

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ УМОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗЕМЛЕВПОРЯДНОГО МЕХАНІЗМУ В РАЗІ СТАЛОГО СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

Грещук Г. І., Руданецька О. С.

ВСТУП

Внаслідок історичного розвитку з початку запровадження в Україні земельної реформи сформувалася сучасна інституціональна система нормативно-правового забезпечення землеустрою та землевпорядкування в сільському господарстві. У зв'язку з переходом економіки держави до ринкових відносин постановою Верховної ради УРСР «Про земельну реформу» наприкінці 1990 р. оголошено, що з 15 березня 1991 р. всі землі України є об'єктом земельної реформи. Це, у свою чергу, викликало необхідність формування принципово нового земельного законодавства, орієнтованого на ринкові економічні відносини. Упродовж періоду реформування земельних відносин у сфері вітчизняного землеустрою та землекористування на державному рівні було прийнято понад 200 законодавчих і нормативно-правових актів. Сьогодні правову основу еколого-економічних і соціальних відносин, що виникають при здійсненні землеустрою, становлять передусім такі законодавчі акти: Конституція України, Земельний кодекс України, Закони України «Про землеустрій», «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність», «Про планування і забудову територій», «Про охорону земель». Згідно з різними даними станом на 2018 р. в Україні налічується від 500 до понад 1 000 нормативно-правових актів, які регулюють (або регулювали) суспільні відносини у галузі землеустрою. Це свідчить про надзвичайну зарегульованість державою вітчизняної системи землеустрою.

1. Забезпечення прозорості землевпорядного механізму

Враховуючи значний доробок нормативно-правових умов функціонування системи землеустрою й управління земельними ресурсами загалом, суб'єкти земельних відносин у сільському господарстві стикаються з рядом проблем, як-от: невідповідність законодавчих і стратегічних положень розвитку землевпорядного механізму сільськогосподарського землекористування; суперечливість багатьох нормативно-правових актів у сфері землеустрою; занадто

забюрократизована процедура внесення відомостей до Державного земельного кадастру; невинуваті адміністративні перепони для землекористувачів на стадії підготовки проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок; неврегульованість технічної сфери консолідації сільськогосподарських земель тощо.

Вказані проблеми ускладнюють процедуру узгодження землевпорядної документації, створюють додаткове фінансове навантаження на суб'єктів господарювання та є перешкодою для ефективного функціонування землевпорядного механізму, а тому потребують організаційно-правового врегулювання шляхом внесення відповідних змін до нормативно-правових актів.

Із запровадженням принципу екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру почало проявлятися різне бачення розробки таких документів. Процес здійснення державної експертизи землевпорядної документації регулюється Земельним кодексом України, Законом України «Про державну експертизу землевпорядної документації»¹, Методикою проведення державної експертизи землевпорядної документації² та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної експертизи. У 2016 р. Постановою Кабінету міністрів України від 31 серпня 2016 р. № 580 було затверджено тимчасовий порядок взаємодії між територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру на період реалізації пілотного проекту із запровадження принципу екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Держгеокадастру під час погодження проектів землеустрою у цьому аспекті. Принцип екстериторіальності передбачає випадковий вибір (через систему електронного документообігу) територіального органу Держгеокадастру, який здійснюватиме погодження проекту землеустрою. Необхідність запровадження погодження проектів землеустрою за принципом екстериторіальності виникла у зв'язку із проявами корупційних ризиків на етапі погодження проектів землеустрою.

¹ Про державну експертизу землевпорядної документації : Закон України від 17 червня 2004 р. № 1808-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1808-15> (дата звернення: 06.07.2018).

² Про затвердження Методики проведення державної експертизи землевпорядної документації : Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 03 грудня 2004 р. № 391. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1378-15> (дата звернення: 08.07.2018).

Такий принцип погодження землевпорядної документації стимулював скорочення термінів розгляду документації в середньому до 5–7 робочих днів і майже зупинив практику повторних відмов. Зокрема, із загального обсягу документації, що надійшла за принципом екстериторіальності до територіальних органів Держгеокадастру на погодження у 2019 р., на повторний розгляд було направлено лише 4,7% проектів, втретє направлялося лише 1% від загальної кількості. Тоді як у 2016 р. проекти могли місяцями лежати без розгляду або неодноразово повертатися з необґрунтованими відмовами. Загалом екстериторіальний принцип погодження проектів землеустрою зарекомендував себе як потужний механізм боротьби з корупційними ризиками, які виникали у процесі погодження проектів землеустрою. Тому вважаємо за необхідне запровадити цей інструмент і для погодження інших видів землевпорядної документації. Для цього пропонуємо внести зміни до Закону України «Про землеустрій», доповнивши його статтею щодо особливостей взаємодії територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин під час погодження документації із землеустрою³.

Однак варто зазначити, що нормативно-правова база у сфері землеустрою не передбачає єдиної методики щодо діяльності експертів при погодженні проектів землеустрою. Нині на законодавчому рівні відсутні структура та зміст певних видів документації із землеустрою, що призводить до формування у різних регіонах країни відмінних підходів до прогнозування, планування й організації раціонального використання й охорони земель, організації територій сільськогосподарських підприємств, рекультивациі порушених земель і захисту їх від ерозії, консервації деградованих і малопродуктивних земель тощо. Це, у свою чергу, призводить до зловживань посадових осіб у сфері земельних відносин на етапі погодження та затвердження землевпорядної документації. Виходячи з цього, виникла потреба у систематизації видів землевпорядної документації, визначенні її структурного наповнення і змісту та встановлення чіткого порядку її погодження і затвердження. Тому, на нашу думку, необхідно розробити нормативно-правовий документ, який би уніфікував вимоги до проектів землеустрою та критерії їх оцінки експертом. Також вартим уваги є питання встановлення вимог до оформлення рішення про

³ Грещук Г.І. Організаційно-економічне та правове забезпечення розвитку землевпорядного механізму сталого сільськогосподарського землекористування : монографія. Київ, 2018. 308 с.

відмову у затвердженні проекту землеустрою та визначення процедури його повторного подання на затвердження після усунення причин, що стали підставою для відмови.

Важливим способом забезпечення прозорості земельних відносин є вирішення земельних спорів судовими органами у встановленому порядку. Інститут земельних спорів є одним із різновидів гарантій прав на землю, які регулюються розділом 5 Земельного Кодексу України⁴. Земельні спори – це спори, що виникають між фізичними чи юридичними особами з приводу володіння, користування чи розпорядження земельною ділянкою, яка перебуває у них на праві власності чи користування; такі спори вирішують виключно суди, органи місцевого самоврядування й органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів⁵. Важливе значення у захисті прав землевласників і землекористувачів у земельних, а також пов'язаних із ними майнових правовідносинах належить судам. Судові справи, пов'язані із земельними відносинами, поділяються на адміністративні, цивільні та господарські. Серед адміністративних справ, пов'язаних із земельними відносинами, найбільшу питому вагу займають справи, що стосуються землеустрою та державної експертизи землевпорядної документації (за 2018 р. близько 81% від загальної кількості справ). Найбільшу кількість цивільних судових справ становлять справи щодо спорів у сфері земельних відносин – вони складають у середньому 95–98% від усіх цивільних справ, які стосуються земельних відносин.

Значна кількість судових проваджень у сфері земельних відносин може бути показником недоліків у системі нормативно-правового забезпечення або недостатньо розвиненого інструментарію вирішення конфліктних ситуацій. В обох випадках динаміка зі зменшення таких конфліктів має збігатися зі зростанням кількості ділянок різних форм власності, внесених до Державного земельного кадастру, та відповідності їх меж реальним ознакам. Таким чином, цей показник можна використовувати не тільки для визначення необхідності змін у нормативно-правовому регулюванні земельних відносин, але й для обґрунтування подальших шляхів удосконалення системи ведення Державного земельного кадастру та інвентаризації земель.

⁴ Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Офіційний вісник України*. 2001. № 46. С. 1. Ст. 2038. Код акта 20473/2001. URL: zakon.rada.gov.ua/go/2768-14 (дата звернення: 12.08.2018).

⁵ Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України. *Актуальні проблеми практичної теорії* : монографія. Київ : Знання, 2007. 445 с.

У 2011 р. з метою встановлення правових, економічних та організаційних основ діяльності у сфері державного земельного кадастру був прийнятий довгоочікуваний Закон України «Про Державний земельний кадастр»⁶. Законом змінено сутність і визначено процедуру здійснення державної реєстрації земельної ділянки. Так, якщо до прийняття Закону державна реєстрація земельної ділянки проводилася під час кожної трансакції із земельною ділянкою і передбачала процедуру видачі державних актів чи реєстрації договорів оренди, то після ця процедура фактично зведена лише до присвоєння земельній ділянці кадастрового номеру при її формуванні. Законом встановлено підстави, процедуру та строки здійснення державної реєстрації, визначений виключний перелік документації із землеустрою, на підставі якої така реєстрація може здійснюватися⁷. Це зумовлено тим, що тоді ані Земельний кодекс України, ані Закон України «Про землеустрій» однозначно це питання не врегулювали, і на практиці у різних регіонах воно вирішувалося по-різному. Як наслідок, через те, що в оцифрованому вигляді існує інформація про розміщення у просторі не всіх земель, право власності на які оформлене до складення землевпорядної документації в електронній формі, окремі власники можуть зіштовхнутися з невизнанням чи оспоренням належного їм права власності. Траплялися випадки, коли геопросторове розташування ділянок визначалося без належної точності, оскільки окремі землевпорядні організації виконували свої роботи без виходу на місцевість і без прив'язки поворотних точок меж ділянок до пунктів національної геодезичної мережі. У зв'язку з цим найважливішим завданням сьогодні є забезпечення повноти державного кадастрового обліку земельних ділянок і внесення відомостей про них до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Наведені випадки і сьогодні зумовлюють появу невідповідностей у землевпорядній документації і, як наслідок, інколи це призводить до накладок земельних ділянок одна на одну. У цьому разі межі однієї ділянки перетинають іншу (інші) ділянки, і в такий спосіб частина сусідньої земельної ділянки згідно із правовстановлюючими документами потрапляє у власність іншої особи. Тобто за двома або більше

⁶ Про Державний земельний кадастр : Закон України № 3613-VI від 07 липня 2011 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 50. С. 64.

⁷ Про Державний земельний кадастр : Закон України № 3613-VI від 07 липня 2011 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 50. С. 64.

різними землевпорядними документами одна і та сама ділянка землі, розташована на певній території, фактично займає територію іншої, зазвичай сусідньої земельної ділянки.

Сьогодні внесення відомостей до Державного земельного кадастру, зокрема під час державної реєстрації земельної ділянки, здійснюється згідно з діючим законодавством виключно Державним кадастровим реєстратором за місцем знаходження земельної ділянки. Подання документації із землеустрою до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, для внесення відомостей до Державного земельного кадастру від імені замовника документації здійснюється зазвичай сертифікованими інженерами-землевпорядниками. Дуже часто звернення заявників через центри надання адміністративних послуг до державних кадастрових реєстраторів щодо внесення вказаних відомостей, зокрема щодо реєстрації земельних ділянок, стають неодноразовими, що призводить до зайвих витрат часу та матеріальних ресурсів. Тому з метою спрощення процедури внесення відомостей до Державного земельного кадастру, скорочення часу на здійснення цих операцій пропонуємо надати повноваження щодо реєстрації заяви в електронній формі сертифікованим інженерам-землевпорядникам за умови постійного моніторингу та контролю з боку кадастрових реєстраторів.

Зважаючи на результати аналізу процесів деградації вітчизняних сільськогосподарських земель й обґрунтування їх виведення з господарського обігу, важливим аспектом є правове забезпечення такого землевпорядного інструменту, як консервація деградованих і малопродуктивних земель. Основні положення щодо консервації деградованих і малопродуктивних земель сільськогосподарського призначення закріплено у Земельному кодексі України, Законі України «Про охорону земель» і деталізуються в наказі Мінагрополітики України від 26 квітня 2013 р. № 283 «Про затвердження Порядку консервації земель»⁸. Згаданий порядок визначає організаційні засади консервації деградованих і малопродуктивних земель, господарське використання яких є екологічно небезпечним та економічно неефективним, а також техногенно забруднених земельних ділянок, на яких неможливо одержати екологічно чисту продукцію, а перебування людей на цих

⁸ Про затвердження Порядку консервації земель : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України 26 квітня 2013 р. № 283. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0810-13> (дата звернення: 18.05.2018).

земельних ділянках є небезпечним для їхнього здоров'я. Консервація здійснюється на підставі договору із власником земельної ділянки, розпорядження (прийнятого рішення) відповідного органу та проекту консервації земель. Консервація земель здійснюється за наявності: порушення поверхні земельних ділянок внаслідок землетрусів, зсувів, карстоутворення, повеней; еродованих земель, перезволожених земель із підвищеною кислотністю або засоленістю та ґрунтів, забруднених хімічними речовинами й іншими видами забруднень, небезпечних для здоров'я людей; малопродуктивних земель, ґрунти яких характеризуються негативними природними властивостями, низькою родючістю; радіаційно небезпечних, радіоактивно забруднених земель або забруднених важкими металами та іншими хімічними елементами⁹. При виявленні таких земель територіальні органи Держгеокадастру та/або територіальні органи Держекоінспекції України видають власнику земельної ділянки чи землекористувачу припис (розпорядження) про припинення їх господарського використання. Також Порядок консервації земель регламентує можливість консервації за ініціативою власників земельних ділянок і землекористувачів. На підставі заяви власника земельної ділянки або землекористувача, клопотання територіальних органів Держгеокадастру та/або Держекоінспекції України чи з власної ініціативи (якщо на земельні ділянки, які підлягають консервації, не оформлено право власності або користування) уповноважений орган у місячний строк видає розпорядження (рішення) про створення комісії з обстеження земель у натурі (на місцевості) та підготовки висновків про доцільність їх консервації¹⁰.

На нашу думку, рішення про консервацію земель має прийматися не на підставі пропозицій спеціально створених для цього комісій з обстеження земель, а на основі відповідного експертного висновку. Для цього при вирішенні питання про консервацію земель повинна проводитися оцінка впливу на довкілля, оскільки має місце реальна або ж потенційна небезпека впливу таких земель на життя і здоров'я людей, стан довкілля. За цим висновком повинно також вирішуватися питання про повернення земель до попереднього використання чи продовження термінів їх консервації.

⁹ Про затвердження Порядку консервації земель: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України 26 квітня 2013 р. № 283. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0810-13> (дата звернення: 18.05.2018).

¹⁰ Про затвердження Порядку консервації земель : Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України 26 квітня 2013 р. № 283. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0810-13> (дата звернення: 18.05.2018).

Водночас ані Порядок консервації земель, ані будь-який інший нормативний акт не регламентує такого важливого питання, як стимулювання землевласників (землекористувачів) до консервації деградованих і малопродуктивних земель. Хоча у ст. 205 Земельного кодексу України¹¹ й зазначено про компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих і малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини, однак детального механізму компенсації не розкрито.

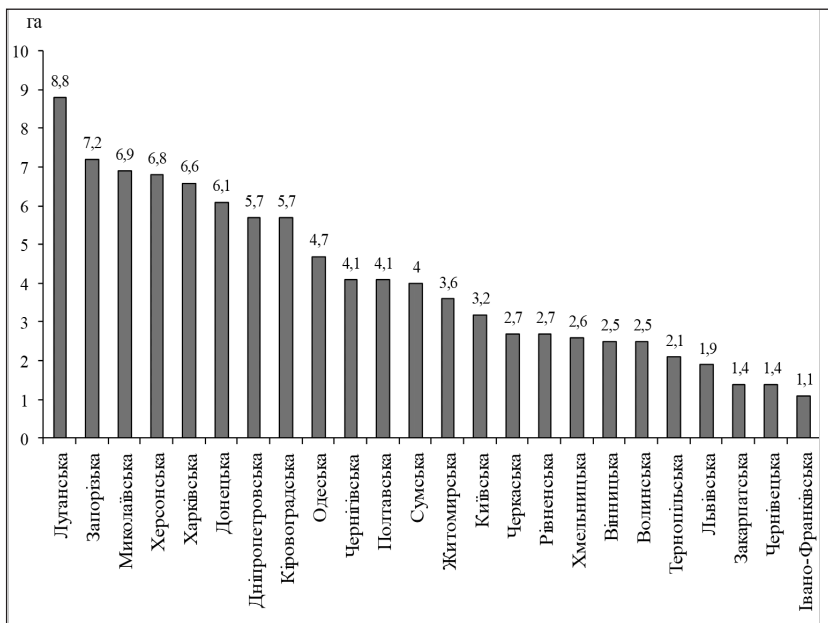
На нашу думку, підґрунтям для розгляду питання про компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих і малопродуктивних земель є результати висновку з оцінки впливу на довкілля проекту землеустрою щодо консервації земель. Для цього необхідно прийняти Порядок економічного стимулювання заходів щодо раціонального використання й охорони земель на рівні Постанови Кабінету Міністрів України, в якому чітко описати процедуру компенсації зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих і малопродуктивних земель, а також внести відповідні зміни в Податковий кодекс України.

2. Проблеми землекористувань колективної власності у землевпорядному механізмі

Процес паювання земель сільськогосподарських підприємств, які перебували у колективній власності, передбачав фрагментацію земельних масивів. Земельні ділянки, що були виділені в натурі як земельні частки (паї), були передані у приватну власність членам колективних підприємств із середньою площею по Україні 4 га (рис. 1). З урахуванням цього для доступу до кожної земельної ділянки була спроектована сітка польових доріг. Водночас, як засвідчила практика, землевласники, землі котрих знаходяться в межах відповідного масиву, здебільшого не хочуть їх використовувати, а ліпше воліють здати свою власність в оренду сільгосппідприємствам. Щодо польових доріг, то їх не виокремлено у самостійний вид земель, і вони фактично вважаються орними¹².

¹¹ Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Офіційний вісник України*. 2001. № 46. С. 1. Ст. 2038. Код акта 20473/2001. URL: zakon.rada.gov.ua/go/2768-14 (дата звернення: 12.08.2018).

¹² Грещук Г.І. Організаційно-економічне та правове забезпечення розвитку землевпорядного механізму сталого сільськогосподарського землекористування : монографія. Київ, 2018. 308 с.



**Рис. 1. Середній розмір земельної частки (паю)
в розрізі регіонів України у 2019 р., га**

Джерело: сформовано за даними Держгеокадастру

Поряд із тим порушення цілісності земельних масивів зумовило виникнення проблеми, яка полягала у відособленому землекористуванні тими угіддями, що знаходяться поміж визначеними масивами. Така ситуація продукує істотні ускладнення у процесі проведення сільськогосподарських робіт, адже, щоб дістатися до решти ділянок земельного масиву, техніці потрібно оминати відособлені землекористування. Окрім цього, істотних незручностей це завдає системам зрошення сільськогосподарських угідь¹³.

¹³ Богіра М., Ступень М. Проблеми у землекористуванні, зумовлені проведенням земельної реформи в Україні, та шляхи їх подолання. *Землепорядний вісник*. 2012. № 3. С. 16–18.

Гнаткович О.Д. Земельні відносини у сільськогосподарському підприємстві: теорія, методологія, практика : монографія. Львів, 2012. 465 с.

Горлачук В.В., Семенчук І.М. Напрями подолання економічної кризи в сільськогосподарському землекористуванні України. *Збалансоване природокористування*. 2017. № 2. С. 10–16.

Москаленко А.М. Рациональне використання сільськогосподарських земель: теорія і практика. *Вісник Чернівецького державного технологічного університету. Серія : Економічні науки*. 2014. № 4. С. 128–132.

Нормативно-правові акти, які регулюють землевпорядне проектування у сільському господарстві з приводу перерозподілу земель, вимагають удосконалення. Оскільки досі немає належного правового врегулювання проблем землекористувань колективної власності, адже під час приватизації земель колективних сільськогосподарських підприємств паюванню підлягали лише сільськогосподарські угіддя – рілля, багаторічні насадження, сіножаті та пасовища, а несільськогосподарські угіддя, раніше передані у колективну власність, до процесу розподілу залучені не були, то на цих угіддях розміщена інфраструктура, необхідна для ведення сільськогосподарського виробництва, господарські двори, механізовані токи, тракторні бригади, гаражі, ползахисні лісосмуги, колишні колгоспні ліси тощо¹⁴. Зокрема, існують суттєві проблеми і з використанням земельних ділянок під запроєктованими при проведенні паювання польовими дорогами. Переважна більшість таких доріг досі є колективною власністю колишніх членів колективних сільськогосподарських підприємств, у зв'язку з чим законним чином оформити право користування ними неможливо. Як було відзначено вище, здебільшого вони не сформовані в окремі земельні ділянки та фактично використовуються не як дороги, а як рілля. З урахуванням того, що загальна площа таких доріг складає близько 2% площі кожного масиву, загальна їх кількість в Україні складає майже 500 тис. га. Значною проблемою є також і стан польових лісосмуг та інших захисних насаджень, що обмежують масиви земель сільськогосподарського призначення і створені для їхнього обслуговування. Земельні ділянки під такими насадженнями продовжують перебувати у колективній власності колишніх членів колективних сільськогосподарських підприємств. Завдяки багаторічній законодавчій невизначеності механізму управління землями колективної власності такі землі фактично не мають реального власника (землекористувача), внаслідок чого лісосмуги масово вирубуються, що вже зараз сприяє ерозії ґрунтів і несприятливо впливає на стан довкілля¹⁵. Відповідно, такі умови унеможливають забезпечення раціонального землевпорядкування території новостворених аграрних формувань.

Упродовж початкових етапів реформування земельних відносин формування визначених ділянок земель сільськогосподарського

¹⁴ Мартин А.Г., Гунько Л.А., Колганова І.Г. Планування розвитку територій : монографія. Київ : Компрінт, 2015. 275 с.

¹⁵ Барвінський А.В., Тихенко Р.В. Еколого-економічна ефективність створення захисних лісових насаджень в системі сучасного сільськогосподарського землекористування : монографія. Київ : Медінформ, 2015. 551 с.

призначення потребувало істотних затрат часу та коштів. Земельні ділянки передавалися у власність через виділення відповідних земельних паїв. Очікувалося, що впродовж незначного перехідного періоду розпочнеться консолідація цих земель, а нові землевласники проводитимуть роботи із формування визначених земельних ділянок сільськогосподарського призначення, а також вноситимуть їх до кадастрового обліку земель. Проте через фінансові проблеми землевласників і відсутність ефективної системи управління земельними ресурсами такої консолідації не відбулося. У зв'язку з цим у липні 2018 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні»¹⁶. Цей Закон фактично став інструментом використання масиву земель сільськогосподарського призначення, закріпленим на законодавчому рівні. У цьому Законі визначаються правила використання земельних масивів, що регулюють процес надання права землекористувачу, котрий використовує значну частину земель масиву, на одержання в оренду земель під польовими дорогами (із визначенням обов'язку встановлення земельних сервітутів для доступу до інших земельних ділянок масиву), а також використання земельних ділянок під лісосмугами та іншими захисними насадженнями на праві оренди, право на яке буде набуватися без проведення земельних торгів¹⁷.

Слід зазначити, що запропонований інструмент не є консолідацією земель у класичному її розумінні. Фактичної консолідації земель нині можливо досягнути тільки завдяки припиненню дії мораторію на продаж сільськогосподарських земель. Водночас запропонований інструментарій дасть можливість подолати багато проблемних аспектів у використанні земель сільськогосподарського призначення у відповідних масивах, а також набуде статусу певного блоку для порушення законодавчо встановлених прав і свобод власників та користувачів земельних ділянок.

¹⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні : Закон України № 2498-VIII від 10 липня 2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 37. С. 12.

¹⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні : Закон України № 2498-VIII від 10 липня 2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 37. С. 12.

Передусім слід запровадити реалізацію робіт із землеустрою, а саме інвентаризацію та формування єдиних масивів земель у процесі організації землекористування у сільському господарстві. Однак нині відсутні ратифіковані нормативні документи із землеустрою, які регулюють порядок реалізації зазначених робіт. Не досягнуто єдиної думки в самому розумінні поняття «консолідація» і змісту процесу його функціонування. На нашу думку, першочерговим питанням є законодавче закріплення поняття консолідації земель сільськогосподарського призначення в Земельному кодексі України як інтегрованої системи заходів з організації території землекористувань через об'єднання роздрібнених земельних ділянок у компактні масиви, а також створення механізмів щодо уникнення подальшої фрагментації земель. Також відповідним визначенням варто було б доповнити ст. 1 Закону України «Про землеустрій»¹⁸.

Тоді як основною ціллю перерозподілу земель є їх розмежування між землевласниками за умови гарантування визначених прав і свобод у цьому аспекті, метою консолідації земель є забезпечення відповідних територіальних умов для збалансованого землекористування, об'єднання у єдине ціле. За перерозподілу земель земельна ділянка, яка перебуває у приватній власності, є об'єктом нерухомості. За консолідації земель земельна ділянка, що перебуває у приватній власності, є засобом виробництва й об'єктом ведення господарської діяльності. Тому за другого варіанту всі ділянки в межах одного земельного масиву є одним землекористуванням (або ж його частиною) за відповідних умов, а саме: коли ці ділянки передбачають застосування однакового технологічного процесу; земельні ділянки мають спільний юридичний базис; у разі відсутності суперечностей визначених прав відповідних землевласників. За нинішніх умов слід передусім збалансувати взаємини землевласників та агропідприємств, котрі володіють відповідними ділянками в межах спільних визначених земельних масивів. Основною умовою цього збалансування нині є реалізація комплексу робіт із землеустрою, які передбачають еколого-економічне та інституційно-правове обґрунтування щодо об'єднання сільгоспугідь, що є власністю низки аграріїв.

Варто теж наголосити на незадовільності межового визначення у земельних масивах. Адже розробка документів із землеустрою,

¹⁸ Грещук Г.І. Організаційно-економічне та правове забезпечення розвитку землевпорядного механізму сталого сільськогосподарського землекористування : монографія. Київ, 2018. 308 с.

згідно з якими здійснювалося паювання земель, відбувалася подекуди не зовсім ретельно, своєчасно, на неякісному рівні та навіть без фактичного перебування на земельних ділянках. Унаслідок такої ситуації реальні межі та розташування земельних ділянок нерідко різняться із задекларованими у нормативно-правовій документації¹⁹.

Доволі істотні питання виникають і щодо відтворення даних про ділянки в межах земельного масиву у Державному земельному кадастрі. Так, мало не в кожному масиві земель сільськогосподарського призначення існує деякий обсяг площ, за якими не відображено жодних даних у Державному земельному кадастрі, а саме: ділянки, межі яких встановлено до 2004 р. (тобто до моменту, коли було започатковано електронну базу кадастрових даних); невitreбувані (нерозподілені) земельні ділянки; земельні ділянки під проектними польовими дорогами тощо. З метою подолання зазначених проблем слід законодавчо встановити відповідні нормативно-правові інструменти, що регулюватимуть здійснення інвентаризації земельного масиву. Інвентаризація повинна передбачати не лише визначення та декларування наявних проблем (згідно з чинною законодавчою базою), а й їх подолання. Унаслідок інвентаризації земель усі виявлені недоліки щодо межових аспектів і співрозташування земельних угідь повинні бути усунуті, а всі дані про землі, які знаходяться в межах масиву, – занесені до Державного земельного кадастру.

Із набранням чинності Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» запроваджено ще одну форму регулювання землеустрою – стратегічну екологічну оцінку, котрій тепер в обов'язковому порядку підлягають схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання й охорони земель адміністративно-територіальних одиниць. Однак слід зауважити, що регулятори цього Закону не стосуються внутрішньогосподарського землеустрою. Метою стратегічної екологічної оцінки проектів землеустрою (на рівні адміністративно-територіальних одиниць) є сприяння сталому розвитку шляхом забезпечення охорони довкілля, безпеки життєдіяльності населення й охорони його здоров'я, інтегрування екологічних вимог під час розроблення та затвердження землепорядної документації. Враховуючи важливість такої оцінки не тільки на рівні територіального землеустрою, пропонуємо здійснювати оцінку впливу на довкілля землепорядних проектів й на рівні внутрішньогосподарського землеустрою.

¹⁹ Новаковський Л. Нормативно-технічне забезпечення землеустрою в Україні. *Землепорядний вісник*. 2014. № 9. С. 12–15.

Проте таку оцінку пропонуємо здійснювати за спрощеною процедурою на рівні місцевого самоврядування.

Важливим інструментом регулювання землеустрою, що завершує землевпорядні дії, є державний кадастровий облік земель. Організація кадастрового обліку земель в Україні передбачає функціонування органу адміністрування системи Державного земельного кадастру – Центру державного земельного кадастру. На кінець 2018 р. наповненість Державного земельного кадастру становила 73% від загальної площі земельних ділянок. Дані табл. 1 ілюструють відсоток відсутніх відомостей про земельні ділянки за категоріями земель у Державному земельному кадастрі станом на 01 січня 2019 р.

Таблиця 1

**Відсоток відсутніх відомостей про земельні ділянки
в Державному земельному кадастрі станом на 01 січня 2019 р.**

Категорія земель	Відсоток відсутніх відомостей, %
Землі сільськогосподарського призначення	20
із них землі, що перебувають у користуванні	80
Землі оборони	97
Землі водного фонду	92
Землі природно-заповідного фонду	90
Землі лісового фонду	75

Джерело: дані Центру Державного земельного кадастру

Першочерговим елементом удосконалення чинної системи регулювання землеустрою є встановлення нормативно закріпленого порядку проведення землеустрою та розроблення землевпорядної документації з обліку сучасного еколого-економічного стану землекористування та інноваційного забезпечення галузі²⁰. Цей порядок має бути спрямований на формування основних імперативів (регламентів, норм і стандартів) щодо здійснення землевпорядної діяльності з метою створення умов для ефективності використання земельно-ресурсного потенціалу, а також усунення недоліків у розподілі земель за галузями економіки, суб'єктами господарювання, категоріями та формами власності.

Розробка проектів землеустрою, які зможуть враховувати сучасний економічний і екологічний стан земельних ресурсів, впровадження

²⁰ Мартин А.Г., Аврамчук Б.О. Регулювання землеустрою у Європейському Союзі: напрями адаптації для України. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2018. № 1. С. 4–13.

необхідних природоохоронних заходів – це завдання не тільки організаційної складової частини. Рационально вирішити ситуацію можна тільки шляхом комплексного еколого-економічного підходу до складання документації із землеустрою та включення процесів із землеустрою в основний процес господарської діяльності підприємств нашої країни.

Удосконалення потребує й нормативно-правове забезпечення системи регулювання землеустрою. Тому важливим питанням є розмежування функцій і повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у зв'язку з реалізацією адміністративно-територіальної реформи. Зокрема, потребує впорядкування порядку зміни і встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць та об'єднаних територіальних громад, а також вирішення спорів, що виникають між ними з приводу їх кордонів.

Для вдосконалення нормативно-правової бази землевпорядної діяльності та територіального планування необхідно ліквідувати дублювання і суперечності у сфері регулювання містобудівної діяльності, землеустрою, лісовпорядкування, проектування природоохоронних заходів, розміщення водних об'єктів тощо. Потребують також нормативного врегулювання питання щодо вартості землевпорядних робіт і межування земельних ділянок. Пропозиції громадських діячів у частині обмеження вартості робіт із межування земельних ділянок часто є неможливими внаслідок відсутності відомостей про численні об'єкти нерухомості в матеріалах Державного земельного кадастру, необхідності оновлення планово-картографічного матеріалу, технологічних вимог землеустрою.

Удосконалення фінансового механізму проведення землеустрою слід здійснювати з метою упорядкування джерел та обсягів коштів на оплату землевпорядних робіт, а також визначення нормативних цін на землевпорядні послуги залежно від виду робіт. Під час формування нормативних цін необхідно передбачати: вдосконалення системи платежів за землевпорядні послуги і здійснення гнучкої цінової політики стосовно землевпорядних послуг, що поєднує прийнятні вільні та фіксовані регульовані ціни; забезпечення фінансування землевпорядних робіт за кошти державного бюджету та бюджетів місцевого самоврядування всіх рівнів; залучення інвестицій у систему землеустрою; формування ринку землевпорядних послуг, підтримки підприємництва і діяльності підприємств малого бізнесу у сфері землеустрою; економічне стимулювання проведення землеустрою та необхідних землевпорядних заходів.

Однією з нинішніх проблем є застарілість інформаційних баз і порушення послідовності процесів їх відновлення. Це призводить до погіршення якості планово-картографічних баз, які є основою для розробки проектів землеустрою. Оскільки такі проекти розробляються на основі даних, що були актуальними десятиліття тому, важко говорити про їх об'єктивність, наукове обґрунтування й еколого-економічну ефективність.

ВИСНОВКИ

Для подальшого розвитку інформаційного забезпечення землеустрою необхідними є концептуальні зміни у системі державного кадастрового обліку земель, які дають змогу сформуванню моделі обліку земель сільськогосподарського призначення для забезпечення їх екобезпечного використання й охорони. Важливо зважити на якісні екологічні показники, отримані завдяки агрохімічній паспортизації земель сільськогосподарського призначення, а також економічні, що характеризують ефективність використання цих земель. Подальше вдосконалення державного кадастрового обліку земель і фонду інформаційних даних передбачає введення у практику підготовки на базі державного фонду даних інформації про топографічні, ґрунтові, геодезичні й екологічні показники аналізу території. Важливими напрямками інформаційної підтримки землевпорядної діяльності має стати розробка та застосування науково-технічних і методичних рекомендацій, впровадження інноваційних технологій, що дасть змогу виконати низку завдань, зокрема щодо підвищення оперативності виробництва проектів землеустрою, введення системи автоматизованого управління земельними ресурсами агросфери на регіональному рівні із застосуванням мережевих технологій, а також підвищити якість проектування із широким застосуванням методів математичного моделювання розподілу земельних ресурсів для їх ефективного використання.

З метою формування сприятливих умов для ефективного функціонування системи землеустрою, зокрема щодо перерозподілу земель за формами власності, категоріями й угіддями в умовах повноцінного ринку, регулювання землеустрою має забезпечувати: функціонування ефективного інституціонального середовища землевпорядної діяльності; стимулювання землевласників і землекористувачів до внутрішньогосподарського землеустрою; автоматизацію процесів інформаційного забезпечення землеустрою; встановлення порядку проведення робіт із землеустрою та розробки землевпорядної документації; координацію

діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування під час проведення землеустрою; організацію і здійснення контролю за землеустроєм.

АНОТАЦІЯ

Обґрунтовано необхідність обов'язкового нормативно-правового регулювання землеустрою через ринкові та державні інструменти. Таке регулювання має налічувати визначення порядку проведення землеустрою, що включатиме прозорість і якість забезпечення землевпорядного механізму. Проаналізовано принцип екстериторіальності погодження проектів землеустрою. Розкрито процес паювання земель сільськогосподарських підприємств, які перебували у колективній власності, та проаналізовані недоліки цього процесу. Наведено обов'язкову координацію землевпорядного проектування через формування інституціонального середовища землевпорядного забезпечення. Для функціонування чіткого землевпорядного механізму повинен бути контроль за землевпорядною діяльністю, організацією процесу планування та фінансування землевпорядних робіт, регулювання ринку землевпорядних послуг. І надзвичайно важливим інструментом регулювання землеустрою, що завершує землевпорядні дії, є державний кадастровий облік земель, які є об'єктом землевпорядного механізму.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України. *Актуальні проблеми практичної теорії*: монографія. Київ: Знання, 2007. 445 с.
2. Барвінський А.В., Тихенко Р.В. Еколого-економічна ефективність створення захисних лісових насаджень в системі сучасного сільськогосподарського землекористування: монографія. Київ: Медінформ, 2015. 551 с.
3. Богіра М., Ступень М. Проблеми у землекористуванні, зумовлені проведенням земельної реформи в Україні, та шляхи їх подолання. *Землевпорядний вісник*. 2012. № 3. С. 16–18.
4. Грещук Г.І. Організаційно-економічне та правове забезпечення розвитку землевпорядного механізму сталого сільськогосподарського землекористування: монографія. Київ, 2018. 308 с.
5. Гнаткович О.Д. Земельні відносини у сільськогосподарському підприємстві: теорія, методологія, практика: монографія. Львів, 2012. 465 с.

6. Горлачук В.В., Семенчук І.М. Напрями подолання економічної кризи в сільськогосподарському землекористуванні України. *Збалансоване природокористування*. 2017. № 2. С. 10–16.

7. Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження принципу екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету міністрів України від 31 серпня 2016 р. № 580. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-2016-p> (дата звернення: 14.05.2018).

8. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Офіційний вісник України*. 2001. № 46. С. 1. Ст. 2038. Код акта 20473/2001. URL: zakon.rada.gov.ua/go/2768-14 (дата звернення: 12.08.2018).

9. Мартин А.Г., Аврамчук Б.О. Регулювання землеустрою у Європейському Союзі: напрями адаптації для України. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2018. № 1. С. 4–13.

10. Мартин А.Г., Гунько Л.А., Колганова І.Г. Планування розвитку територій: монографія. Київ: Компринт, 2015. 275 с.

11. Москаленко А.М. Рациональне використання сільськогосподарських земель: теорія і практика. *Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки*. 2014. № 4. С. 128–132.

12. Новаковський Л. Нормативно-технічне забезпечення землеустрою в Україні. *Землевпорядний вісник*. 2014. № 9. С. 12–15.

13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні: Закон України № 2498-VIII від 10 липня 2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 37. С. 12.

14. Про Державний земельний кадастр: Закон України № 3613-VI від 07 липня 2011 р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 50. С. 64.

15. Про державну експертизу землевпорядної документації: Закон України від 17 червня 2004 р. № 1808-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1808-15> (дата звернення: 06.07.2018).

16. Про затвердження Методики проведення державної експертизи землевпорядної документації: Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 03 грудня 2004 р. № 391. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1378-15> (дата звернення: 08.07.2018).

17. Про затвердження Порядку консервації земель: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України 26 квітня 2013 р. № 283. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0810-13> (дата звернення: 18.05.2018).

18. Ступень М.Г. Удосконалення системи кадастрового обліку земель сільськогосподарського призначення. *Збалансоване природокористування*. 2016. № 4. С. 127–131.

Information about authors:

Hreshchuk H. I.,
Dr. of Economics,
Head of the Law Department
Lviv National Agrarian University,
1, V. Velykoho St., 80381, Dublyany, Lviv Region, Ukraine

Rudanetska O. S.,
Ph.D. in Law,
Associate Professor of the Department of Law
Lviv National Agrarian University
1, V. Velykoho St., 80381, Dublyany, Lviv Region, Ukraine

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-588-43-3/1.29>