



DOI 10.37491/UNZ.97.1
УДК 332.2.021.8



Богдан ДЕРЕВ'ЯНКО¹,
Ольга ТУРКОТ²

КОНСОЛІДАЦІЯ ЗЕМЕЛЬ: ПОЗИТИВНІ І СУПЕРЕЧЛИВІ МОМЕНТИ ЗАКОНОПРОЄКТУВАННЯ

Метою статті є дослідження нормативних і практичних аспектів удосконалення процесів використання земель сільськогосподарського призначення, визначених у проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підтримки сільського господарства через консолідацію земель» (далі — Законопроект), надання оцінки і визначення ступеня потенційної ефективності положенням Законопроекту. Методи дослідження. Серед них найбільш ефективним є застосування методів аналізу, порівняння, абстракції, історично-правового методу, системно-структурного, прогностичного методів та інших. Результати. Наукова новизна полягає у моделюванні відносин між учасниками процедури консолідації земель сільськогосподарського призначення після прийняття Законопроекту, наданні оцінки і визначенні ступеня потенційної ефективності його положенням. Серед іншого на основі аналізу нормативних і практичних аспектів удосконалення процесів використання земель сільськогосподарського призначення, визначених Законопроектом,

¹ доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник відділу міжнародного приватного права, Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака Національної академії правових наук України (м. Київ), del15033000@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-7408-8285>.

² кандидатка юридичних наук, доцентка, доцентка кафедри права, Львівський національний університет природокористування (м. Дубляни), o.turkot8@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-4505-3096>.



зроблено висновок, що в цілому аналізований Законопроект у випадку його прийняття як мінімум сприятиме зниженню кількості проблем господарювання в агропромисловому секторі України, зокрема таких, як: «черезсмужжя», «далекоземелля», оптимізації використання ресурсів та ін. Вказано на те, що суперечливі моменти пропонованого Законопроекту не заперечують повною мірою можливість набуття чинності аналізованими нормами, а лише вказують на потребу в активізації боротьби із негативними виявами, зокрема корупційними. Зазначено, що прийняття Законопроекту сприятиме збільшенню сільськогосподарських виробників та розвитку великого бізнесу в агропромисловому комплексі України, що матиме одночасно позитивні й негативні наслідки. Для посилення перших і послаблення других потрібне перманентне вживання заходів ефективного державного регулювання відносин у сфері сільськогосподарського виробництва. Підсумком статті є надання позитивної оцінки та визначення достатнім ступеня потенційної ефективності положень Законопроекту, що в комплексі із врахуванням висловлених зауважень і пропозицій на стадії обговорення і прийняття Законопроекту та на стадії функціонування прийнятого Закону має дозволити більш ефективно реалізувати мету його прийняття і досягти його результатів.

Ключові слова: земля, консолідації земель, Земельний кодекс України, агропромисловий комплекс, фермерське господарство, господарська діяльність, земельна ділянка, «черезсмужжя», «далекоземелля», право власності, державне регулювання, землеустрій.

Вступ. У ст. 13 Конституції України слово «земля» поставлено на перше місце: «Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу» [1]. Земля є основним засобом виробництва в агропромисловому комплексі. Без використання земельних ресурсів господарювання в агропромисловому комплексі неможливе.

До відновлення Україною своєї незалежності у 1991 році майже 70 років основним і єдиним власником земель сільськогосподарського призначення була держава. Після відновлення незалежності Україною землі сільськогосподарського призначення були розпайовані, а земельні паї розподілені між колишніми працівниками колгоспів і радгоспів. Нещодавно власники земельних паїв стали власниками ділянок земель сільськогосподарського призначення. Проте після цього проблем у землекористуванні та виготовленні сільськогосподарської продукції і правовому забезпеченні цих процесів менше не стає.

Огляд джерел. Дослідження різноманітних аспектів правового забезпечення відносин в агропромисловому комплексі, зокрема і відносин із



користування землями сільськогосподарського призначення, проводилися значною кількістю українських вчених. Серед них можна назвати таких дослідників, як: В. І. Андрейцев [2; 3], О. М. Батигіна [4], Н. В. Ільків [5; 6], І. І. Каракаш [7], Т. О. Коваленко [8], І. О. Костяшкін [9], М. В. Краснова [10], П. Ф. Кулинич [11; 12], В. В. Луць [13; 14], В. В. Носік [15; 16], Д. В. Санніков [17; 18], Д. А. Селіхов [19], В. І. Семчик [20], Н. І. Титова [21], В. Ю. Уркевич [22], М. В. Шульга [23] та ін. Попередньо авторами цього дослідження надано загальну характеристику діям «рейдерів» під час посягань на врожай сільськогосподарських виробників, визначено основні види таких дій, стисло схарактеризовано способи, спрямовані на їх унеможливлення [24]. Проте наявність значної кількості робіт українських дослідників кардинально не зменшує значну кількість проблем у сфері землекористування в Україні. Після розпаювання земель сільськогосподарського призначення та наділення земельними паями мільйонів громадян України з'явилися проблеми в господарюванні у багатьох власників та користувачів земельних паїв, а зараз — земельних ділянок. Серед найбільш поширених із таких проблем є черезсмужжя, тобто належність різним власникам довгих вузьких земельних ділянок, часто без прямого виходу до зручної дороги; далекоземелля, тобто наявності в одного власника двох або більше земельних ділянок, що розташовані на певній, а часто значній відстані одна від іншої; незручне і віддалене розташування одних від інших земельних ділянок членів однієї сім'ї, яка здійснює фермерське господарство, та ін. З метою подолання цих та інших проблем Міністерством аграрної політики та продовольства України пропонується механізм консолідації земель, описаний у проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підтримки сільського господарства через консолідацію земель» (далі у тексті статті — Законопроект), покликаному подолати або применшити названі вище проблеми [25].

Методи дослідження. Сформулювати і досягти цілі статті можливо за допомогою застосування різноманітних відомих методів наукового пізнання. Серед них найбільш ефективним видається застосування методів аналізу, порівняння, абстракції, історично-правового методу, системно-структурного, прогностичного методів та інших.

Метою статті є дослідження нормативних і практичних аспектів удосконалення процесів використання земель сільськогосподарського призначення, визначених Законопроектом, надання оцінки і визначення ступеня потенційної ефективності положень Законопроекту.

1. Формування окремих засад механізму правового забезпечення консолідації земель в Україні.

Консолідація земель в Україні повинна проходити на основі нормативної бази, яку до сьогодні остаточно не сформовано. У свою чергу, процес формування такої бази має бути не хаотичним, а в рамках певного механізму.



Зазвичай під механізмом у суспільних і гуманітарних науках розуміється складна конструкція із багатьох взаємопов'язаних складових, яка перебуває у взаємозв'язку в певному процесі або русі у напрямку досягнення певної мети. Тому якщо поставити за мету правове забезпечення консолідації земель в Україні, то складовими механізму, очевидно, будуть методи, а частіше — способи та заходи, за допомогою яких цю мету буде досягнуто.

Українські дослідники трактують поняття консолідації як інтегрована система заходів з організації території землекористувань (землеволодіння) через об'єднання роздрібнених земельних ділянок у компактні масиви, створення правових та інституційних механізмів щодо уникнення фрагментації земель, а також природоохоронних заходів, здійснення необхідних поліпшень для агроформувань, зокрема іригаційно-дренажної інфраструктури, дорожньої мережі, заходів ведення боротьби з ерозією та поліпшення природних ландшафтів, що базується на засадах раціональності та економічної ефективності [26, с. 28]. Отже, часто сама консолідація може вважатися окремим складним явищем, яке включає серед інших елементів і певні правові та інституційні механізми. Вважаємо, що в нашому випадку точніше буде визначити метою механізму правового забезпечення консолідації земель в Україні власне консолідацію або зміну меж земельних угідь і ділянок, формування та припинення земельних ділянок. А звідси виходить, що механізм досягнення консолідації земель має складатися із методів — імперативних чи диспозитивних, а також значної кількості способів.

Українська дослідниця на основі аналізу консолідаційних процедур у країнах Скандинавії спирається на їх випробування часом і пропонує для України відповідний досвід. Так, ідеться про здійснення примусової консолідації, про діяльність щодо вирішення спорів, які виникають у процесі консолідації, а також про прив'язку консолідації до більш загального процесу планування територій [27, с. 268]. На важливому досвіді країн-членів ЄС та потребі його врахування наголошували й інші українські дослідники: на відміну від західних країн континентальної Європи, де законодавча база щодо консолідації земель нараховує двохсотлітню історію, в Україні чинне земельне законодавство України не містить достатньо ефективного механізму правового забезпечення консолідації земель [28], який має бути сформовано. Інший український дослідник вважає, що у країнах ЄС консолідація землі сприймається дієвим способом усунення наявних недоліків у структурі земельної власності та механізмом ліквідації надмірної фрагментації земель, а також інтегрується в засоби реалізації сільських програм розвитку [29, с. 49].

Оскільки складовими механізму правового забезпечення консолідації земель в Україні є методи, способи, заходи, то принципи такими не є. Проте на них мають спиратися методи і способи. У зв'язку із цим, у науковій літературі вказується, що відносини із забезпечення консолідації земель мають ґрунтуватися на принципі поєднання приватноправових та публічно-правових інтересів, а правовідносини із запобігання парцеляції сільськогосподарських угідь повинні базуватися на принципі визнання



пріоритетності публічно-правових вимог раціонального сільськогосподарського землекористування над приватними інтересами землевласників і землекористувачів [30, с. 238].

Консолідація земель розглядається як основний механізм управління земельними ресурсами сільських територій, що є сукупністю заходів із землеустрою щодо регулювання структури прав на землю шляхом координації дій між власниками та користувачами земельних ділянок сільськогосподарського призначення з метою формування сталого землекористування [28]. Тобто сама консолідація може розглядатися як механізм управління земельними ресурсами, що є сукупністю заходів. Очевидно, ці заходи мають знайти місце в нормативній базі консолідації земель в Україні.

Вітчизняний економіст у широкому сенсі вважає під консолідацією багатофункціональний інструмент розвитку сільських територій і перерозподілу структури земель (у т.ч. сільськогосподарського призначення) для інших галузей виробництва і потреб розвитку землеволодіння та/і землекористування [31]. Тобто категорія консолідації, крім методів, способів та заходів також може включати певні інструменти, що можуть бути застосовані для проведення процедур консолідації земель.

Таким чином, поверхневий аналіз механізму правового забезпечення консолідації земель в Україні дозволяє визначити окремі його засади, які мають спиратися на принцип поєднання приватноправових та публічно-правових інтересів та принцип визнання пріоритетності публічно-правових вимог раціонального сільськогосподарського землекористування над приватними інтересами землевласників і землекористувачів. Формування механізму консолідації земель сільськогосподарського призначення має спиратися на імперативні і диспозитивні методи із певним пріоритетом перших, зокрема у взаємозв'язку консолідації із загальним процесом планування територій. Серед основних засад механізму правового забезпечення консолідації земель в Україні можна виділити способи, як-от: зміна меж земельних угідь і ділянок; формування та припинення земельних ділянок; здійснення природоохоронних заходів, поліпшень для агроформувань, зокрема іригаційно-дренажної інфраструктури, дорожньої мережі; усунення наявних недоліків у структурі земельної власності; ліквідація надмірної фрагментації земель; інтеграція у засоби реалізації сільських програм розвитку; запобігання парцеляції сільськогосподарських угідь; координація дій між власниками та користувачами земельних ділянок сільськогосподарського призначення; перерозподіл структури земель та ін. Відповідно більшою чи меншою мірою ці засади знайшли місце у проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підтримки сільського господарства через консолідацію земель».

2. Визначення прогресивних положень Законопроекту.

Аналізований Законопроект у пропонованій статті 185¹ «Консолідація земель» до Земельного кодексу України запроваджує консолідацію — комплекс заходів із землеустрою, які полягають у зміні меж та угідь земе-



льних ділянок, формуванні нових земельних ділянок, припинення існування наявних земельних ділянок з метою уникнення черезсмужжя та забезпечення сталого землекористування [25].

Позитивними моментами можна вважати положення пунктів 1—3 частини 10 пропонованої статті 185⁻¹ «Консолідація земель» до Земельного кодексу України:

«10. Заходи, передбачені проектом землеустрою щодо консолідації земель мають відповідати наступним вимогам:

1) нормативна грошова оцінка земельної ділянки, межі якої були змінені, не може бути меншою нормативної грошової оцінки такої земельної ділянки до зміни її меж, більше, ніж на 10 %;

2) у складі масиву земель сільськогосподарського призначення, має бути відсутнє черезсмужжя, і усі земельні ділянки, які належать на праві власності одному власнику, землекористувачу (крім сервітуарія) мають бути пов'язані спільними межами;

3) має бути забезпечений вільний доступ до кожної земельної ділянки (сукупності декількох земельних ділянок, поєднаних спільними межами, які перебувають у власності однієї особи) з дороги, розташованої на межі цього масиву, без необхідності проходу (проїзду) через іншу земельну ділянку» [25] (мову оригіналу збережено — *прим. ред.*).

Завдяки обмеженню 10-ма відсотками зменшення нормативної грошової оцінки земельної ділянки, межі якої були змінені, буде реалізовано захист прав учасників процедури консолідації земель. Таке обмеження може бути запобіжником порушення прав власників невеликих земельних ділянок, а також може попереджати «рейдерські» атаки ще зі стадії їх можливої підготовки. Наявність такої норми в Законопроекті може відіграти важливу роль в аргументації його прийняття у Верховній Раді України.

Усунення черезсмужжя є основним завданням процедури консолідації земель. Наявність цієї норми в Законопроекті є важливою, оскільки проблема черезсмужжя викликала початок роботи із підготовки Законопроекту.

Поєднаною із попередньою є умова забезпечення вільного доступу до кожної земельної ділянки (сукупності декількох земельних ділянок, поєднаних спільними межами, які перебувають у власності однієї особи) з дороги, що є основним завданням процедури консолідації земель.

Позитивними моментами у Законопроекті є положення останнього абзацу ч. 14 пропонованої статті 185⁻¹ «Консолідація земель» до Земельного кодексу України:

«Не допускається здійснення без згоди власника земельної ділянки за проектом консолідації земель заходів із землеустрою, які передбачають зменшення площі земельної ділянки або зміну її угідь, об'єднання земельних ділянок» [25].

Цією нормою забезпечується право власника земельної ділянки отримати не меншу за розмірами ділянку внаслідок процедури консолідації земель та можливість відмови від зміни угідь земельної ділянки. Після набуття чинності цією нормою будь-хто із власників земельної ділянки зможе



відмовитися від запропонованої йому участі в консолідації земель у випадку пропозиції йому земельної ділянки, меншої за розмірами від його ділянки. Натомість ініціаторами процедури консолідації земель йому може бути запропонована ділянка, рівнозначна або більша за площею від його ділянки. У випадку небажання брати участь у консолідації земель власник земельної ділянки має знайти іншу підставу для відмови.

Слід визнати раціональними положення частини 15 запропонованої статті 185⁻¹ «Консолідація земель» до Земельного кодексу України:

«15. Рішення ініціаторів консолідації про затвердження проекту землеустрою щодо консолідації земель може бути оскаржено до суду власниками земельних ділянок, межі, площа та угіддя яких були змінені за таким проектом, суб'єктами інших речових прав на такі земельні ділянки, якщо вони не погодили такий проект» [25].

Цією нормою прямо нагадується право громадян України захищати свої права та інтереси в судовому порядку. При цьому з метою мінімізації ініціювання судових спорів за вигаданими причинами було виправдано наведено вказівку «якщо вони не погодили такий проект». Тобто у випадку погодження проекту землеустрою власник земельної ділянки зможе в судовому порядку оскаржити рішення ініціаторів консолідації. Однак у такому випадку він має навести вагомі аргументи, які б виправдовували погодження ним проекту.

Важливими для учасників процесів консолідації земель є положення частини 16 запропонованої статті 185⁻¹ «Консолідація земель» до Земельного кодексу України:

«16. Власники, користувачі земельних ділянок, межі яких були змінені внаслідок затвердження проекту землеустрою щодо консолідації земель, мають право на збирання врожаю на земельних ділянках у межах, які існували до такого затвердження, за умови, якщо такий врожай був посіяний до затвердження проекту» [25].

Реалізація цієї норми може позитивно вплинути на надання згоди власниками земельних ділянок, яким запропонували взяти участь у процедурі консолідації земель. Запропонована норма є логічною і доцільною. У загальному цивільному законодавстві аналогічні норми відсутні. Зазвичай під час укладання договору купівлі-продажу житлового будинку із надвірними побудовами, а також купівлі-продажу дачної земельної ділянки, все, що посіяне, як правило, забирається продавцем до моменту фізичної передачі об'єкта купівлі-продажу або залишається покупцю. Вважаємо, що запропонована в Законопроекті норма має позитивно вплинути на внутрішнє переконання народних депутатів України під час обговорення та прийняття Законопроекту.

Важливого значення мають положення частини 17 запропонованої статті 185⁻¹ «Консолідація земель» до Земельного кодексу України:

«17. Після затвердження проекту землеустрою щодо консолідації земель наступне розроблення такого проекту щодо тих земельних ділянок, які були об'єктами консолідації, допускається не раніше, ніж через 5 років» [25].



Наведена норма гарантує стабільність умов господарювання на певних земельних ділянках для їхніх власників як мінімум на п'ять років. Це час, протягом якого родючість земель може підвищуватися через застосування мінеральних добрив, мінімум п'ять разів може бути зібрано урожай.

3. Визначення суперечливих положень Законопроекту.

Крім відверто позитивних моментів Законопроекту, можна визначити окремі моменти, які можуть негативно або з непрогнозованим результатом відбитися у практичній діяльності у сфері сільськогосподарського виробництва. Так, у ч. 7 пропонованої статті 185⁻¹ «Консолідація земель» до Земельного кодексу України зазначено:

«... У випадку, якщо об'єктом консолідації є земельна ділянка, сформована з невитребуваної земельної частки (паю), нерозподілена земельна ділянка, земельна ділянка, власник якої помер, але спадкоємці не прийняли спадщину, земельна ділянка, що є відумерлою спадщиною, про розроблення проекту повідомляється сільська, селищна, міська рада за місцезнаходженням земельної ділянки ...» [25].

З наведеної норми випливає, що сільська, селищна, міська рада за місцезнаходженням земельної ділянки виступатимуть у ролі власника земельної ділянки. А з цього випливає, що відповідна рада має отримати земельну ділянку від іншого учасника процедури консолідації. У такому випадку виникає ризик того, що чиновники можуть неналежним чином захищати інтереси територіальної громади в обмін на одержання неправомірної вигоди від ініціаторів процедури консолідації земель. Це слід враховувати під час обговорення та прийняття Законопроекту як Закону України та розробляти механізми боротьби із можливими виявами корупції.

Крім наведеної вище норми в підп. «а» п. 4 ч. 10 пропонованої статті 185⁻¹ «Консолідація земель» до Земельного кодексу України, зазначено:

«4) у разі, якщо проектом передбачено збільшення площі земельних ділянок приватної власності за рахунок земельних ділянок комунальної власності під польовими дорогами:

а) кожен власник земельної ділянки, розташованої в масиві (крім держави та територіальної громади), має право на збільшення площі земельних ділянок, які перебувають у його власності, пропорційно до площі, яку складає ця земельна ділянка відносно площі масиву за рахунок земельних ділянок під польовими дорогами, які перебувають у комунальній або колективній власності» [25].

У випадку реалізації цієї норми можуть виникнути ті ж ризики, що і в попередньому випадку. Тобто чиновники можуть неналежним чином захищати інтереси територіальної громади в обмін на одержання неправомірної вигоди від ініціаторів процедури консолідації земель взамін на отримання останніми додаткових площ земель.

Також у ч. 5 пропонованої статті 185⁻¹ «Консолідація земель» до Земельного кодексу України зазначено:



«5. Консолідація земель здійснюється за проектом землеустрою щодо консолідації земель, що розробляється на замовлення ініціаторів консолідації» [25].

Очевидно, що наведена вище норма є неповною. Логічно, щоб у ній було вказано, хто оплачуватиме виконання робіт із землеустрою. У ч. 1 нині чинної ст. 185 «Організація та порядок здійснення землеустрою» Земельного кодексу України зазначено, що: «1. Землеустрій здійснюється суб'єктами господарювання, що є виконавцями робіт із землеустрою згідно із законом, за рахунок коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів, а також коштів громадян та юридичних осіб» [32]. Як видно, платниками землеустрою можуть виступати зовсім різні учасники відносин в агропромисловому секторі України. Найбільш справедливим є покладання обов'язку сплати виконавцям робіт із землеустрою на ініціаторів процедури консолідації земель.

Найбільш суперечливою серед інших є пропозиція розробників проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підтримки сільського господарства через консолідацію земель» щодо ініціювання процедури консолідації земель. Ця пропозиція знайшла місце в нормі ч. 3 пропонованої статті 185⁻¹ «Консолідація земель» до Земельного кодексу України:

«3. Ініціаторами консолідації земель (далі — ініціатори консолідації) можуть бути особи, яким в сукупності належить право власності на земельні ділянки, що складають більше **50 % площі масиву земель** сільськогосподарського призначення» [25] (виділено нами — *Авт.*), а також у нормі абз. 2 ч. 4 ст. 37⁻¹ «Особливості використання та розпорядження земельними ділянками, розташованими в масиві земель сільськогосподарського призначення, а також полезахисними лісовими смугами, які обмежують такий масив» Земельного кодексу України у редакції пропонованого Законопроекту:

«Особою, якій належить право користування істотною частиною масиву земель сільськогосподарського призначення, є землекористувач, якому належить право користування (оренда, емфітевзис) земельними ділянками, розташованими у масиві земель сільськогосподарського призначення, загальною площею **більше 50 відсотків** усіх земель масиву» [25] (виділено нами — *Авт.*).

Нині чинна норма абз. 2 ч. 4 ст. 37⁻¹ «Особливості використання та розпорядження земельними ділянками, розташованими в масиві земель сільськогосподарського призначення, а також полезахисними лісовими смугами, які обмежують такий масив» Земельного кодексу України вказує, що:

«Особою, якій належить право користування істотною частиною масиву земель сільськогосподарського призначення, є землекористувач, якому належить право користування (оренда, емфітевзис) земельними ділянками, розташованими в масиві земель сільськогосподарського призначення, загальною площею **не менш як 75 відсотків** усіх земель масиву» [32].



Аналізуючи викладене, Законопроект пропонує надати дозвіл на ініціювання процедури консолідації земель особи (особам), якій (им) у сукупності належить право власності на земельні ділянки, що складають понад 50 % площі масиву земель сільськогосподарського призначення. Відповідно і статусом особи, якій належить право користування істотною частиною масиву земель сільськогосподарського призначення, пропонується наділити землекористувача, якому належить право користування (оренда, емфітевзис) земельними ділянками, розташованими в масиві земель сільськогосподарського призначення, загальною площею **понад 50 відсотків** усіх земель масиву, замість ... «загальною площею **не менш як 75 відсотків** усіх земель масиву».

Наведені вище норми мають аналізуватися із урахуванням значення землі в менталітеті українського селянства. Раніше нами вказувалося, що споконвіку характерними рисами, притаманними менталітету українців, були кордоцентризм (від слова «кордос» — серце), тобто підвищена духовність, гуманізм і людяність, та геоцентризм (від слова «гео» — земля), тобто всебічна повага і пошана до землі як основи життя та основного засобу виробництва. Саме родючість землі разом із кліматичними умовами господарювання визначали дохід селянина власника, а пізніше — аграрного підприємця. Родючість верхнього шару землі (гумусу) в Україні тривалий час була найвищою у світі [33, с. 8]. Очевидно, що українська земля є багатством, за яке буде боротися кожен власник. Крім наведених позитивних рис українських селян — потенційних і реальних землевласників, їм притаманні й інші якості. Так, українським працівникам, незалежно від сфери їх діяльності, чи то аграрне виробництво, чи то металургійна, хімічна чи видобувна промисловість, притаманна цілеспрямованість і зарядженість на результат, що часто гіпертрофується у неприродну впертість, поєднану із небажанням дослухатися до думок та аргументів інших. Це призводить до досягнення позитивних результатів, але так само може і заважати цьому. Саме через наведене далеко не всі власники земельних ділянок дадуть згоду на участь у процедурі консолідації земель. А ініціювання цієї процедури власником земельних ділянок, розташованих у масиві земель сільськогосподарського призначення загальною площею понад 50 відсотків усіх земель масиву далеко не для всіх із них буде аргументом. Можливо, Міністерству аграрної політики та продовольства України слід починати реформування з надання права на ініціацію процедури консолідації земель власникам не простої, а кваліфікованої більшості. Тобто, можливо, в першій редакції Законопроекту слід закріпити право на ініціювання процедури консолідації земель власниками кваліфікованої більшості всіх земель масиву, наприклад, не менш як $3/4$ (не менш як 75 відсотків) або не менш як $2/3$ (не менш як 66,7 відсотка). За результатами роботи нового Закону України, прийнятого на основі Законопроекту, можна буде знижувати поріг частки власності в масиві земель сільськогосподарського призначення, що дає право на ініціювання процедури консолідації земель.

З іншого боку, враховуючи наведені вище риси менталітету українського селянства та власників земель сільськогосподарського призначення, можна прогнозувати, що навіть наявність понад 90 % площі масиву



земель сільськогосподарського призначення в ініціатора (ініціаторів) консолідації земель не буде аргументом для окремих власників земельних ділянок на надання згоди на участь у консолідації земель. Такі «міноритарні» власники земельних ділянок можуть навіть вчиняти дієвий спротив, можливо і протизаконний. Тому категорично наполягати на визначенні у статті 37⁻¹ «Особливості використання та розпорядження земельними ділянками, розташованими в масиві земель сільськогосподарського призначення, а також полезахисними лісовими смугами, які обмежують такий масив» Земельного кодексу України та пропонуваній статті 185⁻¹ «Консолідація земель» до Земельного кодексу України кваліфікованої більшості у складі всіх земель масиву в ініціатора процедури консолідації земель, мабуть, не слід.

4. Визначення суперечливих положень пояснювальної записки до Законопроекту.

Зазвичай пояснювальним запискам законопроектів не приділяється увага дослідників. У цьому випадку таке дослідження є доцільним через залежність від положень пояснювальної записки до Законопроекту певних дій. Так, у розділі 4 «Правові аспекти» до названих Цивільного кодексу України, Земельного кодексу України, законів України «Про землеустрій», «Про Державний земельний кадастр», «Про охорону земель» слід додати Господарський кодекс України і, головне, рекомендувати користуватися ним поряд із іншими названими актами всім учасникам відносин у сфері виробництва сільськогосподарської продукції під час та після реалізації процедури консолідації земель.

У розд. 7 «Оцінка відповідності» в абз. 1 Пояснювальної записки до Законопроекту вказано: «У проекті Закону відсутні положення, які містять ознаки дискримінації. Проект Закону не потребує проведення громадської антидискримінаційної експертизи». Очевидно, що власники окремих земельних ділянок серед усіх земель масиву можуть відмовлятися від участі у процедурі консолідації земель. Серед іншого вони можуть заявляти про їх дискримінацію за ознакою майнового стану, оскільки мають окремі ділянки в межах усіх земель масиву, на відміну від ініціаторів процедури консолідації земель, які мають понад 50 відсотків земель у межах усіх земель масиву. Тому, можливо, слід розглянути питання щодо потреби у проведенні громадської антидискримінаційної експертизи.

У розд. 7 «Оцінка відповідності» в абз. 3 Пояснювальної записки до Законопроекту вказано: «У проекті Закону України відсутні правила і процедури, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень. Проект Закону України не потребує проведення громадської антикорупційної експертизи». Вище вказувалося, що участь у процедурі консолідації земель сільських, селищних, міських рад за місцезнаходженням земельної ділянки може загрожувати появою корупційних виявів під час організації та проведення процедури консолідації земель. Тому, можливо, слід розглянути питання щодо потреби у проведенні громадської антикорупційної експертизи.



Висновки. Дослідження нормативних і практичних аспектів удосконалення процесів використання земель сільськогосподарського призначення, визначених Законом, дозволяє зробити висновок, що в цілому аналізований Закон у випадку його прийняття якщо не досягне поставленої перед ним мети та не виконає повною мірою поставлені перед ним завдання, то принаймні сприятиме зниженню кількості проблем господарювання в агропромисловому секторі України, зокрема таких, як: «черезсмужжя», «далекоземелля», оптимізації використання ресурсів та ін.

Суперечливі моменти пропонованого Закону, описані вище, свідчать про появу нових ризиків у випадку реалізації наведених положень. Проте вони не заперечують повною мірою можливість набуття чинності аналізованими нормами. Вони лише вказують на потребу в активізації боротьби із негативними виявами, зокрема корупційними.

У доповідній записці до Закону прогнозувалося, що його реалізація дозволить поліпшити просторові умови ведення сільського господарства та конкурентоздатність сільськогосподарських підприємств, особливо малих та середніх, впровадити європейські підходи до консолідації земель, сприяти сталому розвитку сільських територій, а також політики у галузі охорони довкілля, забезпечити адаптацію системи землекористування до кліматичних змін. Переконані, що автори Закону не вказали на потенційну можливість досягнення ще одного результату — сприяння укрупненню сільськогосподарських виробників та розвитку великого бізнесу в агропромисловому комплексі України, що матиме одночасно позитивні і негативні наслідки. Для посилення перших і послаблення других потрібне перманентне вживання заходів ефективного державного регулювання відносин у сфері сільськогосподарського виробництва.

Зазначимо, що прийняття аналізованого Закону має позитивно відбитися на здійсненні господарської діяльності в агропромисловому секторі економіки, а врахування висловлених зауважень і пропозицій на стадії обговорення і прийняття Закону та на стадії функціонування прийнятого Закону має дозволити більш ефективно реалізувати мету його прийняття і досягти його результатів.

Очевидно, що із прийняттям Закону та переведення його у статус Закону України проблеми в землекористуванні та сільськогосподарському виробництві не зникнуть. «Рейдери» знайдуть «вузькі місця» в цьому Законі та інших нормативних актах. До того ж, щодня додаються проблеми, пов'язані із розмінуванням земель сільськогосподарського призначення та відшкодуванням збитків, завданих військовою агресією російської федерації. Визначення способів і методів подолання названих та інших проблем формують перспективи майбутніх розвідок.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Андрейцев В. І. Правовий режим землі як основного національного багатства (коментар до ч. 1 ст. 1 ЗК України). *Законодавство України: Науково-практичні коментарі*. 2002. № 4. С. 15–26.



3. Андрейцев В. І. Конституційно-правові імперативи використання власності на землю. *Вісник Київського національного університету імені Т. Шевченка. Юридичні науки*. 2004. Вип. 58. С. 96–99; Вип. 59. С. 110–143.
4. Batyhina O. M., Derevyanko B. V., Kadala V. V. Recreational lands as a component of health care: some aspects of legal regulation. *Wiadomosci Lekarskie*. 2020. Vol. LXXIII, Iss. 12, Part 2. P. 2860–2864. <https://www.doi.org/10.36740/WLek202012226>.
5. Ільків Н. В. Оренда земель сільськогосподарського призначення в Україні: теоретичні й практичні аспекти / за заг. ред. Н. І. Титової. Київ, 2007. 296 с.
6. Ільків Н. В. Інститут поновлення договору оренди земельної ділянки як засіб протидії рейдерству. *Юридичний вісник*. 2020. № 1. С. 156–162. <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i1.1574>.
7. Каракаш І. І. Право собственности и право землепользования в Украине. Киев : Истина, 2004. 216 с.
8. Коваленко Т. О. Правові аспекти реструктуризації недержавних сільськогосподарських підприємств. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2002. 21 с.
9. Kostyashkin I., Derevyanko B., Hrudnytskyi V., Shlapko T. Economic and legal mechanisms for effective use of land resources under the conditions of sustainable development in Ukraine. *Environmental Economics*. 2018. Vol. 9. Issue 3. Pp. 42–50. [http://dx.doi.org/10.21511/ee.09\(3\).2018.05](http://dx.doi.org/10.21511/ee.09(3).2018.05).
10. Краснова М. В. Правові аспекти гарантій прав на землю. *Вісник Київського національного університету імені Т. Шевченка. Юридичні науки*. 2004. Вип. 58. С. 99–107.
11. Кулинич П. Новий Земельний кодекс України: яким йому бути? *Право України*. 2000. № 10. С. 50–54.
12. Кулинич П. Ф. Принцип пріоритету сільськогосподарського використання земель у земельному праві. *Право України*. 2004. № 8. С. 45–49.
13. Луць В., Лапечук Т., Попович Т. Застава земельних ділянок: особливості договірних правовідносин. *Юридична Україна*. 2010. № 4. С. 4–10.
14. Луць В., Лапечук П., Попович Т. Проблемні питання становлення ринку земель в Україні. *Юридична Україна*. 2010. № 1. С. 68–71.
15. Носік В., Коваленко Т. Щодо правової природи земельної частки (паю). *Право України*. 2000. № 3. С. 48–53.
16. Носік В. Виникнення права власності на землю: теоретичні і практичні аспекти. *Право України*. 2004. № 9. С. 81–85.
17. Sannikov D. V. Problems of land legislation of Ukraine ana European Union integration. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2017. Vol. 20, Issue 1. Pp. 1–17. URL: <https://t.ly/BewyK>.
18. Sannikov D. V., Khominets S. V., Kovach D. L., Chyryk A. O., Savelieva O. M. Legal regulation of land lease in Ukraine. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2020. Vol. 11, Issue 4. Pp. 1398–1404. [https://doi.org/10.14505/jarle.v11.4\(50\).36](https://doi.org/10.14505/jarle.v11.4(50).36).
19. Selikhov D., Derevyanko B., Armash N., Severinova O., Orlova I. State reclamation credit in the system of legislation in Ukrainian lands at the XIX — XX centuries. *Linguistics and Culture Review*. 2021. Vol. 5, No S4. Pp. 1004–1015. <https://doi.org/10.21744/lingcure.v5nS4.1786>.
20. Семчик В. І. Соціально-правові гарантії земельної власності і землекористування. *Землевпорядний вісник*. 1997. № 1. С. 20–26.



21. Титова Н. І. Землі як об'єкт правового регулювання. *Право України*. 1998. № 4. С. 10–15.
22. Уркевич В. Ю. Про правове регулювання користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб. *Юридичний радник*. 2009. № 2 (28). С. 7.
23. Шульга М. В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Харків, 1998. 37 с.
24. Деревянко Б. В., Туркот О. А. Про протидію збиранню чужого врожаю «рейдерами». *Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика*. 2021. № 1 (1). С. 132–142. <https://doi.org/10.32366/2709-9261-2021-1-1-132-141>.
25. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підтримки сільського господарства через консолідацію земель (проект Закону України від 20.10.2023 р.). *Міністерство аграрної політики та продовольства України*. URL: <https://t.ly/lnI2F>.
26. Анисенко О. В., Склярчук Т. І. Консолідація земель сільськогосподарського призначення як механізм удосконалення управління землекористуванням. *Агросвіт*. 2018. № 10. С. 27–31.
27. Купевич О. П. Досвід правового забезпечення консолідації земель у країнах Скандинавії та можливості його використання в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 266–269.
28. Курило І. В., Семчик О. В., Кравченко О. М. Консолідація земель сільськогосподарського призначення в Україні: теоретико-правові засади. *Інтернаука. Юридичні науки*. 2021. № 11. <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2021-11>.
29. Барабаш Р. Організаційно-правове забезпечення консолідації земель у країнах Європейського Союзу. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. № 2. С. 46–49.
30. Сидорова С. В. Консолідація сільськогосподарських угідь як організаційно-правовий захід оптимізації сільськогосподарського земельного фонду та підвищення родючості ґрунтів. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Економічна теорія та право*. 2012. № 4 (11). С. 232–241.
31. Попов А. Поняття, зміст і завдання консолідації земель: європейський досвід. *Землепорядний вісник*. 2015. № 1. С. 36–40. *Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського НАН України*. URL: <https://t.ly/J9xsY>.
32. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768–III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
33. Деревянко Б. В. Господарське право: особлива частина (правове регулювання господарських відносин в окремих галузях економіки). Одеса : Гельветика, 2021. 314 с.

Надійшла до редакції 07.11.2023
Рекомендовано до друку 20.03.2024



Bogdan DEREVYANKO

(Academician F. H. Burchak Scientific Research Institute of Private Law and Entrepreneurship of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine)

Olha TURKOT

(Lviv National Environmental University)

Land Consolidation: Benefits And Contradictories Of The Law Draft

Purpose. The purpose of this article is to study the regulatory and practical aspects of improving the processes of exploiting agricultural lands in Ukraine. The article analyses the law draft «On amendments to certain legislative acts of Ukraine on supporting agriculture by land consolidation» (hereafter — Law draft) and assesses the degree of potential effectiveness of its regulations. Research methods. To set and achieve the goals of the article the authors applied known methods of scientific cognition. The most effective ones included the method of analysis, comparison, abstraction, historical and legal method, system and structural method, method of prediction, and others. Results. The scientific novelty of the research is revealed in modelling the relations between the participants of the procedure of agricultural land consolidation after the Law draft approval, providing assessment, as well as identifying the degree of potential effectiveness of its regulations. Among other issues, the analysis of the regulatory and practical aspects of improving the processes of agricultural land use, enshrined in the Law draft provides the conclusion that, if adopted, the Law draft will help reduce problems in the Ukrainian agricultural economy, particularly those caused by strip farming, remote land, suboptimal resource utilization, etc. Although there are controversial points in the Law draft, they do not hinder the opportunity to validate the analysed standards. Rather, they highlight the need to combat negative manifestations, particularly corruption. The research findings reveal that adoption of the Law draft will stimulate the consolidation of agricultural producers and the development of large businesses in the agro-industrial complex of Ukraine, which could have both positive and negative effects. To strengthen the positive effects and weaken the negative ones, effective state regulation of agricultural production is necessary. In conclusion, the Law draft regulations show potential effectiveness in achieving the goals and expected results of the Law. However, the suggestions and proposals made during the Law discussion stage and in the article should be considered to ensure its effective implementation.

Keywords: *land, land consolidation, Land Code of Ukraine, agro-industrial complex, farm, economic activity, land plot, strip farming, remote land, property right, state regulation, land organization.*