

УДК 332.3

С. М. Смирнова,
к. геол. н., доцент (бвз) кафедри управління земельними ресурсами,
Чорноморський національний університет імені Петра Могили
ORCID ID: 0000-0001-9106-7435

В. М. Смирнов,
к. геол. н., керівник екологічної лабораторії, ТОВ "СЗ "Океан"
ORCID ID: 0000-0003-3809-6098

А. Ю. Мась,
старший викладач кафедри управління земельними ресурсами,
Чорноморський національний університет імені Петра Могили
ORCID ID: 0000-0003-1140-2817

А. В. Борисова,
магістрант кафедри управління земельними ресурсами,
Чорноморський національний університет імені Петра Могили
ORCID ID: 0000-0002-2265-203X

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.4.62

СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МОНІТОРИНГУ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

S. Smyrnova,
PhD in Geology, Associate Professor, Department of Land Management,
Petro Mohyla Black Sea National University

V. Smyrnov,
PhD in Geology, head of the environmental laboratory,
Limited Liability Company "Ocean Shipyard"

A. Mas,
Senior lecturer, Department of Land Management,
Petro Mohyla Black Sea National University

A. Borysova,
Master's student of the Department of Land Management,
Petro Mohyla Black Sea National University

CURRENT STATE AND PROSPECTS OF LAND RELATIONS MONITORING DEVELOPMENT

У статті проаналізовано перспективи розвитку моніторингу земельних відносин, теоретичні та правові аспекти його функціонування і тенденції моніторингу відносин згідно з існуючими даними. За сучасних обставин достатньо складно збирати достовірні дані моніторингу, оскільки різні райони вирізняються великими площами і значними просторовими та часовими характеристиками. Правильна організація використання інформації моніторингу дасть змогу оцінювати кількісні та якісні показники стану земель, та оцінювати і прогнозувати зміни. Висвітлено питання відсутності вільного доступу до інформації про земельні відносини, що створює сприятливі обставини для використання земель не належним чином, ухилення від дотримання вимог земельного та природоохоронного законодавства України, поширення корупції. Наголошено на необхідності створення постійно обновлюваної бази даних про стан розвитку земельних відносин, з відкритим доступом для суб'єктів моніторингу, як інтегруючої інформаційної мережі, а також для прогнозування та контролю раціонального землекористування, і забезпечення прозорості в управлінні земельними відносинами. Створення такої бази зумовить концентрацію зусиль на ефективність управлінських рішень та покращення системи управління використанням земель загалом.

The article analyzes the prospects for the development of monitoring of land relations, theoretical and legal aspects of its operation and trends in monitoring of relations according to existing data. In current circumstances, it is quite difficult to collect reliable monitoring data, as different areas have large areas and significant spatial and temporal characteristics. All information on land relations is collected and maintained by various departments and local authorities, and other government institutions, public organizations and individuals do not have full access to it. As a result, central authorities are not always

able to see a "whole picture" of land relations, both at the district and oblast levels and at the national level, and are not always able to find optimal solutions to improve land relations. There is a need to introduce monitoring of land relations as a constantly updated information system, to ensure the accumulation of information, its analysis and forecasting, and the development of scientifically sound recommendations on this basis for effective management decisions. Proper organization of the use of monitoring information will make it possible to assess the quantitative and qualitative indicators of the state of lands, and to assess and forecast changes. The issue of lack of free access to information on land relations, which creates favorable conditions for land use improperly, evasion of compliance with the requirements of land and environmental legislation of Ukraine, the spread of corruption. Today, all information on land relations is collected and maintained by various departments and local authorities, and other government institutions, public organizations and individuals do not have full access to it. As a result, central authorities do not always have the opportunity to see a "holistic picture" of land relations, both at the district and oblast levels, and at the national level, and do not always have the opportunity to find optimal solutions to improve land relations. The need to create a constantly updated database on the state of development of land relations, with open access for monitoring entities as an integrating information network, as well as for forecasting and control of rational land use, and ensuring transparency in land relations management. The creation of such a base will focus on the effectiveness of management decisions and improve the management of land use in general.

Ключові слова: моніторинг земель, моніторинг земельних відносин, земельні ресурси, використанням земель, земельні відносини.

Key words: land monitoring, land relations monitoring, land resources, land use, land relations.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

За роки незалежності Україна здійснює реформування земельних відносин, проте, через окремі системні прорахунки і недостатню забезпеченість ресурсами, більшість цілей земельного реформування дотепер залишаються не досягнутими. На сьогодні вся інформація про земельні відносини збирається та утримується різними відомствами та місцевими органами влади, а інші владні інституції, громадські організації та приватні особи не мають повного доступу до неї. Як наслідок — центральним органам влади складно побачити "цілісну картину" розвитку і сучасного стану земельних відносин, як на рівні районів і областей, так і на національному рівні, і відповідно — ускладнюється прийняття оптимальних управлінських рішень щодо вдосконалення організації системи земельних відносин. Виникає необхідність запровадження моніторингу земельних відносин як постійно оновлюваної інформаційної системи, для забезпечення накопичення інформації її аналізу та прогнозування, і розроблення на цій основі науково обґрунтованих рекомендацій для ухвалення ефективних управлінських рішень. Об'єднання в одній системі всього спектра даних про земельні відносини, які надходять до різних відомств, посприє закриттю "темних інформаційних зон", оскільки дасть змогу аналізувати ситуації на основі актуальних фактичних даних, виявляти тенденції та проблемні позиції, прогнозувати та моделювати розвиток ситуації у земельній сфері, та сфері земельного законодавства як правової бази формування земельних відносин. Крім того, саме через брак відомостей про земельні відносини, виникають "темні інформаційні зони", через які корисливі посадовці та пов'язані з ними особи можуть використовувати землю у своїх інтересах всупереч національним та місцевим публічним інтересам.

У процесі дослідження виявлено, що на сьогодні серед проблем також є: відсутність інформації та брак планово картографічних матеріалів на землі, що перебувають у власності та користуванні підприємств та фермерських господарств; несвочасне надання інформації; відсутність уніфікованої форми; наявність помилок у форматі подачі даних, дублювання інформації; відсутність регулярних звітів, важливих для прийняття політичних рішень, даних; відсутність інформації судових рішень щодо конкретних земельних ділянок у земельному кадастрі. Надалі більшість цих проблем може бути вирішена за допомогою автоматизації процесу моніторингу.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проект першого моніторингу земельних відносин в Україні, запровадженого у форматі пілотного проекту, був проведений Держгеокадастром за підтримки Світового банку. Держгеокадастр, Мін'юст, Державна фіскальна служба, Держстат, Держводагентство та Державна судова адміністрація здійснили інформаційно-аналітичну підтримку проекту.

Задля реалізації моніторингу земельних відносин було створено Міжвідомчу робочу групу з-поміж представників цих відомств, яка займалася розробкою порядку надання органами влади необхідної інформації із моніторингу під час здійснення пілотного проекту, розробкою показників земельних відносин для проведення моніторингу, аналізом отриманих даних та наданням пояснень результатів проведеного моніторингу. За результатами здійснення проекту моніторингу земельних відносин було створено перший довідник із вільним доступом, у якому можна знайти інформацію щодо стану земельних відносин в Україні, на підставі тих відомо-

стей, що акумулюються у Держгеокадастрі України та в інших центральних органах влади у процесі їх діяльності. Отже, пілотний проект з проведення моніторингу земельних відносин в нашій країні виявився успішним.

Водночас у ході реалізації цього пілотного проекту були виявлені і певні складнощі. Цей пілотний проект здійснювався неофіційно через відсутність в Українському законодавстві правової основи для проведення моніторингу земельних відносин. На сьогодні його здійснення не передбачене ні в Земельному Кодексі України, ні в інших законодавчих актах. Як результат недостатньої законодавчої врегульованості, діяльність Міністерства і відомств, чії представники увійшли до складу зазначеної Міжвідомчої робочої групи з проведення пілотного проекту, і самої робочої групи була неофіційною, що в свою чергу ускладнило здійснення пілотного проекту. Мала місце ще низка причин, зокрема, несвоєчасне надання інформації про стан земельних відносин деякими міністерствами і відомствами, надання даних в неуніфікованій формі.

Наукові дослідження питання впровадження моніторингу земельних відносин проводять такі вчені: Петрович Л.М. [1], Панас Р.М. [2], Бусуйок Д.В. [3].

На думку Оверковської Т.К. [4], потребує удосконалення організаційно-правове забезпечення ведення моніторингу земель шляхом створення спеціального органу по здійсненню моніторингу земель і ґрунтів, тобто Центру моніторингу земель України.

Жулканич О.М. та Жулканич Н.О. [5] розглядають систематичний і системний моніторинг земель сільськогосподарського призначення, як один з методів виявлення тенденцій динаміки і оцінки землекористування, та наголошують на завданнях державного регулювання земельних відносин у процесі забезпечення раціонального використання земель сільськогосподарського призначення.

Добряк Д.С. [6] висвітлює думку, що на сьогодні в Україні рівень наукового забезпечення суттєво відстає від необхідного для задоволення потреб держави і суспільства у впровадженні системи моніторингу земельних відносин. Автор наголошує на доцільності відновлення центрального органу виконавчої влади, завданням якого є забезпечення формування і реалізації державної політики, та вдосконалення державного регулювання сфери земельних відносин на завершальному етапі земельної реформи в країні.

На думку Кулинич П.Ф. [7], проведення моніторингу земельних відносин має бути постійним, для чого необхідно прийняти відповідний закон. Як проголошується у ст. 19 [8] Конституції України, органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Наведений закон підкреслює доцільність створення відповідного закону про моніторинг земельних відносин для належної офіційної організації діяльності органів влади, з розподіленням функціональних зобов'язань та повноважень їх посадових осіб.

Впровадження постійного регулярного проведення моніторингу земельних відносин органами влади посприє реформуванню державної політики у сфері використання і охорони земель в цілому, оскільки на сьо-

годні, через нестачу інформації про земельні відносини, ускладнюється розробка і реалізація державних і регіональних програм. Зібрання результатів проведення моніторингу у загальному банку відомостей надасть підґрунтя для аналізу і подальшого вдосконалення земельної політики, розробки ефективних управлінських рішень, сприятиме здійсненню контролю за використанням та охороною земель. Водночас моніторинг земельних відносин має важливу роль у подоланні корупції.

Кулиничем розроблено та запропоновано внесення низки доповнень та коригування недосконалості правового забезпечення в сфері земельних відносин, оскільки на сьогодні наявність прогалин та невідповідностей в законодавстві створює сприятливе середовище для поширення корупційних діянь.

Попри наявність значної кількості наукових праць, присвячених моніторингу земель та земельних відносин, проблема залишається актуальною.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Сучасні підходи до управління земельними ресурсами вимагають реалізації моніторингу земельних відносин, як інформаційної системи для забезпечення накопичення інформації, її аналізу та прогнозування, і розроблення на цій основі науково обґрунтованих рекомендацій для ухвалення ефективних управлінських рішень, та об'єднання в одній системі всього спектра даних про земельні відносини, які надходять до різних відомств, оскільки це сприяє закриттю "темних інформаційних зон", і фактично є базисом для здійснення аналізу актуального стану земельних ділянок, і пов'язаних з ними правових відносин, виявлення та врегулювання проблем, прогнозування та розробки подальшої стратегії управління земельними ресурсами, впровадження інноваційних технологій, вдосконалення правової бази формування земельних відносин. Така система відомостей сприяє моделюванню ефективної державної політики у сфері розвитку земельних відносин, а також для виявлення позитивних і негативних тенденцій і контролю їх розвитку на обласному, районному та місцевому рівнях.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз існуючої системи моніторингу земельних відносин в Україні та визначення перспектив застосування отриманих результатів для підвищення ефективності управління земельними ресурсами.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Моніторинг земельних відносин — це система акумуляції та взаємної передачі актуальних достовірних даних про земельні ділянки та суб'єкти правових відносин, регулярний збір, систематизація та оприлюднення підсумованої інформації щодо стану земельних відносин, а саме аналіз та узагальнення ситуацій із правами на користування, володіння і розпорядження земельними ділянками. Згідно із чинним законодавством України, незалежно від форм власності на землю і використання земель, весь земельний фонд країни є об'єктом земельних відносин. Також у ст. 86 Земельного кодексу України [9] передбачено, що за наявності права спільної часткової власності на земельні ділянки, до

об'єктів земельних правовідносин варто віднести не лише земельні ділянки, а й їх частини. З розвитком земельних відносин в Україні, серед з тенденцій є поява нових об'єктів земельних відносин. Суб'єктами земельних відносин є фізичні особи, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади.

За даних обставин оцінка актуального стану земельних відносин формується на підставі понад 140 показників. Результати моніторингу можуть використовуватися з метою аналізу та оцінки роботи уповноважених органів влади та відповідних посадових осіб, які займаються організацією моніторингу земельних відносин, та для виправлення проблемних позицій або недоліків, і подальшого вдосконалення організації земельних відносин.

Моніторинг земельних відносин — це платформа із узагальненою та систематизованою інформацією про володіння, користування і розпорядження земельними ділянками. Моніторинг земельних відносин керується такими принципами:

- своєчасність та комплексність отримання інформації;
- об'єктивність інформації;
- оперативність надання та внесення інформації;
- відкритість результатів.

Основними завданнями моніторингу є:

- запровадження системи обміну інформацією про земельні відносини;
- підвищення якості надання послуг у сфері земельних відносин;
- підвищення якості управління земельними ресурсами на всіх рівнях;
- підвищення рівня інвестиційної привабливості земельних ресурсів та покращення бізнес-клімату;
- створення інформаційної бази для модернізації земельних відносин.

В Україні вперше у світі було затверджено моніторинг земельних відносин на законодавчому рівні.

У становленні моніторингу земельних відносин в Україні виділяють такі етапи:

- неофіційний пілотний етап (1916—1917 рр.), який здійснювався відповідними органами влади з ініціативи і за підтримки Світового банку;
- офіційний пілотний етап (1917—1919 рр.), який здійснюється на основі підзаконного правового акта-постанови Кабінет Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 639 "Про реалізацію пілотного проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України" [10].

Реалізація проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин для забезпечення прозорості функціонування в Україні дозволить подолати існуючі проблеми.

За рахунок забезпечення органів виконавчої влади інформаційно-аналітичними матеріалами, вони зможуть слідкувати за динамікою земельних відносин, контролювати та прогнозувати їх стан, розробляти стратегії щодо вдосконалення організації земельних відносин, і загалом використовувати моніторинг як інструмент економічного регулювання в сфері земельних відносин, як на державному, так і місцевому рівні. Зазначена система моніторингу як функція управління у сфері земель-

Інформація про ділянку

Кадастровий номер:

4824280200:11:000:0052

Тип власності: Приватна власність

Цільове призначення: 01.03 Для ведення особистого селянського господарства ведення особистого селянського господарства

Площа: 1.0006 га

📄 **Замовити Витяг про земельну ділянку**

📄 **Замовити Витяг про нормативну грошову оцінку**

📄 **Інформація про право власності та речові права**

📄 **Запит на отримання документації із землеустрою**

Рис. 1. Інформація про земельну ділянку на Публічній кадастровій карті України

Джерело: [12].

них відносин відкриє можливість передбачення і контролю негативних змін, дозволить здійснювати аналіз та прогнозування напрямків реформування. Це сприятиме покращенню земельних відносин у регіонах, і загалом у країні. Досвід пілотного проекту показав, що існує необхідність таких подальших дій: розробка відповідних нормативних актів, автоматизованих систем звітності, забезпечення розміщення результатів моніторингу у публічному доступі, постійне оновлення актуальних даних [11].

Для дослідження цієї проблеми розглянемо приклад щодо наданої інформації на Публічній кадастровій карті України. В цій базі можна побачити відомості щодо конкретної земельної ділянки про площу, кадастровий номер, цільове призначення, форму власності.

Через веб-сайт можна замовити витяг з державного земельного кадастру про земельну ділянку або довідку про нормативну грошову оцінку земельної ділянки, а також продивитися інформацію стосовно прав власності та інших речових прав на земельну ділянку. Інформація надається на безоплатній основі.

За даними дослідження виявлено, що публічна кадастрова карта містить інформацію про характеристики земельної ділянки, водночас інформація про земельні відносини відсутня. Такі дані, як перехід прав на землю, вартість оренди, вартість угоди купівлі-продажу, кількість транзакцій тощо знаходяться в закритому доступі. Проте потрібно зазначити, що облік інформації про порядок відчуження земельних ділянок через аукціони, торги та приватизацію є також важливим.

На нашу думку, запровадження публічного доступу до відомостей про земельні відносини сприятиме своєчасному поданню інформації, уникненню помилок і дублювання, вдосконаленню методики проведення моніторингу, та зумовить створення ефективної національної системи моніторингу. Удосконалення поновлювальної бази даних дасть змогу поліпшити обмін інформацією між державними реєстрами, зробити її доступною для населення та підвищити рівень інвестицій в аграрний

сектор. Відповідно об'єднання в одній системі даних про земельні відносини сприятиме зменшенню корупції, оскільки забезпечить прогнозування та моделювання розвитку ситуацій у земельній сфері та в сфері земельного законодавства як правової бази формування земельних відносин, а також дасть основу для аналізу ситуації, виявлення тенденцій та проблемних позицій.

ВИСНОВКИ

Запровадження моніторингу земельних відносин як постійної управлінської функції матиме вагоме позитивне значення в реалізації земельної реформи, оскільки забезпечить відповідальні органи інформаційно-аналітичними матеріалами, які будуть використовуватися для розробки стратегій управління, водночас прозорість у здійсненні моніторингу земельних відносин дозволить водночас контролювати роботу цих органів.

Для забезпечення правового статусу моніторингу земельних відносин доцільно прийняти спеціальний закон. Кінцевим етапом має стати створення єдиного електронного масиву даних, відкритого для зовнішнього контролю, що дозволить відстежувати динаміку земельних відносин.

Для забезпечення прозорості та контрольованості має бути вільний доступ до інформації: про невитребовані паї, відмерлу спадщину, реєстрацію та використання державних земель, що відбуватиметься із землекористуванням та власністю на землю, де обробляється чи сплачуються податки. Передусім, всі дані повинні бути зведені в єдину базу з регулярним оновленням. Система земельного моніторингу дасть можливість відстежувати динаміку змін в онлайн режимі. Це сприятиме підвищенню якості адміністративних послуг, боротьбі з корупцією та рейдерством. Першочергове вирішення зазначеного питання допоможе в організації ринку земель.

Література:

1. Перович Л.М., Лудчак О.Є., Гулько О.Р. Аналіз світового досвіду використання методів космічного знімання для моніторингу земель сільськогосподарського призначення. Збірник наукових праць Західного геодезичного товариства УТГК, 2018.
2. Панас Р.М. Основи моніторингу та прогнозування використання земель: навч. посіб. Нац. ун-т "Львів. політехніка". Л.: Новий Світ-2000, 2007. 222 с.
3. Бусуйок Д. Законодавче та правове регулювання моніторингу земель в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2012. № 8. С. 56—59.
4. Оверковська Т.К. Моніторинг земель України: правові аспекти. Юридичний вісник. 2015. № 1 (34). С. 125—128.
5. Жулканич О.М. Моніторинг земель сільськогосподарського призначення в системі аграрного природокористування. Науковий вісник Ужгородського університету. 2014. Серія: Економіка. № 2 (43). С. 74—77.
6. Добряк Д.С. Сучасний стан земельної реформи та перспективи розвитку земельних відносин в Україні. Землевпорядний вісник. 2015. № 4. С. 2—4.
7. Кулинич П.Ф. Моніторинг земельних відносин в системі правового моніторингу: поняття, становлення, перспективи. 2019. № 10. С. 50—56.

8. Конституція України. Стаття 19. URL: <https://president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-i>

9. Земельний кодекс України. Стаття 86. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

10. Порядок реалізації пілотного проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 639. Зібрання урядових нормативних актів України. 2017.

11. Статистичний щорічник "Моніторинг земельних відносин в Україні: 2016—2017". URL: <http://kse.org.ua/download.php?downloadid=1081>

12. Публічна кадастрова карта України. URL: https://map.land.gov.ua/?cc=3560935.1426641466,5935009.681506754&z=16&l=kadastr&bl=ortho10k_all

References:

1. Perovich, L.M. Ludchak, O.E. and Gulko, O.R. (2018), "Analysis of the world experience of using space survey methods for monitoring agricultural lands", *Western Geodetic Society*, vol. 1 (35), pp. 64—70.
2. Panas, R.M. (2007), *Osnovy monitorynhu ta prohnozuvannia vykorystannia zemel' [Fundamentals of monitoring and forecasting land use]*, *Novyj Svit-200, L'viv, Ukraine*.
3. Busuyok, D. (2012), "Legislative and legal regulation of land monitoring in Ukraine", *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, vol. 8, pp. 56—59.
4. Overkovskaya, T.K. (2015), "Monitoring of lands of Ukraine: legal aspects", *Yurydychnyj visnyk. Povitriane i kosmichne parvo*, vol. 1 (34), pp. 125—128.
5. Zhulkanych, O.M. (2014), "Monitoring of agricultural lands in the system of agrarian nature management", *Vydavnytstvo UzhNU "Hoverla"*, vol. 2 (43), pp. 74—77.
6. Dobryak, D.S. (2015), "The current state of land reform and prospects for the development of land relations in Ukraine", *Zemlevporiadnyj visnyk*, vol. 4, pp. 2—4.
7. Kulinich, P.F. (2019), "Monitoring of land relations in the system of legal monitoring: concepts, formation, prospects", *Al'manakh prava*, vol. 10, pp. 50—56.
8. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", "Article 19", available at: <https://president.gov.ua/en/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-i> (Accessed 10 Dec 2020).
9. Verkhovna Rada of Ukraine (2002), "The Land Code of Ukraine", "Article 86", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (Accessed 10 Dec 2020).
10. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "The procedure for implementing a pilot project to monitor land relations", *Zibrannia uriadovykh normatyvnykh aktiv Ukrainy*.
11. Nizalov, D. Dankevych, V. and Ivins'ka, K. (2018), "Statistical Yearbook (2016—2017)", "Monitoring of land relations in Ukraine", available at: <http://kse.org.ua/download.php?downloadid=1081> (Accessed 10 Dec 2020).
12. Public cadastral map of Ukraine (2020), available at: https://map.land.gov.ua/?cc=3560935.1426641466,5935009.681506754&z=16&l=kadastr&bl=ortho10k_all (Accessed 10 Dec 2020).

Стаття надійшла до редакції 14.12.2020 р.