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 — Законопроєкт), надання оцінки і визначення ступеня потенційної ефективності положенням Законопроєкту. 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 Законопроєкту, 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 Законопроєктом,
Зроблено висновок, що в цілому аналізованій Законопроєкт 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 Законопроєкту 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 Законопроєкту 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 ступенем потенційної ефективності положень Законопроєкту, що в комплексі із врахуванням висловлених зауважень і пропозицій на стадії обговорення і прийняття Законопроєкту 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, землеустрої.

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 розподілені, 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. Андрєйцєв [2; 3], О. М. Батигіна [4], Н. В. Ільків [5; 6], І. І. Каракаш [7], Т. О. Коваленко [8], І. О. Костянкін [9], М. В. Краснова [10], П. Ф. Кулинч [11; 12], В. В. Луць [13; 14], В. В. Носій [15; 16], Д. В. Сапніков [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 спосіб, спрямований на їх унеможливлення [24]. Проте наявність значної кількості робіт українських дослідників кардинально не зменшує значну кількість проблем у сфері землеохоронства в Україні. Після розпалювання 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 наявність різноманітного власника доїдного земельного ділянка, часто без прямої відповідної, але ускладненої землевласника, то бто власники 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 однойменної сім'ї, яка дійсно є фермерське господарство, та ін. З метою підходу до цього та інших проблем Міністерством аграрної політики та продовольства України пропонується механізм консолідації земель, описаній у проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підтримки сільського господарства через консолідацію земель» (далі у тексті статті — Законопроєкт), покликаному подолати або примирити 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 Законопроєктом, надання оцінки і визначення ступеня потенційної ефективності положень Законопроєкту.

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

Консолідація земель в Україні повинна проходити на основі нормативної бази, яку до сьогодення 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 консолідацію як інтегровану систему заходів з організації території землекористувань (землеволодіння) через об’єднання роздрібнених земельних ділянок у компактні масиви, створення правових і 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 і інституційні механізми. Вважаємо, що в нашем 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 звісно 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 земель в Україні при власній консолідації або зміну меж земельних угідь і ділянок, формування та припинення земельних ділянок. А звісно 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 недолин 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 суккупністю 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 суккупністю 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, спосібів 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 визнати 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 диспозиційні 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 спосіб, як-от: зміна меж земельних угідь і ділянок; формування та припинення земельних ділянок; здійснення природоохоронних заходів, поліпшення для агроформування, 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.
Аналізованій законопроект у пропонованій статті 185-1 «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 відсутне 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 порушень прав власників невеликих земельних ділянок, а також може попереджати «рейдерські» атаки ще зі стадії їх можливої підготовки. Наявність такої норми в Законопроєкті може відіграти важливу роль в аргументації його прийняття у Верховній Раді України.

Усунення черезсмужжя є основним завданням процедури консолідації земель. Наявність цієї норми в Законопроєкті є важливою, оскільки проблема черезсмужжя викликала початок роботи з підготовки Законопроєкту.

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 Законопроєкті 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, рівноважна або більша за площу 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 пропонованої 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 утідня 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 пропонованої 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 процедури консолідації земель. Пропонована норма є логічною і доцільною. У загальном 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 пропонована в Законопроєкті норма має позитивно вплинути на внутрішнє пекрення народних депутатів України під час обговорення та прийняття Законопроєкту.

Важливого значення мають положення частини 17 пропонованої 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 років може бути зібрано урожай.

3. Визначення суперечливих положень Законопроєкту.
Крім відверто позитивних моментів Законопроєкту, 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 (пашня), нерозподілена земельна ділянка, земельна ділянка, власник якої помер, але спадкоємці не прийняли спадщину, земельна ділянка, що є відмерлою 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 Законопроєкту 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 дорогою:

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 дорогою, 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 оплачує 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 особі (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 ісotoною частиною масиву земель сільськогосподарського призначення, пропонується на- ділити 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 «кордо» — серце), тобто підвищенна духовність, гуманізм і людяність, та геоцентризм (від слова «гео» — земля), тобто всебічна повага і пошану до землі як основи життя та основного засобу виробництва. Саме родючість землі разом із кліматичними умовами господарювання визначали дохід селянинна власника, а пізніше — аграрного підприємця. Родючість верхнього шару землі (гумусу) в Україні тривалий час була найвіщою 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, ім 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, поєдану 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 реформувати з надання права на ініціювання процедури консолідації земель власниками кваліфікованої більшості 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) консульдації земель не буде аргументом для окремих власників земельних ділянок на надання згоди на участь у консульдації земель. Такі «міноритарні» власники земельних ділянок можуть навіть вчиняти дієвий протест, можливо і протизаконний. Тому категорично наполягати на визначенні у статті 37-1 «ОСОБЛІВИСТЬ ВИКОРИСТАННЯ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ ДІЯЛЯНКАМИ, РОЗТАШОВАНИМИ В МАСИВИ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ, А ТАКОЖ ПОЛЕЗАХИСНИМИ ЛІСОВИМИ СМУГАМИ, ЯКІ ОБМЕЖУЮТЬ ТАКИЙ МАСИВ» Земельного кодексу України та пропонований статті 185-1 «КОНСУЛІДАЦІЯ ЗЕМЕЛЬ» до Земельного кодексу України визначеної більшості у складі всіх земель масиву в ініціатора процедури консульдації земель, мають, не слід.

4. Визначення суперечливих положень пояснювальної записки до Законопроекту.

Зазвичай пояснювальним запискам законопроєктів 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 1, головне, рекомендувати користуватися ним поряд із іншими названими актами всім учасникам відносин у сфері виробництва сільськогосподарської продукції під час та після реалізації процедури консульдації земель.

У розд. 7 «Оцінка відповідності» в абз. 1 Пояснювальної записки до Законопроекту вказано: «У проєкті 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 консульдації земель. Серед іншого вони можуть заявити про їх дискримінацію за ознакою майнового стану, оскільки мають окремі ділянки в межах усіх земель масиву, на відміну від ініціаторів процедури консульдації 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 проєкті 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 консульдації земель сільських, селищних, міських рад на місцезнаходженням земельної ділянки може загрожувати появою корупційних визивів під час організації та проведення процедури консульдації земель. Тому, можливо, слід розглянути питання щодо потреби у проведені громадської антикорупційної експертизи.
Висновки. Дослідження нормативних і практичних аспектів удосконалення процесів використання земель сільськогосподарського призначення, визначених Законопроєктом, дозволяє зробити висновок, що в цілому аналізованій Законопроект у випадку його прийняття якщо не досягне поставленої перед ним мети та не виконає повною мірою поставлені перед ним завдання, то прийняти сприятиме зниженню кількості проблем господарювання в агропромисловому секторі України, зокрема таких, як: «черезсмужжя», «далекоземелля», оптимізації використання ресурсів та ін.

Суперечливі моменти пропонованого Законопроєкту, 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 Законопроєкту 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 Законопроєкту не вкали 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 Законопроєкту має позитивно відбіться на здійсненні господарської діяльності в агропромисловому секторі економіки, а врахування висловлених у пропозиціях на стадії обговорення і прийняття Законопроєкту на стадії функціонування прийнятого Закону має дозволити більш ефективно реалізувати мету його прийняття і досягти його результатів.

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 баґатства (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. Коваленко Т.О. Правові аспекти реструктуризації недержавних сільськогосподарських підприємств. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2002. 21 с.

7. Кулинич П. Ф. Принцип пріоритету сільськогосподарського використання земель у земельному праві. Право України. 2004. № 8. С. 45–49.

8. Луць В., Лапечук Т., Попович Т. Проблемні питання становлення ринку земель в Україні. Юридична Україна. 2010. № 1. С. 68–71.

9. Носік В., Коваленко Т. Щодо правової природи земельної частки (пав). Право України. 2000. № 3. С. 48–53.

10. 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 підтримики сільського господарства через консолідацію земель (проект Закону України від 20.10.2023 р.). Міністерство аграрної політики та продовольства України. URL: https://t.ly/ln12F.
26. Анисенко О. В., Склярук Т. І. Консолідація земель сільськогосподарського призначення як механізм удосконалення управління землекористуванням. Агросвіт. 2018. № 10. С. 27–31.
27. Куцевич 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. Землевпорядковий вісник. 2015. № 1. С. 36–40. Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського НАН України. URL: https://t.ly/9sxsY.
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
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.