

Передача земельних ділянок у комунальну власність ОТГ: законодавчий аспект

Оксана Павлів¹

Опубліковано	Секція	УДК
18.08.2025	Право	349.41:352

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.16899530>

Анотація. У статті здійснено комплексний аналіз становлення та розвитку законодавчого інституту передачі земельних ділянок державної власності, розташованих за межами населених пунктів, у комунальну власність об'єднаних територіальних громад. Розглянуто історичні передумови цього процесу, починаючи з 2017 року, коли вітчизняні парламентарі вперше почали активно дискутувати щодо доцільності зміни форми власності земельних ресурсів, які потенційно могли бути використані громадами для соціально-економічного розвитку. Висвітлено проблеми, пов'язані з відсутністю єдиного механізму їх передачі та обмеженим доступом громад до земель поза межами населених пунктів, що стримувало інвестиційні процеси, уповільнювало реалізацію децентралізаційних реформ і створювало колізії у сфері земельних правовідносин.

Особливу увагу приділено правовому значенню розпорядчих актів Кабінету Міністрів України, зокрема Розпорядженню від 21.01.2018 №60-р, яке започаткувало практику передачі земель сільськогосподарського призначення з державної у комунальну власність, та їхньому впливу на формування практики органів місцевого самоврядування. Простежено судові прецеденти, що виникали у зв'язку з передачею земельних ділянок, зокрема на прикладі постанови Верховного Суду від 08.05.2023 у справі №160/4378/21, що продемонструвала складність узгодження інтересів органів влади та громадян у процесі реалізації нового законодавчого порядку.

Аналізуються положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28.04.2021 №1423-IX, який заклав підґрунтя для системного врегулювання процедури передачі земель та забезпечив формування сучасної парадигми земельної політики України. Підкреслено його новації, спрямовані на дерегуляцію, зокрема скасування дублюючих дозволів, запровадження громадської експертизи документації із землеустрою, відкритість і доступність земельних даних, інтеграцію кадастрових і топографо-геодезичних процесів. Окремо розглянуто як позитивні ефекти прийнятих норм (підвищення прозорості та ефективності використання земель, розширення повноважень громад), так і ризики, що можуть проявитися у вигляді правових колізій і нових судових спорів.

¹ доктор філософії зі спеціальності публічне управління та адміністрування, <https://orcid.org/0009-0005-6341-2162>

Таким чином, доведено, що інститут передачі земель у комунальну власність ОТГ став ключовим етапом у розвитку земельної реформи та децентралізаційної політики держави, відкривши нові можливості для інвестиційного розвитку громад, водночас актуалізувавши питання удосконалення правозастосовної практики та мінімізації конфліктів між різними суб'єктами правовідносин.

Ключові слова: державна власність, комунальна власність, ОТГ, земельна реформа, передача земель, цільове призначення, децентралізація, дерегуляція.

Transfer of land plots to the communal ownership of united territorial communities: legislative aspect

Abstract. The article provides a comprehensive analysis of the establishment and development of the legislative framework for the transfer of state-owned land plots located outside settlements into the communal ownership of united territorial communities. It examines the historical preconditions of this process, starting from 2017, when Ukrainian lawmakers first began active discussions on the expediency of changing the ownership form of land resources that could potentially be used by communities for socio-economic development. The study highlights the problems associated with the absence of a unified transfer mechanism and the limited access of communities to lands beyond settlements, which hindered investment processes, slowed down the implementation of decentralization reforms, and created legal collisions in land relations.

Special attention is paid to the legal significance of the Cabinet of Ministers' administrative acts, in particular, Resolution No. 60-r of January 21, 2018, which initiated the practice of transferring agricultural land from state to communal ownership, as well as their impact on the formation of local self-government practices. Judicial precedents arising in connection with land transfers are also traced, including the Supreme Court's ruling of May 8, 2023, in case No. 160/4378/21, which demonstrated the complexity of reconciling the interests of public authorities and citizens in the process of implementing the new legislative framework.

The provisions of the Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Improving the Management System and Deregulation in the Sphere of Land Relations" of April 28, 2021, No. 1423-IX are analyzed, as it laid the foundations for systemic regulation of the land transfer procedure and contributed to shaping a modern paradigm of Ukraine's land policy. The article emphasizes the law's innovations aimed at deregulation, including the abolition of duplicate permits, the introduction of public expertise of land management documentation, the openness and accessibility of land data, and the integration of cadastral and geodetic processes. Both the positive effects of the adopted norms (increased transparency and efficiency of land use, expansion of community powers) and the risks that may manifest themselves in the form of legal conflicts and new judicial disputes are considered.

Thus, it is proved that the institution of land transfer into the communal ownership of united territorial communities has become a key stage in the development of land reform and decentralization policy of the state, opening new opportunities for the investment-driven growth of communities, while simultaneously actualizing the need to improve law enforcement practices and minimize conflicts between different actors of land relations.

Keywords: state ownership, communal ownership, united territorial communities, land reform, land transfer, land use designation, decentralization, deregulation.

Вступ

Постановка проблеми. Починаючи з 2017 року, законодавці та парламентарі вперше активно заговорили про перерозподіл земельних ділянок, внаслідок їх

загальної неузгодженості відносно ноті закону. У створенні законного процесу вільної передачі земельних ділянок, зміни їх цільового призначення та форми власності уряд вбачав органічний крок до завершення розпочатої земельної реформи, або ж, принаймні, вагомий внесок у її майбутнє завершення. Згідно із матеріалами журналістів та незалежних експертів тих часів складалось враження, що монобільшість, котра б могла прийняти до уваги та реалізувати законодавчі принципи та можливості до передачі земель у комунальну власність об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), була відсутня. Ба більше, кожного разу при внесенні відповідного законопроекту на розгляд до Верховної Ради України (далі – ВРУ) серед парламентарів починались неоднозначні дебати.

Досить багато спроб провести так звану дерегуляцію та перерозподіл земель провалились, проте, все ж Президентом України Володимиром Зеленським був підписаний Проект Закону про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин №2194 від 28.04.2021, а 27.05.2021 даний Закон набрав чинності. Таким чином, часи нерегламентованості передачі земельних ділянок залишились позаду. Дана стаття присвячена дослідженню потенційних проблем та недопрацювань, ефекти від котрих можуть з часом впливати на процеси земельної реформи та дерегуляції земельних ресурсів в рамках їх цільового використання ОТГ.

До моменту прийняття Закону, експерти та науковці у сфері земельного права виділяли відповідні проблеми, пов'язані із відсутністю механізму передачі ділянок, неможливість залучати інвесторів через так зване «відсторонення» громад від земельних ресурсів, розташованих поза межами населених пунктів (н/п). Загалом, земельні ділянки поза межами н/п здебільшого раніше відносились до земель державної власності, право державної власності на які реєструвалось у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, незалежно від їх цільового призначення. І це певним чином обмежувало функціонал ОТГ до ефективного використання земель, котрі локаційно тяжіли до громад і могли бути введені у комунальну власність задля громадського блага та для більш раціонального використання ділянок, разом із доцільним визначенням їх цільового призначення. Адже проблемою притоку нових капіталів та інвестицій, іноземного елементу є нестача земельних ділянок, котрі могли б бути використані для проектів чи підприємств, створених на основі вищезазначених активів. Землі комунальної власності в руках ОТГ дають значно більшу свободу у виборі шляхів до реалізації земель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тема, представлена у даному дослідженні, не так часто фігурує науковому доробку вітчизняних вчених, оскільки саме законодавчий аспект постфактум після прийняття Закону не досліджували так детально, як у 2017-2020 роках. Проте, присутні дослідження на суміжні та пов'язані теми, а саме таких дослідників, як Остапчук В.О., Возняк Г.В., Сухарська Л.В., Скупченко Д.О., Арабчук Я.І., Серьогін С.М., Гришко Р.Ю., Гончарук Н.Т., Кобилянський В. але не виключно, оскільки суміжних тем для дослідження, що перебувають у логічному зв'язку із передачею земель, досить багато.

Мета статті: провести детальний опис законодавчого процесу становлення певних нормативно-правових актів на шляху до затвердження ефективної та легальної процедури передачі земельних ділянок за межами н/п з державної власності у комунальну власність ОТГ; додатковою метою постає аналіз позитивних чинників та змін, котрі виникли внаслідок прийняття закону та певних організаційно-правових розпоряджень, а також негативних факторів, до яких призвели такі зміни у земельній політиці в Україні.

Результати

У часи початку земельної реформи в Україні та політики децентралізації землі, котрі територіально перебували поза межами н/п здебільшого відносились до державної форми власності. Не обов'язково їхнє цільове призначення визначало їх долю так і залишитись у державній власності, адже там перебували і землі сільськогосподарського призначення, а не тільки ті ділянки, котрі згідно із п. 24 Розділу X Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) найбільше відповідають за цільовим призначенням необхідності перебування у державній власності, а саме:

1. «землі, що використовуються органами державної влади, державними підприємствами, установами, організаціями на праві постійного користування...»;
2. «оборони»;
3. «природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення...»;
4. «під будівлями, спорудами, іншими об'єктами нерухомого майна державної власності», тощо [1].

Тобто, згідно із законодавством, такі типи земель за своїм призначенням необхідні державі для виконання покладених на неї функцій, забезпечення оборонних потреб та іншого. Проте, у спільнотах науковців та урядовців завжди поставало питання щодо доцільності залишати у державній власності всі землі, котрі не входять до меж населених пунктів територіальних – а згодом і об'єднаних – територіальних громад. Адже виходячи зі статистики, іноді економічна доцільність не співставна із нормативно-правовою, адже брак раціоналізації використання земельних ресурсів, наявних у державі, призводить до недоотримання та, як наслідок, недофінансування аграрного сектору, а це прямо негативно впливало на бюджети, як місцеві, так і національний.

Із початком земельної реформи в Україні було вирішено почати законодавчо рухатись у бік децентралізації земельних ресурсів, проте не надто радикальними методами, адже таких передумов для появи повноцінного ринку землі та повноцінної приватизації ще не було повністю впроваджено у державну політику. Першим етапом, у часи до появи закону, для передачі земель Кабінетом Міністрів України було вирішено запустити пробний механізм з передачі земельних ділянок, що важливо – сільськогосподарського призначення, з державної власності у комунальну власність ОТГ. Це стало можливим після того, як Кабмін видав Розпорядження від 21.01.2018 №60-р «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» [2]. Це, в свою чергу, стало логічною потребою внаслідок започаткування утворення об'єднаних територіальних громад для концентрації більших обсягів повноважень на місцях, а саме в руках органів місцевого самоврядування відносно земельної політики та наявних земельних ресурсів у кожній громаді, котра може потенційно об'єднатись.

Відповідні повноваження щодо передачі земель у комунальну власність, на той час виключно ОТГ, надали Державній службі з питань геодезії, картографії та кадастру починаючи з 01.02.2018. Основним нововведенням був пункт котрий доручав державній службі «формування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в межах, визначених перспективним планом формування територій громад, шляхом проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення державної власності з подальшою передачею зазначених земельних ділянок у комунальну власність відповідних об'єднаних територіальних громад згідно із ст. 117 Земельного кодексу України», а також передачу державних земельних ділянок у комунальну власність після проведення і оприлюднення результатів земельних торгів та укладання договорів оренди [2].

І хоча згодом Розпорядження втратило чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів №1113 від 16.11.2020 «Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» [3], на той час це була прогресивна ціль на усунення Держгеокадастру від односібного розпоряджання земельними наділами поза межами населених пунктів громад, як це було раніше, а також фактично розв'язувало проблему для громад щодо більш ефективного планування власних територій та відведення земель у комунальну власність громад з більшими темпами. Головною метою такої передачі був план до кінця 2018 року завершити передачу земель державної власності у комунальну до ОТГ, про що неодноразово висловлювались тодішні урядовці та сам прем'єр-міністр Володимир Гройсман [4].

В цілому відзначалась позитивна тенденція та поштовх до передачі земель, проте все ж не обійшлося без судових спорів, «яблуком розбрату» в котрих фігурувало вищезгадане Розпорядження. Так, Віктор Кобилянський, голова Комітету НААУ з питань аграрного, земельного та довкілевого права у своїй публікації «Земля: відголоски децентралізації» зазначає, що на диво, дане розпорядження Кабміну повпливало на звичайних людей, що пропонує розглянути на прикладі судової справи №160/4378/21, а якщо бути точнішим – Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 08.05.2023. У даній справі особа мала намір шляхом отримання від ГУ Держгеокадастру дозволу, відвести земельну ділянку із державної власності, проте не погодив даний правочин із органом місцевого самоврядування (далі – Відповідач), котрий вже отримав вказану ділянку у комунальну власність згідно Розпорядження [5]. І хоча суди усіх інстанцій стали на сторону Відповідача, це не може свідчити що подібних спорів не виникне надалі, а отже й залишати дане явище без уваги не варто.

Спираючись на вищеописаний досвід, врешті решт було опрацьовано та прийнято за основу Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28.04.2021 №1423-IX. Наразі цей Закон є найбільш ґрунтовним та покликаний регулювати не лише передачу земель із державної власності у комунальну, а й земельну політику (парадигму) України в цілому [6]. Законодавці та правники охрестили цей Закон ще одним кроком до впровадження повноцінного ринку землі в Україні. Як результат – до кінця 2021 року було фактично завершено процедуру передачі земель сільськогосподарського значення до комунальної форми власності ОТГ. Це стало можливим саме завдяки нововведенням спочатку законопроекту, а потім і прийнятого Закону, серед яких:

1. скасування зайвих дозволів та дублювання процедур перевірки документації із землеустрою;
2. запровадження незалежного контролю документації із землеустрою через громадську експертизу;
3. надання відомостей документації із землеустрою статусу публічних, відкритих та загальнодоступних даних;
4. інтеграція та уніфікація землевпорядної, топографо-геодезичної та картографічної діяльності;
5. запровадження страхування професійної відповідальності виконавців робіт із землеустрою як альтернативи державному контролю;
6. зменшення вартості робіт та тривалості часу, що витрачається на виконання процедур, пов'язаних з проведенням землеустрою [6].

Висновки

Початок передачі земель до комунальної власності був розпочатий ще задовго до прийняття Закону та в основному припав на період регулювання цих правовідносин нормативно-правовими актами Кабміну. Існує думка, що фактично завершення реформи децентралізації припало на момент підписання Президентом України Указу №449/2020 «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» від 15.10.2020. І хоча фактично указ не містить нічого нового, а лише закликає Кабмін активізувати діяльність із передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в комунальну власність та інші процеси із цим пов'язані [7], це безперечно показує, що насправді процес передачі земельних ділянок у комунальну власність був розпочатий із великим урядовим ентузіазмом, проте вагомим недоліком постає поява відповідного закону та нововведень фактично в останній рік згаданої процедури. Дана обставина опосередковано впливає на виникаючі розбіжності між різними громадянами, суб'єктами таких передач земельних ділянок та державними органами, проте попри всі складності можна дійти висновку що впровадження інституту передачі сільськогосподарських земель у комунальну власність ОТГ була лише питанням часу і вельми необхідною в рамках реформи децентралізації.

Список використаних джерел

1. Земельний кодекс України : Кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III : станом на 26 січ. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
2. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 31.01.2018 р. № 60-р : станом на 17 листоп. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60-2018-p#Text>
3. Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин : Постанова Каб. Міністрів України від 16.11.2020 р. № 1113 : станом на 27 жовт. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1113-2020-p#Text>
4. Департамент інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України. Уряд знайшов рішення: передача земель у власність ОТГ має завершитися до кінця 2018 року, – Прем'єр-міністр. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-znajshov-rishennya-peredacha-zemel-u-vlasnist-otg-maye-zavershitisya-do-kincya-2018-roku-premyer-ministr>
5. Кобилянський В. Земля: відголоски децентралізації. НААУ. Публікації. URL: <https://unba.org.ua/publications/8200-zemlya-vidgoloski-decentralizacii.html>
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Закон України від 28.04.2021 р. № 1423-IX : станом на 1 січ. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#Text>
7. Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин : Указ Президента України від 15.10.2020 р. № 449/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449/2020#Text>