

УДК 528.44

## ОСОБЛИВОСТІ РОБІТ ІЗ ЗЕМЛЕУСТРОЮ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

**Ю. Хавар, к. т. н.**

*ORCID ID: 0000-0002-2407-2258*

**В. Сай, к. т. н.**

*ORCID ID: 0000-0003-4246-2548*

**С. Маліброда, магістр**

*ORCID ID: 0000-0001-7080-6235*

*Національний університет «Львівська політехніка»*

<https://doi.org/10.31734/architecture2023.24.177>

### **Хавар Ю., Сай В., Маліброда С. Особливості робіт із землеустрою в умовах воєнного стану**

Сфера землеустрою в Україні перебувала в стані активних реформ протягом декількох останніх років. Зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення, впровадження принципу екстериторіальності при погодженні та реєстрації земельних ділянок, вдосконалення Публічної кадастрової карти України та електронних реєстрів і багато інших нововведень були покликані докорінно змінити й покращити земельні відносини в Україні. Однак початок повномасштабної війни створив абсолютно нові реалії. Зважаючи на специфіку робіт із землеустрою, цю діяльність було призупинено майже на чотири місяці, а електронні бази даних були вимкненими. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» було зупинено процес безоплатної передачі земель в приватну власність. Тим не менше, функціонування Державного земельного кадастру вдалося зберегти, а з часом відновилися й робота землевпорядних організацій. Це дозволило налагодити комунікацію між суб'єктами земельних відносин, однак певні особливості у виконанні робіт у галузі землеустрою в умовах воєнного стану все одно виникли. Авторами наукової публікації визначено ці особливості та проблеми у виконанні робіт із землеустрою в період воєнного стану, висвітлено причини їх виникнення та проаналізовано наслідки для суб'єктів земельних правовідносин. За результатами проведеного дослідження було визначено чотири чинники, що зумовлюють особливості та проблеми під час виконання робіт із землеустрою в умовах воєнного стану, а саме: технічні, юридичні, організаційні та економічні чинники.

Обґрунтовано, що недостатня поінформованість учасників земельних відносин призводить до численних негативних наслідків для всіх сторін, тоді як налагоджена комунікація між суб'єктами земельних відносин може підвищити ефективність реформ та значно зменшити негативні наслідки, навіть у разі прийняття недосконалого законодавства.

**Ключові слова:** землеустрій, воєнний стан, суб'єкти земельних правовідносин, Державний земельний кадастр, спеціальне законодавство.

### **Khavar Yu., Sai V., Malibroda S. Peculiarities of land management under martial law**

The land management sector in Ukraine has undergone significant reforms over the past few years. These reforms include lifting the moratorium on the sale of agricultural land, implementing the principle of extraterritoriality for land plot approval and registration, improving the Public Cadastral Map of Ukraine and electronic registers, and introducing other innovations to improve land relations in Ukraine. However, the full-scale war outbreak has created new challenges. Due to the nature of land management, these activities were suspended for almost four months, and electronic databases were closed. The Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Restoring the System of Registration of Lease Rights of Agricultural Land Plots and Improving Legislation on Land Protection" suspended the process of free transfer of land to private ownership. Nevertheless, the functioning of the State Land Cadastre was preserved, and over time, the work of land management organizations resumed. This enabled the establishment of communication between the subjects of land relations, but certain peculiarities in the implementation of land management work under martial law still arose. The authors of the scientific publication identify those peculiarities and problems of land management works during martial law, highlight their causes, and analyze the consequences for the subjects of land relations. Based on the results of the study, the authors define four factors that determine the peculiarities and problems of land management under martial law, namely, technical, legal, organizational, and economic factors.

It is substantiated that insufficient awareness of the land relations participants leads to numerous negative consequences for all parties. At the same time, the established communication between land relations subjects can increase the effectiveness of reforms and significantly reduce the negative consequences, even if imperfect legislation is adopted.

**Key words:** land management, martial law, subjects of land relations, State Land Cadastre, special legislation.

**Постановка проблеми.** Основною метою виконання робіт із землеустрою є забезпечення раціонального використання природних ресурсів, зокрема земельних, водних, лісових та ін. Для досягнення цієї мети держава створює відповідне інституційне середовище, законодавче та виконавче. При цьому до розроблення, впровадження та забезпечення функціонування законодавчого і, передусім, виконавчого середовищ активно залучається приватний сектор землевпорядних підприємств. Своєю чергою, саме законодавство визначає можливості та відповідальність виконавчого середовища. Ба більше, саме приватний сектор переважно займається наповненням кадастру і є відповідальним за його якість і достовірність, тоді як держава забезпечує функціонування платформи для забезпечення такої діяльності.

Виклики, з якими з початку повномасштабної війни зіштовхнулися держава, суспільство та кожен окремий громадянин, стали незмірними. Утім у перші тижні з початку війни функціонування Держгеокадастру вдалося зберегти, а з часом робота і приватних компаній на територіях, де не ведуться бойові дії, стала стабільною. Важливо зауважити, що в цей період саме держава стала ініціатором дій у сфері землеустрою, тоді як приватний сектор землевпорядних підприємств спочатку лише реагував на ці зміни. З часом землевпорядні організації почали залучатися до розроблення нормативно-правових актів, насамперед через профспілкові організації, які дійсно працюють.

Тому надзвичайно актуальний розгляд питання щодо особливостей робіт із землеустрою в умовах воєнного стану, для подальшого врахування їх у нормативно-правовій сфері, професійній діяльності, усунення можливих негативних наслідків та набуття досвіду під час їх виконання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В умовах воєнного стану врегулювання земельно-правових відносин, що стосуються сфери землеустрою та кадастру, відіграє значну роль, оскільки від цього залежить не лише безпека земельної та аграрної галузі, а й усієї держави загалом. Окреслена проблематика розглядається в працях широкого кола вітчизняних науковців, зокрема таких, як Ю. Горун, О. Дорош, О. Квасніцька, Т. Курман, Н. Макаренко, А. Мартин, Н. Муравська,

Ю. Палеха, А. Погорілий, А. Третяк та ін. Проте багато питань торкаються лише певних аспектів і потребують подальшого ґрунтовного аналізу та дослідження, а також рекомендацій щодо їх майбутнього ефективного вирішення, оскільки земля в нашій країні є найбільшою цінністю та вихідним фактором виробництва, а також запорукою економічного розвитку.

**Постановка завдання.** Наше завдання – представлення результатів досліджень щодо визначення особливостей та основних проблем виконання робіт із землеустрою в період дії воєнного стану, встановлення причин їх виникнення, а також формулювання основних чинників за певними ознаками, які, на думку авторів, на це впливають.

**Виклад основного матеріалу.** Воєнні дії вважаються дією непереборної сили. Очевидно, що такі обставини роблять неможливим звичне функціонування будь-яких систем. Сфера землеустрою, як і будь-яка інша в Україні, не стала винятком. Утім очевидно, що є низка особливостей та проблем, пов'язаних із виконанням робіт із землеустрою в умовах воєнного стану. Сформуємо основні чинники, що зумовлюють виникнення особливостей та проблем, які можна розділити на декілька видів:

- технічні;
- юридичні;
- організаційні;
- економічні.

До *технічних чинників* слід віднести обмеження, що виникали і виникають внаслідок відсутності електроенергії, зв'язку та доступу до мережі Інтернет, що робить виконання робіт із землеустрою технічно неможливим. Цілеспрямоване знищення енергетичної інфраструктури України зумовлює значні складнощі у виконанні робіт із землеустрою. Насамперед це пов'язано з інформатизацією процесу виконання таких робіт, оскільки на всіх етапах землевпорядні організації та державні установи використовують електронні прилади, системи зв'язку та цифрові бази даних. Усі з наведених елементів потребують постійного електропостачання для стабільної роботи.

Вплив технічних чинників на процес виконання робіт із землеустрою наведено на рис. 1.

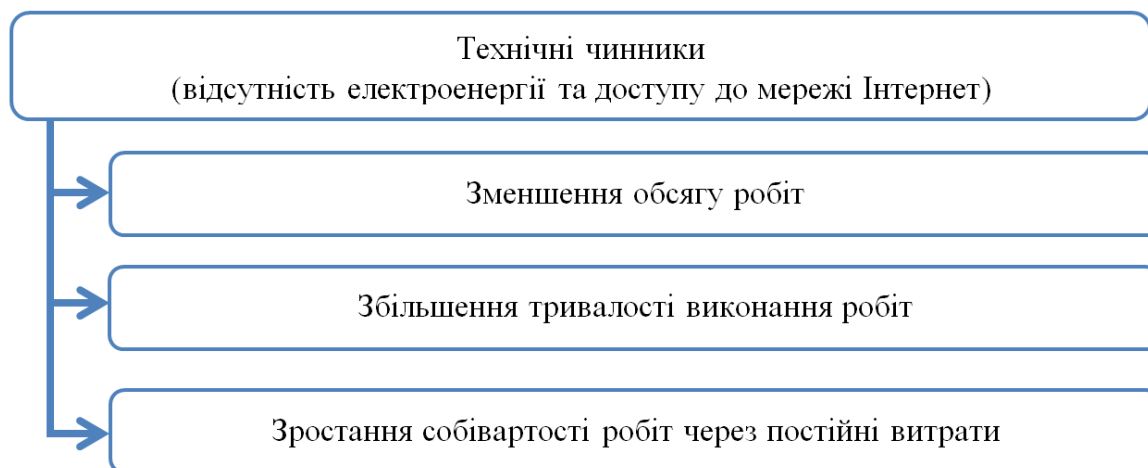


Рис. 1. Вплив технічних чинників на процес виконання робіт із землеустрою

До юридичних чинників слід віднести законодавчі обмеження, що повністю або частково лімітують виконання робіт із землеустрою. Умови воєнного стану та специфіка виконання робіт із землеустрою, а саме робота з координатами, зумовили нові юридичні обмеження при роботі у сфері землеустрою. Перші законодавчі зміни значною мірою усунули державне регулювання земельних відносин в країні, з одного боку, і повністю зупинили роботу землевпорядних організацій, з іншого. Подальші зміни частково знімали накладені обмеження на роботу приватного сектору та відновлювали державне регулювання, повертаючи земельні право-відносини до умов перед початком воєнного стану [1; 3–6].

Із набранням чинності Закону України (ЗУ) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» від 19.10.2022 р. № 2698-IX [3], підпункт 19 пункту 27 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (ЗКУ) [1] – вилучено. Отже, з прийняттям і набранням чинності цього закону скасовується надання спецдозволів СБУ на проведення топографо-геодезичних (польових) робіт. Виконання топографо-геодезичних вишукувань здійснюється без отримання спеціального дозволу, отже, на сьогодні отримати такий спецдозвіл неможливо, оскільки такий дозвіл вже не передбачений законодавством.

Також цим законодавчим актом, зокрема, внесено зміни до пп. 5, 27 розділу X ЗКУ щодо безоплатної передачі земель державної, комунальної власності у приватну власність.

Цією нормою закону визначили, що забороняється безоплатна передача земель державної, комунальної власності у приватну власність, надання дозволів на розроблення документації із землеустрою з метою такої безоплатної передачі та розроблення такої документації. Але положення цього підпункту не поширюються на безоплатну передачу земельних ділянок у приватну власність власникам розташованих на таких земельних ділянках об'єктів нерухомого майна (будівель, споруд), а також на безоплатну передачу в приватну власність громадянам України земельних ділянок, переданих у користування до набрання чинності ЗКУ [1–3].

Отже, право на безоплатне отримання земельної ділянки у власність під час дії воєнного стану мають тільки громадяни України, яким на праві приватної власності належать об'єкти нерухомого майна, у тому числі індивідуальні житлові будинки, гаражі, садові будинки та інші будівлі, право власності на які оформлено згідно з чинним законодавством.

Наслідки законодавчих змін можна розділити на декілька груп щодо суб'єктів землеустрою:

- виконавці робіт із землеустрою;
- державні працівники у сфері землеустрою;
- землевласники та землекористувачі;
- органи місцевого самоврядування.

Необхідно зауважити, що зміни стосуються, передусім, обсягу прав та обов'язків суб'єктів землеустрою.

До організаційних чинників належить віднести складнощі, пов'язані з інформуванням працівників державних установ та землевпорядних

організацій щодо змін у законодавстві та організації праці, що негативно впливає на якість та ефективність виконання робіт із землеустрою. Система землеустрою в Україні складається з декількох рівнів. По-перше, це центральний апарат управління та численні регіональні управління на рівні районів згідно з попереднім адміністративно-територіальним устроєм. По-друге, це приватні організації, що безпосередньо надають послуги із землеустрою, які теж територіально розгалужені та наявні, ймовірно, в усіх містах і навіть у деяких селищах міського типу.

З початку війни звичайна діяльність кожного суб'єкта земельних відносин була зупинена через дію обставин непереборної сили та через дії держави, що мали на меті збереження функціонування системи. Окрім того, в наступні, після початку бойових дій, місяці було запроваджено численні та значні зміни в законодавстві і регламенті роботи державного сектору. Для таких великих і розгалужених систем, як система землеустрою в Україні, такі зміни супроводжуються перехідним періодом, коли всі суб'єкти інформуються про зміни та впроваджують їх у діяльність.

Перехідний період потребує значного часу, оскільки буквально кожен працівник має отримати інформацію, засвоїти її та певний час практично застосовувати, доки виробничі процеси не будуть повністю налагоджені відповідно до нових вимог. В умовах війни ці процеси потребують ще більше часу через високий рівень стресу, повітряні тривоги, відсутність електроенергії та зв'язку, відсутність працівників різних рівнів з різних причин. Ба більше, оскільки закони, постанови, накази та інші нормативно-правові документи набувають чинності зазвичай з дати їх публікації, а інформування працівників може займати навіть місяці, виникають численні проблеми з виконанням робіт із землеустрою. Причому це стосується як землевпорядних організацій, так і працівників центрального та регіональних управлінь.

Проаналізувавши стан виконання робіт із землеустрою, ми виокремили декілька груп проблем за суб'єктами земельних відносин, що виникли з організаційних причин, з позиції:

- центрального управління та держави;
- регіональних управлінь Держгеокадастру;
- органів місцевого самоврядування;

- землевпорядних організацій;
- землевласників та землекористувачів.

Суб'єкти розташовані за порядком, оскільки організаційні помилки перших зумовлювали виникнення проблем у наступних суб'єктів, тому що сфера землеустрою та система управління нею в Україні влаштована ієрархічно. Окремо потрібно зазначити, що організаційні прорахунки, що були допущені за час дії воєнного стану, є характерними для перехідного періоду і у звичайний час, а тому давати їм критичну правову оцінку є недоцільним, зважаючи на умови, в яких вони були зроблені.

До економічних чинників слід віднести зменшення попиту на виконання робіт із землеустрою, що пов'язано зі зниженням реальних доходів населення, держави та органів місцевого самоврядування та, як наслідок, зміну пріоритетів споживання. Також, до впливу цього чинника належить зростання затрат на виконання таких робіт.

Важливо зауважити, що технічні та юридичні чинники частково або повністю обмежують виконання робіт із землеустрою, тобто впливають на їх обсяг, тоді як організаційні та економічні впливають на їх якість, обсяг та ефективність.

*Якість робіт* можна оцінити за часткою відмов у відношенні до поданих заяв на проходження експертизи чи державної реєстрації земельних ділянок. *Обсяг робіт* доцільно вимірювати не у фактичній кількості робіт, а в їх вартісному вираженні. При цьому під *ефективністю* виконання робіт із землеустрою слід розуміти економічні затрати, пов'язані з виконанням таких робіт.

Представлені особливості та проблеми виконання робіт із землеустрою в умовах воєнного стану мають як короткострокові, так і довгострокові наслідки. Серед довгострокових проблем, які, однак, зумовлені короткостроковими, потрібно звернути увагу на зниження якості наповнення Державного земельного кадастру (ДЗК) і темпів його наповнення. Окрім цього, постає питання про актуальність даних щодо земель, які були пошкоджені внаслідок воєнних дій, а на територіях, де вони не відбувалися, про раціональність використання земель, особливо після прийняття Закону України [4].

Результати проведеного дослідження говорять про те, що численні особливості та

проблеми у виконанні робіт із землеустрою, зокрема організаційного характеру, виникли внаслідок прийняття Закону України [4] та недостатнього інформування щодо змісту цього закону і правових наслідків його прийняття. Важливо зауважити, що умови невизначеності та напруженості, в яких цей закон був розроблений і впроваджений, були вкрай складними. Однак аналіз правових та інших наслідків його прийняття, показує, що сфера землеустрою виявилася не готовою до введення воєнного стану. Інакше кажучи, зазначений закон розроблявся поспіхом у складних умовах, що призвело до певних негативних наслідків. Логічною рекомендацією для попередження

цього в майбутньому є розроблення спеціального законодавства для регламентації роботи та взаємодії суб'єктів земельних відносин під час дії воєнного стану. При цьому сфера його застосування може бути розширена на випадок настання надзвичайних ситуацій, які виникають у країні доволі часто, наприклад повені та пожежі. З іншого боку, у такому законодавстві доцільно визначити можливість його застосування на окремих територіях. Зокрема, потрібно визначити суб'єктів та їх права, які підлягають регулюванню під час дії воєнного або надзвичайного стану. Схематично структуру та принцип роботи спеціального законодавства можна представити таким чином (рис. 2).



Рис. 2. Структура та принцип роботи спеціального законодавства у сфері землеустрою в період дії воєнного або надзвичайного стану

Перший критерій доцільно застосовувати при введенні в дію воєнного стану або в разі загрози терористичних атак, які, ймовірно, будуть виникати в майбутньому після закінчення воєнного стану. Другий критерій є особливо актуальним сьогодні, коли окремі держави та групи осіб застосовують методи гібридної війни, а саме атаки на інформаційні системи. У майбутньому ймовірність настання таких загроз лише зростатиме, а зважаючи на специфіку наповнення ДЗК, його бази також можуть піддатися таким атакам. Третій критерій може бути застосований як в умовах воєнного, так і надзвичайного стану, коли окремі території можуть бути позбавлені доступу до електронних сервісів Держгеокадастру. Такий сценарій може стати актуальним при настанні повеней, які супроводжуються відімкненням електроенергії, а суб'єкти земельних відносин через дію

обставин непереборної сили не можуть отримати доступ з інших територій.

Незважаючи на наведену тут критику ЗУ [4], більшості його негативних наслідків можна було б уникнути за умови забезпечення достатнього інформування суб'єктів земельних відносин. Тому розроблення та впровадження ефективного механізму інформування суб'єктів земельних відносин є необхідним для якісного та ефективного функціонування сфери землеустрою в Україні.

**Висновки.** Воєнний стан в Україні вплинув на всі сфери нашого життя, зокрема й на регулювання земельних правовідносин та виконання робіт із землеустрою. Досвід перших законодавчих змін у сфері землеустрою, впроваджених з початку воєнного стану,

показує, що держава виявилася неготовою, а відповідного нормативно-правового забезпечення не існувало. Це, своєю чергою, призвело до виникнення низки проблем, описаних вище. Перші законодавчі акти, які приймалися на початку війни, були спрямовані на захист продовольчої безпеки, було закрито доступ до основних реєстрів, до Державного земельного кадастру, заборонено безоплатну передачу земельних ділянок у власність. Логічною рекомендацією є розроблення спеціального законодавства у сфері землеустрою для використання в разі введення в дію воєнного або надзвичайного стану. Зокрема, потрібно визначити суб'єктів та їх права, які підлягають регулюванню під час дії воєнного або надзвичайного стану. На основі аналізу фактичного регулювання земельних відносин під час дії воєнного стану, можна виокремити таких суб'єктів та їх права:

*Центральне управління Держгеокадастру:*

- право зупиняти та/або надавати доступ до електронних баз даних ДЗК.

*Місцеві органи влади:*

- право передавати у приватну власність землі комунальної власності;

- право використовувати спрощену процедуру передачі землі у приватну власність або в оренду для цілей оборони, інфраструктури, медицини, освіти, розміщення тимчасово переміщених осіб, біженців;

- право використовувати спрощену процедуру зміни цільового призначення для цілей оборони, інфраструктури, медицини, освіти, розміщення тимчасово переміщених осіб, біженців;

- право реєстрації договорів оренди в спеціальних книгах реєстрації за спрощеною процедурою без проведення Державної реєстрації.

*Землевпорядні організації:*

- право доступу до електронних баз Держгеокадастру;

- право на проведення польових робіт;

- право на отримання доступу до поворотних точок межі земельної ділянки;

- право подавати заяви про реєстрацію земельних ділянок, документація із землеустрою щодо яких виготовлена до початку введення в дію воєнного або надзвичайного стану.

*Землевласники та землекористувачі:*

- права та обов'язки стосовно оренди землі в період дії воєнного або надзвичайного

стану, зокрема право на автоматичне продовження на один рік без волевиявлення сторін;

- право звільнитися від нарахування та сплати земельного податку та Єдиного податку для ФОП IV групи щодо земель, обробіток яких є неможливим внаслідок дій, що викликали настання воєнного або надзвичайного стану;

- право звільнитися від штрафних санкцій, пов'язаних із несвоєчасним нарахуванням та сплатою податкових зобов'язань внаслідок реалізації права, зазначеного в попередньому пункті.

Також важливо визначити критерії, при яких такий закон може бути застосований. Знову ж, на основі досвіду регулювання земельних відносин під час дії воєнного стану можна виокремити декілька критеріїв, щоб запобігти такому:

- можливість використання третіми особами електронних баз Держгеокадастру, зокрема поворотних точок межі земельної ділянки та інформації про власників земельних ділянок, для завдання шкоди життю, здоров'ю та майну громадян України і громадян інших країн або осіб без громадянства, які перебувають на території України та перебувають під її захистом;

- імовірність завдання шкоди функціонуванню та цілісності електронних систем Держгеокадастру або їх окремих елементів, несанкціонована зміна даних або внесення даних, що не відповідають дійсності;

- відсутність технічної можливості забезпечити доступ суб'єктам земельних відносин до електронних систем Держгеокадастру протягом певного визначеного терміну (наприклад, більше тижня).

Ці рекомендації запропоновані з метою вирішення окремих проблем у сфері землеустрою в короткостроковому та довгостроковому періодах, включно з періодом післявоєнного відновлення. Важливо чітко визначити суб'єктів земельних відносин та їх права, що підлягають регулюванню або обмеженню. Також потрібно розробити й заходи з їх підтримки. Не менш важливим є визначення критеріїв для введення в дію відповідного законодавства.

### Бібліографічний список

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III із змінами та доповненням від 27.07.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#n992> (дата звернення: 20.07.2023).

2. Приватизація земельної ділянки в умовах воєнного стану. URL: <https://legalaid.gov.ua/publikatsiyi/pryvatyzacziya-zemelnyh-dilyanok-v-umovah-voynenogo-stanu> (дата звернення: 29.07.2023).

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель: Закон України від 19.10.2022 р. № 2698-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2698-20#Text> (дата звернення: 20.07.2023).

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей

регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 р. № 2247-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2247-20#Text> (дата звернення: 24.07.2023).

5. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI із змінами та доповненнями від 18.05.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text> (дата звернення: 22.07.2023).

6. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV із змінами та доповненнями від 08.06.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text> (дата звернення: 22.07.2023).

*Стаття надійшла 10.08.2023*