

УДК 332.37:63

А. С. Попов,

к. е. н., доцент, доцент кафедри управління земельними ресурсами та кадастру,  
Харківський національний аграрний університет ім. В.В. Докучаєва

## ЗЕМЛЕУСТРІЙ — ОСНОВНИЙ МЕХАНІЗМ ПРОВЕДЕННЯ КОНСОЛІДАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

A. Popov,

Ph.D. in Economics, docent, Associate professor of Land Management  
and Cadastre Department, Kharkiv National Agrarian University named after V.V. Dokuchayev

### LAND READJUSTMENT — THE BASIC INSTRUMENT OF PROVIDING OF THE AGRICULTURAL LAND CONSOLIDATION

Існуюча в Україні фрагментація земель сільськогосподарського призначення обумовлює необхідність у проведенні консолідації земель, але законодавча база щодо регулювання цього процесу на сьогодні відсутня. Метою статті є встановлення можливості використання землеустрою як основного механізму проведення консолідації земель сільськогосподарського призначення. Визначено, що консолідація земель сільськогосподарського призначення — це сукупність заходів з землеустрою щодо формування земельних ділянок і сільськогосподарського землеустрою. У статті надається характеристика кожного з цих компонентів і наголошується, що землеустрій виступає основним і єдиним можливим механізмом реалізації консолідації земель. Розглянуто питання добровільного та примусового проведення заходів із землеустрою. Проведений аналіз документації з землеустрою щодо формування земельних ділянок показав необхідність запровадження нового виду землевопорядної документації, а саме: проекту землеустрою з перерозподілу земельних ділянок. Автор наводить власне розуміння перерозподілу земель та її роль при проведенні консолідації земельних ділянок. Встановлено, що правової бази у сфері землеустрою недостатньо для організації та реалізації консолідації земель сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, а тому існує потреба у прийнятті спеціального закону щодо консолідації земель.

The current agricultural land fragmentation in Ukraine determines the necessity for the implementation of the land consolidation, but the legislative framework for the regulation of this process is missing for today. The main purpose of the article is to establish the possibility of using the land readjustment as the main instrument for the agricultural land consolidation. It has been found out that the agricultural land consolidation is consisting of land readjustment measures concerning the formation of land parcels and the agrarian physical planning. The article is provided the characteristics of each of these measures and noted that land readjustment is the main and the only possible instrument for the implementation of land consolidation. The issues of voluntary and compulsory land readjustment are described. The analysis of the land readjustment documentation regarding the formation of land parcels has showed the need to introduce a new type of land document such as land readjustment project concerning land reallocation. The author gives its own understanding of land reallocation and the role of this procedure during the land consolidation. This paper has identified that the current legal framework of land readjustment is not enough for the development and implementation of the agricultural land consolidation for the commercial agricultural production. Therefore, there is a need for adopting a special law on the land consolidation.

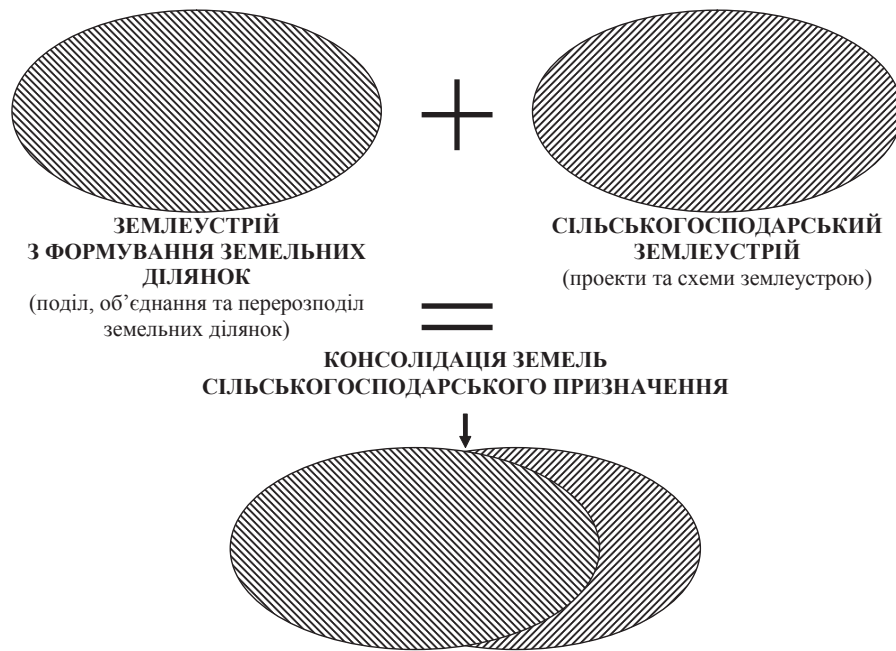
*Ключові слова: консолідація земель, землі сільськогосподарського призначення, землеустрій, перерозподіл земель, земельна ділянка, заходи, добровільний, примусовий.*

*Key words: land consolidation, agricultural land, land readjustment, land redistribution, measures, voluntary, compulsory.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ

Існуюча фрагментація земель сільськогосподарського призначення обумовлює необхідність у проведенні консолідації земель. Однією з особ-

ливостей консолідації земель сільськогосподарського призначення є формування нових земельних ділянок (землеволодінь) та відповідно нової структури землекористування сільськогосподарських підприємств. Але окремої зако-



**Рис. 1. Сутність консолідації земель сільськогосподарського призначення**

Джерело: власна розробка автора.

нодавчої бази, яка б регулювала цей процес в Україні, на сьогодні не існує, а у законопроекті "Про обіг земель сільськогосподарського призначення" взагалі не згадується механізм проведення консолідації земель. Окремі розробники законодавчих актів щодо розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення та науковці розглядають консолідацію земель як процедуру обміну, об'єднання та оренди земельних ділянок. Проте такі заходи не вирішують основної проблеми фрагментації сільськогосподарських земель — відчуження власників земельних ділянок від їх використання — та створення інвестиційно-привабливих земельних масивів для ведення сільськогосподарського виробництва. Вирішення цих питань можливо лише за рахунок застосування заходів з землеустрою щодо консолідації земель сільськогосподарського призначення.

### **АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ**

Питанням консолідації земель сільськогосподарського призначення в Україні у нових умовах розвитку земельних відносин посвячені роботи В. Кілочка [1], А. Мартина та О. Краснолуцького [2; 3], Л. Ткачук [4], А. Третяка [5], А. Шворака [6]. Проблема розвитку консолідації земель в європейських країнах приділена увага у роботах Т. ван Дійка (T. van Dijk) [7], Й. Томаса (J. Thomas) [8], М. Хартвігсена (M. Hartvigsen) [9].

У працях вищезазначених вітчизняних науковців в основному зосереджена увага на меті, завданнях, способах і методах проведення консолідації земель сільськогосподарського при-

значення, залишаючи поза увагою інструмент її проведення.

### **МЕТА СТАТТІ**

Мета статті полягає у встановленні можливості використання землеустрою як основного механізму проведення консолідації земель сільськогосподарського призначення.

### **ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Під консолідацією земель сільськогосподарського призначення ми розуміємо, заходи із землеустрою щодо регулювання структури прав власності шляхом координації дій між власниками та користувачами земельних ділянок сільськогосподарського призначення з метою формування сталого сільськогосподарського землекористування [10, с. 35]. Таким чином, консолідація земель — це сукупність заходів з землеустрою щодо формування земельних ділянок і землеустрою земель сільськогосподарського призначення (рис. 1).

Землеустрій щодо формування земельних ділянок включає проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок, технічну документацію із землеустрою щодо поділу та об'єднання земельних ділянок, а також заходи з перерозподілу земель.

Однією з проблем є те, що в українському законодавстві, відповідно до ст. 79-1 Земельного Кодексу України [11], формування земельних ділянок здійснюється лише за проектами землеустрою щодо відведення земельних ділянок і технічною документацією із землеустрою щодо по-

ділу та об'єднання земельних ділянок. Враховуючи, що консолідація земель сільськогосподарського призначення буде проводитися у переважній більшості на землях приватної форми власності, то проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок не можна буде широко використовувати. А зважаючи, що консолідація земель спрямована на зменшення кількості земельних ділянок (земельної власності), можна передбачити, що роботи з землеустрою щодо поділу та об'єднання земельних ділянок також не набудуть широкого застосування.

Під перерозподілом земель (земельних ділянок) слід розуміти роботи із землеустрою під час яких з кількох суміжних земельних ділянок утворюються кілька новостворених суміжних земельних ділянок, після чого існування попередніх суміжних земельних ділянок припиняється. Під час перерозподілу земель відбувається зміна місця розташування меж земельних ділянок, що призводить до зміни їх характеристик, а у їх власників виникає право власності на відповідні новоутворені земельні ділянки. Тобто відбувається формування нових земельних ділянок.

Перерозподіл земель є ключовою складовою як добровільної, так і примусової консолідації земель, оскільки дозволяє, під час проведення землеустрою земель сільськогосподарського призначення, реалізувати проектні заходи, незважаючи на фактичне використання земель і структуру власності в межах консолідованої території.

Через механізм перерозподілу земель, у відповідності до плану перерозподілу, відбувається приведення сучасного стану використання земель, структури власності та землекористування до вимог приватних і суспільних інтересів з використання земельних ресурсів (що визначаються призначенням консолідації земель) та зменшення соціальної напруженості.

Перерозподіл земельних ділянок повинен здійснюватися тільки з ділянками, що містяться у Державному земельному кадастрі та межі яких встановлені. Максимальні і мінімальні розміри сформованих земельних ділянок при перерозподілі повинні відповідати вимогам чинного законодавства. Кінцевими планово-картографічними документами, що свідчать про формування нових земельних ділянок при перерозподілі повинні стати плани меж сформованих земельних ділянок, складені за результатами кадастрової зйомки, які є підставою для занесення відомостей до Державного земельного кадастру та складання кадастрових планів земельних ділянок. Плани меж сформованих земельних ділянок складаються на основі плану перерозподілу земель (земельних ділянок).

Слід зазначити, що під час проведення консолідації земель сільськогосподарського призначен-

ня, окрім процедури перерозподілу земельних ділянок, не виключається можливість проведення робіт із землеустрою щодо об'єднання суміжних земельних ділянок та поділу земельних ділянок. Процедура обміну земельними ділянками, на наш погляд, не відіграватиме великого значення у подоланні фрагментації земель, через малі розміри земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Ключову роль в процесі консолідації земель сільськогосподарського призначення, принаймні примусової консолідації, буде відігравати саме процес перерозподілу земель.

В українських умовах запровадження і реалізація консолідації земель сільськогосподарського призначення можливі лише через здійснення землеустрою земель сільськогосподарського призначення (сільськогосподарського землеустрою). Під сільськогосподарським землеустроєм ми розуміємо сукупність проектів і схем землеустрою, що розробляються з метою ефективного ведення сільськогосподарського виробництва, подолання фрагментації земель, раціонального використання та охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища і покращення природних ландшафтів, визначених ст. 25 Закону України "Про землеустрій" [12], які можуть проводитися одночасно і бути взаємопов'язаними, а саме:

- проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впровадження угодь;

- робочі проекти землеустрою щодо реалізації заходів з рекультивациі порушених земель, консервації деградованих та малопродуктивних угідь, поліпшення сільськогосподарських і лісогосподарських угідь, захисту земель від ерозії та ін.;

- проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісогосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів.

Сільськогосподарський землеустрій є управлінською (організаторською) юридично закріпленою основою для проведення усіх запланованих заходів з консолідації земель сільськогосподарського призначення, який за допомогою проектування та створення відповідної земельнопрорядної документації поєднує в єдиний виробничий процес формування сільськогосподарського землеволодіння/землекористування, організацію використання та охорону земель.

При проведенні консолідації земель сільськогосподарського призначення, здійснення землеустрою щодо формування земельних ділянок дозволяє вирішувати правові питання щодо використання земель у відповідності до прийнятих проектних рішень сільськогосподарського землеустрою. Отже, землеустрій щодо формування земельних ділянок відповідає за правову, а сільськогос-

подарський землеустрій за технічну складову консолідації земель. За відсутності однієї з цих складових частин проведення консолідації земель стає неможливим.

У нас не виникає сумнівів стосовно того, що консолідація земель сільськогосподарського призначення повинна проводитися лише на основі заходів з землеустрою та повинна бути включеною до документації із землеустрою. Тим паче, що всі заходи із землеустрою, які існують у нашій країні та закріплені Законом України "Про землеустрій", у повній мірі відповідають меті та завданням консолідації земель сільськогосподарського призначення незалежно від методу її реалізації — добровільного та/або примусового.

Але на сьогодні українське законодавство не дає чіткої відповіді на питання, коли заходи із землеустрою можуть бути виконані шляхом добровільного стимулювання землевласників і землекористувачів, а коли — примусово. Тим часом потреба у таких заходах існує. Нерозумно не визнавати, що з року в рік від ерозії втрачаються мільйони тонн ґрунту, а зростаючі масштаби ерозії, виснаження і деградації ґрунтів, катастрофічний стан меліоративних систем і водозабезпечення дійшли свого апогею. Зараз земельно-орендні відносини не сприяють впровадженню заходів з попередження розвитку вищенаведених процесів. За типовим договором оренди, орендар не повинен погіршувати якість ґрунту, але на сьогодні однозначним чином не передбачено механізму відповідальності за заподіяну шкоду. На нашу думку, ефективно боротися з негативними наслідками ведення сільського господарства та запроваджувати заходи з охорони земель можна лише шляхом здійснення примусового землеустрою через запровадження механізму комплексної консолідації земель сільськогосподарського призначення.

У залежності від цілей та завдань консолідації земель сільськогосподарського призначення замовниками розроблення проекту землеустрою щодо консолідації земель сільськогосподарського призначення можуть бути: власники та/або землекористувачі земельних ділянок, що консолідуються; органи державної влади, місцевого самоврядування й органи виконавчої у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин та Державного земельного кадастру. Таким чином, проекти землеустрою щодо консолідації земель, що ініціюються землевласниками та землекористувачами, повинні проводитися за абсолютною їх згодою, оскільки основним завданням консолідації є вирішення проблем приватного (індивідуального) характеру щодо покращення умов ведення сільськогосподарського виробництва. Проекти землеустрою щодо консолідації земель, ініціатором яких виступатимуть представники держави, здійснюються в примусовій формі, оскільки передбачають захист суспільних інтересів (реа-

лізація заходів щодо охорони навколишнього середовища та природних ресурсів, будівництво сільських доріг, створенням об'єктів соціальної інфраструктури тощо). Звісно, що під час реалізації проектів з консолідації земель сільськогосподарського призначення можуть виникати ситуації, коли приватний і державний сектори будуть разом зацікавленими в ініціюванні проектів. Тому, може виникнути необхідність у встановленні вимог щодо досягнення мінімального порогу згоди учасників консолідації земель для ініціювання проекту.

Проекти землеустрою щодо примусової консолідації земель сільськогосподарського призначення, на відміну від добровільної консолідації, передбачають проведення великої кількості кадастрових і землепорядних обстежувальних, вишукувальних, топографо-геодезичних, картографічних, проектних, проектно-вишукувальних робіт з організації території, що консолідується. Звісно, що для реалізації такого проекту знадобиться великий проміжок часу та значні фінансові затрати.

## ВИСНОВКИ

Законодавчо закріплені правові та організаційні основи діяльності у сфері землеустрою дозволяють з впевненістю зазначити наявність необхідних землепорядних заходів щодо проведення консолідації земель сільськогосподарського призначення. Землеустрій виступає основним і єдиним механізмом реалізації консолідації земель. Але з метою забезпечення механізму її проведення у майбутньому, вважаємо за необхідне в Законі України "Про землеустрій" передбачити положення щодо введення нового виду землепорядної документації — проекту землеустрою щодо перерозподілу земельних ділянок, який складатиметься при перерозподілі декількох суміжних земельних ділянок у разі формування нових суміжних земельних ділянок.

Потребує врегулювання на законодавчому рівні можливість перерозподілу та об'єднання земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що мають різне цільове призначення (для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, для ведення фермерського господарства, для ведення особистого селянського господарства тощо) та різну форму власності.

Зважаючи на те, що консолідація земель сільськогосподарського призначення — це сукупність заходів з землеустрою щодо формування земельних ділянок і сільськогосподарського землеустрою, потрібно розробити державні стандарти, норми та правила щодо розробки проектів землеустрою щодо консолідації земель.

З метою регулювання земельних відносин щодо консолідації земель сільськогосподарсько-

го призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва необхідно прийняти спеціальний закон, який би визначав умови, порядок, методичні підходи та відповідальність зацікавлених сторін щодо її проведення. Саме цим питанням нами буде приділена увага у наступних дослідженнях.

Література:

1. Кілочко В.М. Земельна реформа і необхідність консолідації земель у сільському господарстві / В.М. Кілочко // Землеустрій і кадастр. — 2009. — № 2. — С. 18—20.
2. Мартин А., Краснолуцький О. Консолідація земель сільськогосподарського призначення та правові механізми її здійснення в Україні / А. Мартин, О. Краснолуцький. // Землевпорядний вісник. — 2011. — № 5. — С. 16—21.
3. Мартин А.Г. Проблеми орендних відносин у сільськогосподарському землекористуванні [Електронний ресурс] / А.Г. Мартин. — Режим доступу: <http://zsu.org.ua/andrij-martin/99-2011-10-04-14-34-10>
4. Ткачук Л.В. Консолідація земель: ефективне використання та охорона в умовах трансформації земельних відносин / Л.В. Ткачук. — Львів: Вид-во Львівського НАУ, 2009. — 249 с.
5. Третяк А. Основні напрями змін та удосконалення державної земельної політики в Україні [Електронний ресурс] / А. Третяк. — Режим доступу: [http://www.razumkov.org.ua/ukr/files/category\\_journal/NSD107\\_ukr\\_6.pdf](http://www.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD107_ukr_6.pdf)
6. Шворак А.М. Консолідація земель сільськогосподарського призначення: дис. д. е. н.: 08.00.06 / А.М. Шворак. — К., 2016. — 438 с.
7. van Dijk T. Dealing with Central European Land Fragmentation: Ph.D. Thesis / Terry van Dijk. — The Netherlands: Uitgeverij Eburon, 2003. — 219 p.
8. Thomas J. Attempt on Systematization of Land Consolidation Approaches in Europe / J. Thomas // Zeitschrift fur Geodaesie, Geoinformation und Landmanagement. — 2006. — № 3. — С. 156—161.
9. Hartvigsen M. Land Reform and Land Consolidation in Central and Eastern Europe after 1989: Experiences and Perspectives: Ph.D. Thesis / Morten Hartvigsen. — Aalborg: Aalborg University, 2015. — 449 p.
10. Попов А. Наукові підходи щодо визначення поняття консолідації земель сільськогосподарського призначення / А. Попов // Землевпорядний вісник. — 2016. — № 3. — С. 31—35.
11. Земельний кодекс України (із змінами від 18.02.2016 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
12. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV (із змінами від 08.12.2015 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/858-15>

References:

1. Kilochko, V. M. (2009), Zemelna reforma i neobkhidnist konsolidatsii zemel u silskomu hospodarstvi [Land reform and the need for land consolidation in agriculture]. Zemleustrii i kadastr [Land Management and Cadastre], 2, 18—20 [in Ukrainian].
  2. Martyn, A. Krasnolutskyi, O. (2011), Konso-lidatsiia zemel silskohospodarskoho pryznachennia ta pravovi mekhanizmy yii zdiisnennia v Ukraini [Agricultural Land Consolidation and the Legal Mechanisms of Its Implementation in Ukraine]. Zemlevporiadnyi visnyk [Land Management Journal], 5, 16—21 [in Ukrainian].
  3. Martyn, A.G. (2011), The problems of lease relations in agricultural land use [Online], available at: <http://zsu.org.ua/andrij-martin/99-2011-10-04-14-34-10> [in Ukrainian].
  4. Tkachuk, L. V. (2009), Konsolidatsiia zemel: efektyvne vykorystannia ta okhrona v umovakh transformatsii zemelnykh vidnosyn [Land Consolidation: Efficient Use and Security in Terms of Transformation of Land Relations]. Lviv: Lviv National Agrarian University [in Ukrainian].
  5. Tretiak, A. (2009), The main directions of change and improvement of the state land policy in Ukraine [Online], available at: [http://www.razumkov.org.ua/ukr/files/category\\_journal/NSD107\\_ukr\\_6.pdf](http://www.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD107_ukr_6.pdf) [in Ukrainian].
  6. Shvorak, A. M. (2016), Konsolidatsiia zemel silskohospodarskoho pryznachennia [Agricultural Land Consolidation] (Doctoral dissertation), National University of Life Science and Environmental Sciences of Ukraine [Online], available at: <http://nubip.edu.ua> [in Ukrainian].
  7. van Dijk, T. (2003), Dealing with Central European Land Fragmentation. The Netherlands: Uitgeverij Eburon [in English].
  8. Thomas, J. (2006), Attempt on Systematization of Land Consolidation Approaches in Europe. Zeitschrift fur Geodaesie, Geoinformation und Landmanagement, 3, 156—161 [in English].
  9. Hartvigsen, M. (2015), Land Reform and Land Consolidation in Central and Eastern Europe after 1989: Experiences and Perspectives (Doctoral dissertation), Aalborg University [Online], available at: <https://www.academia.edu> [in English].
  10. Popov, A. (2016), Naukovi pidkhody schodo vyznachennia poniattia konsolidatsii zemel' sil's'kohospodars'koho pryznachennia [The Scientific Approaches to Definition of the Agricultural Land Consolidation]. Zemlevporiadnyi visnyk [Land Management Journal], 3, 31—35 [in Ukrainian].
  11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Land Code of Ukraine, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (Accessed 16 May 2016) [in Ukrainian].
  12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On Land Management", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/858-15> (Accessed 16 May 2016) [in Ukrainian].
- Стаття надійшла до редакції 17.05.2016 р.