

УДК 332.2:332.3

**А. М. Третяк,**

д. е. н., професор, член-кореспондент НААН України,  
Білоцерківський національний аграрний університет

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1154-4797>

**В. М. Третяк,**

д. е. н., професор, Сумський національний аграрний університет

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6779-1941>

**Т. М. Прядка,**

д. е. н., доцент, Білоцерківський національний аграрний університет

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6179-0128>

**Н. О. Капінос,**

к. е. н., доцент, Сумський національний аграрний університет

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9354-5311>

**І. Г. Колганова,**

к. е. н., Національний університет біоресурсів і природокористування України

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7771-2696>

DOI: 10.32702/2306-6792.2025.14.4

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ "ПРО КОНСОЛІДАЦІЮ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ"**

A. Tretiak,

Doctor of Economic Sciences, Professor, Chief Researcher, Bila Tserkva National Agrarian University

V. Tretiak,

Doctor of Economic Sciences, Professor, Sumy National Agrarian University

T. Priadka,

Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Bila Tserkva National Agrarian University

N. Kapinos,

PhD in Economics, Associate Professor, Sumy National Agrarian University

I. Kolhanova,

PhD in Economics, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

### **CONCEPTUAL BASIS OF THE DRAFT LAW OF UKRAINE "ON CONSOLIDATION OF AGRICULTURAL LAND"**

У статті обґрунтовано, що консолідація земель сільськогосподарського призначення в Україні це високоефективний інструмент управління земельними ресурсами та капіталізації землекористування, який дозволяє удосконалити структуру землекористування сільськогосподарських підприємств та фермерських господарств, підвищуючи їх економічну, екологічну і соціальну ефективність та приносячи вигоду власникам земельних часток (паїв), а також суспільству в цілому. Консолідація земель веде до мобільності права власності на землю та інших земельних прав і тому може також сприяти виділенню нових ділянок землі з конкретним несільськогосподарським призначенням, наприклад, для землевпорядної чи суспільної інфраструктури або охорони та відновлення земель і природи. Застосування інструментів консолідації земель потребує запровадження ретельно продуманого землевпорядно-правового регулювання, включеного до складу національної нормативно-правової бази.

The article substantiates that the consolidation of agricultural lands in Ukraine is a highly effective tool for land management and land use capitalization, which allows improving the land use structure of agricultural enterprises and farms, increasing their economic, environmental and social efficiency and benefiting the owners of land shares (shares), as well as society as a whole. Land consolidation leads to the mobility of land ownership and other land rights and therefore can also contribute to the allocation of new land plots with a specific non-agricultural purpose, for example, for land planning or public infrastructure or protection and restoration of lands and nature. The use of land consolidation tools requires the introduction of carefully thought-out land planning and legal regulation, included in the national regulatory framework. Based on national and international experience, three key stages of the land planning process procedure for developing land organization projects for land consolidation are identified: 1) the stage of assessing the feasibility (possible implementation options) of land consolidation; 2) planning (design) stage of land consolidation; 3) stage of registration of changes and implementation of land consolidation. The conceptual foundations of the draft law of Ukraine "On Consolidation of Agricultural Lands" are substantiated, which should include: Section I. General Provisions, Section II. Powers of state authorities and local self-government bodies in the field of land consolidation, Section III. Organization and regulation of agricultural land consolidation, Section IV. Land planning process of designing the redistribution of land plots, Section V. Land planning process of developing a plan for the consolidation of agricultural lands, Section VI. Land planning process of approving and adopting the Land Consolidation Plan, Section VII. Implementation of financial settlement provided for by the Land Consolidation Plan. It was stated that the consolidation of agricultural lands should be carried out with the involvement of a wide range of stakeholders and ensure that the welfare of the participants in the procedure does not deteriorate after its application.

*Ключові слова: землевпорядкування, консолідації земель сільськогосподарського призначення, землеустрій, землекористування, законодавство.*

*Key words: land use planning, agricultural land consolidation, land use organization, land use, legislation.*

#### **ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ**

У статті "Концепція проекту закону України "Про землевпорядкування" [1] нами констатовано, що введення в Україні інструментів консолідації земель має супроводжуватися відповідними змінами в правових актах, що регулюють сфери, які тісно пов'язані з процесом консолідації земель, наприклад ринкові операції із землею, оцінка землі, території, що охороняються, територіально-просторове планування розвитку землекористування, охорона навколишнього середовища, оподаткування, право власності та інші речові права. Закон України "Про консолідацію земель" повинен урегульовувати методи консолідації земель, які можуть застосовуватися в країні (добровільна, на мажоритарній основі, обов'язкова або всі три). Також, у законі про консолідацію земель має бути зазначено суспільне правове значення консолідації земель. Це має особливе значення у разі консолідації земель на мажоритарній основі. Процес запровадження консолідації земель в Україні та розробка закону про

консолідацію земель повинен включати широкі консультації з потенційними зацікавленими сторонами, наприклад, організаціями громадянського суспільства, які представляють інтереси землевласників, фермерів, сільського населення, екологічні організації тощо.

Також обґрунтовано, що розвиток системи землевпорядкування як інституції обумовлює зміни моделі інституціонального (в тому числі землевпорядного) процесу формування земельних відносин та системи землекористування. Запропонована авторська модель інституціонального (в тому числі землевпорядного) процесу формування земельних відносин та системи землекористування за парадигмою "простір — територія — система землекористування — режим землекористування — земельна ділянка", яка дозволяє залучити в економічні відносини природні активи землі, здійснювати їх облік та оцінку вартості. Одночасно, у статті "Формування законодавства про земельну консолідацію в Україні: напрями та вимоги" [2] нами визначено, що перспективи щодо формування законодавства про консолідацію земель в Україні заключаються у додатковому дослідженні методології формування

інституціонального середовища здійснення консолідації земель, попереднє бачення якого висвітлені у статті "Інституціональні проблеми консолідації земель в Україні із врахуванням європейського досвіду" [3]. Для України нами сформовано логічно-змістовну модель сутності багатоцільового підходу консолідації земель як сукупності заходів із зонування земель за типами (підтипами) землекористування в межах територіальних громад та пошук альтернатив землеустрою щодо об'єднання, обміну і перерозподілу земельних ділянок в межах масивів підтипів землекористування [3]. Зокрема, сільськогосподарські підтипи землекористування характеризуються як: польовий, ґрунтозахисний, садовий, сінокосопасовищний, спеціальний, змішаний, науково-дослідний, сільськогосподарський нетрадиційний (органічне землеробство, вирощування нішових культур тощо) [4]. Таким чином, розроблення концептуального бачення проекту закону України "Про консолідацію земель сільськогосподарського призначення" є досить актуальною проблемою.

#### **ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)**

Обґрунтування концептуальних основ проекту закону України "Про консолідацію земель сільськогосподарського призначення" та пропозицій щодо нормативних вимог до його розроблення.

#### **ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ**

За дослідженнями українських вчених консолідація земель сільськогосподарського призначення — це "інтегрована система заходів із землевпорядно-правової організації території землекористувань (землеволодінь) шляхом об'єднання земельних ділянок власників земельних часток (паїв), інших земельних ділянок, які парцелярно розміщені, у компактні земельні масиви, створення правових та інституційних механізмів щодо уникнення фрагментації земельних ділянок, а також земле- та природоохоронних заходів, здійснення необхідних поліпшень для сільськогосподарських підприємств та фермерських господарств, зокрема іригаційно-дренажної інфраструктури, дорожньої мережі, заходів ведення боротьби з ерозією та поліпшення природних ландшафтів, що базується на засадах раціональності та еколого-економічної ефективності з метою уникнення черезсмузжя та забезпечення сталого (збалансованого) землекористування" [5].

Узагальнюючи європейський досвід, експертами ФАО сформовані види консолідації земель, які розрізняються особливостями процедур, що застосовуються. Зокрема, добровільна консолідація, консолідація на мажоритарній основі та обов'язкова консолідація [5]. Виходячи з національного та міжнародного досвіду, можна виділити три ключові етапи процедури землевпорядного процесу розроблення проектів землеустрою щодо консолідації земель [3] (рис. 1):

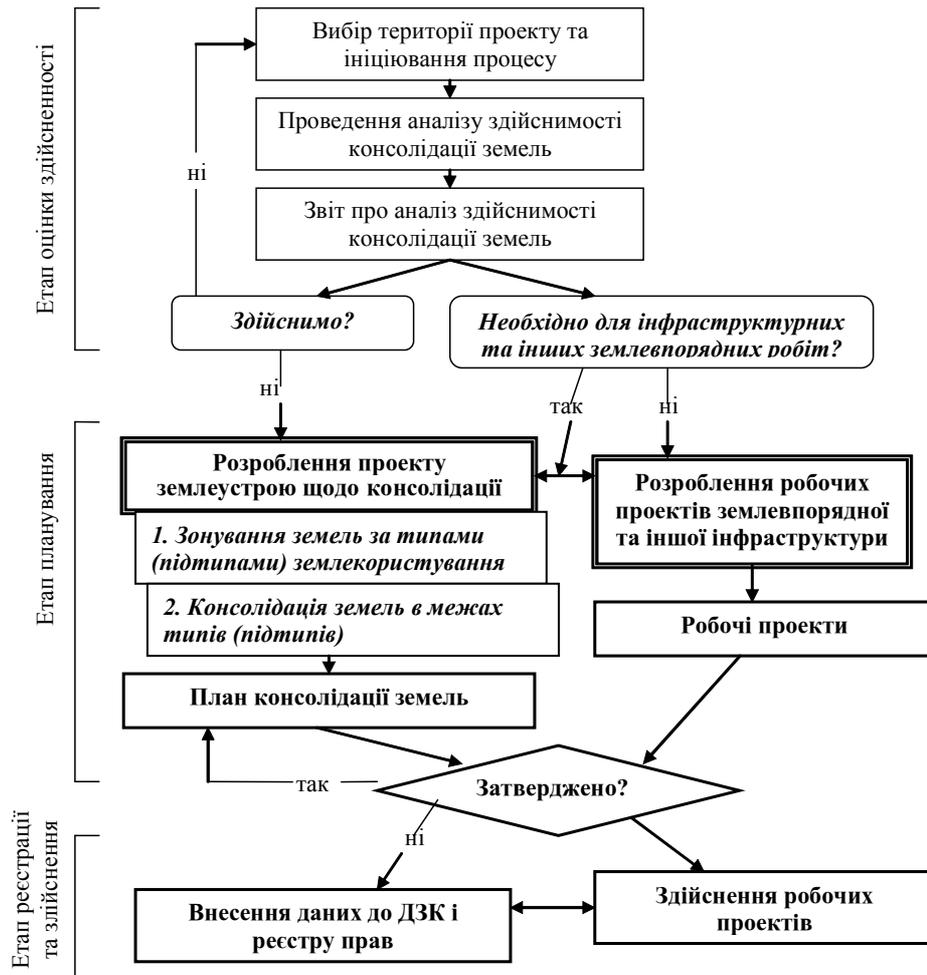
- 1) етап оцінки здійсненності (можливих варіантів здійснення) консолідації земель;
- 2) етап планування (проектування) консолідації земель;
- 3) етап реєстрації змін та здійснення консолідації земель.

Ці загальні етапи відображають стандартний процес в міжнародній практиці здійснення проектів консолідації земель, тривалість яких, як правило, становить загалом 2—5 років залежно від масштабу проекту та включення до нього робіт із іригаційно-дренажної інфраструктури, дорожньої мережі, заходів ведення боротьби з ерозією та поліпшення природних ландшафтів.

Консолідація земель сільськогосподарського призначення повинна проводитися із залученням широкого кола зацікавлених сторін та забезпечувати, щоб добробут учасників процедури як мінімум не погіршився після її застосування. Консолідація земель це інструмент управління земельними ресурсами та капіталізації землекористування, що безперервно розвивається, тісно пов'язана з рядом таких сфер людської діяльності, як економіка, демократія, політика, технології та навколишнє середовище. Відповідно, багатоцільова консолідація земель, наприклад з метою розвитку сільського господарства поряд з удосконаленням землевпорядної та суспільної інфраструктури і охороною навколишнього середовища, також може внести значний вклад у досягнення цілей сталого розвитку, а саме: ціль 13 "Пом'якшення наслідків зміни клімату"; завдання цілі 15.3: "Сприяння забезпеченню відновлення деградованих земель та досягнення нейтрального рівня деградації земель та ґрунтів" [6].

Для подальшого викладення концептуальних положень проекту закону України "Про консолідацію земель сільськогосподарського призначення" необхідно спочатку сформулювати чіткі терміни та їх визначення, що будуть застосовуватись у законі. Зокрема:

зацікавлені сторони проекту — це особи та організації, які представляють певні суспільні



**Рис. 1. Логічно-змістовна схема основних етапів землепорядного процесу розроблення проектів землеустрою щодо консолідації земель**

чи приватні інтереси, законні права та/або обов'язки яких можуть зачіпати здійснення проекту земельної консолідації;

землекористування — це інституційні механізми, введені на даному ієрархічному рівні території з метою економічного виробництва або підтримки та відновлення екологічних функцій у галузі використання і охорони земель та галузі земельних відносин;

зонування земель за типами (підтипами) землекористування — це різновид територіально-просторового планування землекористування, внаслідок якого формуються вимоги щодо допустимих видів використання земельних та інших природних ресурсів і режиму землекористування у межах виділених функціональних зон;

план консолідації земель — це комплект взаємопов'язаних документів, який визначає перерозподіл земель та земельних ділянок на території проекту землеустрою щодо консолідації земель сільськогосподарського призначення, затверджується всіма учасниками (у разі

добровільної консолідації земель) або встановленою законом кваліфікованою більшістю (у разі консолідації земель на мажоритарній основі) землевласників та приймається компетентним державним органом (центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, у сфері землеустрою). План консолідації земель є єдиною основою реєстрації перерозподілених майнових прав;

провідне агентство — це державна установа, яка відповідає за розробку політики консолідації земель сільськогосподарського призначення в Україні, управління програмою консолідації земель та фактичне здійснення проектів консолідації земель;

територія проекту консолідації земель — це всі земельні ділянки, включені до офіційно затвердженої території проекту землеустрою, на які, відповідно, поширюються процедури консолідації земель протягом здійснення проекту.

Структура та основні концептуальні положення закону України "Про консолідацію зе-

мель сільськогосподарського призначення" повинні включати:

Розділ I. Загальні положення. Крім визначення основних термінів приводяться статті щодо завдань, системи, переліку суб'єктів, об'єктів, принципів та організації і регулювання процесу консолідації земель. Основні принципи консолідації земель сільськогосподарського призначення нами сформовані у праці "Консолідації земельних ділянок власників земельних часток (паїв): поняття, види, принципи" [5]. Зокрема: 1) повага та охорона законних прав володіння та користування; 2) принцип "не гірше, ніж було"; 3) сталість (збалансованість) землекористування та охорона земель і навколишнього середовища; 4) консультації та участь; 5) прозорість.

Розділ II. Повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування у сфері консолідації земель. Обов'язки, пов'язані із здійсненням консолідації земель сільськогосподарського призначення лежать на відповідній установі (установах), яка відповідає за формування політики консолідації земель та загальне управління програмою. Відповідно в Україні необхідно визначити, яка установа (установи) відповідає: 1) за формування політики консолідації земель; 2) за управління програмою консолідації земель в країні; 3) за фактичне здійснення проектів земельної консолідації. Оскільки, в Україні згідно статті 15 земельного кодексу України та статті 13-1 закону України "Про землеустрій" за формування земельної політики відповідає центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин, у сфері землеустрою — міністерство аграрної політики та продовольства, і воно повинно відповідати за формування політики консолідації земель [7, 8]. За управління програмою консолідації земель та за фактичне здійснення проектів земельної консолідації в Україні згідно статті 15-1 земельного кодексу України та статті 14 закону України "Про землеустрій", відповідає центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, у сфері землеустрою — Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру [7, 8].

Згідно статті 2 закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" "місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відпові-

дальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України" [9]. Отже, територіальні громади є місцевими органами управління, які можуть виконувати різні функції у проектах консолідації земель. З ними необхідно проконсультуватися щодо проекту — запропонованих у ньому рішень, а вони зможуть поширити відомості про проект або надати необхідну документацію. Державне підприємство "Центр державного земельного кадастру", в Україні відповідальне за ведення земельного кадастру та реєстрацію земельних ділянок, що іменується як "Земельний кадастр", бере участь у проекті землеустрою щодо консолідації земель сільськогосподарського призначення від початку реалізації аж до завершення проекту. У процесі реалізації проекту виконує кілька важливих функцій, які виписуються в законі.

Ще одним аспектом, який має регулюватися Законом про консолідацію земель є поділ функцій між державними установами та приватними постачальниками землевпорядних послуг. Розробники проектів землеустрою щодо консолідації земель сільськогосподарського призначення є ключовими особами, відповідальними за організацію та здійснення заходів на рівні проекту.

Розділ III. Організація і регулювання консолідації земель сільськогосподарського призначення. Цей розділ повинен включати статті щодо прийняття рішення про початок етапу планування консолідації земель. Землевпорядний процес щодо прийняття рішення про початок етапу планування консолідації земель повинен включати: 1) організацію серій публічних зборів (відкритих для всіх зацікавлених сторін), які проводяться в ході реалізації проекту консолідації земель та присвячені таким питанням: а) етап оцінки здійсненності проекту; б) запуск етапу планування (проекткування); в) затвердження Плану консолідації земель землевласниками та/або його прийняття Комісією із консолідації земель або іншим рівнозначним провідним агентством; 2) визначення питань, з яких може бути прийнято рішення в ході публічних зборів, а також передбачити прозорі механізми прийняття рішень; 3) процедури, пов'язані з організацією публічних зборів. Вони повинні передбачати, що основними учасниками публічних зборів є законні землевласники, а всі інші зацікавлені сторони також мають бути запрошені до участі. Всім заінтересованим сторонам має бути надана можливість висловити свою думку, а також право вносити пропозиції

щодо проектів та заперечення; 4) положення, що на початку етапу планування учасники публічних зборів обирають Комітет заінтересованих сторін. Число представників у Комітеті не встановлюється законом, а має визначатись зацікавленими сторонами; 5) положення, що члени Комітету заінтересованих сторін представляють спільні інтереси цих сторін у процесі земельної консолідації. Відповідно, закон про консолідацію земель має встановити вимогу подання на зборах певної мінімальної частки осіб обох сторін (наприклад, одна третина) та їх обрання для представлення інтересів землевласників.

Запуск проекту консолідації земель без оцінки його потенційних вигод та негативного впливу може призвести до втрати інвестицій, а також завдати шкоди учасникам, суспільству, екосистемі землекористування та навколишньому середовищу. Проекти землеустрою щодо консолідації земель завжди повинні починатися з аналізу здійсненності консолідації для отримання початкового висновку про позитивний та потенційно негативний вплив, який може мати запропонований проект. Землевпорядний процес аналізу здійсненності консолідації починається з подання заявки на проект консолідації земель. Після отримання дозволу від центрального органу виконавчої влади, який формує державну політику у сфері земельних відносин та у сфері землеустрою можна приступати до аналізу здійсненності консолідації земель. Якщо запит на проект консолідації земель відповідає критеріям і для цього є кошти у бюджеті, центральний орган виконавчої влади, який формує державну політику у сфері земельних відносин та у сфері землеустрою може розпочати аналіз здійсненності консолідації земель. Основним результатом буде звіт про результати аналізу здійсненності консолідації земель та описовою оцінкою. Залежно від мети проекту зміст звіту може бути різним.

Територія проекту землеустрою щодо консолідації земель (далі територія проекту) визначається на підставі результатів аналізу здійсненності консолідації земель та рекомендацій, а також залежить від цілей проекту та застосовуваного підходу (добровільного або на мажоритарній основі). Територія проекту може або збігатися з межами, у межах яких проводився аналіз здійсненності консолідації земель, або бути скоригована на основі рекомендацій, які містяться в аналізі здійсненності консолідації земель. При підході на мажоритарній основі, коли в ході планування перерозподілу відбувається перекомпонування всіх

ділянок, запропонована проектна територія має бути якомога компактнішою, щоб гарантувати схвалення майбутнього плану консолідації земель кваліфікованою більшістю землевласників. При добровільній консолідації земель (оскільки у проекті братимуть участь лише ті землевласники, які охоче дадуть письмову згоду) територія проекту може бути більшою, що надасть землевласникам ширші можливості для участі та дозволить визначити ширше коло рішень щодо перерозподілу земельних ділянок.

Відповідно, землевпорядний процес початку етапу планування перерозподілу земельних ділянок має включати: 1) положення щодо рішення про початок етапу планування проекту, яке б було засноване на позитивних результатах аналізу здійсненності консолідації земель; 2) положення, що до початку етапу планування центральні органи виконавчої влади, які формують та реалізують державну політику у сфері земельних відносин та у сфері землеустрою мають спільно визначити територію проекту; 3) при мажоритарній консолідації закон про консолідацію земель має надати центральному органу виконавчої влади, який формує державну політику у сфері земельних відносин та у сфері землеустрою право вносити незначні корективи на територію проекту консолідації земель; 4) для добровільної земельної консолідації закон про консолідацію земель має передбачати можливість, якщо це необхідно, гнучкого коригування території проекту, доки план консолідації земель не буде подано на розгляд громадськості. Закон про консолідацію земель повинен з метою захисту прав потенційних покупців передбачати в земельному кадастрі тимчасову позначку земельних ділянок на території проекту, а також накладати тимчасові обмеження на певні види діяльності на території проекту, щоб уникнути втручання у реалізацію плану консолідації земель.

Відправною точкою для планування перерозподілу земельних ділянок є звіт про результати аналізу здійсненності консолідації земель, що включає, серед іншого, карти землеволодінь, інформацію про потенційну мобільність землі, переваги окремих землевласників та користувачів, а також іншу інформацію, зібрану на стадії оцінки здійсненності консолідації земель. На основі цієї інформації проводяться консультації та переговори з метою розроблення проекту плану консолідації земель. Ці консультації та переговори повинен проводити розробник проекту консолідації земель за підтримки центральному органу виконавчої

влади, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин та у сфері землеустрою та організовує публічні збори за участю заінтересованих сторін проекту: 1) індивідуальних зустрічей із власниками та довгостроковими орендарями земельних ділянок на території проекту; 2) публічних зустрічей із заінтересованими сторонами проекту; 3) нарад із представниками посередницьких органів, створених або обраних для здійснення проекту консолідації земель, таких як Комітет заінтересованих сторін, та таких органів, як територіальні громади.

У всіх випадках необхідно організувати ітеративний процес численних консультацій і переговорів за сприяння та під керівництвом розробника проекту консолідації земель в ході різних індивідуальних зустрічей з учасниками (та іншими зацікавленими особами), наприклад з представниками територіальних громад, а також провести ряд публічних зборів у справах розробників проекту, орендарів, а також виробити оптимальні рішення для Плану консолідації земель, забезпечивши при цьому, щоб проект консолідації досягнув своїх цілей, дотримуючись усіх принципів консолідації.

У ході індивідуальних консультацій та переговорів із землевласниками та довгостроковими орендарями розробник проекту консолідації земель повинен використовувати інформацію, зібрану за допомогою стандартизованих опитувальників та форм, починаючи з етапу оцінки здійсненності консолідації земель.

Успішна реалізація проекту консолідації земель багато в чому залежить від точності даних офіційної реєстрації земельних ділянок та прав власності на них з огляду на те, що дані з державного земельного кадастру є основою ідентифікації землевласників та інших прав власників як при проведенні аналізу здійсненності консолідації земель, так і при плануванні перерозподілу земельних ділянок.

Консолідація земель, як інструмент, що захищає права володіння та користування, вимагає повної правової визначеності для виявлення всіх повноправних учасників проекту, планування перерозподілу земельних ділянок, прийняття плану консолідації земель та, в результаті, реєстрації його відомостей. Відповідно, землевпорядний процес ідентифікації існуючих прав власності на земельні ділянки та їх визнання за результатами консолідації має включати: 1) положення, що максимально можливо мірою використовуються існуючі правові механізми, але водночас вони мають бути досить гнучкими, щоб вказувати нові механізми, які б забезпечували захист усіх зареєстро-

ваних або незареєстрованих легітимних прав власників і згодом сприяли б офіційній реєстрації земельних ділянок та прав на них; 2) положення, що технічні помилки в державному земельному кадастрі повинні виявлятися на етапах оцінки здійсненності та планування консолідації земель, а потім, на прохання центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин та у сфері землеустрою, усуватися центром державного земельного кадастру до прийняття Плану консолідації земель; 3) положення, що будь-які розбіжності між зареєстрованою у поземельній книзі державного земельного кадастру та фактичною категорією земельної ділянки повинні обговорюватися в ході консультацій з відповідними землевласниками у ході процесу перерозподілу ділянок та такі землевласники мають отримати консультацію щодо необхідних дій для виправлення даних; 4) запровадження представників або довірчих керуючих на час здійснення проекту консолідації земель для включення ділянок із незавершеним успадкуванням та не заявленими правами власності (земля, власників якої не вдалося встановити); 5) дозвіл центральному органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин та у сфері землеустрою або іншому органу (наприклад, Комісії із консолідації земель) сприяти вирішенню земельних спорів та/або винесенню юридичних рішень з питань, пов'язаних із правами на ділянки в межах території проекту. Такий процес має здійснюватися паралельно або у зв'язку з плануванням перерозподілу та забезпечувати прояснення існуючої правової ситуації.

Оцінка земельних ділянок та іншої власності на території проекту має важливе значення для проектів землеустрою щодо консолідації земель сільськогосподарського призначення. Вона сприяє реалізації принципу "не гірше, ніж було" [5] та забезпечує основу для визначення вартості земельних ділянок до та після здійснення проекту. Крім того, вона є основою виплати компенсацій у випадках, коли вартість консолідованих ділянок не збігається їх земельними ділянками. Способи оцінки земельних ділянок варіюються в залежності від того, чи проводиться земельна консолідація добровільно чи на мажоритарній основі. Оцінка може не обмежуватись лише земельними ділянками. В окремих випадках відбувається обмін земельних ділянок, зайнятих під об'єктами, такими як іригаційна система, фруктовий сад, лісове угіддя тощо. У цих випадках для вре-

гулювання фінансових питань між старим та новим власником необхідно провести спеціальну оцінку вартості земельної власності.

За добровільної земельної консолідації для керівництва переговорами між землевласниками часто застосовується поєднання ринкового підходу та методу відносної вартості. Результатом оцінки є витяг із публічної кадастрової карти щодо просторового розміщення земельних ділянок власників земельних часток (паїв), на якій вказано вартість ділянок, та список власників з відповідною вартістю їх ділянок. Маючи на руках результати оцінки, коли варіанти стають зрозумілими, землевласники вирішують, брати участь у проекті чи ні, і які вони мають переваги при обміні з іншими власниками та/або купівлі-продажу ділянок. При консолідації земельних ділянок на мажоритарній основі, як правило, передбачені правові обмеження на недостатній та надмірний розподіл, а також відрахування кількох відсотків для землевпорядних та соціальних об'єктів інфраструктури. Для обох ситуацій законом встановлюється мінімальне та максимальне відхилення вартості землі кожного конкретного землевласника.

Розділ IV. Землевпорядний процес проектування перерозподілу земельних ділянок. Землевпорядний процес проектування перерозподілу земельних ділянок у проекті консолідації земель сільськогосподарського призначення обумовлюється законодавчим вирішенням: 1) якими мають бути результати етапу планування, наприклад, створення проекту Плану консолідації земель; 2) при консолідації земель на мажоритарній основі Закон має встановити діапазон недостатнього та надмірного розподілу, визначаючи максимальний розмір (у %) різниці у вартості між початковими та новими ділянками одного землевласника. Такий діапазон має бути не більше 5%, причому ця різниця підлягає фінансовому врегулюванню; 4) закон повинен встановити загальне правило, згідно з яким іпотека слідуватиме за землевласником (заставаодавцем) і переводиться на новостворені ділянки без згоди заставаотримувача; 5) закон повинен вимагати, щоб існуючі та нові земельні сервітути узгоджувалися між відповідними землевласниками у рамках проектування перерозподілу. Земельні сервітути, які явно зайві і в яких немає потреби, мають бути скасовані під час реєстрації та здійснення Плану консолідації земель; 6) закон має передбачати, що існуючі короткострокові договори оренди або залишаються чинними (до швидкого закінчення терміну дії), або переглядаються зацікавлени-

ми сторонами. Щодо довгострокових договорів оренди, то орендар повинен брати участь у переговорах про перерозподіл та реалізацію прийнятих рішень; 7) положення щодо дозволу відрахування землі, яка буде виділена для покращення землевпорядної та сільської інфраструктури. У цьому випадку максимальний розмір вирахування не повинен перевищувати 5%; 8) щодо вимог проведення попередньої перевірки впливу на охорону земель та навколишнє середовище до затвердження Плану консолідації земель, щоб гарантувати відсутність негативного впливу на деградацію земель та природні об'єкти і навколишнє середовище під час реалізації цього Плану. Конкретні вимоги до змісту та порядку проведення таких попередніх перевірок впливу на деградацію земель і довкілля мають бути визначені у правових актах, що регулюють питання охорони земель та навколишнього середовища.

Головним результатом землевпорядного процесу етапу планування (проектування) є план консолідації земель. Закон про консолідацію земель має встановити процедури одночасної та ефективною з погляду витрат реєстрації нової власності на землю, а також інших прав, що випливають із проекту консолідації земель.

Розділ V. Землевпорядний процес розроблення плану консолідації земель сільськогосподарського призначення. Зміст проекту землеустрою щодо консолідації земель сільськогосподарського призначення залежить від підходу до консолідації земель та має включати на етапі громадських консультацій наступне: 1. Пояснювальна записка. У ній міститься інформація про проект консолідації земель, процес перерозподілу (наприклад, кількість власників, що беруть участь, і припадає на них площу, критерії перерозподілу), про очікуваний результат (наприклад, середній розмір земельних ділянок до і після, середня кількість ділянок на одного власника до і після) та інша відповідна інформація. 2. Карта (план) землеволодіння. Кадастрова карта, що показує ситуацію із правами власності до перерозподілу. 3. Карта (план) перерозподілу земельних ділянок. Кадастрова карта, що показує ситуацію з правами власності на землю після перерозподілу, включаючи схему запланованої сільськогосподарської інфраструктури. 4. Оглядові таблиці. У цих таблицях перераховані землевласники та їх ділянки до і після перерозподілу, включаючи розмір, вартість, суму до оплати або заборгованість (фінансове врегулювання). 5. Інші відповідні елементи Плану консолідації земель.

Після публічного пред'явлення запропонованого проекту Плану консолідації земель та після консультацій з учасниками, розробник переглядає, перелічені вище документи, що становлять проект Плану, та організує попередню перевірку впливу на охорону земель і навколишнє середовище (оцінка екологічних наслідків). При повторному поданні зміненого проекту Плану консолідації для консультацій з громадськістю він також повинен містити інформацію про хід процесу, включаючи відомості про отримані заперечення та про те, як вони були розглянуті, а також про причини, з яких вони були або не були прийняті до уваги.

Відповідно, землевпорядний процес розроблення Плану консолідації земель обумовлює необхідність законодавчого вирішення: 1) Закон повинен встановлювати, що прийняття Плану консолідації земель відбувається на підставі адміністративного акта Комісії із земельної консолідації та центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин та у сфері землеустрою і є єдиною підставою для реєстрації нової правової ситуації, що виникла внаслідок його прийняття; 2) щодо того, що у підзаконних нормативних актах має бути передбачено набір документів, які становлять План консолідації земель; 3) щодо того, що у підзаконних нормативних актах має бути передбачено порядок опублікування Плану та процедури консультацій. У разі консолідації земель на мажоритарній основі всі землевласники та інші заінтересовані особи повинні мати право ознайомитись з проектом Плану та подати свої пропозиції і заперечення в установленому порядку; 4) Закон повинен вимагати, щоб у рамках проекту консолідації земель на мажоритарній основі План консолідації до його прийняття Комісією із консолідації земель та регіональним підрозділом центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин та у сфері землеустрою затверджувався кваліфікованою більшістю заінтересованих землевласників; 5) Закон має передбачати необхідний пороговий рівень підтримки при голосуванні для затвердження Плану, який враховує як відсоткову частку землевласників, так і відсоткову частку площі землі, якою вони володіють;

Законом про консолідацію земель має бути визначено час, коли План консолідації земель набирає законної юридичної сили (дату здійснення), а нова правова ситуація замінює ту, яка існувала до початку розроблення проекту консолідації земель.

Розділ VI. Землевпорядний процес затвердження і прийняття Плану консолідації земель. До затвердження та прийняття проект Плану консолідації земель повинен бути представлений для консультацій (незалежно від моделі консолідації) з усіма землевласниками, іншими правовласниками та широкою громадськістю, що беруть участь, після чого зацікавлені сторони можуть внести свої пропозиції та заперечення. Процедура громадських консультацій дещо відрізняється за добровільною моделлю або за мажоритарної моделі, і Закон про консолідацію земель має прописати відповідну процедуру громадського розгляду. Землевпорядний процес затвердження і прийняття Плану консолідації земель обумовлений вимогами: 1) закон повинен встановлювати, що прийняття Плану консолідації земель відбувається на підставі адміністративного акта регіонального підрозділу центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин та у сфері землеустрою та є єдиною підставою для реєстрації нової правової ситуації, що виникла внаслідок його прийняття; 2) Закон повинен вимагати, щоб у рамках проекту землеустрою щодо консолідації земель на мажоритарній основі План консолідації до його прийняття регіонального підрозділу центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин та у сфері землеустрою затверджувався кваліфікованою більшістю заінтересованих землевласників; 3) закон має передбачати необхідний пороговий рівень підтримки при голосуванні для затвердження Плану, який враховує як відсоткову частку землевласників, так і відсоткову частку площі землі, якою вони володіють; 4) законом має бути визначено час, коли План консолідації земель набирає законної юридичної сили (дату здійснення), а нова правова ситуація замінює ту, яка існувала до початку проекту консолідації земель.

Після ухвалення Плану консолідації земель починається етап реєстрації нових та змінених земельних ділянок і прав на них та здійснення Плану консолідації земель. Землевпорядний процес цього етапу включає: 1) проведення кадастрової зйомки; 2) реєстрація земельних ділянок та обмежень у використанні земель в Поземельній книзі державного земельного кадастру та передача права власності новим власникам; 3) здійснення фінансового врегулювання, передбаченого Планом консолідації земель; 4) проведення польових робіт, якщо такі передбачені Планом консолідації земель.

В цьому зв'язку, земельпорядний процес реєстрації земельних ділянок та обмежень у використанні земель в Поземельній книзі державного земельного кадастру та передача права власності новим власникам обумовлений вимогами: 1) Закон має передбачати одноразову та низьковитратну реєстрацію Плану консолідації земель як єдиної підстави для реєстрації земельних ділянок та прав власності на них, що впливають із реалізації проекту консолідації земель, що стосуються землекористування. 2) закон має передбачати, що центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин та у сфері землеустрою у співпраці із Центром державного земельного кадастру забезпечує реєстрацію Плану консолідації земель та відповідних земельних ділянок і прав на них, щоб у землевласників не було необхідності робити подальші дії самостійно; 3) у випадках, коли йдеться про спільно нажите майно подружжя, закон про консолідацію земель або нормативно-правові акти, що регулюють реєстрацію земельних ділянок та прав власності на них, повинні передбачати реєстрацію ділянок, сформованих у рамках проекту консолідації, на ім'я подружжя.

Закон про земельну консолідацію також має передбачати процедуру передачі всіх новостворених земельних ділянок їхнім власникам та покласти відповідальність за її здійснення на центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин та у сфері землеустрою; при цьому у Плані консолідації земель мають бути зазначені процедура та строки такої передачі для всіх ділянок.

Розділ VII. Здійснення фінансового врегулювання, передбаченого Планом консолідації земель. Ухвалення Плану консолідації земель викликає необхідність врегулювання низки фінансових питань з його учасниками та між ними, що теж відноситься до земельпорядного процесу у межах системи управління земельними ресурсами та землекористуванням. По-перше, ця необхідність виникає у зв'язку із змінами площі чи вартості ділянок після перерозподілу земельних ділянок. По-друге, збільшення площі землекористування сільськогосподарських підприємств та фермерських господарств, веде до надмірного розподілу земель понад встановлену межу, визначену у земельному законодавстві. По-третє, при консолідації на мажоритарній основі зазвичай існує можливість вирахувати з вартості ділянки кожного землевласника

кілька відсотків, щоб отримати додаткові можливості для покращення земельпорядної та місцевої інфраструктури, поліпшення земель для цього недостатньо.

В цьому зв'язку, земельпорядний процес здійснення фінансового врегулювання, передбаченого Планом консолідації земель обумовлений вимогами: 1) закон для випадків невеликих відхилень у бік надмірності чи недостатності при розподілі земельних ділянок повинен передбачати механізм фінансового врегулювання, що ґрунтується на принципі "не гірше, ніж було", тобто після консолідації становище власників земельних ділянок має як мінімум не погіршитися; 2) механізм фінансового врегулювання повинен дозволити добровільний надлишковий або недостатній розподіл землі (як у випадку із консолідацією земель на мажоритарній основі), що виходить за межі обмежень, що зазвичай застосовуються, з метою стимулювати збільшення площі землекористування сільськогосподарських підприємств і фермерських господарств; 3) закон має передбачати механізм фінансового врегулювання у разі відрахування частини ділянки для створення земельпорядної та суспільної інфраструктури, що ґрунтується на тому ж принципі "не гірше, ніж було", тобто після консолідації становище землевласників має як мінімум не погіршитися; 4) закон повинен вимагати, щоб фінансове врегулювання, пов'язане з (рідкісною) передачею сільськогосподарських будівель або інших активів, наприклад фруктових садів, виноградників, а також іригаційних або дренажних споруд, проводилося за посередництвом центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин та у сфері землеустрою та виходячи з переліку (власниками); 5) закон повинен встановлювати, що проведення грошових розрахунків із землевласниками та між ними є обов'язком та завданням центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин та у сфері землеустрою, який приймає План консолідації земель.

Також, закон повинен визначити які підзаконні акти повинні встановлювати спосіб оплати для землевласників, які зобов'язані виплатити грошові компенсації згідно з переліком фінансових розрахунків.

#### **ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ**

Обґрунтовано концептуальні основи проекту закону України "Про консолідацію зе-

мель сільськогосподарського призначення" який має включати: розділ I. Загальні положення, розділ II. Повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування у сфері консолідації земель, розділ III. Організація і регулювання консолідації земель сільськогосподарського призначення, розділ IV. Землевпорядний процес проектування перерозподілу земельних ділянок, розділ V. Землевпорядний процес розроблення плану консолідації земель сільськогосподарського призначення, розділ VI. Землевпорядний процес затвердження і прийняття Плану консолідації земель, розділ VII. Здійснення фінансового врегулювання, передбаченого Планом консолідації земель.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягає у додатковому дослідженні змісту статей проекту закону.

#### Література:

1. Конституції України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 року № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>.
3. Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М., Капінос Н.О., Третяк Н.А. Концепція проекту закону України "Про землевпорядкування". Агросвіт. 2025. № 5. С. 3—15.
4. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
6. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
7. Третяк А.М., Третяк В.М., Прядка Т.М., Трофименко П.І., Трофименко Н.В. Земельні ресурси та їх використання: навч. пос. Біла Церква: "ТОВ "Білоцерківдрук", 2022. 304 с.
8. Про державний земельний кадастр: Закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text>.
9. Третяк А.М., Третяк В.М., Ковалишин О.Ф. Земельно-кадастровий облік як інформаційна база управління земельними ресурсами та землекористуванням. Агросвіт. 2021. № 16. С. 3—11.

10. Ashby W.R. An introduction to cybernetics. London: CHAPMAN & HALL LTD, 1957. 156 p. URL: <http://pcp.vub.ac.be/books/IntroCyb.pdf>.

11. Кузнецов Ю.М., Придальний Б.І. Теорія технічних систем в аспектах досліджень та технічної творчості: підручник. Луцьк: Вежа-Друк, 2023. 284 с.

#### References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "Constitution of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96&%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 20 June 2025).
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), Law of Ukraine "On land protection", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text> (Accessed 20 June 2025).
3. Tretiak, A., Tretiak, V., Pryadka, T., Kapinos, N. and Tretiak, N. (2025), "Concept of the Draft Law of Ukraine On Land Plannng", Agrosvit, vol. 5, pp. 3—15.
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), "Civil Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (Accessed 20 June 2025).
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), "Land Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (Accessed 20 June 2025).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Tax Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (Accessed 23 June 2025).
7. Tretiak, A., Tretiak, V., Pryadka, T., Trofymenko, P. and Trofymenko, N. (2022), Zemel'ni resursy ta ikh vykorystannia [Land resources and their use], Belotserkivdruk LLC, Bila Tserkva, Ukraine.
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), Law of Ukraine "On the State Land Cadastre", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text> (Accessed 23 June 2025).
9. Tretiak, A., Tretiak, V. and Kovalishin, O. (2021), "Land cadaster accounting as an information base of land resources and land use management", Agrosvit, vol. 16, pp. 3—11.
10. Ashby, W.R. (1959), "An introduction to cybernetics", CHAPMAN & HALL LTD, London, United Kingdom.
11. Kuznetsov, Yu. and Prydalny, B. (2023), Teoriia tekhnichnykh system v aspektakh doslidzhen' ta tekhnichnoi tvorchosti [Theory of technical systems in aspects of research and technical creativity], Vezha-Druk, Lutsk, Ukraine. *Стаття надійшла до редакції 29.06.2025 р.*