

ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ЗЕМЛЕУСТРОЮ ВІДПОВІДНО ДО ЗЕМЕЛЬНОГО ТА ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

ACTIVITIES IN THE FIELD OF LAND MANAGEMENT IN ACCORDANCE WITH LAND AND LABOR LEGISLATION

Бережницька Г.І., к.е.н., доцент,
доцент кафедри права

Львівський національний університет природоохорони

Руданецька О.С., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри права

Львівський національний університет природоохорони

Статтю присвячено аналізу правового регулювання діяльності у сфері землеустрою у земельному та трудовому законодавстві України.

Діяльність у сфері землеупорядкування виступає вагомим інститутом земельних відносин, що визначають практичну цінність природних ресурсів, аксіологічно спрямовує суспільні відносини в бік належної охорони та захисту землі як первинного національного багатства. Демократичність суспільного устрою, принципи верховенства права та Глобальні цілі сталого розвитку вимагають впровадження у землеупорядкувальну діяльність концепції та практики відповідального управління землею щодо передбачає врахування соціально-економічних, звичаєвих та екологічних факторів перед проектуванням та прийняття системи землеустрою.

Доведено міжкомплементарність галузевого регулювання діяльності у сфері землеупорядкування. В Україні ця сфера регулюється нормами і принципами земельного та трудового законодавства.

Аргументовано, що професійну діяльність у сфері землеупорядкування здійснює спеціаліст-землеупорядник. Згруповано функціональні трудові обов'язки спеціаліста землеупорядника: нормопроектна діяльність на локальному рівні щодо проектів рішень щодо землі; пропозиція щодо економічного фактору земельних правовідносин; організаційна (діяльність з приводу відчуження земельних ділянок та набуття їх у власність чи тимчасове користування); інформативна (доведення до громадськості, жителів територіальної громади про всі питання юридичнозначущого характеру, що пов'язані із землею); охоронна (здійснення контролю за використанням та охороною земель, додержанням землевласниками та землекористувачами земельного законодавства, встановленого режиму використання земельних ділянок відповідно до цільового призначення та умов надання); моніторингова (спостереження за станом земель); відновлювальна (реалізовує методологічні та практичні заходи щодо відновлення корисних властивостей земельних ділянок); наглядова (нагляд за освоєнням проектів землеустрою, будівництвом протиерозійних та інших об'єктів, що споруджуються з метою раціонального використання та охорони земель).

Ключові слова: діяльність у сфері землеупорядкування, земельні правовідносини, земельне законодавство, трудове законодавство, спеціаліст-землеупорядник.

The article is devoted to the analysis of the legal regulation of activities in the field of land management in the land and labor legislation of Ukraine.

Activities in the field of land management act as an important institution of land relations, which determine the practical value of natural resources, axiologically directs social relations in the direction of proper protection and protection of land as primary national wealth. The democracy of the social system, the principles of the rule of law and the Global Goals of Sustainable Development require the implementation of the concept and practice of responsible land management in land management activities, which involves taking into account socio-economic, customary and environmental factors before designing and adopting a land management system.

Intercomplementarity of branch regulation of activities in the field of land management has been proven. In Ukraine, this area is regulated by the norms and principles of land and labor legislation.

It is argued that professional activity in the field of land management is carried out by a land management specialist. The functional labor duties of a land surveyor specialist are grouped together: norm-projecting activity at the local level regarding draft decisions on land; proposal regarding the economic factor of land legal relations; organizational (activities regarding the alienation of land plots and their acquisition into ownership or temporary use); informative (informing the public, residents of the territorial community about all issues of a legally significant nature related to land); protective (control over the use and protection of land, compliance by landowners and land users with land legislation, the established regime for the use of land plots in accordance with the intended purpose and conditions of provision); monitoring (observation of land condition); restorative (implements methodological and practical measures to restore the useful properties of land plots); supervisory (supervision of the development of land management projects, construction of anti-erosion and other objects built for the purpose of rational use and protection of land).

Key words: activities in the field of land management, land legal relations, land legislation, labor legislation, land management specialist.

Постановка проблеми. Земля є основою функціонування агропромислового комплексу, фактором економічного добробуту національних держав, а в сучасних умовах земля є також предметом конфлікту через зростаючий попит на їжу, паливо, житло та природні ресурси. Управління відіграє важливу роль у прийнятті рішень щодо використання землі та доступу до неї, розвиток потенціалу землі, її раціональне використання має вирішальне значення. У сучасному суспільстві змінюється вплив землекористування, використання землі та розподілу прав на землю. Трансформаційні кризи екосистеми та природних цінностей і ресурсів мають часто фатальні наслідки і включають збільшення дефіциту землі, швидку урбанізацію та зростаючі небезпеки, через які все більша кількість людей перебуває під загрозою.

Питання належного управління у сфері землекористування має дуже суттєве значення враховуючи те, що сучасне суспільство і суб'єкти політичної системи віддають перевагу споживанню, а не піклуванню про сталість відповідних ресурсів. Земля як і інші природні ресурси можуть мати вичерпаний характер при надмірній експлуатованості, правове значення землеупорядкувальної діяльності полягає в тому, щоб з одного боку не допустити такої ситуації, а з іншого забезпечити ефективність земельної ресурсної бази як національного багатства.

Стан дослідження. Упорядкування ринку землі, удосконалення правового регулювання земельних правовідносин, аспекти права на працю в агропромисловому комплексі були предметом наукового інтересу представників різних галузей права, зокрема тут потрібно

відзначити доробки В.І. Андрейцева, Н.Р. Малишевої, Д.В. Бусуйок, Т.В. Лісової, О.О. Погрібного, Г.І. Чанишевої, М.В. Шульги, О.М. Ярошенка та інших провідних науковців.

Суттєві напрацювання у сфері ціннісного сприйняття земельних ресурсів як національного та світового блага розглядалися представниками іноземної школи права, зокрема W. Anseeuw, P.D. Ameyew, Borrelli P., W. Dachag, A. Pradhananga, M. Davenport, Lon H., Qu Y. та інші.

Проте питання діяльності у сфері упорядкування мають змінний характер, залежать від особливостей проведення адміністративної, земельної, муніципальної реформи у сфері децентралізації та загалом від політичної та правової ситуації у суспільстві. Тому з'являються нові аспекти, що потребують додаткового аналізу.

Метою статті є аналіз правового регулювання діяльності у сфері землеустрою у земельному та трудовому законодавстві України.

Виклад основних положень. Упорядкування земельних відносин нині має особливо актуальний характер і виступає викликом для правової сфери. Втручання в управління земельними ресурсами – це заходи, спрямовані на задоволення громадських та місцевих потреб людей у контексті землекористування, землеустрою, використання та управління природними ресурсами.

Землеустрій як наука та практика, пов'язана з концептуалізацією, проектуванням, впровадженням та оцінкою соціально-просторових втручань, з мета покращити якість життя та стійкість засобів до існування відповідальним, ефективним, консенсусним і розумним способом [1].

Сьогодні слід говорити про глобальну кризу сфери функціонування землі. Негативний вплив деградації земель, зокрема прискорених процесів ерозії ґрунту, спричинених вирубкою лісів, надмірним випасом худоби, неналежним обробітком ґрунту та нестійкими сільськогосподарськими методами, добре відомі [2]. Наслідки є серйозними не лише через деградацію земель, але й через втрату родючості та зовнішні впливи. Цей зростаючий тиск на землю вимагає багатофункціонального використання землі та відновлення деградованих земель, а в загальному аспекті – належної діяльності у сфері землеупорядкування.

Глобалізоване суспільство має суттєвий вплив на національну правову систему. Нині змінні характеристики у діяльності у сфері землеупорядкування можна розглядати як основну силу, що спонукає до трансформації сільських систем, і спричиняє прямиї соціально-економічні та екологічні наслідки для сталого розвитку сільської місцевості, наприклад, призводить до втрати сільськогосподарських угідь і деградації ґрунту, впливаючи на біорізноманіття та здатність екосистем служити людській потребі, забруднюючи сільське середовище, впливаючи на сільськогосподарське виробництво та продовольчу безпеку, спричиняючи соціально-економічну та просторову реструктуризацію сільської території [3]. Здорові ґрунти та здорова земля є основними умовами для успішного впровадження та реалізації Цілей сталого розвитку до 2030 року.

Демократичність суспільного устрою, принципи верховенства права та Глобальні цілі сталого розвитку вимагають впровадження у землеупорядкувальну діяльність концепції та практика «відповідального управління землею» [4, с. 66]. Вона полягає в тому, що втручання у землеустрій мають бути відповідальними способами, які задовольняють потреби людей щодо вирішення земельних проблем, з якими вони стикаються. Землеупорядкування як практична наука використовує для керівництва знаннями, котрі отримані з практичного досвіду реалізації процесу землеустрою. Цей практичний досвід допомагає постійно покращувати землеуправлінські втручання для вирішення нових проблем і потреб. Крім того, знання найкращої

практики може бути використане для керівництва розробкою прототипу системи землеустрою для суспільства, заснованого на конкретних проблемах землеустрою, соціально-економічних, екологічних та культурних факторах суспільства.

Концепція відповідального управління землею підкреслює необхідність врахувати соціально-економічні, звичасві та екологічні фактори перед проектуванням та прийняття системи землеустрою. Ці фактори необхідно враховувати і в рішеннях про втручання у землеустрій. Зміни та адаптації повинні покращити якість життя та економічний добробут людей, територіальних громад. Вони повинні відображати покращені зміни як у суспільних, так і в приватних цінностях. Якісне покращення цінностей може включати високий рівень безпеки володіння, покращену якість життя, соціальну справедливість, рівний доступ до можливості, довіру, рівень участі в суспільній діяльності та соціальна згуртованість. Земельно – управлінські втручання, такі як оформлення прав власності на землю, реєстрація землі, оцінка землі, розробка земельно-інформаційної системи, обстеження земель, вирішення земельних спорів та правильна реєстрація – це все приклади юридичних дій, які можна здійснити на основі концепції відповідального управління землею для досягнення покращених суспільних і приватних цінностей.

Іноземні фахівці визначають потребу розробки чітких критеріїв оцінки землевпорядної діяльності щодо відповідності потребам людей і спрямовані на подолання викликів різноспрямованого характеру. Ці показники називають «8R» або «Матрицю землеустрою»: землеупорядкувальна діяльність повинна бути чуйною, стійкою, міцною, надійною, шанованою, рефлексивною, відстежуваною і впізнаваною [5].

Вагомо проаналізувати особливості діяльності у сфері землеупорядкування в національній системі законодавства. Досліджуваний інститут має міжкомплементарну природу і стосується багатьох норм різногалузевого законодавства як то земельного, містобудувного, природоохоронного та трудового. Саме перше і останнє найширше регулює досліджувану проблематику, тому присвяtimo їй особливу увагу.

Ст. 1 Закону України «Про землеустрій» визначає понятійно-термінологічний інструментарій, вказуючи, що «діяльність у сфері землеустрою – наукова, технічна, виробнича та управлінська діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб, що здійснюється при землеустрої» [6]. Ця діяльність є широкою і відповідно до ст. 2 цього Закону землеустрій забезпечує в першу чергу реалізацію державної політики щодо використання та охорони земель, здійснення земельної реформи, вдосконалення земельних відносин, наукове обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, формування раціональної системи землеволодіння і землекористування, створення екологічно сталих агроландшафтів тощо.

Однак слід розуміти, що діяльність у сфері землеупорядкування не зводиться до вимог виключно цього акту, вона є набагато ширшою і в першу чергу ґрунтується на принципах земельного законодавства. Доктринальні положення стверджують, що «принципи земельного права це зумовлені загально соціальними та загально правовими принципами науково обґрунтовані основні засади, вихідні положення, які визначають особливості виникнення, розвитку та функціонування галузі земельного права, є базисом для розвитку науки земельного права, втілюють у собі цінності, що зумовлюють правосвідомість та правову поведінку суб'єктів земельних відносин» [7, с. 294].

Законодавчий підхід в Україні зводиться до наступного уявлення принципів: «а) поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного

ресурсу і основного засобу виробництва; б) забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави; в) невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом; г) забезпечення раціонального використання та охорони земель; ґ) забезпечення гарантій прав на землю; д) пріоритету вимог екологічної безпеки». Проте на думку науковців принципи потребують розширення, зокрема «вважає за необхідне виокремити в системі принципів земельного права принцип комплексного використання земель. Сутність його полягає в тому, що повинні враховуватися не тільки особливості природних ресурсів, пов'язаних із земельною ділянкою під час її використання, але й вживатися заходи щодо їх відновлення та відтворення, а також заходи щодо їх збереження» [8, с. 139].

Нормативно-правове декларування та позитивне норморегулювання, безумовно, є вагомою юридичною гарантією у сфері належного землеустрою. Проте суб'єктивний фактор правореалізаційної діяльності також посідає вагоме місце. Тому аспекти трудового законодавства займають таку ж вагому роль як і земельного у сфері належної діяльності щодо землеупорядкування.

Професійну діяльність у сфері землеупорядкування здійснює спеціаліст-землеупорядник. Ця особа має набір трудових повноважень та входить до складу єдиної системи державних органів земельних ресурсів, яка утворена з метою проведення єдиної державної земельної політики та забезпечення раціонального використання і охорони земель.

Згрупувавши повноваження спеціаліста землеупорядника ми можемо визначити, що основними серед них є наступні: нормопроектна діяльність на локальному рівні щодо проектів рішень щодо землі; пропозиція щодо економічного фактору земельних правовідносин, зокрема щодо встановлення ставки земельного податку; діяльність з приводу відчуження земельних ділянок та набуття їх у власність чи тимчасове користування.

Ще однією сферою діяльності спеціаліста землеупорядника є розробка пропозицій щодо покращення використання земельних ресурсів і часто вказана потреба полягає не тільки в зміні власника землі, але й можливості викупу земельних ділянок для суспільних потреб. Згідно Земельного кодексу, а також спеціалізованого законодавчого акту «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» під такою діяльністю розуміють передачу земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, за їх згодою у державну чи комунальну власність для задоволення суспільних потреб шляхом укладення договору купівлі-продажу чи іншого правочину у порядку, встановленому законом [9].

Землеупорядник не має єдиноцентричного публічно-владного впливу на земельні відносини, зазвичай органи місцевого самоврядування, що представлені сільськими, селищними та міськими радами уповноважені приймати рішення у сфері земельних відносин. Проте фахівцем, що здійснює організаційну, підготовчу, нормотворчу та оціночну діяльність виступає землеупорядник.

Проте тільки допоміжними функціями сфера впливу землеупорядника не вичерпується, також до його повноважень належать такі завдання: інформативне (доведення до громадськості, жителів територіальної громади про всі питання юридичнозначущого характеру, що пов'язані із землею); охоронне (здійснення контролю за використанням та охороною земель, додержанням землевласниками та землекористувачами земельного законодавства, встановленого режиму використання земельних ділянок відповідно до цільового призначення та умов надання); моніторингове (спостереження за станом земель); відновлювальне (реалізовує методологічні та практичні заходи щодо відновлення корисних властивостей земельних ділянок); наглядове (нагляд за освоєнням проектів землеустрою, будівництвом протиерозійних та інших об'єктів, що споруджуються з метою раціонального використання та охорони земель).

Порівняльне правознавство дає можливість нам використати компаративістський метод для аналізу діяльності у сфері землеупорядкування. В більшості країн Європи спеціаліст у сфері землеупорядкування наділений такими ж обов'язками та повноваженнями, що й в національному трудовому праві. Зокрема у Класифікаторі професій Великобританії вказано, що спеціаліст із землеустрою здійснює роботу з управління ресурсами та нагляду шляхом аналізу і розробка планів управління землекористуванням для сприяння інтегрованому управлінню ресурсами землі Корони в межах певного регіону провінції. Робота передбачає нагляд за сільськогосподарськими працівниками, надання послуг земельної інспекції та забезпечення дотримання відповідного законодавства [10].

Проблеми сучасного землеустрою та землеустрою в контексті нової програми розвитку країни на основі цифрової економіки полягає у розширенні професійних знань та навичок фахівців у сфері землеупорядної діяльності. Інформатизація всіх галузей знань, зумовлена науково-технічним прогресом, визначає рівень розвитку галузей економіки, у тому числі землеустрою. Ці та інші причини свідчать про необхідність створення нової концепції сучасного землеустрою на основі його повної цифровізації. Тому оновлення суспільного життя вимагає безперервної професійної освіти, що зумовлено змінами нормативно-правової бази та отримання додаткових навичок, що стосуються організаційно-технічного забезпечення землеупорядкувальної діяльності.

Висновок. Діяльність у сфері землеупорядкування виступає вагомим інститутом земельних відносин, що визначають практичну цінність природних ресурсів, аксіологічно спрямовує суспільні відносини в бік належної охорони та захисту землі як первинного національного багатства. Демократичність суспільного устрою, принципи верховенства права та Глобальні цілі сталого розвитку вимагають впровадження у землеупорядну діяльність концепції та практики відповідального управління землею щодо передбачає врахування соціально-економічних, звичаєвих та екологічних факторів перед проектуванням та прийняття системи землеустрою.

Доведено міжкомплементарність галузевого регулювання діяльності у сфері землеупорядкування. В Україні ця сфера регулюється нормами і принципами земельного та трудового законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ameyew P.D., Dachag W. and all Responsible land management: the basis for evaluating customary land management in dormaa 2018 World Bank Conference on land and poverty. The World Bank - Washington DC, March 19–23, 2018.
2. Borrelli P., Alewell C. and all Soil erosion modelling: A global review and statistical analysis *The Science of the Total Environment* 2021. Vol. 780 DOI: 10.1016/j.scitotenv.2021.146494
3. Lon H., Qu Y. Land use transitions and land management: A mutual feedback perspective *Land Use Policy*, 2018 Vol. 74, P. 111–120.
4. de Vries T. W., Chigbu, E. U. Responsible land management- Concept and application in a territorial rural context. *fub. Flächenmanagement und Bodenordnung*, 2017. P. 65–73

5. Mireku K.O., Kuusaana E.D., Kidido J. K. Legal implications of allocation papers in land transactions in Ghana – A case study of the Kumasi traditional area. *Land Use Policy*, 2016. Vol. 50. P. 148–155.
6. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 № 858-IV *Відомості Верховної Ради України*. 2003, № 36, ст. 282.
7. Книш В.В. Механізм дії принципів земельного права України. *Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки*. 2006. Вип. 36. С. 419–426.
8. Шарапова С.В. Компетентне використання земель в системі принципів земельного права. *Право і суспільство*. 2019. №4. С. 133–139.
9. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: закон України від 17.11.2009 № 1559-VI *Відомості Верховної Ради України*. 2010, № 1, ст. 2.
10. Job Class Profile: Land Management Specialist URL: <https://www.gov.nl.ca/exec/tbs/files/jobeval-jes-l-land-management-specialist.pdf>