

# Законодавчі та управлінські ПРОБЛЕМИ ЗЕМЛЕВПОРЯДНОГО ПРОЦЕСУ при оформленні прав на земельні ділянки

Дослідження законодавчих та управлінських проблем землепорядного процесу при оформленні прав на земельні ділянки показують складність, довготривалість та непрозорість його процедур. Обґрунтовано, що основними напрямками оптимізації процедур в землепорядному процесі є: законодавче врегулювання зонування земель за типами (підтипами) землекористування в заміні чинних категорій земель; удосконалення сфери державного та самоврядного управління земельними ресурсами і землекористування шляхом запровадження чітких і зрозумілих інструментів регулювання земельних відносин при оформленні прав на земельні ділянки.

**Ключові слова:** землепорядний процес, планування використання земель, зонування земель, типи (підтипи) землекористування, проекти землеустрою.

УДК 332.2

**Антон ТРЕТЯК**,  
доктор економічних наук, професор,  
головний науковий співробітник,  
Інститут агроєкології і  
природокористування НААН України  
ORCID ID: 0000-0002-1154-4797

**Валентина ТРЕТЯК**,  
доктор економічних наук, професор,  
професор кафедри геодезії  
та землеустрою,  
Сумський національний аграрний  
університет  
ORCID ID: 0000-0001-6779-1941

**Тетяна ПРЯДКА**,  
кандидат економічних наук, доцент,  
завідувач кафедри  
управління земельними ресурсами  
та земельного кадастру,  
Білоцерківський національний  
аграрний університет  
ORCID ID: 0000-0002-6179-0128

## Постановка проблеми

**17** червня 2020 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», який набирає чинності з 24 липня 2021 року [1]. Як зазначено в пояснювальній записці до цього документа, основною метою та завданнями його прийняття було «врегулювання питань встановлення меж громад; комплексного просторового планування територій громад, що скасовує необхідність розроблення декількох, споріднених за змістом, видів містобудівної документації та документації із землеустрою; унормування питань, пов'язаних із її затвердженням; нормування формування електронної картографічної основи для планування території; забезпечення реального зв'язку програм соці-

ально-економічного розвитку із документацією із просторового планування, а також створення прозорого та неконфліктного механізму врахування громадських та приватних інтересів через прозорі громадські обговорення». Разом з тим, при запровадженні закладеного в законі механізму, планування використання земель не скорочує час і вартість робіт із оформлення громадянами та юридичними особами прав на земельні ділянки, а, навпаки, вони зростають. Водночас Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України вже більше 15 років намагаються удосконалити процедуру надання земельних ділянок громадянам та юридичним особам у контексті скорочення часу на оформлення землепорядної документації, проте вона тільки ускладнюється.



## Мета дослідження

**М**ета статті — дослідити законодавчі та управлінські проблеми землевпорядного процесу при оформленні прав на земельні ділянки.

## Виклад основного матеріалу дослідження

**З**емлевпорядний процес являє собою законодавчо встановлений порядок здійснення окремих землевпорядних дій. У Земельному кодексі України [2] немає чіткого визначення його стадій. На підставі положень статей 118, 123, 151 і 184 цього Кодексу можна виділити такі стадії:

- ініціювання проведення землевпорядних дій;
- підготовчі роботи; розроблення прогнозів, техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель, схем, проектів землеустрою;
- розгляд, погодження і затвердження проектної документації;
- перенесення проектів у натуру (на місцевість);
- оформлення і видача землевпорядних матеріалів та документів;
- авторський нагляд за здійсненням проектів землеустрою власниками землі, землекористувачами та орендарями.

Щодо *землевпорядного процесу при оформленні прав на земельні ділянки, то на цій стадії дослідження під землевпорядним процесом слід розуміти сукупність реальних дій суб'єктів землевпорядних процесуальних правовідносин* [3, 4]. Отже, у прикладному аспекті, *землевпорядний процес* — це загальний порядок

виконання окремих землевпорядних дій. Він складається при розробленні проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки з таких взаємопов'язаних стадій, що послідовно виконуються [5]:

- 1) порушення клопотання про проведення землевпорядної дії (*клопотання (заява) про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (у разі формування та/або зміни цільового призначення земельної ділянки за рахунок земель державної чи комунальної власності)*);
- 2) виготовлення графічних матеріалів, в яких зазначено бажане місце розташування та розмір земельної ділянки;
- 3) одержання письмової згоди землекористувача, засвідчена нотаріально (*у разі вилучення земельної ділянки*);
- 4) рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (*у випадках, передбачених законом*);
- 5) пошук землевпорядного підприємства, підготовка клопотання (*заяви*) про виконання робіт з розроблення проекту землеустрою;
- 6) укладення договору на виконання робіт з розроблення проекту землеустрою;
- 7) підготовка, погодження та затвердження завдання на розроблення проекту землеустрою;
- 8) підготовчі роботи щодо складання проекту землеустрою тощо (*геодезичні вишукування у разі формування земельної ділянки*);

9) розроблення (складання) проекту землеустрою або відповідної технічної документації із землеустрою;

10) розгляд та погодження (*від 4 до 7 стейкхолдерів*) проекту землеустрою;

11) затвердження проекту;

12) землевпорядна експертиза проекту;

13) перенесення проекту в натуру (на місцевість);

14) оформлення файлу відомостей про земельну ділянку та їх внесення до державного земельного кадастру;

15) видача проекту землеустрою або відповідної технічної документації із землеустрою замовнику та оформлення акта про виконані роботи.

Щорічно понад 800 тис. осіб здійснюють операції із земельними ділянками. На рис. 1 приведені основні групи зацікавлених осіб, що беруть участь в землевпорядному процесі. Адже масштаб ландшафту землевпорядного процесу включає близько 1,2 млн договорів оренди земельних ділянок, близько 55 тис. договорів купівлі-продажу на рік земельних ділянок несільськогосподарського призначення та 0,9-1,5 млн га земельних ділянок, що оформляється щорічно. В землевпорядному процесі при оформленні земельних ділянок застосовуються до 57 документів, до 79 інструментів регулювання земельних відносин та 8 різних баз даних, створених державою та використовуються для зберігання відомостей про земельну ділянку. 12 відсотків актів потребують актуалізації.

Чинна процедура землевпорядного процесу при оформленні прав на земельні ділянки включає термін 8,5 місяців (а в

м. Київ — до 3-х років) оформлення земельної ділянки, близько 70 відсотків даних дублюється у документах на оформлення земельних ділянок. В землевпорядному процесі відбувається до 20 контактів з суб'єктами земельних відносин, землевпорядної діяльності та органами влади при оформленні земельних ділянок. В результаті, за даними Офісу ефективного регулювання BRDO [6, с. 36], державі завдаються збитки в розмірі 450 млн грн через корупційні злочини у сфері земельних відносин.

Складність та запутаність процедури оформлення земельних ділянок викликані: конкуренцією між органами влади за контроль над процесом формування та виділення земельних ділянок; непрозорість процеду-

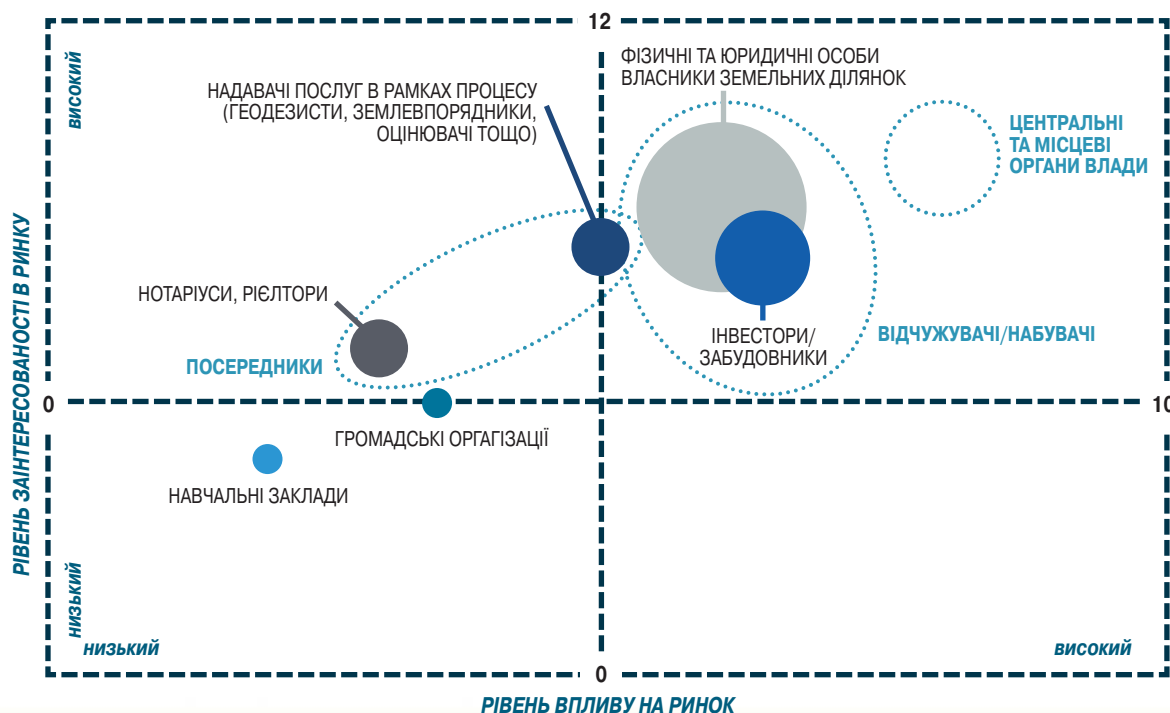
ри оформлення земельної ділянки; збитки добросовісного набувача від ініціатив її експропріації; високим рівнем корупції в галузі земельних відносин і як результат — бюджетні втрати через «земельні схеми».

За узагальненими та спрощеними характеристиками учасників транзакцій із земельними ділянками на ринку земель можливо виділити такі суб'єкти як: **відчужувачі, набувачі та посередники**. **Відчужувач** — власник земельної ділянки, який передає земельну ділянку у власність чи користування іншій особі — **набувачу**. **Посередник** — особа, яка завдяки своїм повноваженням чи професійним знанням забезпечує передачу земельної ділянки від однієї особи до іншої. При такому спрощеному підході посередниками виступають земле-

впорядники, нотаріуси, оцінювачі, ріелтори і навіть державні органи, які надають адміністративні послуги. Більш ґрунтовне та детальне дослідження переліку суб'єктів, які впливають на землевпорядний процес чи яких він стосується, дозволяє виділити окремі групи суб'єктів (стейкхолдерів) (рис.) [6 с. 18 ].

З урахуванням складності та етапності землевпорядного процесу, група суб'єктів, яка об'єднує органи державної влади та місцевого самоврядування аналізується окремо. На рис. 1 група органів державної влади та місцевого самоврядування через специфіку їх функцій відображена умовно, виключно для розуміння їх значущості для землевпорядного процесу. Ключовими стейкхолдерами є: фізичні та юридичні особи як

Рисунок 1. **ОСНОВНІ ГРУПИ ЗАЦІКАВЛЕНИХ ОСІБ ЗА КРИТЕРІЯМИ ВПЛИВОВОСТІ ТА ЗАІНТЕРЕСОВАНОСТІ, ЩО БЕРУТЬ УЧАСТЬ В ЗЕМЛЕВПОРЯДНОМУ ПРОЦЕСІ**



власники земельних ділянок, на умовах приватної власності; користувачі земельних ділянок або особи, які бажають одержати земельні ділянки у власність чи користування; землепорядники та сертифіковані інженери-землепорядники; землепорядні організації як суб'єкт господарської діяльності, у складі якого працює землепорядник.

До цих осіб також відносяться інвестори та забудовники, які оформлюють земельні ділянки для будівництва нових об'єктів.

З огляду на землепорядний процес, землепорядники та землепорядні організації здійснюють дії щодо розроблення документації із землеустрою: формують земельну ділянку, зазвичай це відбувається шляхом розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки; розробляють проект відведення земельної ділянки для зміни її цільового призначення; встановлюють (відновлюють) межі земельної ділянки на місцевості за допомогою окремого виду технічної документації.

До органів державної влади, які формують земельну політику, в тому числі формують і реалізують земельну політику щодо регулювання землепорядного процесу, відносяться: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Мінагрополітики та Держгеокадастр. Ці органи розробляють нормативно-правові акти, які регулюють земельні відносини. Разом з тим, по окремих земельних ділянках, які мають особливу цінність, за цими органами закріплені повноваження приймати рішення щодо їх відчуження чи зміни цільового призначення. Якщо спрощено підійти до розподілу

повноважень цих органів, то можливо сформулювати такий їх список:

- територіальні органи Держгеокадастру розпоряджаються землями сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів;
- районні державні адміністрації розпоряджаються усіма землями за межами населених пунктів, крім сільськогосподарських земель, земель оборони, та землями, на яких розміщуються підприємства для приватизації;
- Фонд державного майна України розпоряджається землями, на яких розміщуються підприємства для приватизації.

*На практиці, для кожної окремої земельної ділянки державної чи комунальної власності потрібно уважно дивитись її місцерозташування, види земель із яких вона сформувалась, її категорію, цільове призначення, види права користування нею, межі адміністративно-територіальних одиниць та положення статей 13-171, 83, 84, 118, 122, 123, 128, 149-151 Земельного кодексу України.*

Органи місцевого самоврядування сільські, селищні та міські ради, а також об'єднані територіальні громади, які розпоряджаються землями комунальної власності у межах населених пунктів. Вони також можуть набувати земельні ділянки за межами населених пунктів, в тому числі для потреб будівництва. Найчастіше це відбувається таким шляхом: передачі їм земельних ділянок вищезазначеними органами державної влади; оформлення ними земельних ділянок, що визнані відумерлою спадщиною;

передачі їм сільськогосподарських земельних ділянок територіальними органами Держгеокадастру в рамках ініціатив децентралізації.

До органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також установ відносяться суб'єкти, які застосовують регуляторні інструменти при оформленні земельних ділянок. Наприклад, це можуть бути органи державної влади, які погоджують проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки (*територіальні органи Держгеокадастру, органи містобудування та архітектури та інші*), Центри надання адміністративних послуг, суб'єкти, які акредитовані на проведення реєстрації речових прав на земельну ділянку. У складі цих суб'єктів також окрему увагу приділяють таким особам як державні кадастрові реєстратори та реєстратори прав. Державні кадастрові реєстратори — це працівники територіальних органів Держгеокадастру, які безпосередньо вносять та редагують відомості про земельну ділянку у складі Державного земельного кадастру. Реєстратори прав — це працівники Мін'юсту, ЦНАПів, інших акредитованих суб'єктів або нотаріуси, які безпосередньо вносять та редагують відомості про земельну ділянку у складі Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та обтяжень.

До органів державної влади, які можуть вплинути на результат оформлення земельної ділянки вже після її оформлення відносяться суди, правоохоронні органи, які розслідують майнові злочини, та інспекційні органи. В результаті роботи цих органів можуть бути виявлені факти порушення процедури оформлення земельної ділянки,

що може призвести до припинення права власності чи права користування земельною ділянкою на підставі рішення суду.

*Отже, з позиції теорії формування та реалізації державної (публічної) політики, реальними стейкхолдерами виступають працівники відповідних правоохоронних та інспекційних органів. Хоча правоохоронні та інспекційні органи самі по собі розглядаються як засіб забезпечення інтересів різних груп стейкхолдерів.*

До інших органів державної влади відносяться Мінекономіки, Мінприроди, МОЗ, Мінрегіон, Держлісагентство, Держводагентство, які шляхом розроблення нормативно-правових актів також впливають на правовий режим земель, в тому числі на правила їх забудови. В сучасних умовах державного регулювання України слід пам'ятати, що такі органи як Держгеокадастр, Держлісагентство, Держводагентство де-юре не формують політику, а де-факто — виконують цю функцію. Така ситуація пояснюється тим, що у складі міністерств відсутні підрозділи, що формують земельну політику до землекористування їх галузей.

*З точки зору теорії формування та реалізації державних (публічних) політик, самі по собі центральні органи державної влади як юридичні особи на сьогодні не мають фахівців-землевпорядників та окремого інтересу щодо участі у земельних відносинах чи зміни їх регулювання щодо галузевого розвитку землекористування. З цієї точки зору, як стейкхолдерів вони розглядають колективи агентств, які забезпечують прийняття рішення цими органами, доки вони працюють у їх складі.*

Тому основними завданнями удосконалення землевпорядного процесу при оформленні прав на земельні ділянки є:

- оптимізація кількості надлишкових етапів, процедур та документів;
- зменшення кількості контактів з регуляторами у галузі земельних відносин шляхом максимального переведення процедури в електронні послуги;
- скорочення строків оформлення прав на земельні ділянки, залежно від їх цільового призначення, до 1-4 місяців.

Разом з тим, при різних варіаціях набуття земельної ділянки процедура землевпорядного процесу є різною, наприклад, при приватизації громадянами, набуття земельної ділянки із земель державної чи комунальної власності тощо. Зокрема, особа, яка бажає одержати земельну ділянку для забудови, може це зробити у різний спосіб: одержати земельну ділянку через інститут безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами, орендувати земельну ділянку із земель комунальної власності; придбати земельну ділянку на підставі договору купівлі-продажу.

Якщо узагальнити землевпорядний процес щодо способів одержання земельної ділянки, їх можливо поділити на дві основні групи:

- одержання земельних ділянок із земель державної або комунальної власності (*первинний земельний ринок*);
- одержання приватних земельних ділянок (*вторинний земельний ринок*).

Коли стейкхолдери вперше мають справу з таким пере-

ліком різних комбінацій, процедура оформлення земельної ділянки ними виправдано вважається складною та заплутаною. Для того, щоб розплутати цей клубок різних комбінацій, розглянемо найбільш актуальні варіанти оформлення земельних ділянок, які використовуються фізичними та юридичними особами:

- *Варіант 1.* Безоплатна приватизація земельної ділянки;
- *Варіант 2.* Оформлення земельної ділянки, у випадку якщо на ділянці є нежитлова будівля (через проект землеустрою щодо відведення);
- *Варіант 3.* Оформлення земельної ділянки у випадку, якщо на земельній ділянці є житлова будівля (через технічну документацію із землеустрою);
- *Варіант 4.* Оформлення земельної ділянки за результатами аукціону;
- *Варіант 5.* Відчуження земельної ділянки приватної власності чи передача її у користування (із зміною цільового призначення);
- *Варіант 6.* Відчуження або передача у користування земельної ділянки приватної власності (без зміни її цільового призначення);
- *Варіант 7.* Відчуження земельної ділянки приватної власності чи передача її у користування (якщо відомості про ділянку відсутні у земельному кадастрі).

**Ці варіанти відрізняються один від одного за процедурою землевпорядного процесу за такими критеріями:**

1-й критерій характеризується різною кількістю інструментів державного регулювання;

2-й критерій характеризується за формами власності з яких передаються земельні ділянки: з 1-го по 4-й варіанти — коли земельна ділянка виділяється із земель державної або комунальної власності; з 5-го по 7-й варіанти — коли передається земельні ділянки приватної власності;

3-й критерій за наявністю або відсутністю нерухомості на земельній ділянці, а також за видом такої нерухомості (*житлова/не житлова нерухомість*);

4-й критерій за наявністю відомостей про земельну ділянку у Державному земельному кадастрі;

5-й критерій за потребою змінити цільове призначення земельної ділянки у її набувача для наступної забудови.

Отже, **основна мета удосконалення землевпорядного процесу при оформленні прав на зе-**

**мельну ділянку** — це оформлення прав на неї з розумінням у якій послідовності найбільш імовірно буде відбуватися процедура процесу оформлення.

Основними напрямками оптимізації процедур в землевпорядному процесі є:

- законодавчо-нормативне запровадження зонування земель за типами (підтипами) землекористування в замін чинних категорій земель;
- удосконалення (реформа) сфери державного та самоврядного управління земельними ресурсами і землекористування шляхом запровадження мультифункціональної системи управління та удосконалення інструментів регулювання земельних відносин;
- оптимізація інструментів регулювання оформлення прав

на земельні ділянки та надання електронних адміністративних послуг;

- запровадження фінансових інструментів регулювання земельних відносин та зниження рівня корупції;
- реформа підготовки фахівців-землевпорядників шляхом введення спеціальності із землеустрою та землевпорядкування у соціально-поведінкові науки (*сфера економіки природокористування та регіональна економіка*), природничі науки (*сфера екології землекористування*) та системи сертифікації землевпорядників.

Враховуючи обмеженість обсягу статті на сторінках журналу, більш конкретно зміст напрямків розглянемо у наступних дослідженнях.

## Висновки

**Дослідження законодавчих та управлінських проблем землевпорядного процесу при оформленні прав на земельні ділянки показують складність, довготривалість та непрозорість його процедур. Обґрунтовано, що основними напрямками оптимізації процедур в землевпорядному процесі є:**

- законодавчо-нормативне запровадження зонування земель за типами (підтипами) землекористування в замін чинних категорій земель;
- удосконалення (реформа) сфери державного та самоврядного управління земельними ресурсами і землекористуванням шляхом запровадження інструментів регулювання земельних відносин та землевпорядної документації;
- оптимізація інструментів регулювання оформлення прав на земельні ділянки та надання електронних адміністративних послуг; зниження рівня корупції;
- реформа підготовки фахівців-землевпорядників шляхом введення спеціальності із землеустрою та землевпорядкування у соціально-поведінкові науки (сфера економіки природокористування та регіональна економіка), природничі науки (сфера екології землекористування) та системи сертифікації землевпорядників.

## Література

1. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель». Електронний ресурс: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text> (дата звернення 06.01.2021).
2. Земельний кодекс 2001 від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення 05.01.2021).
3. Третяк А.М. Теоретичні засади землевпорядного процесу: [монографія] / А.М. Третяк, Й.М. Дорош, Р.А. Третяк; під заг. ред. А.М. Третяка. — Херсон: Гринь Д.С. — 2017. — 266 с.
4. Третяк А.М. Теоретичні поняття «землевпорядний процес», «землевпорядна процедура» та їх співвідношення / А.М. Третяк, Й.М. Дорош, Р.А. Третяк // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. — № 3. — 2017. — С. 3-11.
5. Закон України «Про землеустрій». Електронний ресурс: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text>. (дата звернення 17.12.2020).
6. Зелена книга «Системний перегляд якості державного регулювання формування та отримання земельної ділянки при новому будівництві». Офіс ефективного регулювання BRDO. 2018. 340 с. Електронний ресурс: [https://issuu.com/office\\_brdo/docs/2d913f52714b42](https://issuu.com/office_brdo/docs/2d913f52714b42).