

Прозорість у системі  
управління землями –  
досвід Німеччини  
та опції для України

**Київ, Берлін – 2017**

---

Проект «Німецько-український агрополітичний діалог (АПД)» реалізується за підтримки Федерального Міністерства продовольства та сільського господарства (BMEL) з 2006р. і наразі до 2018р. та за його замовленням через виконавця ТОВ ГФА Консалтинг Груп, а також робоче співтовариство, яке складається з ТОВ ІАК Аграр консалтинг, Лейбніц-Інституту аграрного розвитку в країнах з перехідною економікою та ТОВ АФЦ Консультантс Інтернешнл. Реципієнтом проекту виступає Інститут економічних досліджень та політичних консультацій в Києві. При реалізації важливих заходів для розвитку ринку землі, використання державних земельних площ та приватизації АПД працює у кооперації з ТОВ з управління та реалізації земель (BVVG). Бенефіціаром проекту виступає Міністерство аграрної політики та продовольства України.



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

ТОВ BVVG з управління та реалізації земель, як державна компанія, виконує з моменту власного заснування у 1992 році правовий мандат стосовно управління та приватизації земель сільськогосподарського та лісогосподарського призначення, що раніше знаходились у державній власності, у нових федеральних землях Німеччини.

Починаючи з 2002 року, ТОВ BVVG з управління та реалізації земель також здійснює діяльність у галузі закордонного консультування. Із самого початку Україна була ключовою країною для білатеральної кооперації у даній галузі. Починаючи з 2016 року, відбувається здійснення проекту під актуальним визначенням «Консультації зі створення ефективної та прозорої системи управління землями в Україні» в рамках Німецько-українського агрополітичного діалогу.

Проект націлений на підтримку українських партнерів при запровадженні ними принципів транспарентності для ринку землі, а також на втілення численних завдань у галузі аграрного менеджменту.



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

## **Автори**

Крістоф Конрад Гільген [gilgen.christoph@bvvg.de](mailto:gilgen.christoph@bvvg.de)  
Улріке Майєр-Еверлог [info.akp@bvvg.de](mailto:info.akp@bvvg.de)

© 2017 Німецько-український агрополітичний діалог  
Усі права захищено.

---

# Зміст

<b>1. Вступ</b> .....	5
<b>2. Прозорість на ринку продажу та оренди земель сільськогосподарського призначення у Німеччині</b> .....	10
2.1 Облік земель та загальна картина .....	10
2.2 Правові приписи щодо збільшення прозорості .....	13
2.2.1 Особливий обов'язок отримання дозволу на продаж земель сільськогосподарського призначення .....	14
2.2.2 Комітети експертів, що визначають вартість земельних ділянок .....	16
2.2.3 Ринок оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення .....	19
<b>3. Прозорість ринку та моніторинг як основа для розробки моделі земельної політики</b> .....	23
<b>4. Корупціогенні сфери у системі управління землями у Німеччині</b> .....	27
4.1 Зміна цільового призначення або зміна способу користування земельними ділянками .....	28
4.2 Процедура затвердження плану як основа придбання земельних ділянок для інфраструктурних проектів .....	30
<b>5. Прозорість та запобігання корупції в системі управління державними землями сільськогосподарського та лісгосподарського призначення</b> .....	33
5.1 Заходи щодо організації процесів та роботи у товаристві BVVG для запобігання корупції .....	36
5.1.1 Принцип «чотирьох очей» та прозорість .....	36

---

5.1.2 Сенсифілізація та інформування співробітників.....	36
5.1.3 Поводження з винагородами та подарунками.....	37
5.1.4 Контактна особа у сфері запобігання корупції та «адвокат довіри» .....	41
5.1.5 Ротація персоналу .....	41
5.1.6 Регулювання для «інсайдерів».....	41
5.1.7 Внутрішня перевірка / Штатні розслідувачі .....	42
5.1.8 Надання замовлень позаштатним третім особам.....	42
<b>6. Політичні опції для України.....</b>	<b>44</b>
6.1 Створення та розвиток прозорого ринку оренди .....	45
6.2 Оприлюднення даних про наявні державні землі сільськогосподарського призначення .....	46
6.3 Фінансова прозорість.....	47
6.4 Моніторинг ринку незалежними інституціями.....	47
6.5 Прозорість в обігу земельних ділянок.....	48
6.6 Прозорість як основа моделі земельної політики .....	50
6.7 Єдині адміністративні процеси та процедура надання дозволів .....	51
6.8 Прозорість проти корупції.....	52

---

# 1. Вступ

Аграрний сектор України зараз рухається масштабним курсом реформ<sup>1</sup>. Центральним завданням для уряду та його компетентних органів є розвиток ефективної та прозорої системи управління землями.

Саме в той час, коли значні частини власної території країни протиправно вилучені зі сфери впливу української держави, набуває ще більшого значення завдання зміцнення регіонів завдяки якомога успішнішому управлінню землями сільськогосподарського призначення та господарюванню на них, особливо зважаючи на зростання значення аграрного сектору для всієї економіки України.

Німецько-український агрополітичний діалог (АПД) вже протягом десяти років на основі німецького та європейського досвіду надає масштабні консультаційні послуги, які стосуються формування в Україні рамкових умов у сфері аграрної та земельної політики.

Зокрема, внаслідок існування подібного досвіду трансформації аграрного сектору, прозорість у системі управління землями в Німеччині має велике значення. Починаючи з 1990-х років, у Німеччині відбувався процес земельної реформи, у тому числі й приватизація земель, що розтягнулася у Німеччині на тривалий час. Цей процес виявився *частиною* широкого процесу трансформації рамкових умов у сфері економіки та права власності, що його переживало побудоване за зразками соціалістичної централізації планове господарство. Метою

---

<sup>1</sup> Див. Угоду про асоціацію України та Європейського Союзу, а також стратегію «Розвиток сільського господарства та сільської місцевості в Україні у 2015 – 2020 роках».

---

було створення нового соціального економічного устрою з ринковою орієнтацією. У ході повернення державних земель до економічного кругообігу передусім виникали питання щодо дотримання засад правової держави, прозорості та передбачуваності у діях держави. Ефективність являла собою ще один виклик у процесі реформ. Її розглядали як своєрідний індикатор спроможності держави з найменшими витратами організувати реалізацію урядової програми реформ.

Спираючись на цей досвід, спільно з українськими партнерами, які беруть участь у реалізації проекту з питань земельних відносин у рамках Німецько-українського агрополітичного діалогу на 2016-2018 роки, було запропоновано назву цього проекту «Консультації зі створення ефективної та прозорої системи управління землями в Україні».

Земля не є таким самим благом, як інші. Вона являє собою обмежене благо, у першу чергу, через те, що не піддається збільшенню. З цієї причини впорядкований ринок земель потребує прозорості, адже «... на відміну від інших головних засобів виробництва, землю не можна залишати на відкуп тільки індивідуальному контролю та силам ринку ...», - так записано у директивах ООН 1976 року щодо поводження з землею. І далі: «... від публічного контролю над сільським господарством не можна відмовитися тому, що це необхідне для захисту цієї майнової цінності та досягнення довготермінових політичних та стратегічних цілей»<sup>2</sup>.

Необхідний публічний контроль може здійснюватися лише за наявності деталізованих знань про те, що відбувається на ринку. Для досягнення довготермінових політичних та стратегічних цілей можуть виявитися потрібними також й обмеження та регулювання. З

---

2 Див.: „Vancouver Declaration On Human Settlements“, 11 червня 1976 року.

---

цього приводу Федеральний конституційний суд Німеччини заявив, що справедливий правовий та суспільний устрій вимагає при пово-  
дженні з землею *значно сильнішого врахування* інтересів спільноти,  
ніж при поводженні з іншими головними засобами виробництва<sup>3</sup>. З  
цієї причини обіг земельних ділянок сільськогосподарського призна-  
чення не може бути таким вільним, як обіг будь-яких інших видів  
«капіталу». Відповідні законодавчі та інші правові регулювання, які  
повинні забезпечити прозорість у німецькій системі управління зем-  
лями, будуть представлені у даній брошурі.

Прозорість необхідна для своєчасного виявлення проблем. Вона  
потрібна для ухвалення політичних рішень та для їхнього скеро-  
вування. Так, наприклад, для ухвалення політичних рішень у сфе-  
рі політики на ринку землі необхідно мати у своєму розпорядженні  
всеохоплюючі, актуальні та відмінні за якістю дані про рух цін та об-  
сягів на ринках земель. Поряд з іншими показниками сюди належать  
також відомості про права власності на площі сільськогосподарсько-  
го користування та про їхню оренду. Для раціонального розподілу  
земельних ресурсів прозорість ринку також невід'ємна. Разом з цим,  
прозорість не повинна вичерпуватися лише наданням статистичних  
даних, вона має обіймати й діяльність інституцій, що працюють на  
ринку<sup>4</sup>, – так цю думку формулює робоча група Федерації та феде-  
ральних земель «Політика на ринку земель».

Прозорість у діях держави слід розглядати і як основу для єдиної ді-  
яльності адміністративних органів: кожен громадянин повинен мати  
можливість покладатися на те, що держава буде ставитися до нього  
однаково, як і до інших громадян. Уніфікована діяльність адміністра-

---

3 Див.: рішення Федерального конституційного суду від 12 січня 1967 року.

4 «Політика на ринку земель сільськогосподарського призначення: загальна ситуація та опції  
щодо дій» - доповідь робочої групи Федерації та федеральних земель «Політика на ринку  
земель» від 16 січня 2014 року, стор. 40.

---

тивних органів є основою довіри до правової держави, що становить фундамент суспільства.

Після об'єднання Німеччини державою ухвалювалися рішення, наприклад, у зв'язку з процедурами реституції або впорядкування майна чи з прямим продажем державних земель сільськогосподарського призначення, де однакові та прозорі адміністративні процеси мали особливо велике значення для позитивного сприйняття групами населення, яких вони стосувалися. У перші роки після об'єднання Німеччини, наприклад, рішення товариства BVVG щодо передачі земель в оренду супроводжувалися та перевірялися регіональними комісіями з оренди.

До сьогоднішнього дня у Німеччині в системі управління землями існує низка сфер, яким особливою мірою загрожує корупція, а запобігти їй можна завдяки прозорості процедурних процесів.

Тому прозорість являє собою основу для ефективної роботи системи управління державними землями, яка не викликає заперечень. З метою досягнення такого стану було розроблено низку процедурних приписів та інструментів, які мають забезпечити прозорість у діяльності товариства BVVG.

В Україні також можна часто зіткнутися з процедурами, які багатьма громадянами країни сприймаються як несправедливі. З цієї теми експерти українського фахового об'єднання «Земельна спілка» Сергій Біленко, Андрій Кошиль та Андрій Мартин підготували власну публікацію, що виходить паралельно до нашої брошури. В ній вони наводять приклади з практики управління землями в Україні, які особливо позначені відсутністю прозорістю та уразливістю до корупції. Зокрема, за допомогою процедури безоплатної приватизації лише



---

незначна кількість окремих осіб досі мала та має можливість отримати особливо привабливі земельні ділянки, а іншим доводилося реалізовувати право, яке належить кожному громадянину України, долаючи численні та складні адміністративні перешкоди, щоб у результаті отримати земельні ділянки меншої цінності. Інші приклади можуть становити ще й зараз відносно непрозорі процедури зміни цільового призначення або зміни способу користування. Процедури, пов'язані з вивченням, перевіркою та затвердженням землепорядкувальної документації, коли рішення адміністративних органів можуть виявитися як позитивними, так і негативними, також були віднесені до таких, що потребують суттєвого поліпшення.

Хоча протягом останнього часу були здійснені кроки, спрямовані на збільшення прозорості у діяльності системи управління землею, наприкінці минулого року Державне агентство України з питань геодезії, картографії та кадастру запровадило інструмент екстериторіальності, який має сприяти тому, щоб рішення ухвалювалися не працівниками на місцях, а експертами з інших областей України, котрі будуть визначатися он-лайн за принципом випадковості. Сюди також належить процедура проведення публічних аукціонів з надання прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які будуть наживо транслюватися в Інтернеті, а їхні результати будуть у повному обсязі оприлюднюватися. Однак створення чітких правових рамок та запровадження подальших прозорих адміністративних процесів й надалі залишаються великим викликом.

---

## 2. Прозорість на ринку продажу та оренди земель сільськогосподарського призначення у Німеччині

### 2.1 Облік земель та загальна картина

Внаслідок тривалої історичної традиції відомості про землю у Німеччині зазначаються у двох різних реєстрах. Фактичні відомості про всі земельні ділянки (кадастрові земельні ділянки, парцели) містить земельний кадастр, який у свій час був створений у формі реєстру з метою оподаткування та охоплював усю територію країни й проводився за допомогою геодезичної техніки. У співставленні з наявними кадастровими картами об'єктів нерухомості, що також охоплювали усю територію, можна визначити розмір, розташування та спосіб користування відповідної частини поверхні Землі. Завдяки вчасному внесенню всіх змін кадастр утримується на актуальному рівні. Через федеративну адміністративну структуру в Німеччині кадастр ведеться компетентними установами федеральних земель<sup>5</sup>. Дані можуть надаватися також позаштатними, офіційно призначеними інженерами-геодезистами<sup>6</sup>.

Поземельна книга являє собою публічний реєстр (зараз вона ведеться в електронній формі), який містить інформацію про земельні ділянки (у разі необхідності вони можуть складатися з декількох кадастрових ділянок) та про права власності на земельні ділянки. За виключенням певної кількості земельних ділянок, що знаходяться у державній чи комунальній власності, кожна земельна ді-

---

5 За традицією у «кадастрових відомствах», останнім часом, наприклад, також і «Земельним відомством геодезії та геоінформації».

6 Див.: Основні риси ринку земель сільськогосподарського призначення в Німеччині – урахування німецького досвіду при розробці опцій для України, BVVG, 2015.

---

лянка отримує у поземельній книзі свій аркуш поземельної книги, на якому до відомостей про розташування, розмір, вид обробітку, забудову (вони беруться з земельного кадастру) наводяться, передусім, дані про правові відносини, тобто про відносини власності та правові обтяження земельної ділянки. Таким чином, поземельна книга документує, що занесена до неї земельна ділянка існує як така. Обидва реєстри (поземельна книга та земельний кадастр) зобов'язані взаємодіяти між собою та обмінюватися відповідними даними.

Правові зміни, як правило, набувають чинності тільки внаслідок їхнього занесення до поземельної книги. Навіть у випадку передачі прав власності за межами поземельної книги (наприклад, успадкування) необхідне внесення змін до поземельної книги, перш ніж новий власник отримає можливість ефективно розпоряджатися своєю власністю. У разі здійснення правочинів з метою передачі прав власності необхідні досягнення відповідної згоди та її реєстрація у поземельній книзі. Зміст поземельної книги вважається у Німеччині вірним та у такий спосіб захищає так звану «добру віру» - це означає, що перед доведенням протилежного факту (наприклад, у рамках правового спору / цивільного процесу) припускається, що зареєстроване у поземельній книзі право належить зареєстрованому власникові права або що анульоване право більше не існує.<sup>7</sup>

У зв'язку з матеріально-правовим значенням оформлення правовідносин, пов'язаних з земельними ділянками та правами власності на них, у Німеччині до цього оформлення обов'язково мусить залучатися нотаріус як посадова особа. Таким чином, нотаріальному засвідченню спочатку має піддаватися не згода щодо зміни права відповідно до речового права, а зобов'язальний договір купівлі-про-

---

7 § 891 Цивільного кодексу.

---

дажу земельної ділянки. Після цього нотаріус подає до відомства поземельної книги заяву, необхідну для реєстрації зміни права.

Навіть якщо поземельна книга зараз ведеться в електронному вигляді, ознайомитися з її змістом не може будь-яка особа, цей зміст не оприлюднюється в Інтернеті. Ознайомитися з поземельною книгою має можливість особа, спроможна довести відповідному відомству поземельної книги наявність *виправданого інтересу*.<sup>8</sup> Це невизначене правове поняття залишає компетентним органам влади та судам достатній простір для розсуду, щоб ухвалювати рішення щодо відповідних запитів залежно від обставин кожного конкретного випадку. Наприклад, виправданий інтерес може бути наявний, якщо потерпіла особа хоче реалізувати свої вимоги щодо компенсації завданої шкоди, спрямовані проти власника земельної ділянки. Так само у певних випадках особа, зацікавлена у купівлі чи отриманні прав оренди, може мати виправданий інтерес для ознайомлення з поземельною книгою. Якщо такий інтерес наявний, зацікавлена особа за відносно невелику плату може зробити запит для отримання копії відповідного аркуша поземельної книги. При цьому надається можливість ознайомитися з розділом 1 (інформація про власника<sup>9</sup>), а також з розділом 2 (обтяження та обмеження<sup>10</sup>). Ознайомлення з розділом 3 аркуша поземельної книги, на якому наводяться заставні права на земельну ділянку<sup>11</sup>, дозволяється лише у невеликій кількості випадків у порядку виключення. Виправданий інтерес відсутній, наприклад, у тому разі, якщо заявник за допомогою ознайомлення хоче лише отримати інформацію про майновий стан свого боржника

---

8 § 12 Положення про поземельну книгу.

9 Розділ 1: прізвище, місце проживання, щодо фізичних осіб у разі необхідності дата народження власника земельної ділянки; дата занесення та підстава для передачі прав власності (договір купівлі-продажу, заповіт, дарування, перемога на примусовому продажі на публічних торгах).

10 Розділ 2: сервітути, узуфрукт, реальні обтяження, переважні права купівлі, спадкові права за будови.

11 Розділ 3: іпотеки, борги, забезпечені заставою нерухомого майна, рентні борги.

---

або прагне дізнатися, чи його сусід вже передав права власності на земельну ділянку своєму синові чи своїй доньці. Отримання доступу до ознайомлення з поземельною книгою внаслідок подання невірних відомостей про наявність нібито виправданого інтересу може бути викрите завдяки тому, що відомства поземельної книги ведуть протокол про факти ознайомлення з поземельною книгою та на вимогу власників земельних ділянок мусять надавати їм такі відомості<sup>12</sup>. Окрім цього, з інформацією про власника можна ознайомитися лише по конкретній земельній ділянці. Немає можливості отримати інформацію щодо прав власності, яка стосується певної особи, наприклад, не можна, подавши прізвище, дізнатися, якими земельними ділянками та якою кількістю таких ділянок така особа володіє на правах власності.

## **2.2 Правові приписи щодо збільшення прозорості**

Основний Закон (Конституція) у Німеччині створює правові рамки для того, щоб, з одного боку, захистити приватну власність та зміцнити права власності, а з іншого боку – щоб забезпечити необхідну прозорість, якщо цього вимагає публічний інтерес або виправданий інтерес окремих осіб. Основний Закон Німеччини також поєднує захист власності та пов'язану з нею свободу розпорядження землею з соціальними обов'язками власності. Згідно з цими положеннями користування власністю не може суперечити інтересам загального суспільного блага або повинне приносити йому користь. З цього випливає думка про те, що через неможливість збільшення та у зв'язку з незамінністю землі обіг земельних ділянок, розташованих у сільській місцевості, не повинний бути такий самий вільний, як обіг іншого капіталу. Справедливий правовий та суспільний устрій згідно з наве-

---

<sup>12</sup> <http://www.haus-und-grund-muenchen.de/mainw/presse/grundbucheinsicht.html>

---

деним вище рішенням Федерального конституційного суду вимагає з цієї причини, при поводженні з землею *значно сильнішого врахування* інтересів спільноти, ніж при поводженні з іншими головними засобами виробництва. Це означає, що поряд з принципом свободи укладення договорів, який поширюється й на землі сільськогосподарського призначення, чинними є особливі вимоги до правових відносин, пов'язаних з земельними ділянками.

Стала стратегія, спрямована проти спекуляції на земельному ринку з усіма її додатковими наслідками, у Німеччині не обмежувалася тільки статичною фіксацією вартості та цін. Велику увагу було приділено законодавчому закріпленню створення системи спостереження ринку, покликаної забезпечити прозорість на ринку земель. З цієї причини у Будівельному кодексі<sup>13</sup> поряд з описом та визначенням ринкової вартості, що становить єдине поняття вартості для всіх учасників ринку земель, були врегульовані наступні суттєві фундаментальні положення.

### **2.2.1 Особливий обов'язок отримання дозволу на продаж земель сільськогосподарського призначення**

У 1962 році набрав чинності закон про заходи з поліпшення аграрної структури та з забезпечення діяльності сільськогосподарських та лісгосподарських підприємств (закон про обіг земельних ділянок). Закон запровадив необхідність отримання дозволу на відчуження майна сільськогосподарського та лісгосподарського характеру; мета полягала у запобіганні загрозі «нездорового» розподілу землі та у забезпеченні харчування населення.

---

<sup>13</sup> Див.: Будівельний кодекс, §§ 193 – 199.

---

У 2008 році законодавча компетенція у сфері права щодо земель сільськогосподарського призначення була передана від Федерації федеральним землям. Але навіть після цього згаданий вище закон зберіг свою чинність в усіх федеральних землях. На земельні ділянки, розмір яких перевищує встановлену межу (у різних федеральних землях від 0,15 гектара до 2 гектарів), поширюється обов'язок отримання дозволу на передбачене відчуження або інші види розпорядження.

Право на отримання дозволу скасовується у тому разі, якщо наявна одна з наведених у законі конкретних підстав для відмови у наданні дозволу. Особливою мірою це стосується тих випадків, коли особа, котра не є фермером, хоче придбати земельну ділянку сільськогосподарського призначення, а водночас працездатний фермер (для якого ця робота є головним або додатковим видом діяльності) нагально потребує ті самі площі для розширення свого підприємства, готовий придбати зазначені землі та спроможний це зробити. Подібне рішення про відмову у наданні дозволу може бути оскаржене у сільськогосподарських судах, розташованих при судах загальної юрисдикції, що розглядають цивільні справи.

У разі укладення подібного договору купівлі-продажу з особою, котра не є фермером, своє слово може сказати загальнокорисне «товариство з будівництва селищ» («земельне товариство»), яке має свою компетенцію відповідно до законодавства федеральної землі. Таке товариство може реалізувати державне переважне право купівлі, яке надане йому згідно з законом про обіг земельних ділянок у поєднанні з імперським законом про сільськогосподарські поселення, та виступити покупцем в укладеному договорі купівлі-продажу з усіма його регулюваннями, для того щоб відповідно до аграрно-структурних вимог пізніше скористатися даною

---

площею для збільшення розміру земель сільськогосподарського підприємства<sup>14</sup>.

Хоча переважне право купівлі досить рідко використовується, перевірка договорів купівлі-продажу земельних ділянок та обов'язкове отримання дозволу сприяють досягненню прозорості на ринку земель у Німеччині.

### **2.2.2 Комітети експертів, що визначають вартість земельних ділянок**

На рівні районів та міст, які не входять до складу районів, були створені *комітети експертів, що визначають вартість земельних ділянок*<sup>15</sup>; завдяки постійному веденню зібрання купівельних цін вони роблять надзвичайно важливий внесок до забезпечення прозорості на всьому ринку земель. Комітети експертів являють собою самостійні, незалежні установи, які не мусять виконувати жодні вказівки; кожного року вони складають орієнтовні показники вартості земельних ділянок та звіти про ринок земельних ділянок. У комітетах експертів на громадських засадах працюють фахівці різних професійних груп, які підтвердили свою кваліфікацію знаннями та досвідом роботи на різних ділянках усього ринку земель.

Як було зазначено у підрозділі 2.1, будь-який договір, внаслідок якого певна особа зобов'язується передати право власності на земельну ділянку за винагороду або в обмін, у Німеччині мусить бути нотаріально засвідчений. Нотаріуси зобов'язані надсилати копію договору

---

<sup>14</sup> Хоча цією можливістю рідко користуються, «земельні товариства» відіграють суттєву роль у публічному менеджменті земель. Наприклад, у федеральних землях, розташованих на Сході Німеччини, у 2013 році вони управляли понад 100 000 гектарів земель сільськогосподарського призначення: у центрі уваги знаходилася найпівнічніша федеральна земля Мекленбург-Передня Померанія - близько 87 000 гектарів.

<sup>15</sup> § 192 Будівельного кодексу.



---

купівлі-продажу до комітетів експертів, на які поширюється їхня місцева компетенція. Отримані з цих договорів купівлі-продажу відомості розглядаються та опрацьовуються в канцеляріях цих комітетів. Отримана у такий спосіб інформація - після виключення окремих «надзвичайних випадків» - передається до зібрання купівельних цін та, як правило, становить найважливіше джерело даних, які стосуються регіонального ринку земель. Таке зібрання даних має забезпечити будь-якій особі прозорість знань ринку земель, необхідних для ухвалення рішень, а також надати фаховим користувачам спеціальні відомості, потрібні для визначення вартості земельних ділянок.<sup>16</sup>

Окрім цього, закон зобов'язує комітети експертів за поданнями органів державної влади та судів складати висновки щодо вартості об'єктів нерухомості. Зокрема, вони здійснюють підрахунок відшкодувань, передусім у випадках, коли при купівлі чи відчуженні, що проводяться державою, мова йде про приватну власність.

Але в першу чергу комітети експертів на основі зібрань купівельних цін, які вони ведуть, для всієї території своєї компетенції виводять так звані *орієнтовні показники вартості земельних ділянок* та оприлюднюють їх найпізніше на кінець кожного другого року<sup>17</sup>. Залежно від можливостей канцелярії вони можуть встановлюватися й щорічно. Орієнтовні показники вартості земельних ділянок являють собою середні показники, визначені на один квадратний метр поверхні земельних ділянок для певної кількості ділянок території, яка має переважно однакові способи користування та показники вартості. Орієнтовний показник вартості співвідноситься з показниками показової земельної ділянки, ознаки якої, що впливають на вартість, є ти-

---

16 Jürgen Kuse/Dr. Iris Homut: Transparenz am landwirtschaftlichen Grundstücksmarkt (Юрген Кузе / д-р Іріс Гомут: Прозорість на ринку земельних ділянок сільськогосподарського призначення), у виданні: NL-BzAR Bodenmarkt 2, стор. 18.

17 Див.: § 193, частина 3 Будівельного кодексу; § 11, частина 1 GAV.

---

повими для цієї території. Для забудованих територій орієнтовні показники вартості слід встановлювати на основі показників вартості, які можна було б встановити, якби територія не була забудована<sup>18</sup>.

Таким чином реальна вартість ділянки на ринку земель буде найкраще відтворена. Орієнтовні показники вартості, як правило, наводяться та оприлюднюються на картах орієнтовних показників вартості та частково у формі переліків орієнтовних показників вартості земельних ділянок. Крім цього, у більшості федеральних земель існують Інтернет-портали з безоплатним доступом до орієнтовних показників вартості.

Поряд з окремими оцінками комітетів експертів у районах та містах, що не входять до складу районів, висновки Вищого комітету експертів також пропонують можливість відтворити картину ринку земель у масштабі більших регіонів.

Окрім цього, Вищий комітет експертів намагається збирати та оприлюднювати дані про оренду земельних площ. При цьому слід зазначити, що в окремих районах спостерігається різний підхід до опрацювання даних. Паралельно до оцінювання купівельних цін досі враховувалися лише нові випадки здавання в оренду. Разом з цим, висновки про тенденції розвитку орендної плати повинні брати до

---

<sup>18</sup> Для роботи комітетів експертів величезне значення мають наступні обставини: при укладенні договорів купівлі-продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення слід зазначати їхній спосіб користування та наводити купівельні ціни по способах користування. Якщо у договорі купівлі-продажу наведена лише одна інформація, наприклад: фермер А продає фермерові Б ділянку сільськогосподарського призначення – 5 гектарів рілля за ціною ... євро, 4,5 гектари пасовиськ за ціною ... євро, то такий договір купівлі-продажу не може бути належним чином опрацьований через брак необхідної інформації. Більш доцільним було б наступне формулювання договору купівлі-продажу: фермер А продає фермерові Б 5 гектарів рілля за ціною ... євро, 4,5 гектарів пасовиськ за ціною ... євро, 0,2 гектари водної поверхні за ціною ... євро та 0,3 гектари зрубу за ціною ... євро.  
**Джерело:** Jürgen Kuse/Dr. Iris Homut: Transparenz am landwirtschaftlichen Grundstücksmarkt (Юрген Кузе / д-р Іріс Гомут: Прозорість на ринку земельних ділянок сільськогосподарського призначення), у виданні: NL-BzAR Bodenmarkt 2, стор. 19

---

уваги також вже існуючі договори та відповідну адаптацію цін за оренду, щоб мати можливість проводити переконливий аналіз ринку оренди. Однак у цілому подібні дані не є доступними<sup>19</sup>.

### **2.2.3 Ринок оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення**

Ринок оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення не є звичайним ринком, а виявляє навіть у Німеччині чимало особливостей. Щоправда, існують оференти (власники земель) та ті, хто створює попит (орендарі), вони мусять домовлятися щодо розміру орендної плати та часто мають дуже відмінні уявлення про вартість земельних ділянок, що передаються в оренду. Разом з цим, усередині обох груп уявлення теж можуть дуже суттєво відрізнятися. Готовність кожного орендаря платити ґрунтується на земельній ренті, яку він може отримати за допомогою передбаченого ним землекористування. При цьому земельна рента являє собою максимальну прийнятну орендну плату (граничну орендну плату). У зв'язку з тим, що сільськогосподарські підприємства мають різні виробничі технології, а їхні керівники володіють різними навичками управління, особи, зацікавлені в отриманні оренди, можуть пропонувати цілком відмінні розміри граничної орендної плати. На відміну від орендарів орендодавці мають менше вихідних даних для встановлення ціни оренди. Звичайно, вони прагнуть отримати максимально високу ціну, перш ніж орендодавцям взагалі вдається віддати свою землю в оренду, проте згодом вони погоджуються майже з будь-якою ціною або вирішують продати свої землі, якщо десь виникають кращі довготермінові можливості отримання доходів.<sup>20</sup>

19 Jürgen Kuse/Dr. Iris Homut: Transparenz am landwirtschaftlichen Grundstücksmarkt (Юрген Кузе / д-р Іріс Гомут: Прозорість на ринку земельних ділянок сільськогосподарського призначення), у виданні: NL-BzAR Bodenmarkt 2, стор. 21

20 Hans Dreier: Entstehung der Pachtpreise und ihre Transparenz (Ганс Драйєр: Створення орендних цін та їхня прозорість), у виданні: NL-BzAR Bodenmarkt 5, стор. 12.

---

У створенні «ціни рівноваги» полягає одна з найважливіших функцій ринку. Якщо говорити про ринок оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення, то згідно з цим принципом землю отримує той, хто з огляду на ринкову ціну, утворену за умов конкуренції, може досягти найкращого прибутку. Такого ідеального уявлення про ринок не існує, якщо йдеться про ринок оренди: наявна лише незначна кількість учасників ринку, представлені на ринку земельні ділянки під оренду мають різну якість (вид ґрунту, розмір, розташування), майже відсутня надійна та переконлива цінова інформація. Однак у першу чергу територія ринку невелика, а більшість учасників, що хотіли б орендувати землю, мають обмежений радіус дій. Таким чином, ринок оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення в Німеччині складається зі значної кількості невеликих часткових ринків, кожний з яких, як правило, обіймає територію однієї громади або, щонайбільше, одного адміністративного району. У Східній Німеччині, на території колишньої НДР, ситуація відрізняється внаслідок впливу великих державних орендарів, таких як товариство BVVG, а також орендарів-фермерів, які часто орендують землі на більших територіях в інших регіонах Німеччини<sup>21</sup>.

Водночас нерідко бракує надійна цінова інформація, на яку могли б орієнтуватися як орендарі земельних ділянок сільськогосподарського призначення, так і орендодавці. Щоправда, через регулярні періоди часу проводяться вивчення та аналіз аграрної структури, підрахунки у галузі сільського господарства, завдяки чому шляхом опитування фермерів ведеться й облік орендних цін. Разом з цим, відсутні офіційні котирування або земельна біржа, що від них можна було б відштовхуватися при визначенні актуальних цін. Товариство BVVG як державна установа Федерації з приватизації, що

---

<sup>21</sup> Див.: те саме джерело, стор. 13.

---

має право продавати свої землі чи передавати в їх оренду лише за ринковими цінами, з цієї причини поряд зі збиранням власних купівельних цін започаткувало й збирання власних орендних цін. Ціни разом з найважливішою інформацією про землі можна у просторовому плані відобразити у GIS; це становить основу для визначення цін, якщо земельні ділянки пропонуються не через конкурс. Так звана система порівняльних цін (для купівельних цін) була нотифікована Європейською Комісією як придатна для встановлення ринкової вартості.

Ухвалений 1985 року закон про оренду землі та договори оренди мав на меті протидіяти відсутності прозорості та запровадити адміністративний контроль або моніторинг договорів оренди. Його дія поширюється на всі новоукладені договори оренди, а також обіймає зміну предметів оренди, тривалості оренди та договірних зобов'язань за вже існуючими договорами оренди землі.

Орендодавець або орендар повинні повідомити про укладений договір відповідний орган державної влади. Такий орган має у своєму розпорядженні один місяць, щоб опротестувати договірні відносини. Це можливе у тому разі, якщо:

1. передача землі в оренду означає «нездоровий» розподіл землекористування, особливою мірою «нездорове» накопичення земельних ділянок сільськогосподарського та лісгосподарського користування;
2. внаслідок передачі в оренду земельна ділянка або певна кількість земельних ділянок, пов'язаних між собою у просторовому чи господарському плані, будуть використовуватися неекономічно через відповідний поділ, або
3. оренда знаходиться не у співмірному відношенні до виручки, яку можна стало досягати внаслідок належного господарювання.

---

Правовий захист тут також забезпечується за допомогою сільсько-господарських судів, розташованих при судах загальної юрисдикції.

Облік орендних цін ведеться на рівні адміністративних районів; дані опрацьовуються та один раз на рік представляються міністерству сільського господарства відповідної федеральної землі. У повідомленнях, зокрема, наводяться кількість укладених договорів оренди, розмір орендованих площ та узгоджені орендні ціни у диференційованому порядку по видах земель – рілля чи луки, а також по категоріях рілля чи лук. Міністерство щороку оприлюднює статистичні дані в Інтернеті.

У зв'язку з великим простором для тлумачення поняття «нездоровий розподіл земель» у різних федеральних землях закон досі виконується по-різному. У першу чергу тому, що закон про оренду землі та договори оренди не передбачає санкції за неподання повідомлення, а з цієї причини чимало договорів оренди взагалі не обліковуються. У разі виконання обов'язку щодо повідомлення отримані фактичні дані про зміст договорів оренди викликають певні застереження. Тому їхні статистичне опрацювання та оцінки здаються лише відносно надійними. Разом з цим, численні договори оренди, про які було повідомлено, становлять важливу базу даних.

---

### 3. Прозорість ринку та моніторинг як основа для розробки моделі земельної політики

Прозорість на ринку продажу та оренди земель сільськогосподарського призначення приносить користь не лише учасникам ринку, які ухвалюють свої рішення з орієнтацією на наявні дані, а й органам державної влади, відомствам та судам – приймаючи адміністративні рішення, наприклад, затверджуючи висновки щодо вартості, або визначаючи розмір компенсаційних виплат у разі відчуження, вони можуть звертатися до зібрань даних, що обіймають усю територію. Але у першу чергу при ухваленні політичних рішень зі скеровування земельної політики слід спиратися на масштабні, актуальні та надійні в якісному плані дані про рух цін та обсягів на земельних ринках, а також на інформацію про структуру виробництва та власності, про орендні відносини.

Численні повідомлення про швидке зростання цін на землю та дедалі активніші дії на земельному ринку інвесторів, частково досить далеких від сільського господарства, призвели у Німеччині до того, що у 2014 році було створено робочу групу з представників Федерації та федеральних земель, яка розробила систему цілей політики на ринку земель та опції щодо дій, спрямованих на скеровування такої політики.

Робоча група Федерації та федеральних земель спочатку вивчила вихідну ситуацію на німецькому ринку земель та виявила тенденції, яким має протидіяти аграрна політика. Тільки протягом 1992 – 2011 років з сільськогосподарського користування було виведено понад 800 тисяч гектарів сільськогосподарських угідь; ці землі було використано для потреб інфраструктури та житлового будівництва. Що-

---

правда, у 1990-х роках масштаб втрати земель був значно більший, ніж протягом останніх років<sup>22</sup>. Проте мету – скоротити втрату площ до щонайбільше 30 гектарів на день – досі не вдається досягти<sup>23</sup>. До того ж попит з боку інвесторів, котрі не мають відношення до сільського господарства, у зв'язку з фінансовою кризою та кризою євровалюти суттєво зріс на земельному ринку, що розглядається як одна з причин значного зростання купівельних та орендних цін на ділянки сільськогосподарського призначення, у першу чергу в Східній Німеччині. У будь-якому разі на початку 1990-х років на території колишньої НДР ціни знаходилися на дуже низькому рівні у порівнянні з Західною Німеччиною; таким чином, порівняно значне зростання цін можна також вважати наслідком дедалі помітнішого вирівнювання цін між Заходом та Сходом. Поряд з іншими чинниками, такими як виробництво біоенергії, передусім, біогазу, у рамках закону про розвиток відновлювальних видів енергії, який забезпечує залученим виробникам високі доходи протягом зумовленого договорами тривалого часу, свою роль зіграло тут і прозоре відображення тенденцій розвитку цін, яке пропонує товариство BVVG. В анонімній формі BVVG оприлюднює найвищі пропозиції за попередні шість місяців, за якими були продані або передані в оренду сільськогосподарські лоти розміром понад п'ять гектарів. Подібна висока прозорість ще й досі викликає суперечки. Критики дотриму-

---

22 У 1993 – 1996 роках щоденні втрати земель сільськогосподарського призначення становили 120 гектарів, останніми роками – близько 70 гектарів на день.

23 Як зазначалося у підрозділі 2.2.1, напередодні розробки та затвердження власних планів та проектів (внаслідок чого відбувається зміна цільового призначення та перетворення сільськогосподарських земель на ділянки під забудову) органи місцевого самоврядування часто цілеспрямовано купують землі, щоб ще й у такий спосіб – купуючи ділянки як сільськогосподарські, а продаючи як ділянки під забудову, - самим отримати прибуток від реалізації планів та проектів. Ділянки, які комунальним плануванням обов'язково передбачаються під об'єкти користування всієї громади (наприклад, школи, вулиці, дороги, парки та сквери, ігрові майданчики тощо), часто також купуються наперед. Якщо це неможливо, Будівельний кодекс надає громадам переважне право придбання земель, потрібних для загальних потреб відповідно до статуту, причому за цінами, що орієнтуються на спосіб використання на початку процесу розробки комунальних планів та проектів.



---

ються думки, що оприлюднення цих даних сприяє зростанню цін. Однак головною причиною оприлюднення у свій час стали дорікання федеральних земель, що процедури конкурсів недостатньо прозорі.

Протягом багатьох років товариство BVVG реалізовувало свої землі на основі експертних висновків, які через брак актуальних даних склалися на базі застарілих даних, які можна було порівнювати між собою лише в обмеженому обсязі. Актуальне та реальне уявлення про ринок товариство BVVG також отримало завдяки тому, що проведення конкурсів було запроваджено як переважну процедуру.

На території нових федеральних земель існували значно більші підприємства порівняно з західними федеральними землями. На основі таких підприємств у царині сільського господарства виникли холдінгові структури (частково надрегіонального характеру) з відповідно високою концентрацією власності на регіональних ринках землі. Менші за розмірами сільськогосподарські підприємства дедалі частіше стикаються з труднощами у конкурентній боротьбі за землі.

У попередніх розділах були описані принципи та правові рамкові умови, які, власне, повинні були запобігти цим тенденціям. З огляду на це робоча група Федерації та федеральних земель констатувала, що закон про обіг земельних ділянок (підрозділ 2.2.1) застосовується по-різному як у порівнянні федеральних земель між собою, так і в самих федеральних землях. Зокрема, продажі земельних ділянок у рамках продажів часток у підприємствах чи компаніях переважно взагалі здійснюються без застосування закону. Через це органи державної влади втрачають можливість скеровувати процеси, що мають протидіяти «нездоровому» розподілу землі.

---

Наведені обставини зменшують надійність актуальних даних про тенденції розвитку ринку оренди та зміну власників на ринку земель сільськогосподарського призначення та без протидії можуть призвести до тенденцій, що суперечать бажаній моделі земельної політики.

З цієї причини робоча група Федерації та федеральних земель розробила опції для дій, передусім, у сферах «Прозорість ринку та статистика», «Дефіцити в реалізації існуючих законів», «Ширше регулювання земельного права».

Спираючись на це, було визначено наступні сім цілей у галузі земельної політики:

1. Збереження та сприяння широкому розсіюванню земельної власності.
2. Уникнення домінуючих позицій на регіональних ринках землі.
3. Перевага фермерів при придбанні земель.
4. Забезпечення майбутнього для сільського господарства.
5. Обмеження зростання купівельних та орендних цін на земельні ділянки сільськогосподарського призначення.
6. Перевага використання аграрних площ для ведення сільського господарства.
7. Поліпшення інформаційного забезпечення та прозорості на ринку земель.

Сформульовані робочою групою Федерації та федеральних земель цілі у галузі земельної політики призвели також до змін у процедурах реалізації державних земель сільськогосподарського призначення. Зокрема, приватизаційні принципи товариства BVVG, визначені 2010 року, були адаптовані до цілей у галузі земельної політики. Граничну межу для продажу земель, яка досі становила 25 тисяч гектарів, було знижено до 10 тисяч гектарів на рік. Так само було обмежено розмір

---

лотів при проведенні конкурсів – з щонайбільше 50 гектарів він зменшився до щонайбільше 15 гектарів. Близько третини ділянок, що виставляються на конкурс, призначаються молодим фермерам віком до 40 років та підприємствам з трудомісткими формами господарювання.

## 4. Корупціогенні сфери у системі управління землями у Німеччині

Особливо корупціогенні сфери в системі управління землями в Німеччині являють собою зміна цільового призначення або зміна способу користування земельними ділянками, наприклад, перетворення лісових чи аграрних земель на ділянки, що чекають на забудову, або на ділянки під забудову. Для подібної зміни цільового призначення земельних ділянок чи їхніх частин необхідні дозволи, які можна отримати через різні адміністративні процедури залежно від існуючого чи запланованого способу користування. Зі зміною цільового призначення або з перетворенням земель, як правило, пов'язується очікування того, що внаслідок успішного отримання дозволу значно зросте вартість відповідних земельних ділянок. З цієї причини це часто стає частиною пов'язаної з дозволами корупції, що зустрічається знов і знов, або ж справляється недобросовісний вплив на процес планування та проектування будівництва, на продаж земельних ділянок комунальної власності, а також частиною корупції при реалізації будівельних проектів взагалі, особливо якщо йдеться про великі інфраструктурні проекти<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Приклади та типи див.: Bannenberg, *Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle* (Банненберг, *Корупція у Німеччині та кримінально-правовий контроль над нею*), Neuwied 2002, стор. 205 та наступні; а також: Dölling, *Handbuch der Korruptionsprävention* (Дьоллінг, *Посібник з запобігання корупції*), München 2007, стор. 21 та наступні.

---

## **4.1 Зміна цільового призначення або зміна способу користування земельними ділянками**

У Німеччині Основний Закон (Конституція) наділяє територіальні громади пріоритетним правом планування на своїй території. Тому вони відповідають за планування та проектування будівництва, коли треба впорядковувати та спрямовувати публічні інтереси при використанні землі для будівництва та враховувати при цьому потреби охорони природи й ландшафтів, а також поліпшення загального вигляду населених пунктів та ландшафтів. У такому контексті заява про зміну цільового призначення або про зміну способу користування земельною ділянкою подається до компетентного органу громади, на території якої знаходиться ділянка.

Для вирішення питання про те, як саме може використовуватися земельна ділянка, переважне значення має актуальний план використання земель або план забудови громади, оскільки ці документи містять обов'язкові в правовому відношенні положення щодо порядку забудови.

План використання земель являє собою підготовчий план до плану проектування будівництва у громаді. Він складається завжди для всієї території громади та містить лише передбачений спосіб використання земель. План забудови складається на основі плану використання земель, має обов'язковий характер та містить обов'язкові в правовому відношенні положення щодо порядку забудови. Для земельних ділянок, передбачених для забудови, він встановлює вид та спосіб використання для будівництва, методи будівництва, площі, які можуть бути забудовані та які не можуть бути забудовані, а також інші параметри використання.

---

Приписи щодо плану використання земель та плану забудови містяться у німецькому Будівельному кодексі<sup>25</sup> та у Положенні про використання земель для будівництва<sup>26</sup>. Вирішальне значення для правової (згідно з законодавством про планування будівництва) допустимості будівельного проекту та способу можливого використання землі має той факт, у якій частині території знаходиться відповідна земельна ділянка. У принципі згідно з будівельним законодавством територія громади поділяється на три частини:

- землі у сфері чинності плану забудови,
- внутрішню частину,
- зовнішню частину.

На землях у сфері чинності плану забудови будівельне законодавство допускає здійснення будівельного проекту, якщо це відповідає положенням цього плану. У внутрішній частині допустимість забудови земельної ділянки орієнтується на вже наявну забудову в найближчому оточенні.

Зовнішню частину слід залишати вільною від забудови, за виключенням проектів, яким Будівельний кодекс надає певні переваги. Мається на увазі, наприклад, використання земель, яке служить потребам сільськогосподарських, лісогосподарських підприємств та садових господарств, використання земель для потреб забезпечення громади електричним струмом, газом, теплом та водою, проведення телекомунікацій, потреб каналізації, розміщення вітряних та водних енергетичних установок, а також реалізації проектів з енергетичного використання біомаси та атомної енергії.

---

25 Текст закону див: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbaug/gesamt.pdf>

26 Текст Положення див: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/baunvo/gesamt.pdf>

---

У порядку виключення можуть допускатися інші види використання, ніж вже наведені вище, якщо це не завдає шкоди інтересам та потребам громади та забезпечується освоєння відповідної земельної ділянки. Оскільки умови допустимості зміни цільового призначення описані дещо невизначено, а процедура надання подібного дозволу не особливо прозора, ця сфера може розглядатися як відносно корупціогенна.

## **4.2 Процедура затвердження плану як основа придбання земельних ділянок для інфраструктурних проектів**

Для нового будівництва та для суттєвої перебудови вже наявних транспортних об'єктів, наприклад, доріг, залізничних шляхів, закон передбачає проведення так званої процедури затвердження плану. Якщо для певного інфраструктурного проекту не буде затверджений план, не дозволяється розпочинати будівництво. Процедура затвердження плану являє собою формальну адміністративну процедуру, яка здійснюється відповідно до §§ 72-78 федерального закону про адміністративні процедури<sup>27</sup> у поєднанні з приписами законів відповідних федеральних земель<sup>28</sup> та спеціальних фахових законів. Правовими основами для процедури затвердження плану у спеціальному фаховому законодавстві є, наприклад, для дорожнього будівництва федеральний закон про автомагістралі<sup>29</sup>, на рівні федеральних земель, зокрема, у федеральній землі Бранденбург – бранденбурзький закон про дороги<sup>30</sup>, а для будівництва залізниць – Загальний закон про залізниця<sup>31</sup>.

---

27 Текст закону див: <http://gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwvfg/gesamt.pdf>

28 У федеральній землі Бранденбург, наприклад, закон про адміністративні процедури землі Бранденбург. Текст закону див: [Gesetzestext unter http://bravos.brandenburg.de/gesetze-212926](http://bravos.brandenburg.de/gesetze-212926)

29 Текст закону див: <http://gesetze-im-internet.de/bundesrecht/fstrg/gesamt.pdf>

30 Текст закону див: <http://bravos.brandenburg.de/de/gesetze-212995>

31 [http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aeg\\_1994/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aeg_1994/gesamt.pdf)

---

Ухвала, яка приймається наприкінці процедури затвердження плану замінює всі інші акти, необхідні згідно з публічним правом: дозволи, ліцензії, затвердження, згоди (так звана об'єднувальна функція або концентрована дія ухвали). Окрім цього, для виконавців будівельних робіт (забудовників) вона також становить підставу для придбання або відчуження необхідних для будівництва земельних ділянок і тому відіграє особливо важливу роль для зміни способу використання земельних ділянок з метою здійснення інфраструктурних проєктів.

Процедура затвердження плану є прозорою процедурою, до якою широко залучаються особи, котрих вона безпосередньо стосується. Щоб вже з початку забезпечити інтенсивну участь громадськості у плануванні та проєктуванні, виконавець проєкту ще перед формальним поданням заяви або самого проєкту на ранньому етапі має залучити громадян до обговорення планів. Завдяки такому ранньому залученню до участі громадяни території, де буде здійснюватися проєкт, групи за інтересами, спілки та представники політичних кіл повинні бути активно підключені до процесу планування. Залучення громадськості на ранньому етапі забезпечує своєчасне інформування про загальні цілі проєкту, засоби його реалізації та передбачувані наслідки. Вже на цій стадії громадськість отримує можливість висунути ініціативи та навести заперечення проти запланованого інфраструктурного заходу та завдяки цьому справити вплив на концепцію проєкту. Раннє залучення громадськості не замінює участь у пізнішій процедурі затвердження плану, що здійснюється згідно з адміністративним правом, а являє собою лише доповнення вже існуючих прав на участь в обговоренні у сенсі оптимізації.

Процедура розпочинається з подання плану виконавцем проєкту до органу місцевої влади, що відповідає за проведення необхідного заслуховування. Після цього орган, відповідальний за заслуховування,

---

звертається з проханням висловити свою думку з приводу передбачених заходів до всіх учасників справи, у першу чергу до інших органів влади, інтереси яких зачіпаються проектом. Проектна документація викладається для ознайомлення громадськості. Відповідальний орган розглядає подані зауваження та заперечення сторін та після прискіпливого зважування всіх інтересів, у тому числі й приватних, приймає ухвалу про затвердження плану. При цьому сторони, інтереси яких зачіпаються проектом, мають суб'єктивне право на справедливе зважування своїх інтересів та потреб порівняно з інтересами та потребами громади з урахуванням аспектів за та проти проекту. Після вручення ухвали або її публічного оголошення зацікавлені сторони можуть у разі необхідності оскаржити ухвалу про затвердження плану в суді.

Оскільки при проведенні процедури затвердження плану необхідно взяти до уваги низку правил, спрямованих на забезпечення прозорості та залучення зацікавлених осіб, наведені в ухвалі положення щодо необхідного способу землекористування для здійснення інфраструктурного проекту пізніше досить рідко переглядаються судами.



---

## 5. Прозорість та запобігання корупції в системі управління державними землями сільськогосподарського та лісгосподарського призначення

З метою подолання описаних у Вступі різноманітних викликів трансформаційного процесу на східнонімецькому ринку земель сільськогосподарського призначення у 1992 році було засновано товариство BVVG. Воно було створене Федеральним урядом за безпосереднім узгодженням з Тройганданштальт (Відомством з управління державною власністю) у формі державної компанії. Завдання товариства полягало у тому, щоб взяти на себе управління та реалізацію земель сільськогосподарського та лісгосподарського призначення. Внаслідок обрання організаційної форми товариства з залученим капіталом BVVG опинилося у двох контрольних рамках, завдяки чому виявляються наступні дві переваги з огляду на прозорість та ефективність.

*Являючи собою товариство з залученим капіталом, BVVG має підпорядковуватися всім загальним правовим регулятивним механізмам<sup>32</sup> та принципам, які поширюються на всі «великі товариства з залученим капіталом»<sup>33</sup>. Передусім, мають чинність уніфіковані приписи щодо прозорості структури обліку та звітності. Майновий, фінансовий стан та ситуація з виручкою повинні щороку перевірятися незалежною та компетентною аудиторською компанією на день складення балансу. Окрім цього, закон зобов'язує товариство оприлюднювати свій річний баланс. Таким чином, на BVVG поширюється дія всіх механізмів перевірки та санкцій, які існують також для всіх інших*

---

32 У першу чергу німецькому Торговельному кодексу та іншим законам торговельного та податкового характеру.

33 Згідно з класифікацією § 267 Торговельного кодексу «великі товариства з залученим капіталом» являють собою товариства з балансовою сумою понад 20 мільйонів євро, виручкою з обороту понад 40 мільйонів євро та понад 250 зайнятих.

---

товариств із залученим капіталом. До того ж, обов'язковим є створення працездатної внутрішньої ревізії для внутрішнього фінансового контролю.

Усі склади злочину, пов'язані з торговельним та податковим правом, без обмежень мають чинність і для товариства BVVG. До того ж, співпрацівники BVVG вважаються посадовими особами і тому підлягають більш суворому покаранню у випадку отримання переваги чи хабарництва<sup>34</sup>. Органи прокуратури або поліції у разі отримання заяв чи відповідних повідомлень повинні за службовим обов'язком проводити розслідування щодо співпрацівників товариства BVVG.

Компаньйоном товариства з залученим капіталом BVVG є Федеральне міністерство фінансів, яке представляє Федерацію<sup>35</sup>.

*В якості товариства з опосередкованою участю Федерації BVVG з цієї причини підлягає дії не лише вже наведених контрольних механізмів, які має у своєму розпорядженні компаньйон будь-якого товариства з залученим капіталом, а й нагляду та перевірок з боку інших органів, від яких закон вимагає проведення більш ґрунтовного вивчення балансів.*

Як усі установи федерального рівня, товариство BVVG підлягає зовнішньому фінансовому контролю з боку Федерації, наприклад, воно у будь-який час може бути перевірене Федеральною рахунковою палатою. Парламентський контроль здійснюється Бундестагом у формі заслуховувань, петицій та запитів, як правило, через компетентні фахові міністерства.

---

34 Див.: §§ 331 - 338 Кримінального кодексу.

35 Для повноти слід зазначити, що Федеральне відомство з спеціальних завдань, зумовлених об'єднанням Німеччини (BvS), має частки у товаристві BVVG. Оскільки у даній конструкції мова йде про 100-відсоткову участь Федерації, а Федеральне міністерство фінансів саме виконує функцію компаньйона, для спрощення Федерацію називаємо компаньйоном товариства BVVG.

---

Керуючих справами товариства BVVG на обмежений строк (спочатку на три роки) за пропозицією відповідальних міністерств призначає компаньйон. Щороку між керівництвом та компаньйоном укладається угода про поставлені цілі, регулярно проводяться співбесіди з усіх важливих актуальних питань.

Федеральний уряд ухвалив для всіх своїх органів та установ *«Директиву з запобігання корупції»*, щоб збільшити прозорість та зрозумілість адміністративної діяльності, у першу чергу, на ділянках, де особливо висока загроза корупції. Ця Директива має застосовуватися й товариством BVVG.

Щоб докладніше висвітлити відповідні пункти, у подальшому будуть представлені різні заходи з організації роботи та процесів. Вони покликані забезпечити як необхідну прозорість, так і високу ефективність у повсякденній діяльності товариства, тобто у роботі з передачі в оренду та продажу ділянок сільськогосподарського та лісогосподарського призначення. Звичайно, у цій брошурі можна торкнутися лише окремих аспектів. При цьому прозорість слід розуміти не лише у зв'язку з запобіганням корупції, а й як загальну вимогу щодо зрозумілої та зручної для клієнтів адміністративної діяльності, а також щодо пропозиції якомога ширшому колу покупців об'єктів нерухомості, призначених для приватизації. Завдяки цьому можна заздалегідь запобігти закидам у систематичному наданні переваг певним колам покупців або у створенні гірших умов для потенційних зацікавлених осіб.

---

## 5.1 Заходи щодо організації процесів та роботи у товаристві BVVG для запобігання корупції

2004 року Федеральний уряд здійснив адаптацію своєї Директиви з запобігання корупції, виданої у 1998 році. Тепер вона враховує вимоги та рекомендації з профілактичних заходів, передбачені Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції, яка була підписана 9 грудня 2003 року. Директива містить обов'язкові приписи, які повинні застосовуватися усіма органами та установами в (особливо) корупціогенних сферах. У подальшому вони будуть названі, та розтлумачена їхня реалізація у товаристві BVVG<sup>36</sup>.

### 5.1.1 Принцип «чотирьох очей» та прозорість

Доступний для всіх працівників «Посібник з організації» містить найважливіші інструкції з роботи та перебігу процедур, а також відповідні регулювання щодо компетенцій. Питання про спільну перевірку рішень різними організаційними одиницями врегульоване у положенні про право підпису та представництва. Там однозначно сформульовані вимоги щодо узгодження (частково вони диференційовані за вартістю в євро об'єктів, операції з якими потребують схвалення), самостійна діяльність поодинці не передбачається. На зовнішнє листування завжди поширюється принцип «чотирьох очей»: листи, які надсилаються назовні, завжди мають підписуватися двома працівниками.

### 5.1.2 Сенсibilізація та інформування співробітників

Для співробітників товариства BVVG існує правило: слід уникати навіть видимості того, що в рамках своєї службової діяльності ви

---

36 Див.: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/Korruption\\_Sponsoring/Richtlinie\\_zur\\_Korruptionspraevention\\_in\\_der\\_Bundesverwaltung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/Richtlinie_zur_Korruptionspraevention_in_der_Bundesverwaltung.pdf?__blob=publicationFile)

---

можете бути схильними отримувати особисті переваги. Під час відповідних заходів співробітників навчають тому, як виявляти підготовчі кроки для пізніших корупційних спроб та належним чином ставитися до них (негайне повідомлення очільника, інформування контактної особи з запобігання корупції). Співробітники також інформуються щодо можливих мір покарання та наслідків згідно з трудовим правом у разі скоєння відповідних порушень. Для всіх чинна також *«Директива про прийняття винагород та подарунків»*.

### **5.1.3 Поводження з винагородами та подарунками**

Винагороди, пов'язані з професійною діяльністю, не можуть прийматися в принципі. Виключення можливі лише у тих випадках, коли не варто побоюватися впливу на професійну діяльність. Прийняття готівкових грошей, не залежно від суми, у принципі не дозволяється, від цього слід відмовитися в будь-якому випадку.

Усі співробітники повинні невідкладно та без запрошення повідомляти свого безпосереднього очільника, якщо їм пропонувалися винагороди або подарунки у зв'язку з їхньою діяльністю.

Винагородами та подарунками вважаються усі дарування, на які співробітники не мають правових претензій та які об'єктивно ставлять їх у краще матеріальне або ж нематеріальне становище (перевага). Сюди належать також усі переваги, які надаються третім особам (особливою мірою родичам, знайомим, власному спортивному клубу тощо), якщо вони призводять до заощадження коштів співробітниками або в будь-який спосіб фактично поліпшують становище співробітників.

---

Поряд з грошовими виплатами та цінними речами тут можна розглядати будь-які послуги. Наприклад:

- можливість користуватися предметами чи споживати їх (транспортні засоби, будівельна техніка, бензин тощо);
- подарункові сертифікати, контрамарки або вхідні квитки, квитки на проїзд або авіаквитки;
- пільги при здійсненні приватних ділових операцій, зокрема, надання позик без відсотків або зі зниженими відсотками, посередництво для отримання можливостей придбання певних речей за зниженими цінами;
- посередництво та / або надання додаткової діяльності чи діяльності після звільнення з теперішнього місця праці;
- запрошення з частуванням;
- надання безоплатного тимчасового житла або житла на вигідних умовах;
- запрошення чи забезпечення участі в інформаційних, презентаційних або відпускних поїздках або їхня оплата;
- пільги, пов'язані з спадковим правом (згадка в заповіті, призначення спадкоємцем);
- нагородження преміями тощо, якщо вони присуджуються не роботодавцем.

У зв'язку з діяльністю у товаристві BVVG перевага вважається наданою, якщо надавач переваги виходить з того, що співробітник має певні можливості впливу, внаслідок чого він (співробітник) міг би забезпечити йому якусь перевагу.

Як прийняття подарунків розглядається вже будь-яке користування чи використання об'єктом у приватних або ділових цілях. Сюди також належать випадки, коли перевага безпосередньо передаровується третім особам чи жертвується добродійним установам.

---

Якщо згоду керівника на прийняття подарунка не можна отримати невідкладно, про дозвіл на прийняття подарунка можна попросити пізніше.

У порядку виключення співпрацівники можуть вважати, що отримали мовчазну згоду, у наступних випадках:

- при отриманні незначних знаків уваги вартістю до 25 євро (наприклад, простих рекламних товарів, зокрема, кулькових ручок, блокнотів, календарів). Вирішальну роль відіграє реальна ринкова вартість у Федеративній Республіці Німеччина. Разом з цим, про отримання подарунка вартістю від 5 євро співробітник зобов'язаний повідомити очільника. У кожному випадку слід повідомити про предмет, його оціночну вартість, привід вручення та надавача подарунка. Необхідно зазначити загальну вартість подарунка або суму окремих подарунків особи, котра їх надає; вартість не можна поділяти на частини;
- при частуванні у звичайних рамках установами публічної влади або отримувачами асигнувань, що фінансуються переважно органами публічної влади, а також при частуванні приватними особами з приводу чи нагоди службових дій, нарад, оглядів та подібних подій, якщо вони є звичайними та співмірними або якщо вони укорінені у правилах спілкування та ввічливості, від яких навіть співпрацівники BVVG без порушення суспільних звичаїв не можуть відмовитися з урахуванням свого особливого обов'язку об'єктивно здійснювати свою діяльність. Це правило не діє, якщо частування за своїм характером та масштабом становить суттєву вартість, причому масштаб у кожному окремому випадку також визначається функцією співробітників;
- у разі надання незначних послуг, які полегшують або прискорюють виконання службової справи (наприклад, зустріч на вокзалі транспортним засобом).

---

Порушення вище наведених правил поведження з подарунками, заборони прийняття винагород являє собою порушення обов'язків за трудовим договором, у цьому разі співробітникам можуть загрозувати санкції згідно з трудовим правом аж до дострокового звільнення.

Якщо внаслідок порушення приписів щодо заборони прийняття винагород та подарунків товариству BVVG буде завдано економічної шкоди, відповідні співробітники зобов'язані відшкодувати збитки. Не залежно від можливих претензій на відшкодування збитків, товариство може мати право на видачу отриманих переваг.

Окрім цього, у випадку порушень співробітникам може загрозувати засудження згідно з кримінальним правом

- у зв'язку з отриманням переваг - до позбавлення волі строком до трьох років або до грошового штрафу, якщо за виконання службових обов'язків вони вимагали перевагу для себе чи третіх осіб, одержали обіцянку переваги або прийняли її<sup>37</sup>,
- у зв'язку з хабарництвом - до позбавлення волі строком до п'яти років або до грошового штрафу, якщо вони вимагали перевагу для себе чи третіх осіб в якості зустрічної послуги, отримали обіцянку щодо її надання або прийняли перевагу за те, що здійснили службову дію або здійснять її у майбутньому, через що порушили або порушать свої службові обов'язки<sup>38</sup>, в особливо тяжких випадках хабарництва – до позбавлення волі строком до десяти років<sup>39</sup>.

---

37 Див. § 331, частина 1 Кримінального кодексу.

38 Див. § 332, частина 1 Кримінального кодексу.

39 Див. § 335, частина 1 Кримінального кодексу.



---

#### **5.1.4 Контактна особа у сфері запобігання корупції та «адвокат довіри»**

Всі співпрацівники товариства BVVG закликаються повідомляти про випадки виникнення підозри у корупції – у разі необхідності анонімно, якщо наявні конкретні підстави та вказівки, що піддаються перевірці. Свої міркування та вказівки вони можуть передати контактній особі у сфері запобігання корупції або зовнішньому «адвокату довіри». Обидві особи зобов'язані дотримуватися конфіденційності. Ці обидві особи готові у будь-який час провести розмову, щоб у конфіденційній обстановці з'ясувати наявність переконливої підозри.

#### **5.1.5 Ротація персоналу**

Внаслідок своєї компетенції щодо ухвалення рішень керівники груп з продажу та оренди у філіях підлягають ротації кожні п'ять років, щоб протидіяти утворенню тісних ділових стосунків. Відповідальні співробітники у галузі продажу та оренди також мають змінюватися, щоправда, у значно меншому масштабі. Оскільки у філіях існує лише одна група з договірною менеджменту, відповідальні працівники змінюються там після п'яти років роботи.

#### **5.1.6 Регулювання для «інсайдерів»**

Щоб у сферах продажу та оренди забезпечити якомога вищу об'єктивність та прозорість, правочини товариства BVVG з так званими «інсайдерами» піддаються додатковій внутрішній перевірці.

Інсайдерами вважаються особи, котрі безпосередньо на основі своєї діяльності або з інших причин отримали або можуть отримати не загальнодоступні знання про майнові цінності чи процес приватизації

---

у товаристві BVVG. В якості інсайдерів можуть також розглядатися особи з особистого або ділового оточення інсайдера.

Під час кожного конкурсу оферент має заповнити стандартизовану заяву про наявність у нього властивостей інсайдера та відповісти на запитання про своє особисте відношення до товариства BVVG. Після цього внутрішня комісія ухвалює рішення про допустимість відповідної пропозиції.

### **5.1.7 Внутрішня перевірка / Штатні розслідувачі**

У випадках, коли існують вказівки на недобросовісні дії (корупційні випадки), керівника підрозділу внутрішньої перевірки у разі необхідності підключають в якості «розслідувача». Усі обставини та факти, які становлять основу для підозри у корупції, як правило, спочатку перевіряються у внутрішньому порядку. Врешті-решт, керівництво справами товариства BVVG ухвалює рішення про подальші заходи, наприклад, звернення до прокуратури.

### **5.1.8 Надання замовлень позаштатним третім особам**

Особливо корупціогенну царину завжди являє собою добір та надання замовлень позаштатним третім особам, наприклад, на поставки (закупівлі) та послуги, а також, передусім, на проведення будівельних робіт. У товаристві BVVG це стосується закупівель, у першу чергу, для забезпечення своєї власної діяльності (наприклад, електронно-обчислювальної техніки, транспортних засобів, обладнання для офісів), складання експертних висновків (визначення вартості), а також будівельних робіт (знесення, необхідне укріплення будинків та споруд). Навіть якщо суми замовлень незначні, закупівлям завжди слід приділяти особливу увагу, щоб досягти відкритої та прозорої

---

конкуренції. У галузів формального права про розміщення замовлень для забезпечення рівності шансів у товаристві BVVG діють ті самі публічно-правові вимоги, що й в усіх інших публічних організаціях, у відповідності з нормами Європейського Союзу.

Приписи, які слід застосовувати, дуже складні навіть для тих, хто їх застосовує. Вже давно робляться спроби досягти їхнього спрощення, не поступаючись цілями та змістом.

Зокрема, необхідно оголошувати публічний конкурс на проведення будівельних робіт вартістю понад 10 тисяч євро, а на закупівлю товарів чи послуг вартістю понад 15 тисяч євро. Починаючи від цих сум, чинними є стандартизовані конкурсні процедури відповідно до положення про розміщення замовлень.

Так само, починаючи від певних цінових меж, треба зважати на принцип розмежування планування, розміщення замовлень та розрахунків. Організаційне розмежування цих часткових аспектів покликане запобігти ціновим змовам або іншим діям, які завдають шкоди чесній конкуренції чи викликають підозру у корупції.

---

## 6. Політичні опції для України

Без сумніву, між Німеччиною та Україною існують суттєві відмінності у тому, що стосується аграрної структури, площ земель сільськогосподарського призначення та загального значення аграрного сектору. Попри це, як засвідчують висновки даної брошури, для створення прозорої та ефективної системи управління землями необхідно виконати наступні критерії:

- надання достатньої інформації про процеси на ринку для державних інституцій та для всіх учасників ринку продажу та оренди землі;
- наявність моделі аграрної та земельної політики;
- наявність взаємозв'язаних правових рамок, які гарантують забезпечення прав землекористування та прав власності та уможливають державне регулювання, що орієнтується на цю модель аграрної та земельної політики;
- забезпечення чіткого розподілу компетенцій та завдань усередині державних установ з земельного менеджменту або між ними;
- можливість використання незалежних зовнішніх та внутрішніх механізмів перевірки та контролю та запровадження заходів з запобігання корупції.

Оскільки про масштабні процеси реформ з їхньою національною специфікою ще не написані підручники, поряд з досвідом інших країн важливий поштовх для здійснення подальших кроків в Україні може дати й досвід Німеччини.

При цьому для збільшення ефективності та прозорості у системі управління землями можуть виявитися корисними наступні пропозиції.

---

## 6.1 Створення та розвиток прозорого ринку оренди

Через брак надійних даних землі сільськогосподарського призначення досі оцінюються в Україні на основі абстрактних відомостей. На базі вже актуальної нормативної оцінки площ або виручки підраховуються очікувані рамки цін на оренду державних земель сільськогосподарського призначення, навіть якщо останнім часом орендні ціни при новій передачі в оренду державних сільськогосподарських ділянок, як правило, визначаються внаслідок проведення публічних тендерів, завдяки чому в дедалі більшому масштабі з'являються більш актуальні дані про регіональні ринки оренди.

Важливим кроком для створення функціонуючого ринку земель сільськогосподарського призначення здається розбудова прозорого ринку оренди з орендними цінами, що орієнтуються на ринок. Додатково було б необхідно переглянути подальші ключові позиції інших приписів щодо оренди державних земельних ділянок сільськогосподарського призначення та у разі необхідності по-новому їх сформулювати, у першу чергу, якомога більше спростити. Зокрема, маютья на увазі приписи, пов'язані з строком чинності договорів оренди, з регулярним збільшенням орендної плати відповідно до становища на ринку та з сталим здійсненням господарської діяльності. Передусім слід забезпечити громадськості можливість ознайомлення з орендними цінами за щойно укладеними або подовженими договорами оренди державних земель сільськогосподарського призначення у зручній та наочній анонімній формі. Окрім цього, оприлюднені дані повинні поряд з інформацією про строк чинності договорів, розмір річної орендної плати містити деталізовані відомості про розташування та розмір земельної ділянки, про якість ґрунтів, частку кормових угідь, багаторічних насаджень та ріллі.

---

Слід вивчити всі правові можливості дострокового перегляду довготермінових договорів про користування – це необхідно для створення умов для укладення нових або оновлених, орієнтованих на ринок договорів на основі публічних аукціонів (конкурсів). Так само було б доцільним переглянути існуючий зараз максимальний строк оренди державних земель. Згідно з законодавством в Україні досі ще можливі дуже довгі строки оренди – до 49 років. Внаслідок цього відповідні державні площі протягом тривалого часу залишаються недоступними для ринку, наслідком чого може стати невірний розподіл ресурсів<sup>40</sup>.

Навіть якщо приватні землевласники не зв'язані законодавчими приписами щодо встановлення орендної ціни (вони стосуються лише земель державної власності), вони на них орієнтуються. Зібрання по всій території, опрацювання та оприлюднення даних про ціни, утворені на ринку після публічної пропозиції, як на державні, так і на приватні земельні ділянки, могли б суттєво збільшити прозорість ринку на користь усіх землевласників.

## **6.2 Оприлюднення даних про наявні державні землі сільськогосподарського призначення**

Передача в оренду державних земель все ще часто відбувається з ініціативи осіб, зацікавлених в оренді, оскільки докладна інформація про придатні для передачі в оренду державні землі сільськогоспо-

---

<sup>40</sup> Обраний у (Східній) Німеччині шлях передачі державних земель сільськогосподарського призначення у довготермінову оренду до 12 років з опцією подовження до 18 років передусім надав фермерам достатню інвестиційну безпеку. Після закінчення строку оренди орендарі можуть придбати частину земель, які вони орендували на тривалий строк (залежно від регіону 100 – 450 гектарів). Інші землі будуть поступово пропонуватися для продажу через публічні конкурси. Проте, щоб не висувати надмірні вимоги до ринку земель, з одного боку, та до сільськогосподарських підприємств, з іншого боку, згідно з узгодженими між Федерацією та федеральними землями принципами приватизації з орендного договору з товариством BVVG буде вилучатися не більше 20% загальних виробничих площ відповідних підприємств протягом шести років.

---

дарського призначення не завжди доступна для широкої громадськості. За допомогою активного менеджменту, який може регулярно публічно пропонувати ці площі, можна зменшити досить відчутну частку земель, досі не переданих в оренду, та збільшити надходження для державного бюджету. Теперішні спроби активно пропонувати державні земельні ділянки в Інтернеті та передавати їх в оренду через Інтернет-аукціони можна з цієї причини вважати досить суттєвим кроком.

### **6.3 Фінансова прозорість**

Для сприяння створенню прозорої системи управління державним майном необхідно здійснювати облік усіх фінансових наслідків, опрацьовувати їх та зображувати у формі, переконливій та зрозумілій для фінансового контролю. У першу чергу це стосується витрат, які виникають у системі управління державними землями, виручки, отриманої нею, та її подальшого використання.

### **6.4 Моніторинг ринку незалежними інституціями**

Для того, щоб досягти необхідної прозорості по орендних цінах та у разі необхідності в майбутньому також по купівельних цінах, для збирання з цією метою, оцінки та, за потребою, публічного представлення відповідних даних, потрібна незалежна інституція, на яку тільки закон покладає певні зобов'язання. Німецька система децентралізованих та організованих на незалежній основі комітетів експертів могла б правити у цьому випадку за модель.

При цьому особливу увагу слід звернути не тільки на фахову ком-

---

петенцію, а, в першу чергу, на незалежність цих установ. Якби існувало інституційне пов'язання з іншими завданнями, що стосуються сільськогосподарського сектора, – як, наприклад, управління та реалізація державних земель, - ймовірно могли б виникати конфлікти інтересів. Підготовка та надання ринкової інформації не тільки створює необхідний та незамінний фундамент для тих, хто ухвалює політичні рішення, та для усіх учасників ринку. Ця інформація може використовуватися для оцінювання земель у випадку компенсаційних заходів чи вирішенні питань щодо відшкодування збитків, а також для цілей оподаткування.

З огляду на часто висловлюване занепокоєння з приводу виникнення нерівномірного розподілу землі після скасування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення, було б корисним на цей випадок також збирати та опрацьовувати статистичні дані про земельну власність. У Західній Німеччині історично склалося дуже широке розсіювання земельної власності, тому в усій країні, наприклад, досі вважалося, що надійна інформація про розподіл землі не може бути отримана у централізованому порядку, через що відсутнє загальне уявлення про концентрацію земельної власності.

## **6.5 Прозорість в обігу земельних ділянок**

Прозорий обіг земельних ділянок сільськогосподарського призначення потребує чітких правил, що поширюються на всіх учасників, та їхнього послідовного виконання. Для досягнення цієї мети слід зрозуміло формулювати цілі врегулювання та просто й доступно визначати передбачені процедури. Сюди належать правила як про роль нотаріусів, так і про закріплення чітких правових позицій у державних реєстрах.



---

Послідовна та оперативна реалізація нормативних приписів щодо обігу земельних ділянок може бути здійснена, передусім, завдяки спрощенню та прискоренню процедурних процесів. Безперешкодний перебіг усіх процедурних кроків у зв'язку з операціями з землею – від укладення договорів купівлі-продажу за участю нотаріусів до занесення до поземельної книги, а також вимірювання земельних ділянок та занесення їх до кадастру – становить передумову для існування функціонуючого ринку земель. Для цього залежно від обставин потрібні масштабні інституційні реформи, які уможливають поліпшення процедур завдяки адекватному технічному, фінансовому та кадровому забезпеченню.

Окрім цього, особливу роль відіграє запровадження заходів, спрямованих на запобігання корупції та забезпечення так званого «доброго управління». Витрати на окремі послуги (нотаріальне засвідчення, занесення до реєстрів) мають бути посильними для учасників ринку та відповідно не повинні заважати діяльності на ринку земель.

До того ж права на земельні ділянки повинні бути предметом розгляду в судовому порядку, а довіра до юстиції має бути зміцнена. Цього можна досягти лише внаслідок послідовної реалізації принципів правової держави.

Якщо будуть виконані всі передумови, у цьому контексті можна запозичити принцип «публічної довіри до поземельної книги», запроваджений не тільки в німецькому правовому устрої. Однак для цього необхідно мати функціонуючу систему поземельної книги, в якій реєструються всі земельні ділянки, а будь-які правові зміни щодо земельної власності, як правило, набувають чинності лише після занесення до поземельної книги. Принцип реєстрації у поземельній книзі з можливістю перевірити вірність усіх документів та дій службовця-

---

реєстратора (так званого рехтспфлегера) також являє собою гарний засіб запобігання корупції.

## **6.6 Прозорість як основа для моделі земельної політики**

Спосіб управління та реалізації державних земельних ділянок сільськогосподарського призначення залежно від обсягів площ може мати значний вплив на розвиток земельного ринку та всієї сільської місцевості. Можливі наслідки треба враховувати не лише при обговоренні питання про майбутній вигляд ринку земель в Україні, а й при здійсненні безоплатної приватизації державних земель.

З цієї причини питання розвитку ринку земель в Україні слід пов'язувати з усім процесом подальших перетворень у сільському господарстві згідно з конкретною аграрно-політичною моделлю, що її ще слід розробити.

Ця модель обіймає чітку постановку цілей по окремих напрямках, таких як розподіл підприємств за розмірами, розподіл власності, розвиток сільської місцевості, збереження земель для сільського господарства, також охорона довкілля та природи. Будь-яке регулююче втручання держави у діяльність ринку земель являє собою вияв політики у царині аграрної структури та з цієї причини має узгоджуватися з описаною моделлю.

Необхідні заходи з боку законодавця та компетентних міністерств повинні згідно з відповідними пріоритетами мати характер процесу з кількома змістовними та часовими фазами. Таким чином, перед політичними діячами постає масштабне завдання не лише визначити

---

у цьому процесі земельну політику та створювати земельне законодавство, а й враховувати наслідки, що виникають через це для людей, котрі живуть у сільській місцевості, та завдяки створенню гідних умов забезпечувати соціальний мир у селах.

## **6.7 Єдині адміністративні процеси та процедура надання дозволів**

Звичні фундаментальні правила організації роботи та процесів, такі як розподіл завдань та повноважень, можуть створити основу для ефективного та прозорого виконання завдань і завдяки цьому сприяти запобіганню структурній корупції та наданню пільг.

Централізоване скеровування та діяльність на місцях повинні здійснюватися у рамках наявних вимог, у тому числі щодо надання дозволів при вирішенні питань значної ваги.

З цією метою здається доцільним на базі однозначних правових приписів стандартизувати адміністративні процеси чи процедури надання дозволів передусім на ділянках з особливою загрозою корупції. Сюди, зокрема, належить встановлення чіткої процедури розгляду заяв та фіксованих зборів замість певного діапазону зборів, які за можливістю варто було б переказувати, а не сплачувати готівкою. Чим меншими будуть простір для інтерпретацій та можливості небажаного впливу на відповідних співпрацівників, тим менш свавільними виявлятимуться адміністративні рішення.

На підставі реалістичних даних планування та цілей процеси, які мають бути реалізовані, можна прозоро відтворити та представити у зрозумілій формі не лише відповідальним наглядом та контр-

---

ольним інституціям, а й громадянам, до яких ці справи мають відношення, для учасників конкурентної боротьби та громадськості й політиків.

## **6.8 Прозорість проти корупції**

Запобігання корупції не є темою специфічною тільки для аграрного сектору України. Це основоположний виклик загальної політики. Досягнення прозорості в діяльності структур, на яких лежить відповідальність та які ухвалюють рішення, прозорості у процесах діяльності завдяки внутрішньому та зовнішньому контролю водночас служить запобіганню структурної корупції. При цьому контрольні органи компетентних організацій, організаційна структура та організація процесів повинні орієнтуватися на звичні міжнародні стандарти.

Імплементация різноманітних заходів з організації роботи та процесів, наприклад, принципу «кількох очей» в Україні також можуть бути придатні для забезпечення необхідної прозорості та високої ефективності в діяльності інституцій, які працюють у системі управління землями.

За боротьбу з корупцією й надалі відповідає держава. Передача повноважень регіональним або комунальним органам врядування в рамках децентралізації лише пересуне далі цю ключову тему, якщо водночас не будуть передбачені обов'язкові для виконання вимоги щодо єдиних дій, щодо заходів, спрямованих на запобігання корупції, та ефективного контролю.