

УДК 349.414

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2022-1.5>

І. В. Ігнатенко, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРАВОВІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗЕМЛЕУСТРОЮ ЯК НАПРЯМКУ УДОСКОНАЛЕННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

За допомогою передбачених законодавством про землеустрій заходів здійснюється вивчення, планування та організація використання земель, у тому числі сільськогосподарських. В даний час функції землеустрою в основному зведені до встановлення кордонів земельних ділянок, що є абсолютно невиправданим. В існуючій системі державного управління землями сільськогосподарського призначення явно бракує саме цих складових – вивчення, планування та організації використання цієї категорії земель. Звісно ж, що саме в рамках інституту землеустрою можливе вдосконалення правової регламентації ефективного та безпечного використання земель сільськогосподарського призначення, яке буде розроблено з урахуванням місцевих особливостей та специфіки кожного виду сільськогосподарських угідь. У зв'язку з цим землеустрій слід розвивати у двох напрямках: (а) системний землеустрій (поряд із сільськогосподарським землеустроєм увійдуть межування кордонів різних зон та земельних ділянок, землевпорядна екологія та інші землевпорядні заходи); (б) сільськогосподарський землеустрій (розробка сільськогосподарських регламентів та внутрішньогосподарський землеустрій).

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 галузі. Крім того, дієві зміни можуть виникнути і за допомогою науково обгрунтованої, логічно завершеної, кардинально розробленої стратегії розвитку єдиного інформаційного простору, що забезпечить повний взаємозв'язок усіх структурних та функціональних елементів. Весь світ уже використовує цифрові технології «розумного сільського господарства», що інтегруються на основі цифрового землеустрою, через зв'язок «розумне землекористування – розумне поле». Створення технологічної геоінформаційної платформи цифрового землекористування потрібно починати з розробки структури розумного землеустрою, яке буде включати питання моніторингу земельних ресурсів, точного землеробства, а також раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення з огляду на всеосяжні фактори, що впливають на проектні рішення.

Ключові слова: землі сільськогосподарського призначення, землеустрій, раціональне використання земель, охорона земель, землевпорядна документація, сільське господарство, землекористування, земельна реформа.

I. V. Ignatenko. Legal issues of land management as a direction improvement of agricultural land use

The study, planning and organization of use of lands, including agricultural, with the help of measures provided by the legislation on land management is carried out. Today land management functions are mainly limited to establishing the boundaries of land plots, which is completely unjustified. The current system of state management of agricultural land clearly lacks such components: (1) study, (2) planning, (3) organization of the use of this category of land. Of course, within the institute of land management it is possible to improve the legal regulation of efficient and safe use of agricultural land, which will be developed taking into account local characteristics and specifics of each type of agricultural land. In this regard, land management should be developed in two directions: (a) systemic land management (along with agricultural land management will include the boundaries of borders of different zones and land plots, land management ecology and other land management measures); (b) agricultural land management (development of agricultural regulations and internal land management).

The primary element of improving the current system of land management is the establishment of a normatively established procedure for land management and development of land management documentation to take into account the current environmental and economic condition of land use and innovation of the industry. In addition, effective changes can occur through a scientifically sound, logically complete, radically developed strategy for the development of a single information space that will ensure the full interconnection of all structural and functional elements. The whole world is already using digital technologies of "smart agriculture". The latter are integrated on the basis of digital land management, through the connection "smart land use - smart field". The creation of a technological geographic information platform for digital land use should begin with the development of a smart land management structure, which will include monitoring of land resources, precision farming, and rational use and protection of agricultural land given the comprehensive factors influencing project decisions.

Key words: agricultural land, land management, rational use of land, land protection, land management documentation, agriculture, land use, land reform.

Постановка проблеми. Землі сільськогосподарського призначення як об'єкт правовідносин є унікальним природним ресурсом, який виснажується під час неналежного використання та потребує значних витрат на відновлення їх родючості. Саме тому правове забезпечення «належного використання земель сільськогосподарського призначення» (загальне визначення таких явищ як цільове та раціональне використання земель сільськогосподарського призначення) покликане враховувати наявність щодо таких земель приватного та публічного інтересу, забезпечувати їх баланс. У будь-якій правовій системі практично у всіх державах гарантовані права приватних осіб, які використовують землі сільськогосподарського призначення, обмежуються існуючими щодо цієї категорії земель потребами суспільства. Громадські інтереси полягають у забезпеченні продовольчої безпеки країни, сталому розвитку аграрного сектора, збереженні сприятливого довкілля, можливості вирощування екологічно чистої та безпечної продукції.

Поява значного масиву земель сільськогосподарського призначення, які неефективно використовуються і взагалі не використовуються, стало закономірним результатом недосконаlosti механізму правового регулювання використання та обігу цих земель. Поряд з несвоєчасністю та непослідовністю законодавчих актів у частині вирішення зазначених питань, позначається також недостатність наукових розробок, у тому числі комплексних досліджень відповідного зарубіжного досвіду, який багатий на різні інструменти правового регулювання земельних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема правового регулювання землеустрою як фактора стабілізації сільськогосподарського землекористування, свою увагу приділяла значна кількість вітчизняних учених-правознавців, таких як: В. І. Андрейцев, І. І. Каракаш, Т. О. Коваленко, П. Ф. Кулинич, Т. В. Лісова, А. М. Мірошніченко, В. В. Носік, В. Д. Сидор, Д. В. Федчишин, М. В. Шульга та ін.

Мета дослідження полягає в аналізі теоретичних та практичних проблем здійснення землеустрою як системи реалізації земельної політики держави щодо сталого розвитку сільськогосподарського землекористування для опрацювання пропозицій для подальшого вдосконалення вітчизняного земельного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Революційний характер проведеної земельної реформи зумовив порушення балансу форм господарювання на землю та організацію землекористування. Законодавчі нововведення, копіюючи правові акти зарубіжних країн, в більшості своїй не враховували вітчизняні реалії, що робило їх декларативними та малозастосовними на практиці. Більше того, правове регулювання земель сільськогосподарського призначення було сконцентровано на формуванні вільного ринку землі, механізмів їх ринкового обігу, а питанням організації їх раціонального використання належної уваги не приділялося. Крім того, економічні, соціальні та правові умови, що склалися в постреформаційний період, спричинили виникнення та подальше посилення негативних тенденцій у стані земель сільськогосподарського призначення.

Так, земельний фонд України становить 60,3 млн. гектарів – близько 6% території Європи. Найбільшу частину території країни (70%) займають сільськогосподарські землі – 42,7 млн. гектарів, з них рілля – 32,5 млн. гектарів, або 78,4% усіх сільськогосподарських угідь. Сільськогосподарські угіддя становлять близько 19% загальноєвропейських, у тому числі рілля – близько 27%. Україна за показником площі ріллі входить в топ-10 країн світу за даними ФАО [1]. Проте площі деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених земель, які підлягають консервації, становлять понад 1,1 млн. гектарів, порушених земель, які потребують рекультивациі – 143,4 тис. гектарів, малопродуктивних угідь, які потребують поліпшення – 315,6 тис. гектарів.

Відповідно до даних регіонального відділення ФАО для Європи і Центральної Азії, деградація земель поширюється на 20% орних земель України або 6,5 млн. гектар, що є критичним показником. Щорічні втрати ґрунту від ерозії становлять від 300 до 600 млн. т, що спричинює зниження урожайності аж до 50%, залежно від рівня деградації. Втрати, за оцінками ФАО, складають більше 20 млрд. грн (близько 759 млн. доларів США) в рік. Найбільш негативний вплив чинить водна та вітрова ерозія. Загальна площа сільськогосподарських угідь, які зазнали водної ерозії, за офіційними даними, становить 13,3 млн. гектарів (32%), у тому числі – 10,6 млн. гектарів орних земель; у складі еродованих земель перебуває 4,5 млн. гектарів із середньо- та сильнозмитими ґрунтами, у тому числі – 68 тис. гектарів повністю втратили гумусовий горизонт [2].

Негативні тенденції у стані земель сільськогосподарського призначення пов'язані з якісним погіршенням характеристик таких земель та скороченням їх чисельності. Скорочення площі земель сільськогосподарського призначення виявляється у численних фактах переведення цієї категорії земель в інші категорії, добровільних відмовах суб'єктів від прав на дані землі, і навіть ліквідацією сільськогосподарських підприємств, установ, організацій. Крім існуючої тенденції до скорочення кількості земель сільськогосподарського призначення, необхідно наголосити на погіршенні їх якісного стану через нераціональне використання, або не використання за цільовим призначенням протягом тривалого часу.

Серед проблем правового регулювання забезпечення належного використання земель сільськогосподарського призначення слід зазначити певну односторонність законодавчого підходу до вирішення цього завдання. Держава бере на себе функції з обліку прав та земельного нагляду щодо сільськогосподарських земель, усуваючись від вирішення питання створення правових інструментів внутрішньогосподарської

організації належного використання земельних ділянок цієї категорії земель. Земельним законодавством передбачено такі правові інструменти як резервування земель, моніторинг, землеустрій. Метою цих заходів є вивчення стану та використання земель, планування та організація їх використання. Однак на практиці вони практично не реалізуються з різних причин.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про моніторинг земель» моніторинг земель – це система спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів [3]. Моніторинг земель, не дивлячись на нові технології отримання, фіксації та обробки даних про землю, не носить загального характеру, дотепер відсутній регулярно оновлюваний інформаційний ресурс, що містить у собі дані про якісний і кількісний стан земель сільськогосподарського призначення.

Не використовується належним чином і такий правовий інститут як землеустрій. Відповідно до статті 1 Закону України «Про землеустрій» землеустрій – це сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил [4].

Якщо врахувати, що статтею 2 цього Закону визначено, що землеустрій забезпечує реалізацію державної політики щодо використання та охорони земель, вдосконалення земельних відносин, наукове обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням з урахуванням державних, громадських і приватних інтересів, формування раціональної системи землеволодіння й землекористування, створення екологічно сталих агроландшафтів тощо, то і довгострокову перспективу його розвитку необхідно формувати, виходячи із цих засад.

Як відомо, за допомогою передбачених законодавством про землеустрій заходів здійснюється вивчення, планування та організація використання земель, у тому числі сільськогосподарських. В даний час функції землеустрою в основному зведені до встановлення кордонів земельних ділянок, що є абсолютно не виправданим. В існуючій системі державного управління землями сільськогосподарського призначення явно бракує саме цих складових – вивчення, планування та організації використання цієї категорії земель. Звісно ж, що саме в рамках інституту землеустрою можливе вдосконалення правової регламентації ефективного та безпечного використання земель сільськогосподарського призначення, яке буде розроблено з урахуванням місцевих особливостей та специфіки кожного виду сільськогосподарських угідь.

Як вірно зазначає Т. В. Лісова, однією з форм охорони земель сільськогосподарського призначення шляхом землеустрою є реалізація заходів щодо вилучення з інтенсивної експлуатації деградованих і малопродуктивних земель та їх подальшої консервації. Землеустрій у цій царині є невід'ємним елементом охорони таких земель. Без вжиття заходів землеустрою неможливо визначити, які землі потребують консервації, а також які конкретні заходи необхідно провести для попередження їх деградації, еродованості й малопродуктивності [5].

У зв'язку з цим землеустрій слід розвивати у двох напрямках: (а) системний землеустрій (поряд із сільськогосподарським землеустроєм увійдуть межування кордонів різних зон та земельних ділянок, землевпорядна екологія та інші землевпорядні заходи); (б) сільськогосподарський землеустрій (розробка сільськогосподарських регламентів та внутрішньогосподарський землеустрій).

Із набранням чинності Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» [6] запроваджено ще одну форму регулювання землеустрою – стратегічна екологічна оцінка, якій тепер в обов'язковому порядку підлягають схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та 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 та охорони його здоров'я, інтегрування екологічних вимог під час розроблення та затвердження землевпорядної документації.

У ході сучасної земельної реформи центральною ланкою вдосконалення землеустрою є підвищення якості та оновлення методів землевпорядного проектування. Воно все більше набуває агроекологічної спрямованості. Наприклад, у сфері внутрішньогосподарського землеустрою його зміст зводиться до такого: 1) уточнюються за показниками агроекологічної якості земель ареали ефективного розміщення різних видів сільськогосподарських культур, перспективні системи землекористувань, форми власності; 2) встановлюється, виходячи з придатності та потенційної продуктивності земель, спеціалізація господарств та співвідношення галузей, очікуваний обсяг виробництва сільськогосподарської продукції, економічно виправданий самодостатній для суб'єкта господарювання розмір землекористування; 3) розробляються екологічні вимоги, режими та обмеження у використанні земель.

Потрібно також звернути увагу, що передбачені Законом України «Про землеустрій» (ст. 20) вимоги щодо обов'язкового проведення землеустрою у випадках «виявлення порушених земель і земель, що зазнають впливу негативних процесів, та проведення заходів щодо їх відновлення чи консервації, рекультивациі

порушених земель, землювання малопродуктивних угідь, захисту земель від ерозії, підтоплення, заболочення, вторинного засолення, висушення, ущільнення, забруднення промисловими відходами, радіоактивними і хімічними речовинами та інших видів деградації, консервації деградованих і малопродуктивних земель», не виконуються без будь-яких наслідків для порушників земельного законодавства – власників земельних ділянок та землекористувачами, до обов'язків яких належить екологічно безпечне використання продуктивних сільськогосподарських земель.

При здійсненні уповноваженими органами діяльності з державного земельного нагляду, включаючи аналіз стану виконання вимог земельного законодавства, розпорядження про обов'язкове проведення землеустрою власниками земельних ділянок та землекористувачами, щодо усунення ними зазначеного порушення земельного законодавства повсюдно не виносяться, що вказує про повну неефективність основної наглядової функції державних органів – попередження порушень. Крім того, з метою підвищення відповідальності суб'єктів землевпорядної діяльності за порушення вимог щодо проведення землеустрою та підготовки землевпорядної документації необхідним є посилення контролю з боку держави у цій сфері.

Слід зазначити, що в більшості зарубіжних держав вчені доводять необхідність земельного адміністрування (Land Administration – управління земельними ресурсами) і землеустрою (Land Management) як основи для перетворення в життя земельної політики держави. Це означає, що реалізація основних засад земельної політики без поєднання функцій управління земельними ресурсами землеустрою неможлива. Вони пояснюють це такими причинами: земля – ключовий фінансовий актив для сільського і міського населення, якому бракує вільних коштів; земля створює основу для підвищення ділової активності та функціонування ринкових структур; раціональне використання та доходи від землі впливають на економічне зростання і подолання бідності; земельний контроль є головним чинником політичної стабільності й підвищення зайнятості населення; деформований земельний ринок вимагає обов'язкового регулювання. При цьому як інструмент державної і муніципальної діяльності, землеустрій включає: планування використання землі; заходи щодо консолідації земельних ділянок, зміни прав на землю, меліорації земель і ландшафтного проектування; моніторинг земель, навігацію, геоінформаційні, реєстраційні та картографічні системи; межування земель. Також вони вважають, що в основі управління земельними ресурсами і землеустрою повинні лежати сучасні кадастрові системи [7].

Отже, розвиток системи землеустрою варто розглядати як довгострокове державне капіталовкладення в інфраструктуру країни, її активи й активи підприємств і громадян – земельний капітал, без яких нормальне функціонування держави неможливе. Ефективна система землеустрою забезпечує: стан земель та ефективний їх розподіл; здійснення заходів земельної реформи; зменшення кількості земельних суперечок; прогрес планування сталого землекористування і розвитку інфраструктури його облаштованості; підтримку раціонального використання та охорони земель і навколишнього середовища; формування планів (карт) та баз даних про землі й земельні ділянки, природні ресурси і навколишнє середовище тощо [8].

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 галузі [9].

Крім того, дієві зміни можуть виникнути лише за допомогою науково обґрунтованої, логічно завершеної, кардинально розробленої стратегії розвитку єдиного інформаційного простору, що забезпечить повний взаємозв'язок усіх структурних та функціональних елементів. Весь світ уже використовує цифрові технології «розумного сільського господарства», що інтегруються на основі цифрового землеустрою, через зв'язок «розумне землекористування – розумне поле».

Створення технологічної геоінформаційної платформи цифрового землекористування починається з розробки структури розумного землеустрою, яке включає питання моніторингу земельних ресурсів, точного землеробства, а також раціонального використання та охорони земель сільськогосподарського призначення з огляду на всеосяжні фактори, що впливають на проектні рішення.

Механізмом реалізації контролю процесу охорони сільськогосподарських земель якраз і виступає розумне землекористування, пропонуючи створення наскрізної платформи різними методами та способами автоматизованого планування оптимального використання земель. До них належить, насамперед, усунення незручностей у використанні земель, консолідація земельних ділянок. Так, в літературі висловлено думку про те, що саме консолідація, вмщуючи як ресурсний, так і екологічний аспекти, забезпечує встановлення еколого-економічних науково обґрунтованих норм та створює можливість для подальшого забезпечення раціонального використання та охорони земель [10].

Вищеперераховані процеси перетворень та змін у галузі землеустрою можуть успішно бути здійснені та реалізовані з використанням методик розробки землевпорядних проектів, а в аспекті цифровізації сільського господарства – з урахуванням спеціальних програмних продуктів. Таким чином, розумне землекористування можна ідентифікувати як основний принцип створення цифрового землеустрою, яке зачіпає всю систему управління земельними ресурсами країни. На жаль, на сьогоднішній день такі питання повною мірою не розглядаються, розробка інтелектуальних технологій формування землевпорядної документації у системі управління земельними ресурсами не провадиться.

Висновки. Можна констатувати, що держава має на всіх рівнях влади переглянути політику у сфері земельних перетворень. Оскільки вона практично склала з себе повноваження щодо підтримки та відновлення ґрунтової родючості, землеустрою, недопущення скорочення площі земель, дотримання сівозмін, проведення меліорації земель. Одним із прорахунків земельної політики стала переоцінка ролі прав власності на землю, пов'язана з процесами приватизації. Розвиток у громадян України почуття господаря землі начебто повинно було забезпечити продовольчу безпеку країни, але на практиці виявилось, що заборопнована приватизація земель, організаційні зміни у землекористуванні загалом спровокували спад сільськогосподарського виробництва. Крім того, ми вже понад тридцять років не можемо визначитися з такими інституціями землекористування як земельна частка (пай), прибудинкові ділянки тощо. На жаль, етап приватизації сільськогосподарських земель із перетворення земельних часток (паїв) на земельні ділянки без державного землевпорядного супроводу затягнувся і земельні частки (паї) стали однією з головних причин неефективного використання сільськогосподарських земель.

Кризове становище, що склалося в землекористуванні країни, – це проблема національної безпеки. Отже, мають бути вжиті належні заходи щодо охорони земель, оптимізації її використання, відновлення продуктивних земельних ресурсів, які необхідно винести на рівень державних пріоритетів, найважливіших напрямів державної земельної політики.

Список використаних джерел:

1. Food and Agriculture Organization of the United Nations. World food and agriculture 2017 statistical pocketbook 2018. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome, 2018. 254 p.
2. FAO launches training courses to help farmers stop land degradation in Ukraine. FAO Regional Office for Europe and Central Asia. URL: <http://www.fao.org/europe/news/detail-news/en/c/1180938/> (дат звернення: 17.02.2021).
3. Про затвердження Положення про моніторинг земель: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 р. № 661. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-93-п#Text> (дата звернення: 16.02.2022).
4. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15/ed20141203#Text> (дата звернення: 16.02.2022)
5. Лісова Т. В. Землеустрій як засіб охорони та відновлення земель сільськогосподарського призначення. *Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі: зб. тез наук. доп.* (м. Харків, 13 червня 2014 р.) / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. Х.: Оберіг, 2014. С. 117–118.
6. Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України від 20.03.2018 р. № 2354-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text> (дата звернення: 16.02.2022).
7. Третяк А. Нова парадигма землеустрою у земельній політиці / О. Дорош, Н. Третяк. *Землевпорядний вісник*. 2017. № 1. С. 10–16.
8. Третяк А. М. Концептуальні засади «землеустрою – 2030». *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2013. № 1–2. С. 4–12.
9. Мартин А. Г. Регулювання землеустрою у Європейському Союзі: напрями адаптації для України / Б. О. Аврамчук. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2018. № 1. С. 4–13.
10. Сидорова С. В. Консолідація сільськогосподарських угідь як організаційно-правовий захід оптимізації сільськогосподарського земельного фонду та підвищення родючості ґрунтів. *Економічна теорія. Серія «Право»*. 2012. № 4 (11). С. 232–240.