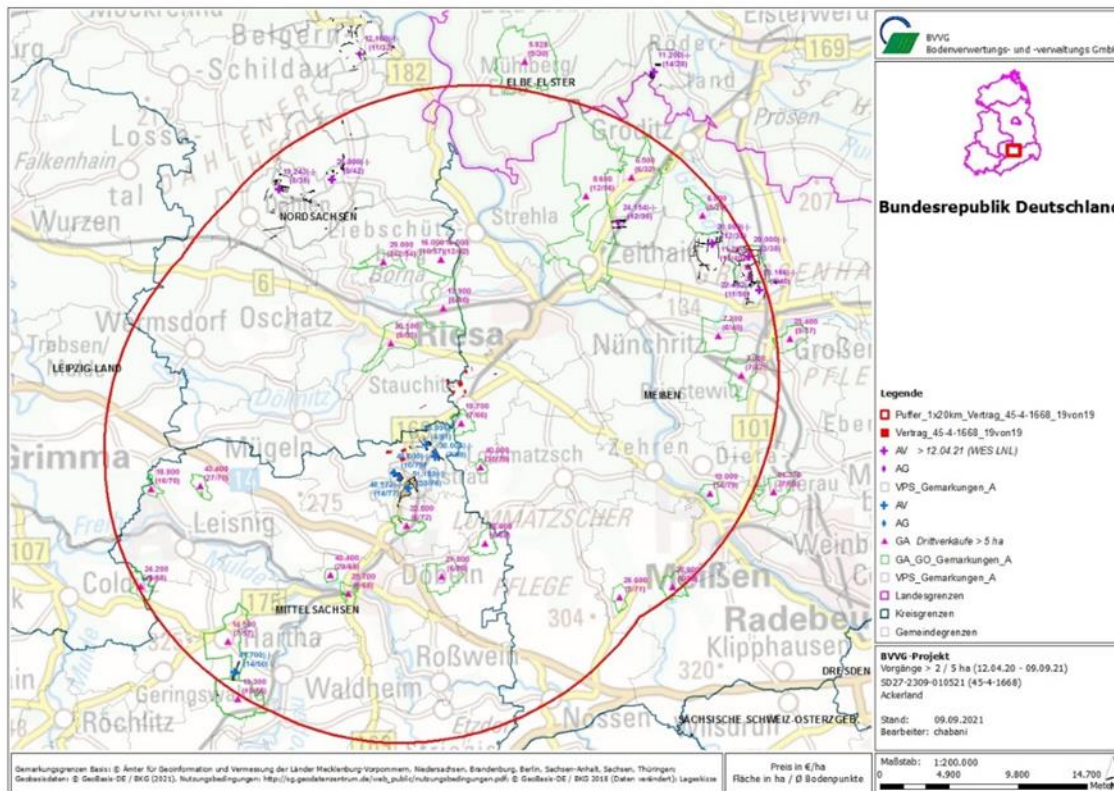
занадто теоретичної оцінки не відповідає ринковій ціні. Тому рекомендується якомога раніше почати збирати й аналізувати ринкові дані.

Для визначення потенційних цін на свої земельні ділянки, які потім слугують як орієнтовна вартість, BVVG розробило власну систему порівняльних цін. При цьому використовуються остаточні ціни, отримані за результатами власних тендерів, тендерних пропозицій і прямої передачі, а також такі додаткові дані, як, наприклад, ціни третіх сторін¹⁷, що збираються експертними комітетами, або так звані регіональні орієнтовні ціни на землю¹⁸. До визначення порівняльних цін включаються всі договори оренди або купівлі-продажу на схожі за якістю ґрунту земельні ділянки, що знаходяться в радіусі 20 км навколо об'єкта, ціна якого визначається. У стандартних випадках рекомендується радіус у 20 км, який може змінюватися в залежності від наявних порівняльних цін, топографічних умов або рівня врожайності. Технічно це підтримується ГІС, в якій виставляється відповідне коло навколо об'єкта, ціна якого визначається.

¹⁷ Нотаріуси й інші відомства, що засвідчують договори, за законом зобов'язані передавати копії договорів експертним комітетам з визначення вартості землі, тому що вони за Будівельним кодексом ведуть необхідний реєстр цін стандартних актів купівлі-продажу.

¹⁸ Це – середні показники, зібрані в минулому, які являють собою лише орієнтовну вартість.

Рис. 6. Визначення території радіусом 20 км для проведення аналізу



Просторовий вибір в ГІС приводить до запитів договірних даних з електронних систем. Необхідні дані експортуються з договорів оренди або купівлі-продажу до таблиці Excel. Там можна встановити фільтри за датою укладання договору, розміром, бонітетною вартістю (показником якості ґрунту) й типом користування та відібрати їх таким чином, щоб ці властивості якомога більше збігалися з властивостями об'єкта, що оцінюється. Таким чином можна запобігти опрацюванню великої кількості частково неточних донарахувань до вартості або відрахувань від неї. Через швидку зміну цін (динаміка цін) особлива увага приділяється найбільш актуальним порівняльним цінам (до 12 місяців).

Ціни на оренду аналізуються відповідно до строку дії орендного року¹⁹ окремо за роками й з урахуванням, чи існувала ця оренда до цього часу або це нова оренда.

¹⁹ Орендний рік починається, як правило, 1 жовтня та триває до 30 вересня наступного року. Це важливо також у разі зміни користувача/орендаря, тому що в цей момент часу, урожай, як правило, зібрано, а нових посівів не проводилося.

Кінцевий результат, як правило, визначається як середнє арифметичне обраних порівняльних цін. З причин статистичної надійності потрібно залучати мінімум десять порівняльних цін.

2.5. Обов'язкова звітність і запобігання корупції

Всі суб'єкти, які управляють державним або комунальним майном, як правило, мають законодавчі зобов'язання докладати зусиль для того, щоб у будь-який час бути в змозі надати звіт про управління їхніми активами та про використання отриманих від цього надходжень. Базовою передумовою для цього є передусім функціонуюча, прозора система звітності, в ідеальному випадку з підтримкою ІТ, яка чітко документує всі операції та в будь-який момент надає всі дані, необхідні для перевірки з боку внутрішніх і зовнішніх органів контролю. Крім того, слід прозоро записувати всі робочі процеси, пов'язані з управлінням майном, і за можливості, проводити їхній автоматизований аналіз. Про результати господарської діяльності потрібно регулярно інформувати і громадськість, і органи влади, які є співорганізаторами або здійснюють нагляд. Обсяг інформації, що надається може бути різним.

На інтернет-сторінці BVVG оприлюднюються всі результати тендерів на земельні ділянки сільськогосподарського призначення розміром понад 5 га, які було продано або передано в оренду протягом останніх шести місяців. Особисті дані при цьому видаляються, але при цьому наводяться номер тендеру, місце розташування та розмір, а також ціна пропозиції, що перемогла. На сторінці розміщується також інформація про законодавчі приписи й директиви, які визначають діяльність BVVG.

Про актуальні тендери повідомляється в оголошенні, що друкується в щотижневій селянській газеті або місцевих газетах, а також на Інтернет-сторінці BVVG.

Впровадження певних заходів для організації роботи й процесів, пов'язаних з управлінням державного або комунального майна, слугує запобіганню корупції та забезпечує, крім того, необхідну прозорість бізнес-процесів, високу ефективність

повсякденної роботи й дружню до клієнтів поведінку в управлінні. Далі буде представлено приклади заходів, запроваджених у BVVG.

Принцип багатосторонньої перевірки

Рішення перевіряються різними підрозділами організації. Процедури, необхідні приписи щодо узгодження, а також права підпису й тимчасового заміщення на посаді чітко регулюються та фіксуються в письмовій формі. Самостійне виконання обов'язків однією особою не передбачається. Зовнішнє листування завжди підписується двома особами.

Інструктаж і навчання співробітників

Співробітники BVVG регулярно проходять навчання на тематичних заходах із раннього розпізнавання спроб корупції та належного реагування на них (негайне повідомлення керівника й інформування уповноваженого з питань запобігання корупції). Також представляються наслідки з погляду карного й трудового права. Ціль – це запобігання навіть найменшим ознакам отримання особистих переваг у межах службової діяльності. З цього приводу співробітникам слід зважати передусім на *«Інструкцію з прийняття винагород і подарунків»*, розроблену на федеральному рівні, а також на стандарти антикорупційної поведінки BVVG.

Поводження з винагородами й подарунками

Загалом не можна приймати винагороди й подарунки, пов'язані із службовою діяльністю. Винятки допускаються тільки в тих випадках, коли це не має впливу на професійну діяльність. Прийняття готівки принципово не дозволяється, не зважаючи на суму, й тому в будь-якому випадку від неї слід відмовлятися. Кожен співробітник зобов'язаний інформувати свого керівника в письмовому вигляді, якщо йому було запропоновано винагороду чи подарунок.

Ротація персоналу

Для співробітників із функціями, особливо вразливими для корупції, передбачена зміна робочого місця або службових завдань кожні 60 місяців. Регулярна ротація стосується передусім співробітників, зайнятих у сфері продажу й оренди земель сільсько- й лісогосподарського призначення, щоб запобігти виникненню занадто близьких ділових відносин²⁰.

Уповноважений з питань запобігання корупції

Співробітники, а також сторонні люди можуть у будь-який час звернутися до уповноваженої з питань запобігання корупції, до співробітника, який відповідає за комплаєнс, а також до довіреного адвоката. Їх можна повідомити про підозру корупційних дій. У конфіденційній співбесіді з'ясується, чи дійсно існує обґрунтована підозра. За бажанням інформатора його анонімність зберігається. Для зовнішнього довіреного адвоката існує обов'язок адвокатської таємниці.

Внутрішня перевірка / Слідчий

Якщо керівництво дізнається про випадок підозри в корупційних діях, воно передає його на перевірку призначеного слідчого. Також можна провести позачергову внутрішню перевірку. В залежності від результатів керівництво приймає рішення щодо подальших заходів. За необхідності воно негайно повідомляє прокуратуру й органи влади, які є співорганізаторами товариства або відповідають за нагляд. Якщо повідомлення отримано, то керівництво впроваджує належні заходи для запобігання приховуванню.

Регулювання про інсайдерів

Інсайдерами вважаються особи, які через свою діяльність або з інших причин отримують або можуть отримати конфіденційну інформацію про майнові об'єкти

²⁰ Слід зазначити, що ротацію можна впровадити, тільки починаючи від певної кількості співробітників. Наприклад, у муніципалітетах за певних умов такий інструмент використовувати неможливо.

або процес приватизації у BVVG. Це стосується осіб з особистого або ділового оточення співробітників. Задля забезпечення об'єктивності й прозорості передачі земель правові угоди BVVG з так званими інсайдерами проходять додаткову внутрішню перевірку. В рамках тендеру його учасники підписують типову заяву про наявність властивостей інсайдера й надають відповіді щодо особистих стосунків з BVVG. Внутрішній орган перевіряє наявність інсайдерських властивостей у потенційного партнера по договору в сенсі цього правила.

3. Можливості для України

Передача повноважень і відповідальності територіальним громадам, а також фактична передача прав власності на землю сільськогосподарського призначення від центрального державного рівня на місцевий створюють великі шанси. В майбутньому ТГ зможуть самостійно формувати й розвивати свою територію. Це становить значну віху в розвитку місцевого самоврядування. Одночасно отримання нових функцій ставить великі виклики перед ТГ. Виконання нових повноважень потребує фінансових ресурсів і фахового ноу-хау. Для цього ТГ необхідна фахова підтримка обласного або державного рівнів.

На основі представленого вище німецького досвіду можна надати деякі рекомендації для дій як для ТГ, так і для державного рівня в Україні

3.1. Рекомендації для територіальних громад

Щоб створити основу для подальшого управління та користування земельними ресурсами, переданими з державної власності до ТГ, спочатку потрібно провести інвентаризацію земель, щоб сформувати безпомилковий портфель земельних ділянок, що знаходяться у власності громади. Це має охоплювати й внесення всіх земельних ділянок до земельного кадастру та до реєстру речових прав, щоб захистити власність ТГ. Фінансові ресурси, необхідні для проведення інвентаризації земель, повинні враховуватися в місцевому бюджеті або надаватися громадам державою. Питання, які виникають у зв'язку з інвентаризацією земель, наприклад, спірні питання меж²¹ між ТГ краще намагатися вирішувати шляхом переговорів.

Для ефективного управління землями сільськогосподарського призначення, які знаходяться у власності ТГ, рекомендується розробити стратегію сталого управління

²¹ Межі ТГ було встановлено розпорядженням Кабінету Міністрів України про території ТГ. Через масштаб картографічного матеріалу, на якому визначаються відповідні території, не завжди існує можливість встановити проходження межі в натурі. З цієї причини у Законі № 1423 встановлюється процедура внесення інформації про ці межі до земельного кадастру. Ця процедура передбачає узгодження межі із сусідньою ТГ.

землями сільськогосподарського призначення, яка орієнтується на визначені цілі. Тут необхідно мати комплексний підхід і цілісне розуміння, яке висвітлює не тільки передачу прав користування цими земельними ділянками (оренда, емфітевзис), але й враховує користування частинами території, яке не пов'язане із сільськогосподарськими цілями, наприклад, охорона природи й захист довкілля, управління водними ресурсами, благоустрій, залучення підприємств і промисловості, будівництво житла та/або об'єктів інфраструктури, якщо це не протирічить праву з просторового планування. Щодо управління землями, які мають зберегти своє сільськогосподарське призначення, можна порекомендувати під час формулювання цілей враховувати питання аграрної структури. Якщо, наприклад, планується підсилити місцевих фермерів, надаючи їм доступ до цих земель шляхом передачі в оренду, то тоді це повинно відобразитися у визначених цілях і стратегіях управління, що на них ґрунтуються.

Для побудови ефективної та результативної структури управління землями, що знаходяться у власності громади, потрібно провести планування кадрових, матеріальних і фінансових ресурсів. У місцевому бюджеті слід передбачити необхідні для цього кошти. За можливості, доцільно впровадити сучасну електронну автоматизовану систему, яка підтримує всі робочі процеси й дозволяє вести прозору бухгалтерію, якщо такої ще немає.

Для управління землями сільськогосподарського призначення в комунальній власності важливо розробити письмову інструкцію, яка чітко встановлює всі обов'язкові процедури й процеси, пов'язані з управлінням земельними ресурсами. Тут визначається, які території слід зберігати для зазначених вище несільськогосподарських цілей і як здійснюється управління цими землями.

Для земель, які планується передати в оренду із сільськогосподарським призначенням або надати в емфітевзис, додатково потрібно врегулювати такі питання:

- критерії передачі (критерії оренди);
- детальний опис робочих процесів, пов'язаних з процедурою передачі в оренду/емфітевзис;
- процедура можливого визначення ціни/ формування орієнтовної вартості;
- робочі кроки, пов'язані з проведенням переговорів, оформленням і складанням договорів (включаючи типовий договір оренди у додатку до такої інструкції);
- проведення перевірок договорів оренди;
- використання надходжень від орендних платежів.

Для отримання інформації про потенційну ринкову вартість земель у власності ТГ можна поради́ти громадам збирати й систематично фіксувати ціни за результатами тендерів, що проводяться іншими ТГ регіону. При цьому додатково можна використовувати й оприлюднені державними органами влади дані про ціни в регіоні, що знаходиться поза межами території громади. Доцільно організувати обмін (анонімізованими) даними із сусідніми громадами.

Для того щоб завжди мати можливість надати звіт, потрібно виконувати критерії прозорого управління. Завдяки цьому з'являється можливість прозорого й зрозумілого формування робочих процесів. Рішення про управління земельними ресурсами слід приймати за принципом багатосторонньої перевірки з чітко визначеними процедурами, приписами щодо погодження, підписів і тимчасового заміщення на посаді, а потім фіксувати їх у письмовій формі. Впровадження таких антикорупційних заходів, як ротація співробітників, регулювання щодо прийняття винагороди й подарунків, навчання співробітників, а також призначення уповноваженого з питань запобігання корупції та внутрішніх й зовнішніх органів контролю є невід'ємною складовою будь-якого сучасного врядування. А при поводженні з державними або комунальними майновими об'єктами ці заходи набувають особливого значення.

Важливою передумовою побудови довіри з боку мешканців громади, за дорученням яких і здійснюється управління комунальною власністю громади, є залучення представництва громади у процеси прийняття рішень, а також періодичне звітування про господарські результати. Співорганізаторам і наглядовим органам потрібно щорічно подавати звіт про випадки корупції та про реалізацію передбачених заходів із запобігання корупції

3.2. Рекомендації для державного рівня

Як вже зазначалося, ТГ стоять перед великими викликами, пов'язаними із виконанням переданих їм повноважень у сфері земельних відносин. Особливо великий бар'єр для ТГ становить фінансування численних необхідних заходів, а серед них – передусім інвентаризації земель. І тут потрібна фінансова підтримка державного рівня, щоб забезпечити ефективне використання земель у комунальній власності, яке робить вагомий внесок у розвиток сільських територій та аграрного сектору.

Крім того, потрібна велика кількість підзаконних актів, які регулюють виконання Закону № 1423. Швидке розроблення підзаконних актів і постанов, передбачених законом, у супроводі інформаційної кампанії задля забезпечення швидкої реалізації законодавчих приписів дозволить підвищити їхнє сприйняття та підтримати процеси децентралізації.

З метою виконання обов'язку держави із звітності перед громадянами потрібно, щоб прозорий моніторинг землі висвітлював також і передачу земель з державної власності до комунальної. І тут, як і раніше, постає питання, як це можливо зробити без повної реєстрації цих земель у земельному кадастрі. Через те, що згідно із законом № 1423 держава не передає територіальним громадам землі, потрібні для виконання державних повноважень, необхідно встановити (за потреби у вигляді окремої постанови) прозору процедуру відокремлення таких земель за участю представників ТГ.

Як відомо, обсяг державних земель на територіях різних ТГ може значно відрізнятись, і, відповідно, ТГ отримали різні за своїм обсягом і якістю земельні ресурси, тому можна провести обговорення щодо створення в державному бюджеті резерву для фінансового відшкодування громадам.

Сучасне управління землями сьогодні вже не може обійтись без підтримки автоматизованих інформаційних систем з індивідуальною конфігурацією, тому держава (обласний або національний рівень) могла б надати підтримку ТГ шляхом розроблення ІТ-систем з децентралізованим використанням, але з однаковою структурою. Крім того, це допоможе забезпечити збір й оброблення даних про землю на місцевому рівні за однаковими процедурами, а ці дані отримуватимуть обласний і національний рівні для статистичних цілей. У будь-якому випадку необхідно враховувати забезпечення сумісності даних, якщо наданий прототип буде змінюватися в індивідуальному порядку.

Врешті решт, державний рівень має підтримувати громади й на фаховому рівні за допомогою проведення навчання у сфері управління земельними ресурсами, наприклад, на тему орендного права або приписів щодо просторового планування.

Додаток

Короткий зміст типового договору про оренду землі BVVG

Зауваження: Запропонований огляд є лише прикладом, тому що деякі положення з часом змінювалися з боку BVVG.

§ 1 Предмет договору оренди

- Місце розташування.
- Загальний розмір.
- Посилання на додаток до договору з переліком земельних ділянок (кадастр).
- Зауваження щодо додаткової оренди насаджень, дерев, перелісків, меліораційних споруд тощо.
- Перелік особливостей, наприклад, старі екологічні забруднення, розташування на території природоохоронної зони.
- За потреби – спільний опис предмету оренди на місці.

§ 2 Строк оренди

- в роках;
- з... до... (дата).

§ 3 Орендна плата

- Щорічний орендний платіж в євро, за потреби окремо за рілля та за пасовища.
- За потреби – можливість оплати, наприклад, чотирма внесками на... (дата).
- Рахунок отримувача й код призначення платежу.
- Зауваження щодо штрафів у разі прострочення платежу.

§ 4 Зміна орендної плати

- Договір про x % підвищення ціни з... (дати) x (на 5-й рік у разі строку договору > 4 роки)

(встановлено вже в тексті тендерного оголошення).

або

- Обидві сторони можуть вимагати корегування орендної плати, встановленої в договорі (орієнтування на подібні об'єкти в регіоні; важливо при прямому укладанні договору оренди без торгів і тендерів строком > 4 чотири (не раніше ніж через 2 роки)

або

- Узгодження диференційованої плати за оренду

§ 5 Збори

- Передача необхідних виплат (податків, зборів) орендарю

§ 6 Утримання предмету оренди / Обов'язок із забезпечення безпечного поводження

- Належне господарювання та збереження споруд, перелісків і дерев, на орендованій площі
- Внесення мулу з очисних споруд (компосту) або подібних речовин з побутових відходів тільки за попереднім письмовим дозволом орендодавця
- Передача орендарю обов'язку із забезпечення безпечного поводження
 - звільнення орендодавця від обов'язків (за внутрішнім регулюванням) по відношенню до третіх сторін;
 - посилання на додаток до договору: Пам'ятка про обов'язок забезпечення безпечного поводження.

§ 7 Зміна цільового призначення

- Тільки в рамках сільськогосподарського користування та за попередньою письмовою згодою орендодавця.
 - напр., зелений/ ораний пар, багаторічне вирощування промислових рослин, створення/ орання пасовища,

висаджування/ корчування дерев і багаторічних культур, заліснення.

- Посів трави або зелених кормів на ріллі максимум 4 роки поспіль.

§ 8 Передача права користування

- Дозвіл на тимчасовий обмін.
- Використання предмету оренди в сільськогосподарському об'єднанні з ведення спільного господарства тільки за письмовою згодою Орендодавця.
- Заборона суборенди.

§ 9 Обов'язок інформування

(орендаря по відношенню до орендодавця)

- У разі вирощування генетично модифікованих рослин
- У разі зміни учасників товариства, організаційно-правової форми або реструктуризації підприємства

§ 10 Розірвання договору

- Прострочення платежів (три місяці для щорічної орендної плати, 2 внески для оплати частинами).
- У разі внесення без дозволу мулу з очисних споруд або подібних речовин, отриманих з побутових відходів.
- У разі неналежного господарювання.
- У разі відсутності повідомлення про недоліки предмету оренди або про небезпеку, спричинену ним.
- У разі запланованих інфраструктурних заходів, якщо є в наявності дозволи органів влади (строк подання повідомлення про розірвання договору за 3 місяці до кінця поточного року оренди й виплата компенсації при вилученні землі, якщо відповідні дозволи органів влади не були відомі вже при укладанні договору).
- При поверненні земельних ділянок попереднім власникам (реституції)

- Власник земельних ділянок, що повертаються, має одноразове виняткове право розірвання договору по відношенню до орендаря
- Строк подання повідомлення про розірвання договору: за шість місяців до кінця орендного року.
- У разі розірвання договору через інфраструктурні заходи або повернення земельної ділянки попереднім власникам орендар може в односторонньому порядку розірвати договір без додержання строку подачі відповідного повідомлення.

§ 11 Штрафи

- За справедливим власним рішенням з урахуванням тяжкості порушення договору
- Максимум у розмірі орендної плати за один рік
 - У разі внесення орендарем мулу з очисних споруд або подібних речовин, отриманих з побутових відходів без дозволу
 - Якщо орендар не виконує свого обов'язку з інформування за § 9

§ 12 Доотримання доходів

§ 13 Повідомлення про укладання договору

- До професійного об'єднання
- Оголошення в залежності від приписів федеральної землі
- **§ 12 Інше**

Спеціальні положення в ранніх версіях договорів оренди BVVG

- Зобов'язання щодо знесення/ відновлення споруд (напр., корівники).
- Обов'язки з меліорації (?)
- Ліквідація старих екологічних забруднень
 - звільнення від орендної плати на x років; одноразова виплата
- Додержання виробничої концепції строком мінімум 4 роки

- Виробнича концепція:
 - дані про галузі й форми виробництва;
 - заплановані інвестиції;
 - запланована кількість робочих місць.

...є складовою договору оренди.