

УДК 332.6

Бугаєнко О.А.,

Київський національний університет будівництва та архітектури

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВПОРЯДКУВАННЯ ІСНУЮЧИХ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЛЕВОЛОДІНЬ І ЗЕМЛЕКОРИСТУВАНЬ

Проаналізовано положення чинного законодавства, якими регулюється впорядкування існуючих землеволодінь та землекористувань в Україні. Виокремлено основні механізми, які лягли в основу впорядкування сільськогосподарських земель. Розглянуто рекомендації щодо правового регулювання перерозподілу земель в умовах їх фрагментації. Визначені економічні пріоритети впорядкування сільськогосподарських земель та розглянуто математичне моделювання процесу перерозподілу в складі вказаних заходів.

Ключові слова: консолідація земель, перерозподіл земель, впорядкування землекористувань, територіальний землеустрій.

Вступ. росторові умови землекористування є базовим чинником впливу на ефективність господарської діяльності, комфорт та безпеку життя населення, стан навколишнього середовища. Відповідно, питання перерозподілу земель неминуче виникає на кожному етапі розвитку суспільних відносин.

На даний час сільськогосподарське землекористування в Україні з точки зору просторової організації характеризується фрагментацією земель. Відповідно, серед завдань сучасного землеустрою ключове місце посідає удосконалення просторових параметрів землеволодінь і землекористувань в системі існуючого землекористування. В зв'язку із цим важливе значення має аналіз наукових досліджень щодо перерозподілу земель та регулювання проведення відповідних заходів.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблемам впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань в умовах переходу до ринкових відносин та окремим заходам щодо просторової оптимізації системи землекористування присвячені праці С.Н. Волкова, А.М. Третяка, А.М. Шворака, Л. В. Ткачук, А.Г. Мартина, І.Г. Колганової, О.В. Краснолуцького, В.М. Другак, Й.М. Дороша, Р.В. Тихенка, О.В. Кустовської, R. Giovarelli, D. Bledsoe, M. Hartvigsen, J. Thomas та інших. Проте, на даний час відсутнє комплексне вирішення проблеми підвищення ефективності заходів щодо впорядкування існуючих сільськогосподарських землеволодінь і землекористувань.

Постановка завдання.

Дослідження спрямоване на огляд існуючих наукових праць, які відображають основні підходи до перерозподілу земель в сучасних соціально-економічних умовах. Основною метою є визначення перспективних заходів щодо впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань.

Основна частина.

Чинне законодавство України містить низку положень, якими закріплено необхідність впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань. Так, реалізація державної політики щодо науково обґрунтованого перерозподілу земель, формування раціональної системи землеволодінь і землекористувань з усуненням недоліків у розташуванні земель визначено Земельним кодексом України [1] як одне із основних завдань землеустрою (ч. 1. ст. 183). Згідно Закону України «Про охорону земель» [2], черезсмужжя та конфігурація земельних ділянок, що створюють перешкоди в ефективному їх використанні і здійсненні природоохоронних заходів, а також порушують ландшафтну цілісність території, підлягають упорядкуванню відповідно до затвердженої проектної документації із землеустрою (ч.4 ст. 36).

Заходи щодо впорядкування структури земельних угідь, усунення черезсмужжя, далекоземелля, ламаності меж, ерозійних процесів, створення територіальних умов для функціонування всіх галузей економіки, формування і удосконалення раціональної системи існуючого землеволодіння і землекористування передбачалися проектами землеустрою щодо впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань. Проте, відповідно Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення складу, змісту та порядку погодження документації із землеустрою» від 02.06.2015 № 497-VIII внесено зміни до Закону України «Про землеустрій» [3] та наразі вказані проекти, виключені із переліку видів документації із землеустрою.

Покращення структури сільськогосподарських землеволодінь і землекористувань передбачено розробленням проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь. Відповідно ч. 1 ст. 25 Закону України «Про землеустрій» [3], проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, розробляються за заявою землевласників або землекористувачів з метою організації сільськогосподарського виробництва і впорядкування сільськогосподарських угідь у межах землеволодінь та землекористувань для ефективного ведення сільськогосподарського виробництва, раціонального використання та охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища і покращення природних ландшафтів.

Відмітимо, що відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення складу, змісту та порядку погодження документації із землеустрою» шляхом внесення змін до Закону України «Про землеустрій» [3] та Закону України «Про державну експертизу землевпорядної діяльності» [4] скасовано необхідність погодження та землевпорядної експертизи вказаних проектів; згідно Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» [5], скасовано вимоги щодо використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва відповідно до проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь.

Заходи щодо впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань у вітчизняній практиці відносяться до територіального землеустрою стосовно впорядкування системи землекористувань (з метою оптимізації розмірів, усунення недоліків розміщення та меж) та внутрішньогосподарського землеустрою стосовно впорядкування структури землекористувань (з метою оптимізації складу та співвідношення угідь окремого землекористування). Відповідно до зарубіжного досвіду, вказані заходи проводяться у складі проектів консолідації земель (Land Consolidation) або перерозподілу земель (Land Reallotment).

На даний час в Україні найбільшої уваги надають проблемі фрагментації сільськогосподарських земель, яка здійснює виключний вплив на ефективність господарської діяльності та реалізацію заходів щодо охорони земель. Відповідно, існує низка досліджень, присвячених проведенню консолідації земель.

Перші ініціативи із консолідації земель в Європі були спрямовані переважно на підвищення ефективності ведення сільського господарства шляхом оптимізації розмірів землеволодінь, трансформації малопродуктивних угідь та створення відповідної інфраструктури [6]. У спрощеному розумінні консолідація земель здійснюється з метою формування єдиної земельної ділянки із декількох відокремлених природними або штучними об'єктами, земельними ділянками інших землекористувачів. В роботі [7] розглянуто як завдання консолідації земель, які відносяться до територіального землеустрою, усунення недоліків землекористування, комасація та укрупнення земельних ділянок за рахунок приєднання поруч розміщених земельних ділянок.

В дослідженнях Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (ФАО) [6] визначено, що заходи щодо консолідації земель на даному етапі включають в себе усунення просторових недоліків та формування об'єктів

інфраструктури, природоохоронних об'єктів. Відповідно, виділяють комплексну консолідацію та добровільну консолідацію земель, які загалом відрізняються проектною площею, в межах якої здійснюється перерозподіл земель, кількістю землевласників та характером їх залучення (добровільно або примусово). Принципи проведення консолідації земель визначають можливості вирішення завдань соціального, економічного розвитку, охорони природи.

Однією із визначальних характеристик наведених заходів щодо впорядкування є здійснення перерозподілу земель в існуючій системі землекористування. При цьому механізми перерозподілу, окреслені в наукових джерелах, значно варіюють.

У роботах [7, 8] як механізми усунення недоліків існуючих землеволодінь і землекористувань визначені:

- обмін рівновеликими і рівноцінними земельними ділянками між господарствами;
- обмін нерівновеликими і нерівноцінними земельними ділянками між господарствами (з грошовою компенсацією);
- передача земель від одного господарства іншому без компенсації;
- передача земель від одного господарства іншому без обміну з грошовою компенсацією (викупом або продажем земельної ділянки);
- повна реорганізація землеволодінь і землекористувань.

Автор [8] зазначає, що вказані способи не завжди дозволяють повністю вирішити задачу вдосконалення землеволодінь і землекористувань і їх можна доповнювати методами внутрішньогосподарського землеустрою.

Щодо механізмів консолідації земель в умовах України в роботах [9, 10] розглядається:

- оренда земель;
- кооперація;
- обмін земельними ділянками;
- купівля-продаж земельних ділянок після скасування мораторію на продаж сільськогосподарських земель.

Щодо правового регулювання процесу перерозподілу, зосереджується увага не лише на усуненні фрагментації земель, а й на уникненні умов її формування. Для країн Східної та Центральної Європи у дослідженнях ФАО [6] рекомендовано додатково регулювати процес спадкування земель, у роботі [9] авторами надано пропозиції щодо використання європейського досвіду встановлення переважного права у процесах успадкування, на купівлю земельної ділянки її орендарем або власником суміжної земельної ділянки, переважне право, що належить державі та (або) муніципалітетам, яке може використовуватися у випадках розвитку автомобільних доріг і залізниць,

природоохоронних цілей (для збереження важливих районів чи створення рекреаційних об'єктів), розвитку житлового будівництва тощо. Крім переважного права, у роботі [11] автор пропонує встановлювати критичний розмір земельної ділянки, яка не підлягає поділу.

У випадку ініціювання масштабних заходів щодо консолідації земель, підготовки та реалізації відповідних програм, залучення земельних банків рекомендується [6, 12] підготовка нормативних актів, які будуть врегульовувати вказані питання.

Зважаючи на те, що сільськогосподарські землі є в першу чергу фактором виробництва, обґрунтування їх перерозподілу здійснюється в економічній площині. Зауважимо, що у вітчизняній практиці поширеними є економіко-математичні методи і моделі. У роботах [8, 13] автором досліджено і обґрунтовано застосування лінійного програмування, а саме транспортних моделей, при усуненні недоліків землекористування, розглянуто застосування виробничих функцій при економічному обґрунтуванні землевпорядних рішень щодо перерозподілу земель, укрупненні господарств, організації території.

Разом із тим, альтернативою вважаємо оптимізацію перерозподілу, запропоновану в роботі [14], яка ґрунтується на однофакторних або багатфакторних моделях, в яких цільова функція відображає мінімізацію окремих характеристик земельних ділянок, які впливають на ефективність використання земель.

Загалом у розрізі зазначених підходів здійснюється обґрунтування рішень щодо впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань вже на етапі визначених механізмів перерозподілу земель.

Висновки.

Розглянуто проведення та регулювання перерозподілу земель з метою впорядкування сільськогосподарських землеволодінь та землекористувань в сучасних соціально-економічних умовах. Встановлено, що як правило існуючі наукові дослідження зосереджені на економічних та правових аспектах відповідних заходів. Механізми перерозподілу, з огляду на технічну складову їх застосування, у складі впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань вітчизняними науковцями залишаються маловивченими.

Список літератури

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III: із змінами, внесеними згідно із Законом від 10.12.2015 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3 – 4. – ст.27
2. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 39 - ст. 349.

3. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 36. - ст.282.
4. Про державну експертизу землевпорядної діяльності : Закон України від 17.06.2004 № 1808-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2004. - № 38. - ст.471.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція) : Закон України від 12.02.2015 № 191-VIII // Відомості Верховної Ради України. - 2015. - № 21. - ст.133.
6. FAO. The design of land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe [Електронний ресурс] / FAO. – Rome, 2003. – Режим доступу: <http://www.fao.org/docrep/006/Y4954E/y4954e00.htm>. – Назва з екрана.
7. Третьяк А.М. Наукові основи землеустрою. Навч. посіб. /А.М. Третьяк. – К.: ТОВ ЦЗРУ, 2002. – 342 С.
8. Волков С.Н. Землеустроительное проектирование. Межхозяйственное (территориальное) землеустройство. Т. 3 / С.Н. Волков. – М.: Колос, 2002. – 384с.
9. Шворак А.М., Биляновська О.И., Ткачук Л. В. Европейські тенденції консолідація земель // Землеустрій і кадастр: Науково-виробничий журнал. — 2009. — № 3. — С. 8-17
10. Дудич Г. Розвиток процесу консолідації сільськогосподарських земель в Україні / Г. Дудич, Н. Стойко // Вісник Львівського національного аграрного університету. Сер : Економіка АПК. - 2013. - № 20(2). - С. 206-212.
11. Дорош Й.М. Про основні проблеми та напрями раціоналізації землекористування на сучасному етапі земельної реформи / Й.М. Дорош. // Ефективна економіка. - 2011. - № 10. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2011_10_38.
12. Мартин А. Консолідація земель сільськогосподарського призначення в Україні: механізми здійснення [Електронний ресурс] / А. Мартин, О. Краснолуцький.. – Режим доступу: <https://zsu.org.ua/andrij-martin/92-2011-06-14-08-46-34>. – Назва з екрана.
13. Волков С.Н. Землеустройство. Экономико-математические методы и модели. Т.4 / С.Н. Волков. – М. : Колос, 2001. – 696 с.
14. Mihajlovic R. Optimization of Land Distribution in Land Consolidation / R. Mihajlovic, M. Miladinovic, M. Šoškić // Geodetski_list. – 2011. – №2. – pp.109-121.

Аннотация

Проанализированы положения действующего законодательства, регулирующие упорядочение существующих землевладений и

землепользований в Україні. Выделены основные механизмы, лежащие в основании упорядочения сельскохозяйственных земель. Рассмотрены рекомендации относительно правового регулирования перераспределения земель в условиях их фрагментации. Рассмотрены экономические приоритеты упорядочения земель и рассмотрено математическое моделирование процесса перераспределения в составе указанных мероприятий.

Ключевые слова: консолидация земель, перераспределение земель, упорядочение землепользований, территориальное землеустройство.

Abstract

The legislation in effect regulating the existing land ownership and land tenure improvement in Ukraine has been analyzed. The key mechanisms of agricultural land improvement have been singled out. Recommendations on the land reallocation legal regulation in the conditions of land fragmentation have been scrutinized. The economic priorities of agricultural land improvement have been defined. Land reallocation mathematical modelling as a part of the mentioned measures has been scrutinized.

Key words: land consolidation, land reallocation, land tenure improvement, territorial land surveying.