

РОЗДІЛ 6. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.68.17>
УДК 332.364

РОЗВИТОК НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ЩОДО ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗЕМЛЕУСТРОЮ

Грещук Г.І.,

*доцент, доктор економічних наук
в.о. професора кафедри права*

Львівського національного аграрного університету

ORCID 0000-0001-5629-8828

Halyna.Hreshchuk@gmail.com

Грещук Г. І. Розвиток нормативно-правової бази щодо правового забезпечення землеустрою.

Станом на сьогодні в Україні наявна недосконала законодавча база, яка потребує вдосконалення, шляхом внесення змін до існуючих законодавчих актів та прийняття нових актів. За складних суспільно-політичних умов, наявності великої кількості поглядів на шляхи реформування земельних відносин, таке законодавство в короткі терміни створити не можна. Тому, необхідно провести ґрунтовну роботу із вдосконалення уже існуючих норм земельного законодавства та прийняти відповідні законопроекти, вказані далі.

Основними законодавчими актами, за допомогою яких здійснюють правове регулювання землеустрою є такі: Конституція України, Земельний кодекс України, Кодексу України про надра, Лісовий кодекс України, Водний кодекс України, Закони «Про землеустрій», «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність», «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)», «Про охорону земель», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про розмежування земель державної та комунальної власності», «Про Державний земельний кадастр», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про пестициди і агрохімікати», «Про стандартизацію» тощо.

Для здійснення належного правового регулювання землеустрою необхідно внести зміни до таких законодавчих актів: Законів України «Про охорону земель», Закону України «Про оренду землі». Також, необхідно прийняти такі проекти: Закон України «Про зонування земель», Закон України «Про державну інвентаризацію земель», Закон України «Про державну інвентаризацію земель», Закон України «Про моніторинг земель», Закон України «Про державну агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення».

Доцільно утворити Державну службу охорони ґрунтів – урядовий орган державного управління. Для забезпечення нормального функціонування зазначеної служби слід внести зміни до Земельного кодексу України, Законів України «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про оцінку земель».

Ключові слова: земля, землеустрій, земельне законодавство, охорона земель, правове регулювання.

Hreshchuk H. Development of the regulatory framework for legal support of land organization.

Nowadays, the legislative base of Ukraine is far from being perfect and needs improvement by introducing amendments to the current legislative acts and adoption of new ones. In the complicated social and political conditions, and considering a great variety of ideas concerning land relations reforming, such legislation cannot be created within a short time. Therefore, it is necessary to conduct a sufficient work on improvement of the current norms of land legislation and to adopt the corresponding bill drafts, hereafter described.

The main legislative acts of the legal regulation of land organization include the Constitution of Ukraine, the Land Code of Ukraine, the Code of Ukraine on Bowels, the Forest Code of Ukraine, the Water Code of Ukraine, the Laws of Ukraine «On Land Organization», «On Topographic-Geodesic, and Cartographic Activities», «On the Procedure of Allocation of Land Plots in kind (in Places) to the Owners of Land Plots (Shares) (Portions (Pay))», «On Land Protection», «On Environmental Protection», «On Delimitation of Lands of State and Communal Property», «On the State Land Cadaster», «On the State Control for Land Use and Protection», «On Pesticides and Agrochemicals», «On Standardization», etc.

To run the appropriate legal regulation of land organization, it is necessary to introduce some changes to such legislative acts as the Law of Ukraine «On Land Protection», the Law of Ukraine «On Land Lease», as well as to adopt such projects as the Law of Ukraine «On Land Zoning», the Law of Ukraine «On the State Inventory of Lands», the Law of Ukraine «On Land Monitoring», the Law of Ukraine «On the State Agrochemical Certification of Agricultural Lands».

It is reasonable to establish a State Service of Soil Protection, i.e. a governmental body of state administration. To provide for the appropriate performance of the mentioned service, it is expedient to introduce changes to the Land Code of Ukraine, the Laws of Ukraine «On Land Protection», «On the State Control for Land Use and Protection», «On Land Valuation».

Key words: land, land organization, legislation, land protection, legal regulation.

Постановка проблеми. Із проголошенням з 15 березня 1991 року всіх земель України об'єктом земельної реформи та формуванням багатокладної економіки закономірно і об'єктивно виникла необхідність у принципово новому земельному законодавстві, орієнтованому на ринкові відносини. Цілком зрозуміло, що за складних суспільно-політичних умов, наявності великої кількості поглядів на шляхи реформування земельних відносин, таке законодавство в короткі терміни створити не можна. Воно продовжує розвиватися і вдосконалюватися з розвитком виробничих відносин та суспільної думки. Організаційно-технічним втіленням положень земельного законодавства на практиці виступає землевпорядний механізм, який, на наш погляд, в силу різних причин, дещо відстає від законодавчої бази.

Стан опрацювання. Вказану проблематику досліджували велика кількість вчених, зокрема Баран О.Р., Белінська С.М., Гетьман А.П., Гнаткович Д.І., Гнаткович О.Д., Горлачук В.В., Грещук Г.І., Лавейкін М. І., Ришкова Л.В., Статівка А.М., Федіна А. А., Хайнус Д. Д., Шульга М.В. та інші. Проте щоразу виникають нові завдання щодо правового забезпечення землеустрою із новою проблематикою, яку потрібно вирішувати та вдосконалювати відповідним чином законодавство.

Метою статті є обґрунтування нормативно-правової бази щодо землеустрою станом на сьогодні та надання пропозицій для її удосконалення, шляхом внесення змін до існуючих законодавчих актів та прийняття нових актів.

Виклад основного матеріалу. Питанням вдосконалення земельного законодавства в контексті землеустрою, присвячені праці [1, 2] та ін. У той же час багато питань правового забезпечення землеустрою вимагають подальшого аналізу, осмислення та розвитку, особливо в частині підзаконних актів.

Землеустрій як земельний лад держави формується під впливом багатьох об'єктивних та суб'єктивних чинників. Основними з них у кожній державі є: політична спрямованість, економічні пріоритети, природно-географічні особливості, соціальні досягнення, національна самобутність та традиції, освітньо-культурний рівень населення, науково-технічні досягнення та можливості. В Україні, земельне законодавство України перебуває в стадії розбудови, вдосконалення, а окремі закони ще не прийняті взагалі. Узагальнено згадані чинники у відношенні до землеустрою проявляються через систему земельного законодавства України [3].

Розглянемо ситуацію з законодавчим забезпеченням землеустрою детальніше. Найвищою юридичною силою серед законодавства нашої держави наділена Конституція України [4], яка має пряму дію. Важливою нормою Конституції, з якої необхідно безумовно виходити при землеустрої, є забезпечення екологічної безпеки, підтримання екологічної рівноваги на території України та подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.

Наступним за юридичною силою після Конституції законодавчим документом, що регулює земельні відносини є ЗКУ. Слід зазначити, що за період від початку земельної реформи, ЗКУ зазнавав суттєвих реформувальних змін і доповнень [5, 6, 7].

Із ЗКУ тісно переплітаються положення Кодексу України про надра, Лісового та Водного кодексів України [8, 9, 10], які посилаються на нього чи доповнюють його в питаннях, пов'язаних із землеустроєм. Відповідно до Лісового кодексу, зміна цільового призначення земельних лісових ділянок, з метою їх використання в цілях, не пов'язаних з веденням лісового господарства, провадиться органами виконавчої влади або орга-

нами місцевого самоврядування, які приймають рішення про передачу цих земельних ділянок у власність або надання у постійне користування відповідно до ЗКУ, тобто з розробкою проекту землеустрою. Водний кодекс суттєво розвиває положення ЗКУ щодо землеустрою в частині користування землями водного фонду: встановлення водоохоронних зон, прибережних захисних смуг, зон санітарної охорони, обмежень господарської діяльності в прибережних захисних смугах.

Найважливішими Законами України, що регулюють землеустрій, на наш погляд, є Закони «Про землеустрій», «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність», «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)», «Про охорону земель», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про розмежування земель державної та комунальної власності», «Про Державний земельний кадастр» [11, 12, 13, 14, 15, 16, 17].

У Законі України «Про землеустрій» встановлено, що землеустрій проводиться на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. На загальнодержавному та регіональному рівнях визначається державний кордон України, розробляються програми використання та охорони земель, схеми землеустрою, проекти щодо встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень, територій природно-заповідного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

А. А. Федіна, Д. Д. Хайнус зазначають, що завданнями, для яких землеустрій був створений є забезпечення раціонального використання та охорони земельних ресурсів [18, с.56].

Закон України [12] є основою для виконання топографо-геодезичних і вишукувальних робіт, розробки графічної частини схем та проектів землеустрою.

На жаль, зміст охоронних норм Земельного кодексу не передбачає положень з охорони здоров'я людини через забезпечення належної охорони ґрунтів та вимог вирощування на них екологічно чистої сільськогосподарської продукції, що є досить важливим питанням на сучасному етапі.

Землеохоронні положення є складовою багатьох Законів України. Так, ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [19] та ст. 2 Закону України «Про охорону земель» [20] визначають всі землі в межах території України об'єктом особливої охорони держави.

Правові, економічні та соціальні основи організації здійснення державного контролю за раціональним використанням та охороною земельних ресурсів містить Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» прийнятий 19.06.2003 р. [21]

Питання екологічної безпеки земельних ресурсів також містить Закон України «Про пестициди і агрохімікати», прийнятий 02.03.1995 року. Він регулює правові відносини, пов'язані з державною реєстрацією, виробництвом, закупівлею, транспортуванням, зберіганням, реалізацією та безпечним для здоров'я людини і навколишнього природного середовища застосуванням пестицидів і агрохімікатів, визначає права і обов'язки підприємств, установ, організацій та громадян у цій сфері [22].

Велике значення у галузі земельних відносин має Закон України «Про плату за землю» [23], яким визначено розміри та порядок плати за використання земельних ресурсів, а також напрями використання коштів, що надходять від плати за землю, відповідальність платників та контроль за правильністю обчислення і сплатою земельного податку.

Важливою складовою охорони земель і їх раціонального використання є стандартизація і нормування. Правове регулювання стандартизації в Україні здійснюється відповідно до Закону України «Про стандартизацію» від 17.15.2001 р. Основна мета стандартизації і нормування – забезпечити повноцінне функціонування ґрунтів, їх продуктивні й екологічні якості.

Недостатньо реалізується одне з головних завдань земельної реформи – раціональне використання та охорона земель. В Україні залишається найвищою у світі розораність сільськогосподарських угідь. Роботи щодо раціонального землекористування та охорони проводяться досить повільно і як результат – деградація ґрунтового покриву деяких територій досягла критичного стану. Складною і багатогранною проблемою сучасності є проблема відтворення родючості ґрунтів, яка має регулюватися не тільки відповідними нормативно-правовими актами, а й спеціальними програмами як державного, так і регіонального рівня. Перший крок у напрямку законодавчого вирішення проблеми охорони родючості ґрунтів було зроблено у 1995 році, коли Верховна Рада України прийняла Закон України «Про пестициди і агрохімікати» [22]. Статтею 12 цього Закону передбачено проведення агрохімічного обстеження ґрунтів, видачу агрохімічного паспорту земельної ділянки. На жаль, в Україні спостерігається стала тенденція до зниження рівня родючості ґрунтів і проблема його відтворення залишається актуальною, особливо в ринкових умовах господарювання. Для вирішення проблеми відтворення родючості ґрунтів Закон України «Про охорону земель» повинен бути доповнений нормативами оптимального співвідношення культур у сівозмінах, розрахованих для різних ґрунто-кліматичних зон.

Статтею 19 Закону України «Про оренду землі» передбачено, що при передачі в оренду сільськогосподарських угідь для ведення товарного сільськогосподарського виробництва строк дії договору оренди земельних ділянок визначається з урахуванням періоду ротації основної сівозміни згідно з проектами землеустрою. Але Закон України «Про оренду землі» не передбачає контролю за поверненням орендованих земельних ділянок в належному стані після закінчення терміну їх оренди, що актуально в умовах реформування земельних відносин, коли власниками землі стають юридичні і фізичні особи з недостатнім рівнем агрономічних та агрохімічних знань, яким байдужа не тільки якість землі, а й її подальша доля.

Важливим питанням щодо запровадження ефективної системи раціонального сільськогосподарського землекористування є формування оптимальних розмірів землекористування. Для цього необхідно здійснити розробку, затвердження та забезпечити реалізацію на практиці науково-технічної програми із землеустрою сільських територій та сільськогосподарських землекористувань, яка має включати механізм інвентаризації земельної власності на селі, зонування земель сільських територій за доцільністю їх використання та інвестиційною привабливістю, еколого-економічне обґрунтування організації сівозмін з урахуванням ринкової кон'юнктури, організацію землеохоронних заходів тощо. Для реалізації зазначених завдань актуальним питанням залишається прийняття проектів Законів України «Про зонування земель» та «Про державну інвентаризацію земель».

Як відомо, дані державної інвентаризації земель є основою для створення інформаційної бази ведення державного земельного кадастру, регулювання земельних відносин, раціонального використання і охорони земельних ресурсів тощо. Тому, прийняття Закону України «Про державну інвентаризацію земель» буде мати велике значення у розв'язанні проблем пов'язаних з раціональним використанням земель сільськогосподарського призначення та їх охорони.

Невирішеним питанням залишається моніторинг земельних ресурсів, який відіграє досить важливе значення у раціональному та екобезпечному землекористуванні, збереженні та відтворенні родючості сільськогосподарських угідь, а також упередженні подальшої деградації земель.

Важливим кроком у вирішенні окресленої проблеми має стати прийняття Закону України «Про моніторинг земель», відповідно до якого основною метою моніторингу є інформаційне забезпечення екологічно сталого землеволодіння і землекористування. Закон повинен чітко встановити принципи моніторингу: законності, безперервності, оперативності, об'єктивності, єдності та економічності. Крім того, саме на законодавчому рівні слід чітко встановити показники, що контролюються при моніторингу земель. М.І. Лавейкін визначає такі показники: структура земельних угідь; зміна структури ґрунтового покриву, обумовлена антропогенними причинами (еродованість, заболочення, солонцюватість, засолення, окислення тощо); зміна земель під впливом меліорацій; трансформація земельних ресурсів, які вилучаються для несільськогосподарських цілей; контроль за дотриманням рекомендованого використання угідь та технологією вирощування сільськогосподарських культур; контроль освоєння рекомендованих заходів охорони ґрунтів [24].

Актуальним питанням сьогодення є прийняття Закону України «Про державну агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення». Проект Закону України «Про державну агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення» знаходиться на розгляді у Верховній Раді. Прийняття цього закону дозволить покращити реалізацію державної політики з раціонального використання та охорони сільськогосподарських угідь, проведення їх державної агрохімічної паспортизації та сертифікації, що сприятиме забезпеченню продовольчої безпеки. Крім того, результати державної агрохімічної паспортизації доповнять дані державного земельного кадастру щодо бонітування ґрунтів та дадуть можливість проведення на його основі економічної, нормативної та експертної грошової оцінки земель. Така інформація може використовуватись при проведенні економічного стимулювання заходів щодо підвищення родючості ґрунтів та застосування ґрунтозахисних технологій. Крім того цей закон передбачає видачу власнику землі документа (сертифіката) державного зразка, який дасть змогу належним чином підтвердити якість вирощеної продукції та визначити умови ведення органічного виробництва, а також для виготовлення продукції дієтичного і дитячого харчування.

Потребує нагального вирішення питання вдосконалення державного контролю за використанням та охороною ґрунтів. Службами, які на сьогодні досліджують якісний стан ґрунтів, є «Центр держродючість» та мережа регіональних центрів «Облдержродючість». Водночас, вони не мають і не можуть мати повноважень щодо державного контролю у цій сфері. Наразі державі потрібна ще одна розгалужена структура, наділена правами та спроможна здійснювати технологічний контроль за раціональним використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення. Як прототип доцільно використати досвід США [25], де вже майже 70 років діє Служба охорони ґрунтів, яка здійснює всі роботи з вивчення, використання, охорони й управління земельними ресурсами. Служба володіє картографічною та аналітичною інформацією про стан

земельних ресурсів країни, постійно її оновлює, визначає пріоритетні проблемні питання, формує пропозиції конгресу щодо бюджетного фінансування заходів з охорони ґрунтів і ґрунтоохоронних законодавчих актів.

Враховуючи позитивний зарубіжний досвід у цій сфері, доцільно утворити Державну службу охорони ґрунтів – урядовий орган державного управління. Для забезпечення нормального функціонування зазначеної служби слід внести зміни до Земельного кодексу України, Законів України «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про оцінку земель».

Висновки. Отже, існує велика кількість законодавчих актів, які регулюють питання раціонального використання земельних ресурсів та їх охорони. Найбільш відчутною є відсутність досконалої системи нормативно-правових документів, які б реально регламентували науково обґрунтоване, екологічно і економічно допустиме використання земель в умовах наявності дрібних землевласників та землекористувачів. Основними законодавчими актами, за допомогою яких здійснюють правове регулювання землеустрою є такі: Конституція України, Земельний кодекс України, Кодексу України про надра, Лісовий кодекс України, Водний кодекс України, Закони «Про землеустрій», «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність», «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)», «Про охорону земель», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про розмежування земель державної та комунальної власності», «Про Державний земельний кадастр», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про пестициди і агрохімікати», Закону України «Про стандартизацію» тощо.

Для здійснення належного правового регулювання землеустрою необхідно внести зміни до таких законодавчих актів: Законів України «Про охорону земель», Закону України «Про оренду землі». Також, необхідно прийняти такі проекти: Закон України «Про зонування земель», Закон України «Про державну інвентаризацію земель», Закон України «Про державну інвентаризацію земель», Закон України «Про моніторинг земель», Закон України «Про державну агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення».

Доцільно утворити Державну службу охорони ґрунтів – урядовий орган державного управління. Для забезпечення нормального функціонування зазначеної служби слід внести зміни до Земельного кодексу України, Законів України «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про оцінку земель».

Список використаних джерел:

1. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія. К.: Логос, 2011. 688 с.
2. Ришкова Л.В. Правове регулювання охорони особливо цінних земель в умовах розвитку ринку земель. *Часопис Київського університету права*. 2013/3. С. 243–249.
3. Ким Л.В., Назарова А.А. Прогнозирование и планирование использования земельных ресурсов: учебное пособие. Хабаровск: И-во ТГУ, 2017. 152 с.
4. Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 год) / Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк, 1993. 520 с.
5. Грещук Г.І. Землепорядні роботи в системі сталого розвитку сільських територій // Ефективне функціонування екологічно стабільних територій у контексті стратегії стійкого розвитку: агроекологічний, соціальний та економічний аспекти: матеріали І Всеукр. наук.-практ. конф. (Полтава, 28 грудня 2016 р.). 2016. Полтава: ПДАА, 2016. С. 8–10.
6. Грещук Г.І., Ступень Р.М. Роль землеустрою в забезпеченні сталого використання сільськогосподарських земель // Забезпечення сталого економічного розвитку країни: проблеми, можливості та перспективи: збірник матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 2 червня 2018 р.). К.: ГО «Київський економічний науковий центр», 2018. С. 91–93.
7. Гусев В.Н. Экономические основы инвестиционного землеустроительного проектирования: дис. канд. экон. наук специальность 08.00.05 Экономика и упр. нар. хоз-вом. М.: Гос. ун-т по землеустройству, 2007. 186 с.
8. Довідник із землеустрою / за ред. Л.Я. Новаковського. 4-те вид., перероб. і доп. К.: Аграр. наука, 2015. 492 с.
9. Євсюков Т.О. Класифікація та екобезпечне використання особливо цінних земель: монографія. Київ-Львів: Ліга-Прес, 2015. 452 с.
10. Бусуйок Д. Управлінські та сервісні правовідносини в земельному праві України: монографія. К.: Ніка-Центр, 2017. 352 с.
11. Грещук Г.І. Інформаційне забезпечення землепорядкування у сільському господарстві. *Збалансоване природокористування*. 2018. № 3. С. 133–140.

12. Грещук Г.І. Сутність землеустрою та землевпорядкування: концептуальний підхід. *АгроСвіт*. 2016. № 23. С. 24–27
13. Грещук Г.І. Розвиток системи планування сталого використання та охорони сільськогосподарських земель. *АгроСвіт*. 2018. № 24. С. 23–30.
14. Грещук Г.І. Організаційно-економічні інструменти управління землями сільськогосподарського призначення // Сучасні тенденції в економіці та управлінні: III міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 17 березня 2018 р.). Запоріжжя: ГО «СІЕУ», 2018. С. 44–46.
15. Грещук Г.І. Особливості землевпорядного забезпечення кадастрової діяльності // Збалансоване природокористування. 2016. № 4. С. 142–147.
16. Грещук Г.І. Роль планування в управлінні землями сільськогосподарського призначення // *Економічний дискурс*. 2018. № 2. С. 92–101.
17. Грещук Г.І. Землеустрій як еколого-економічний інструмент забезпечення сталого розвитку // *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки*. 2016. Вип. 21. Ч. 2. С. 141–144.
18. Федіна А. А., Хайнус Д. Д. Геодезія і землеустрій: стан та перспективи розвитку. *Перспективи та напрями збалансованого розвитку територій: збірник тез I Всеукраїнської студентської науково-практичної конференції*, (Дубляни, 2019). 2019. С.56-58
19. Гнаткович Д.І. Організація і планування робіт по землевпорядкуванню: монографія. Львів: Світ, 1992. 216 с.
20. Гетьман А.П., Шульга М.В., Статівка А.М. та ін. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення: монографія / за ред. А.П. Гетьмана та В.Ю. Уркевича. Х.: Право, 2012. 448 с.
21. Гавриш Н.С. Використання, відтворення та охорона ґрунтів в Україні: теоретико-правові аспекти: монографія. Одеса: Юрид. пра, 2016. 398 с.
22. Гнаткович О.Д. Земельні відносини у сільськогосподарському підприємстві: теорія, методологія, практика: монографія. Львів, 2012. 465 с.
23. Горлачук В.В., Белінська С.М. Інститут землеустрою як інструмент організації раціонального використання і охорони земель сільськогосподарських підприємств. *Бізнес-навігатор*. 2015. № 1. С. 157–168.
24. Великий тлумачний словник української мови / Ред. В.Т. Бусел. Т. 8. К.: Перун, 2005. 1728 с.
25. Баран О.Р. Організаційно-економічні особливості організації території сільськогосподарських підприємств на агроландшафтній основі. *АгроСвіт*. 2018. № 21. С. 72–78.