

## ТЕМА 1. 2. РОЛЬ ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ У РЕГУЛЮВАННІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

### ПЛАН

1. Роль земельного кадастру у регулюванні земельних відносин.
2. Земельна реформа та її основні положення
3. Земельний кодекс України (1990 р.), його удосконалення і вплив на формування земельних відносин

### САМОСТІЙНА РОБОТА

1. Проведення земельної реформи та її наслідки

#### РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. Дата оновлення : 06.05.2023 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
2. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI. Дата оновлення: 18.05.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text>.
3. Теоретичні основи державного земельного кадастру: навч. посібник / М.Г.Ступінь, Р.Й.Гулько, О.Я.Микула та ін., за заг. ред. М.Г.Ступіня. Львів: Новий світ-2000, 2021. 334 с.

### 1. Роль земельного кадастру в регулюванні земельних відносин

Реформування земельних відносин у напрямі роздержавлення і приватизації землі для підвищення ефективності її використання й охорони супроводжується комплексом землевпорядних і земельно-кадастрових дій як правового, так і організаційно-господарського характеру.

Проведення земельної реформи в країні свідчить, що вона потребує чіткої системи даних державного земельного кадастру, який призначений для забезпечення необхідною інформацією органів державної влади та місцевого самоврядування, зацікавлених підприємств, установ і організацій, а також громадян з метою регулювання земельних відносин, раціонального використання й охорони земель, визначення розміру плати за землю і цінності земель у складі природних ресурсів, контролю за використанням і охороною земель, економічного та екологічного обґрунтування бізнес-планів і проектів землеустрою.

Державний земельний кадастр забезпечується проведенням топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і розвідувань, реєстрацією землеволодінь і землекористувань та договорів на

**Роль земельного кадастру у регулюванні земельних відносин та реалізації земельної реформи в Україні**

оренду землі, обліком кількості й якості земель, бонітуванням ґрунтів та економічною оцінкою земель.

Детальне вивчення поданих матеріалів дозволило висловити деякі міркування щодо їх наукової і практичної цінності. З наукового погляду, цю систему належить розглядати як складову частину єдиної системи державного земельного кадастру країни, до якої входять ще відомості про облік кількості та якості земель, бонітування ґрунтів та економічну оцінку земель.

У професійній діяльності землевпорядної служби вагоме місце займають земельно-кадастрові дії, спрямовані на забезпечення власників землі, землекористувачів, органів державної влади відомостями про правовий, природний і господарський стан земель з метою організації їх раціонального використання й охорони.

Нині державний земельний кадастр України – це єдина державна система земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру визначення факту виникнення або припинення права власності на земельні ділянки і права користування ними і містить сукупність відомостей і документів про місце розташування та правовий режим цих земельних ділянок, їх оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристику, розподіл серед власників землі й землекористувачів.

Усі складові державного земельного кадастру (кадастрове зонування; кадастрові зйомки; бонітування ґрунтів; економічна оцінка земель;

грошова оцінка земель; державна реєстрація земельних ділянок; облік кількості та якості земель) мають різне застосування в загальній системі управління земельними ресурсами. Так, наприклад, кадастрове зонування передбачає встановлення: місця розташування обмежень щодо використання земель; меж кадастрових зон і кварталів; меж оцінюваних районів і зон; кадастрових номерів адміністративно-територіальних одиниць.

У період реформування земельних відносин у сучасних умовах велике значення мають кадастрові зйомки – комплекс робіт, виконуваних для визначення та відновлення меж земельних ділянок.

Важливе значення мають дані бонітування ґрунтів, яке проводить за стобальною шкалою. Вищим балом оцінюють ґрунти з кращими властивостями, які мають найбільшу природну продуктивність.

Важливою складовою державного земельного кадастру є економічна оцінка земель різного призначення, яку проводять для порівняльного аналізу ефективності їх використання. Дані економічної оцінки земель є основою грошової оцінки земельних ділянок різного цільового призначення.

Водночас з посиленням ролі даних державного земельного кадастру значно зросла роль грошової оцінки земельних ділянок, яку визначають на рентній основі. Нормативну грошову оцінку земельних ділянок використовують для визначення розміру земельного податку, втрат сільськогосподарського виробництва, економічного стимулювання раціонального використання та

**Роль земельного кадастру у регулюванні земельних відносин та реалізації земельної реформи в Україні**

охорони земель тощо. Експертну грошову оцінку використовується для цивільно-правових угод щодо земельних ділянок.

Економічна оцінка земель, застосування якої в умовах ринкової економіки має забезпечувати основне, економічне стимулювання розвитку суспільного виробництва через функціонування плати за землю, заходів відповідальності за порушення земельного законодавства, дотримання рекомендацій щодо раціонального та ефективного використання й охорони земель, потребує конкретного грошового виразу. З цього приводу бонітування ґрунтів та економічна оцінка земель належить розглядати сукупно, взаємозв'язано.

Беручи за основу чистий дохід з одиниці площі земель у рослинництві, необхідно за цим показником оцінити кожен земельну ділянку, господарство, район, область. Критерієм оцінки дійсної родючості землі України є фактичний чистий дохід з одиниці площі земель, який є основним звітним показником національного багатства країни. За його середнім багаторічним значенням як основою оцінки земель розраховують середнє значення цінності землі у грошовому виразі.

У визначенні розміру чистого доходу від використання землі важливим є те, який розмір чистого доходу приймати для розрахунків – фактичний чи нормативний (розрахунковий). Якщо взяти фактичний, то така грошова оцінка відображатиме не ціну (вартість) землі, а відповідатиме фактичному стану використання земель. Така грошова оцінка не доцільна для практичного застосування, оскільки високопродуктивні землі можуть використовуватися малоефективно і навпаки. У таких випадках грошова оцінка, а, відповідно, й розраховані на її базі показники плати за землю не стануть об'єктивним стимулом раціонального використання земель.

Отже, розрахунок показників грошової оцінки земель необхідно здійснювати не за показниками фактичного стану використання земель, а за середнім чистим доходом з одиниці площі, який беруть за еталон. Це нормативна (розрахункова) ціна землі, яка відповідає середній дохідності земель кожного типу ґрунту за звичайного середнього для певної місцевості рівня інтенсивності землеробства і середньої урожайності культур. Таким підходом до визначення показників оцінки земель користується Великобританія, де економічна класифікація земель ґрунтується на встановленні вартості так званої стандартної чистої продукції кожного класу земель.

Таким чином, нормативна ціна землі відображає не індивідуальні господарські результати використання земель, а ті, які можна й потрібно одержати у разі застосування до земель відповідного типу ґрунту однакових середніх умов обробітку і затрат на вирощування культур.

Інструментом державного регулювання земельних відносин нових власників землі, землекористувачів, у тому числі орендарів, безперечно, мають бути дані земельного кадастру, на підставі яких державні органи забезпечують диференційоване справляння плати за землю, залежно від якості земельних ділянок та їх розташування, вживають заходи щодо економічного стимулювання

**Роль земельного кадастру у регулюванні земельних відносин та реалізації земельної реформи в Україні**

раціонального використання та охорони земель, відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам і втрат сільськогосподарського виробництва. Таким чином, успішна реалізація земельної реформи в Україні тісно пов'язана зі станом організації державного земельного кадастру, призначеного для забезпечення місцевих рад, зацікавлених підприємств, установ, організацій і громадян відомостями про використання земель.

**2. Земельна реформа та її основні положення**

18 грудня 1990 року Постановою Верховної ради Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про земельну реформу» була проголошена земельна реформа, яка розпочалась 15 березня 1991 року.

Завданням цієї реформи був перерозподіл земель з одночасним наданням їх у довічне успадковане володіння громадянам, постійне володіння колгоспам, радгоспам, іншим підприємствам, установам і організаціям, а також у користування з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатокладної економіки, раціонального використання й охорони земель.

Відповідно до п. 5 Закону України «Про земельну реформу», Верховна Рада Української РСР постановила здійснити надання земель громадянам, підприємствам, установам і організаціям у ході земельної реформи та закріплення їх прав на володіння або користування землею в порядку, встановленому Земельним кодексом Української РСР.

Тобто, правом розпорядження вказані вище суб'єкти наділені не були.

13 березня 1992 року набрала чинності нова редакція Земельного кодексу України, яка закріпила інститут приватної власності на землю, що зумовило пришвидшення процедури паювання земель сільськогосподарського призначення.

Так як до цього люди були членами колгоспів, яким земля належала на праві колективної власності, то щоб реалізувати мету, передбачену кодексом та передати землю у приватну власність, потрібно було її поділити між членами колгоспу, кожному з них виділити свою частину землі в натурі (на місцевості) та зареєструвати право власності. Тобто, процедура не проста, досить вартісна та затратна в часі. Проте, вищому політичному керівництву держави хотілось показати результат якнайшвидше, тому було вирішено провести паювання земель, що, як зараз неодноразово доводиться науковцями, було неефективним.

Ідея була простою: спершу люди отримують документально зафіксоване право на виділення земельної ділянки, але не саму ділянку, щоб не було роздроблення земель (таке право посвідчувалося сертифікатом на право на земельну частку (пай)). Потім вони можуть домовлятися, об'єднуватися, складати свої паї і виділяти загальну велику ділянку, придатну для ведення господарства, або кілька компактно розташованих ділянок.

Проте, переважна більшість колишніх колгоспників не хотіли бути фермерами, оскільки не мали сільськогосподарської техніки та інших необхідних засобів, окрім цього, звикли бути найманими працівниками в

**Роль земельного кадастру у регулюванні земельних відносин та реалізації земельної реформи в Україні**

сільськогосподарському підприємстві і отримувати зарплату. Тому вони не бажали витратити час і гроші на виділення реальних ділянок і постановку їх на кадастровий облік. Земельну частку вони розглядали як необхідний елемент соціальної справедливості - відшкодування моральної та матеріальної шкоди, пов'язаної з руйнуванням звичного колгоспного життя. Обробляти ж землю на свій ризик, продавати продукцію, платити податки бажання не виникало. До того ж процедура виділення земельних ділянок в рахунок земельних часток була складною і дорогою, що призвело до недоступності для громадян отримання земельних ділянок у власність, а часто і до втрати прав на землю.

Основні проблеми, не вирішені в ході земельної реформи, зводилися до того, що земельні частки не виділені, не консолідовані, не оформлені. Невизначеність прав власності на землю негативно впливала на стан сільського господарства.

Всі подальші роки здійснювались намагання виправити створені паюванням земель проблеми і для недопущення «абстрактних земельних ділянок» до цивільного обігу встановлювала, що до врегулювання порядку реалізації прав громадян і юридичних осіб на земельну частку (пай) Земельним кодексом України власники земельних часток (паїв) тимчасово не можуть укласти угоди щодо купівлі- продажу, дарування земельної частки (паю) або іншим способом відчужувати зазначені частки (паї), крім передачі їх у спадщину та при викупі земельних ділянок для державних і громадських потреб.

Проте, із прийняттям заборону на відчуження *земельних часток (паїв)* не лише не було скасовано, а, навпаки, розширено її сферу й на вже сформовані власником паю земельні ділянки для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва. Так, ст. 15 Земельного кодексу України, в редакції на момент його прийняття, передбачала заборону виробництва, а також належні громадянам України земельні частки (паї) крім міни, передачі їх у спадщину та при вилученні земель для суспільних потреб, а ст. 14 забороняла внесення права на земельну частку (пай) до статутних фондів господарських товариств.

Починаючи з 2005 року така заборона продовжувалася знову і знову.

Однак, з початку 2017 року питання про скасування заборони на відчуження земельних часток (паїв) та земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) постало як ніколи гостро. Однією з причин для цього стала вимога Міжнародного валютного фонду. Так, в тексті меморандуму між Україною і МВФ, підписаному 2 березня 2017 року та оприлюдненому на сайті Мінфіну зазначено наступне: «Для сприяння реалізації потенціалу зростання в Україні залишається важливою лібералізація ринку землі, в тому числі продаж земель сільськогосподарського призначення. З цією метою ми створили робочу групу за участі відповідних міністерств, які, у співпраці зі Світовим банком, розроблять законопроект для того, щоб відкрити ринок землі та дозволити продаж землі за належних запобіжних заходів. Затвердження Верховною Радою закону про обіг земель сільськогосподарського



**Роль земельного кадастру у регулюванні земельних відносин та реалізації земельної реформи в Україні**

призначення очікується до кінця травня 2017 року (зміна і новий граничний термін для виконання структурного маяка, який залишається з кінця вересня 2016 року), що дозволить діючому мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення втратити силу з кінця 2017 року, таким чином, дозволяючи продаж землі, що знаходиться в державній та приватній власності, відразу ж після цього. Ми також запустимо кампанію з інформування громадськості аби роз'яснити переваги цієї реформи».

Негативно висловлювався щодо існування заборони на відчуження земель сільськогосподарського призначення і Європейський суд з прав людини, який 22 травня 2018 року оприлюднив рішення у справі *«Зеленчук і Цицюра проти України»*, яке стосувалося неможливості продажу ними їхніх сільськогосподарських земель у зв'язку з існуванням в Україні заборони на це. За наслідками розгляду справи суд встановив, що така заборона порушує право людини розпоряджатися своєю власністю, гарантоване статтею 1 Протоколу до Європейської конвенції про захист прав людини, а також статтею 41 Конституції України.

Проте, в кінці 2017 року мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення своєї сили не втратив.

Українські фермери та селяни сприйняли новину про ймовірний запуск ринку землі дуже гостро. Були як її прибічники, так і повні опоненти, і це не дивно, зважаючи на цінність земель сільськогосподарського призначення для України як основного ресурсу та їх родючість. Найбільшим побоюванням було те, що українські землі перейдуть в руки іноземців або *с концентруються у руках невеликої кількості заможного населення, що в свою чергу поставить під удар розвиток фермерства.*

Проте, шляху назад не було. Всі держави-сусіди України проблеми щодо відсутності обігу земель сільськогосподарського призначення подолали і, зважаючи, в тому числі, на їх досвід, 10 жовтня 2019 року запропоновано проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення. Як зазначено в пояснювальній записці, цей Закон розроблений з метою формування законодавчого поля для запровадження ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, забезпечення конституційних прав громадян України на вільне розпорядження своєю власністю, створення прозорих умов для набуття у власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення громадянами та юридичними особами України, а також для запобігання тіньового використання земель, корупції у земельній сфері, заниження ціни орендної плати за землю, недоотримання надходжень в місцеві бюджети, відсутності іпотечного кредитування під заставу земель тощо.

Законопроект пройшов низку доопрацювань та 31 березня 2020 року Верховною Радою України на його основі було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель

**Роль земельного кадастру у регулюванні земельних відносин та реалізації земельної реформи в Україні**

сільськогосподарського призначення» (далі – Закон №552-ІХ) та набрав чинності 01 липня 2021 року.

**3. Земельний кодекс України (1990 р.), його удосконалення і вплив на формування земельних відносин**

З прийняттям нової редакції Земельного кодексу України відбулася юридична демонополізація земельної власності в Україні. Поряд з державною власністю на землю передбачалося запровадження колективної та приватної власності. Всі форми земельної власності оголошувалися рівноправними. Таким чином, концепція плюралізму форм господарювання на землі, що визначала суть земельної реформи на початку її проведення, трансформувалася в концепцію плюралізму форм земельної власності, яка стала визначальною при подальшому проведенні земельної реформи. Як наслідок у структурі функцій державних органів з проведення земельної реформи виникла якісно нова приватизація земельних ділянок, тобто передача їх з державної у колективну і приватну власність.

Початок приватизації земель зумовив необхідність здійснення державними органами нових організаційно-правових заходів. Разом з тим принципів змін у методах здійснення земельної реформи не відбулося. Головна роль у реформуванні земельних відносин відводилася місцевим радам.

Однак, зважаючи на те, що діяльність рад у справі перерозподілу земель відповідно до вимог законодавства про земельну реформу виявилася незадовільною, Верховною Радою України було прийнято рішення активізувати їхню діяльність встановленням кількісних орієнтирів. Так, згідно з постановою від 20 грудня 1991 р. "Про порядок введення в дію Закону України "Про селянське (фермерське) господарство" місцеві ради було зобов'язано до 20 січня 1992 р. вирішити питання про вилучення із земель колгоспів, радгоспів та інших сільськогосподарських підприємств і організацій диференційовано не менше 7 - 10 % сільськогосподарських угідь і передати їх до складу земель запасу. Радам також пропонувалося до 1 березня 1992 р. забезпечити надання ділянок із земель запасу громадянам, які бажають організувати селянське (фермерське) господарство. Крім того, відповідно до Земельного кодексу України в редакції від 13 березня 1992 р. сільські і селищні Ради були зобов'язані при передачі земель у колективну власність створити на своїй території резервний фонд земель у розмірі до 15 % площі усіх сільськогосподарських угідь.

У ході реалізації вимог земельного законодавства щодо реформування земельних відносин місцевими радами протягом 1991 - 1992 рр. було створено земельний запас на площі 4 млн. га сільськогосподарських угідь, що становило близько 10 % їхньої загальної площі в Україні, у тому числі на виконання постанови Верховної Ради України "Про введення в дію Закону України "Про селянське (фермерське) господарство" — понад 2,2 млн. га.

Значення приватної власності на землю найповніше визначалось за встановленим законодавством обсягом прав власників земельних ділянок. Згідно зі ст. 39 Земельного кодексу "Права власників земельних ділянок і землекористувачів" власники земельних ділянок мають право:

**Роль земельного кадастру у регулюванні земельних відносин та реалізації земельної реформи в Україні**

- а) самостійно господарювати на землі;
- б) власності на вироблену сільськогосподарську продукцію і на доходи від її реалізації;
- в) використовувати для потреб господарства наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові угіддя, водні об'єкти, а також експлуатувати інші корисні властивості землі;
- г) зводити житлові, виробничі, культурно-побутові та інші будівлі і споруди за погодженням з відповідною радою;
- г) власності на посіви і посадки сільськогосподарських культур і насаджень;
- д) одержувати від нового власника землі, землекористувача або місцевої ради компенсацію за підвищення родючості ґрунтів у разі вилучення або добровільної відмови від земельної ділянки.