

# Щодо недоцільності поновлення безоплатної передачі земель сільськогосподарського призначення у приватну власність

Травень, 2023

Аналітична записка

Ця аналітична записка підготовлена завдяки підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) у рамках Програми USAID з аграрного і сільського розвитку (АГРО), яка виконується компанією Chemonics International. Думка авторів не обов'язково є офіційною точкою зору USAID чи Уряду США.

Докладніше про Програму USAID з аграрного і сільського розвитку (АГРО): <https://www.facebook.com/usaaid.agro/>

Докладніше про KSE Агроцентр: <https://agrocenter.kse.ua>

Автори: Олег Нів'євський, Роман Нейтер, Елліна Юрченко та Дарина Манжура,  
Ігор Піддубний, Іван Колодяжний, Григорій Стольникович, Сергій Замідра.



## Анотація

Останнім часом у середовищі законотворців активувались дискусії про можливість відновлення призупиненої на період воєнного стану безоплатної передачі громадянам земель у приватну власність, яку Національне агентство з питань запобігання корупції визнало одним із найбільших джерел корупції у земельній сфері.

Згідно із Земельним кодексом кожен громадянин України може отримати безоплатно землю для різних потреб. Закон передбачає, що одночасно можна приватизувати 6 земельних ділянок різного призначення. Передача ж земельних ділянок відбувається у межах визначених норм - один раз по кожному виду використання. Законодавство дозволяє громадянам самостійно обирати місця розташування такої земельної ділянки. З вибором земельної ділянки за бажаним місцем розташування та з відповідним цільовим призначенням громадянам до лютого 2022 року допомагала Публічна кадастрова карта.

Після 24 лютого 2022 року, Верховна Рада України ухвалила рішення про призупинення безоплатної передачі земель у приватну власність на період дії воєнного стану. Відповідно до підпункту 5 пункту 27 розділу X Земельного кодексу України було також заборонено надання дозволів на розроблення документації із землеустрою з метою такої безоплатної передачі та, власне, розроблення такої документації. Крім того, у зв'язку із введенням воєнного стану, законодавці закрили доступ до Публічної кадастрової карти.

Наразі безоплатна передача земельних ділянок у приватну власність дозволена лише громадянам-власникам розташованих на таких земельних ділянках об'єктів нерухомого майна (будівель, споруд), а також для земельних ділянок, переданих у користування до набрання чинності Земельним кодексом (підпункт 5 пункту 27 розділу X зі змінами, внесеними згідно із Законом № 2698-IX від 19.10.2022).

Експерти Центру дослідження продовольства та землекористування при Київській школі економіки (KSE Агроцентр) проаналізували цей механізм, економічні наслідки від його застосування та ризику його поновлення, і пропонують законодавцям та іншим зацікавленим сторонам ознайомитись із короткою аналітичною запискою щодо недоцільності поновлення безоплатної передачі земель до завершення воєнного стану та нагальної необхідності повного реформування цього інституту.



# Масштаб проблеми: площа безоплатно приватизованих земель

01.

За даними Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр), на початку 2017 року в державній власності перебувало близько 10,4 млн га сільськогосподарських угідь (або близько 25% від всіх земель сільгосппризначення), включно з територією АР Крим[1]. З них 3,2 млн га були в постійному користуванні держпідприємств, в тому числі 465 тис. га земель НААН, 2,5 млн га перебувало у запасі, решта 4,7 млн га – в оренді.[2]

Проте вже у жовтні 2020 року Держгеокадастр повідомив, що після передачі громадам 1,7 млн га у 2018-2019 рр., а також 2,3 млн га – у 2020 р., у державній власності залишилося лише 750 тис. га сільськогосподарських угідь, що належали у тому числі державним підприємствам та Національній академії аграрних наук України. Ще 690 тис. га державних земель було безоплатно передано у 2013-2020 рр. громадянам у приватну власність. Відомості щодо решти земель (приблизно 5 млн га) не вдалося відшукати під час інвентаризації в документах відомства. Тоді керівництво Держгеокадастру припускало, що ці землі теж були приватизовані за процедурою безоплатної передачі у власність громадян впродовж 2002-2013 рр., проте документи, які посвідчують право власності, не були оцифровані й право власності не було зареєстровано в Державному реєстрі прав на нерухоме майно[3].

Таким чином площа державних земель сільгосппризначення, безоплатно переданих у приватну власність у період з 2002 по 2020 рр., могла становити понад 5,6 млн га.

Рисунок 1 Скільки землі залишилось у державі - за даними Держгеокадастру станом на жовтень 2020 року



[1] Олег Нів'євський, Роман Нейтер «Мінус» 3 мільйони гектарів за два роки: куди зникає державна земля» <https://www.epravda.com.ua/publications/2019/11/14/653707/>

[2] МОНИТОРИНГ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ: 2016-2017 - статистичний щорічник: <https://land.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/monitoring.pdf>

[3] Як держава буде повертати назад 5 мільйонів га землі. Друга частина інтерв'ю з головою Держгеокадастру: <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/10/21/666455/>

## Аргумент перший: "Безоплатка" призводить до вимивання ресурсу для розвитку громад

За даними Держгеокадастру, упродовж останніх 10 років, громадяни України реалізували своє право на безоплатне отримання у власність понад 496,2 тис. земельних ділянок сільгосппризначення сукупною площею майже 795 тис. га, що перевищує площі сільськогосподарських угідь у Чернівецькій або Івано-Франківській областях. З цієї площі, лише 262 тис. га, або 32,9% були приватизовані після 2014 року ветеранами російсько-української війни. Як вже зазначалось вище, ще близько 5 млн га ймовірно були приватизовані впродовж 2002-2013 рр.

Серед переданих безоплатно у приватну власність ділянок домінують землі з цільовим призначенням: "для ведення особистого селянського господарства", про що свідчить середня площа земельної ділянки - 1,6 га. Виходячи із середньозваженої ринкової вартості оренди для сільськогосподарських ділянок з відповідним цільовим призначенням (права на які зареєстровані в Державному реєстрі прав на нерухоме майно), обсяг доходу від орендної плати за землю, який недоотримують місцеві бюджети внаслідок безоплатної приватизації, може становити від 2,4 до 14,73 млрд грн на рік. Відтак, якби земля замість безоплатного відчуження, була б передана громадами в оренду, це призвело б до збільшення надходжень місцевих бюджетів мінімум на 11,1%, а максимум - на 68%[4].

## Аргумент другий: "Безоплатка" - це генератор втрачених можливостей

Безоплатна передача земель у приватну власність тривалий час була джерелом корупційних доходів для багатьох чиновників, про що йтиметься нижче. Саме вона, на думку експертів ринку, тривалий час була одним із факторів політичного гальмування земельної реформи та повноцінного запуску ринку земель сільгосппризначення. Наявні дослідження свідчать[5], що мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення став структурним зламом, який відкинув аграрний сектор країни на значно нижчу траєкторію розвитку. Якби не мораторій, то станом на 2018 рік ВВП України міг би бути на 22,5 млрд дол. США або на 17% більшим від фактичного рівня. Цю недоотриману вигоду можна сприймати не тільки як ціну мораторію, але також і як наслідок існування інституту безоплатної передачі земель.

[4] Довідково – за даними порталу [openbudget.gov.ua](http://openbudget.gov.ua) - обсяг неподаткових надходжень місцевих бюджетів в 2022 р. склав 22,04 мільярди гривень.

[5] Ольга Галиця, Олег Нів'євський «Мораторій на продаж землі: скільки платить Україна за неквапливість»: <https://www.epravda.com.ua/publications/2019/06/24/648837/>

## Аргумент третій: Безоплатна приватизація - фактор тіньового ринку в аграрному секторі

Через незрозумілий статус «загублених» Держгеокадастром 5 млн га сільськогосподарських земель, можна припустити, що вони ймовірно знаходяться у тіньовому обігу, що вкрай негативно впливає на доходи місцевих бюджетів, ринок праці, соціальну сферу та інвестиції.[6] Мається на увазі, що землі, безоплатно передані громадянам, можуть де-факто використовуватися сільськогосподарськими підприємствами для товарного сільськогосподарського виробництва, або ж така безоплатна передача здійснювалася для подальшої зміни цільового призначення цих угідь на несільськогосподарські землі, що також супроводжується корупційними ризиками.

[6] Дослідження KSE «Малі фермери і домогосподарства в сільському господарстві та сільській економіці: оцінка їхньої ролі та заходи з підтримки їхнього сталого розвитку» - 2021: <https://kse.ua/ua/kse-research/assessing-the-role-of-small-farmers-and-households-in-agriculture-and-the-rural-economy-and-measures-to-support-their-sustainable-development/>



## Наслідок перший: "Безоплатка" призводить до порушення принципу справедливості та рівності

Безоплатна приватизація земель не забезпечує громадянам рівні та справедливі можливості при набутті прав на земельну ділянку. Як відомо, щодо земельних ділянок для будівництва й обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) встановлена різна максимальна площа в залежності від місця розташування (у селах - не більше 0,25 гектара, в селищах - не більше 0,15 гектара, в містах - не більше 0,10 гектара). Ціна 1 га земельної ділянки у різних регіонах відрізняється в рази. Так, земельна ділянка площею 0,10 га в місті на сході України може оцінюватись в десятки разів дешевше у порівнянні із земельною ділянкою 0,25 га в селищі біля Києва. Це порушує принцип справедливості, оскільки при безоплатному отриманні земельної ділянки, одні громадяни отримують вигоду у кілька разів більшу, ніж інші. До того ж доступність земель для передачі громадянам в розрізі регіонів є вкрай нерівномірною. І хоча закон не встановлює обмежень щодо місця розташування ділянки, регіональний фактор, зокрема наявність контактів із відповідальними особами на місцях, суттєво впливає на можливість реалізації цього права.

Важливо також розуміти, що обсяг наявних земельних ресурсів в Україні є обмеженим. Аби усі громадяни, які досі не скористалися своїм правом на безоплатне отримання земель у приватну власність, могли його реалізувати, потрібно близько 160 млн га землі[7], що майже в чотири рази перевищує сукупну площу усіх сільськогосподарських земель України.

## Наслідок другий: Безоплатна приватизація сприяє земельній корупції

Через обмеженість земельних ресурсів, недосконалий і непрозорий механізм реалізації, право на безоплатну передачу земель перетворилось у корупційний механізм розподілу земель на користь матеріально спроможних громадян та фактично не здійснюється в інтересах малозабезпечених верств населення. Згідно з опитуванням «Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність», до початку повномасштабного вторгнення понад 40% респондентів особисто стикались із проявами корупції під час безоплатного отримання земельних ділянок для ведення сільського господарства та присадибних ділянок[8]. Серед найбільш поширених корупційних схем, за даними НАЗК, продаж інформації про місце розташування вільних земельних ділянок; зловживання під час надання дозволу на розробку проекту землеустрою та реєстрації земельної ділянки; підроблення рішень органів місцевого самоврядування про відведення земельної ділянки; спотворення механізму на користь комерційних забудовників; зловживання правом безоплатного отримання земельних ділянок та «повторна приватизація»; використання пілг учасників бойових дій на отримання земельних ділянок у корупційних схемах.[9]

[7] Сергій Біленко «Землі на всіх не вистачить. Чому з безоплатною приватизацією треба закінчувати»<https://www.epravda.com.ua/publications/2019/09/17/651693/>

[8] «Корупція в Україні «2021: Розуміння, сприйняття, поширеність»: [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/1009488299966710444nacp\\_report\\_info\\_sapiens\\_2021\\_ukr\\_final\\_.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/1009488299966710444nacp_report_info_sapiens_2021_ukr_final_.pdf)

[9] Корупційні ризики у процесі безоплатної приватизації: Аналітичний огляд, - грудень 2020: [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/Ryzyky\\_pryvatyzatsiya\\_2011.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/Ryzyky_pryvatyzatsiya_2011.pdf)

## Висновки та рекомендації

Безоплатна приватизація в 90-ті роки була важливою віхою земельної реформи, яка допомогла передати у приватну власність більше 30 млн га сільгоспземель [10] і створити передумови для запуску ринку земель, що дозволяло в цілому підвищити продуктивність сільського господарства, адже ефективність використання приватних земель набагато вища [11]. Однак врешті вона перетворилась на одне з ключових джерел корупції у земельній сфері та гальмівний механізм, який тривалий час не дозволяв запуснути повноцінний ринок земель сільгосппризначення.

Якщо не вжити відповідних заходів, після завершення воєнного стану безоплатну приватизацію земельних ділянок буде відновлено разом з усіма її негативними явищами та наслідками. Ще більше занепокоєння викликають заклики до поновлення цього механізму до завершення воєнного стану, коли Публічна кадастрова карта закрита, паперові архіви на частині територій України недоступні або втрачені, а можливості для нагляду та контролю обмежені.

У Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 рр. передбачене внесення змін до земельного законодавства, які б дозволили трансформацію безоплатної приватизації земельних ділянок у інші форми соціальної підтримки населення зі збереженням права на безоплатну приватизацію ділянок, наданих у користування громадянам до 2002 року і на яких розташовані належні їм житлові будинки та господарські споруди [12]. Причому пропонується аби ухвалення та набуття чинності таких змін відбувалося вже після завершення воєнного стану.

Вбачається доцільним до завершення режиму воєнного стану в цілому зберегти заборону на безоплатну передачу земель у приватну власність та сфокусуватися на розробці відповідних положень із реформування інституту безоплатної приватизації, як про це зазначено у Державній антикорупційній програмі.

Важливо аби процес реформування був максимально інклюзивним, з врахуванням інтересів вразливих соціальних груп та громад, із чітко виписаним перехідним періодом, а також із прозорими ринковими механізмами і джерелами компенсації місцевим бюджетам вартості безоплатно переданих громадянам комунальних земель.

[10] Олег Нів'євський «Найгірший агрохолдинг: як держава управляє своїми землями»: <https://www.epravda.com.ua/publications/2019/01/31/644819/>

[11] Біла Книга: Стратегія розвитку земельних відносин в Україні <https://kse.ua/ua/kse-research/bila-kniga-strategiya-rozvitku-zemelnih-vidnosin-v-ukrai-ni/>

[12] Постанова Кабінету міністрів України №220 від 4 березня 2023 року «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#n32>



## Контакти

---

Центр досліджень  
продовольства та  
землекористування  
(KSE Агроцентр)

© 2023, Україна  
Київська школа  
економіки  
вул. Миколи Шпака, 3

[www.agrocenter.kse.ua](http://www.agrocenter.kse.ua)  
[agrifood@kse.org.ua](mailto:agrifood@kse.org.ua)

<https://t.me/kseagrocenter>  
Телеграм канал



Програма USAID з аграрного  
і сільського розвитку (АГРО):

<https://www.facebook.com/usaaid.agro/>  
[https://t.me/USAID\\_AGRO\\_Ukraine](https://t.me/USAID_AGRO_Ukraine)

