

джетами та державними цільовими фондами» (справа про податкову заставу) від 24.03.2005 р. № 2-рп/2005 // Вісник Конституційного суду України. – 2005. – № 2. – Ст. 4.

18. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон України № 2181 від 21.12.2000 р. // Голос України від 20.02.2001 р. – № 32 (втратив чинність).

Коссак В.М., Юркевич Ю.Н. Отдельные аспекты индивидуализации предмета залога.

Исследуются правовые аспекты индивидуализации предмета залога; на основе анализа действующего законодательства Украины и практики его приложения освещаются несогласованности, связанные с такой регуляцией; обосновываются предложения, направленные на усовершенствование правовой регуляции отдельных аспектов индивидуализации предмета залога.

Ключевые слова: *обязательство, залог, ипотека, имущество, имущественные права, ипотечный договор.*

Kossak V.M., Yurkevych Yu.M. Separate aspects of the article of mortgage individualization.

The legal aspects of the article of mortgage individualization have been analyzed in the article; un consequences, related to such adjusting, have been covered up on the basis of the current legislation of Ukraine and its application; suggestions, directed on the improvement of the legal adjusting of separate aspects of the article of mortgage individualization have been grounded.

Key words: *obligation, mortgage, mortgage, property, property rights, mortgage agreement.*

Стаття надійшла 9 лютого 2012 р.

УДК 349.4

В.О. Кучер

РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Розглянуто недоліки земельної реформи в Україні. Проаналізовано основні нормативно-правові акти, що регулюють земельні відносини, узагальнено основні положення проекту Закону України «Про ринок земель». Визначено напрями здійснення реформування земельного законодавства України.

Ключові слова: *земельні відносини, земельна реформа, ринок землі, земельний аукціон.*

Постановка проблеми. Сьогодні Україна знаходиться на відповідній стадії практичного запровадження ринкових земельних відносин. Земельна реформа, яка була започаткована 18 грудня 1990 р. прийняттям Постанови Верховної Ради України «Про земельну реформу», частково реалізована. Зокрема, здійснено роздержавлення земель з визначенням угідь, що залишаються у державній власності; поділ земель колективної власності на земельні частки (паї) тощо.

Проте земельна реформа вимагає, насамперед, здійснення широкомасштабних ринкових перетворень, які ще реалізовані не повною мірою. Як зазначають експерти земельних відносин, економічної користі від того, що земельний фонд України становить 60,4 млн га (в т.ч. 41,8 млн, або 69,2% – земель сільськогосподарського призначення, з яких 32,5 млн га ріллі, або 53,8% загальної площі країни), державний бюджет поки що не відчуває. І це при тому, що за площею сільськогосподарських угідь на одного жителя (0,85 га) Україна поступається лише Канаді, США та Росії. За раціональної структури землекористування та відповідного наукового та ресурсного забезпечення наша держава здатна виробляти продуктів харчування на 140-150 млн осіб. Сьогодні середній прибуток на гектар ріллі у країнах ЄС становить близько €500. Ефективне використання української ріллі могло б приносити сукупний прибуток у сумі €16 млрд. Не використовуються 4,8 млн га земельних ділянок (паїв), хоч і мають своїх законних власників. Звідси й результат. Якщо, наприклад, у Нідерландах з одного гектара отримують продукції на \$8 900, то в Україні – на \$272. Один працівник сільського господарства у цих країнах відповідно годує 60 і 15 осіб [1, с. 45].

Площа земель, переданих в оренду власниками земельних часток (паїв), становить 17,4 млн га, що дорівнює 63% від розпайованих земель. За даними Держкомзему України, зареєстровано 4571,9 тис. договорів оренди землі, з них на 1-5 років – 59,7% а на строк 10 та більше років – лише 10,3% [2, с. 7]. Це призводить до повного виснаження земельних ділянок землекористувачами та подальшого повернення їх законним власникам. Недосконала земельна реформа, як зазначає В. Федорович, призвела до аграрної кризи, низького соціального рівня розвитку села, простоювання значних площ земель, інвестиційної непривабливості підприємництва в Україні [3].

Окремими причинами, що стримують здійснення заходів щодо виконання основних напрямів проведення земельної реформи, є недоліки законодавства та правового забезпечення земельних відносин.

Норми земельного законодавства є безсистемними, хаотичними. Земельні відносини регулюються нормами не лише земельного, а й цивільного, господарського, аграрного, природноресурсного, податкового та іншого законодавства. Це провокує громадян та юридичних осіб на правопорушення або ж на пошук можливих шляхів обходу законодавчих імперативів і норм, породжує відсутність планування пропорційного і збалансованого розвитку однієї галузі, призводить до неузгодженого регулювання всією економікою держави.

Стан дослідження. Питання проведення і шляхів завершення земельної реформи, зокрема реформування земельного законодавства, тією чи іншою мірою торкалися такі науковці, як В.І. Андрейцев, В.К. Гуревський, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, В.І. Семчик, Н.І. Титова, М.В. Шульга та ін., проте різні наукові погляди на реформування земельної реформи та шляхи її завершення зумовлюють актуальність цієї проблеми.

Науковці по-різному ставляться до питання дослідження земельної реформи та реформування земельних відносин. Як цілком слушно стверджувала Н.І. Титова, земельні відносини завжди були і залишаються одними з центральних і вирішальних, особливо під час радикальних соціально-економічних перетворень [4, с. 10].

Тому **метою** статті є висвітлення особливостей земельного законодавства та визначення шляхів його реформування для завершення проведення земельної реформи в Україні.

Виклад основних положень. 25 жовтня 2001 року було прийнято Земельний кодекс України [5], який вступив у силу з 1 січня 2002 р. Загалом чинний Земельний кодекс України створив широку законодавчу основу для вирішення проблем, які виникають у процесі реформування земельних відносин. Водночас Кодексом не були охоплені всі питання, наприклад, функціонування ринку земель; використання земель природно-заповідного фонду, природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого, історико-культурного призначення тощо. В кодексі не знайшли адекватного висвітлення та розвитку положення Конституції України про юридичну природу права власності Українського народу на землю, визначення правового режиму землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, визначення місця та ролі органів державної влади та місцевого самоврядування в регулюванні земельних відносин тощо.

Кодекс не запровадив ринкової земельно-правової системи, яка б гармонічно поєднувала адміністративні й ринкові механізми ре-

гулювання процесів розподілу земельних ресурсів та їхньої належної охорони. Також варто зазначити, що окремі положення Земельного кодексу України до цього часу не набули чинності. Так, у зв'язку з мораторієм не діють статті, які регулюють продаж земель сільськогосподарського призначення. А через незавершення розмежування земель державної та комунальної власності не діють статті, які визначають компетенцію територіальних громад сіл, селищ і міст та відповідних рад як суб'єктів права комунальної власності на землю.

Як зазначає А. Юрченко, складність положень Земельного кодексу України, зокрема щодо управління землями державної власності, є вражаючою і перешкоджає ефективному управлінню цими землями. Одні аспекти розпорядження земельними ресурсами отримали деталізоване регулювання, тоді як інші страждають від його недостатності або нечіткості. Наприклад, процедура надання ділянок у постійне користування є детально визначеною, а процедури передачі в оренду та продажу земель держави отримали нечітке регулювання, відповідні правові акти містять перехресні посилання або відсилки до ще не існуючих законів. Багато норм Земельного кодексу України можуть бути замінені підзаконними нормативно-правовими актами або внутрішніми положеннями відповідних органів влади. «Надрегулювання» є головною причиною того, що до Земельного кодексу України з моменту його ухвалення неодноразово вносилися зміни та доповнення, однак у багатьох випадках вони лише загострили проблему [6, с. 69].

На даний час не виконано Урядом України вимог Земельного кодексу України щодо розробки нормативно-правових актів, передбачених цим Кодексом.

В окремих питаннях Кодекс суперечить іншим законодавчим актам. Наприклад, невідповідність правових норм Кодексу та Закону України «Про оренду землі» негативно впливає на розвиток земельних відносин у цій сфері. Зокрема, в ст. 124 Земельного кодексу України закріплюється порядок передачі земельних ділянок в оренду шляхом укладення договору оренди земельної ділянки. Водночас ст. 6 Закону України «Про оренду землі» передбачає необхідність проведення аукціону у разі набуття права оренди земельної ділянки на конкурентних засадах, хоча механізм, умови, порядок зазначеного аукціону не визначено у вітчизняному земельному законодавстві.

На реалізацію Земельного кодексу України вже прийнято понад 20 законів, що регулюють земельні відносини та використання земель і є базовими для формування ринку земель.

Ключовими серед них є Закони: «Про землеустрій» від 22.05.2003 р.; «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» від 05.06.2003 р.; «Про охорону земель» від 19.06.2003 р.; «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р.; «Про особисте селянське господарство» від 15.05.2003 р.; «Про фермерське господарство» від 19.06.2003 р.; «Про оренду землі» від 02.10.2003 р.; «Про оцінку земель» від 11.12.2003 р.; «Про іпотеку» від 5.06.2003 року, «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 5.02.2004 р., «Про державну експертизу землепорядної документації» від 17.06.2004 р., «Про захист конституційних прав громадян на землю» від 20 січня 2005 р. та ін.

7 липня 2011 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про Державний земельний кадастр» [7], який запроваджує створення та функціонування в Україні єдиного реєстру земель. Ухвалений закон не тільки створює єдиний на території України земельний кадастр, але й запроваджує принципово нові правила реєстрації та оформлення прав на земельні ділянки, що є позитивом.

Однак і зазначений нормативно-правовий акт не позбавлений недоліків. Зокрема, у прикінцевих та перехідних положеннях розділу 7 у пункті 11 зазначено положення, якими за Київською міською державною адміністрацією залишено право вести окремий земельний кадастр. Тобто, з одного боку, є державний національний кадастр, з іншого – київський. Така норма є підставою для різночитання щодо можливості існування окремих територіальних земельних кадастрів.

Цікавим є обґрунтування законодавця з цього питання: «враховуючи особливий статус міста Києва як столиці України та з метою збереження створеної за кошти міського бюджету автоматизованої системи ведення Державного земельного кадастру в м. Києві, встановити, що до 1 січня 2020 року ведення Державного земельного кадастру в місті Києві в обсязі, який згідно із цим Законом здійснюється територіальними органами центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів у районі, місті, здійснюється виконавчим органом Київської міської ради» [7].

При цьому, як підкреслено в зазначеному пункті прикінцевих та перехідних положень Закону, Кабінету Міністрів України необхідно прийняти нормативно-правовий акт, яким визначити порядок безоплатного передавання відомостей, необхідних для ведення Державного земельного кадастру, центральному органу виконавчої влади з питань

земельних ресурсів. Це не єдиний документ, який програмує Закон України «Про державний земельний кадастр». Закон не дає завершеного варіанту регулювання багатьох питань, а визначає подальші напрямки правотворчості підзаконних актів, які мусять доповнювати та розвивати його.

Зокрема, деякими законодавчими актами необхідно врегулювати порядок ведення Державного земельного кадастру (у межах закону), порядок взаємодії між органами земельних ресурсів та юстиції в процесі обміну інформацією, порядок встановлення доступу до даних кадастру нотаріусами, землевпорядними та іншими організаціями та інше. Також у законі не прописані норми контролю за реєстраторами, не визначена вартість послуг.

Прийняття Закону «Про Державний земельний кадастр» покликано виконати ще одне стратегічне завдання – припинення мораторію на відчуження розпайованих земель сільськогосподарського призначення. Відповідно до Земельного кодексу, умовою зняття заборони є прийняття закону України «Про ринок земель».

Головна перевага прийняття Закону України «Про ринок земель» полягає в тому, що він дозволяє проводити операції купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення. У той же час із прийняттям закону мають вводитися ряд обмежень для тих, хто бажає купити земельний наділ. Автори законопроекту докладають зусиль, щоб закрити всі можливі лазівки для отримання іноземцями землі у власність. Якщо в результаті якихось подій (успадкування, купівлі акцій понад 10%) іноземець став власником землі сільгосппризначення, він зобов'язаний її продати протягом року, інакше держава це зробить примусово.

Законопроект значно укріпив положення держави, зробивши її повноправним учасником ринку земель. Згідно зі статтею 19 проекту Закону, переважне право на придбання земельних ділянок за межами населених пунктів матиме держава та органи місцевого самоврядування – щодо земельних ділянок, розташованих у межах населених пунктів для ведення товарного виробництва та особистого селянського господарства за ціною, оголошеною для продажу.

Законопроект також вводить обмеження на придбання землі в одні руки залежно від агрокліматичної зони. Гранична максимальна загальна площа земельних ділянок у приватній власності однієї особи для ведення товарного сільськогосподарського виробництва становить: полісся – 1500 гектарів; лісостеп – 1750; степ, степ посушливий,

сухий степ – 2100; кримська гірська область – 900; кримська гірська область – 1100. Таке обмеження дозволяє вести прибуткове товарне господарство, використовувати сівозміни, застосовувати сучасну техніку. Але воно не враховує сучасні реалії, коли значно більша площа земель зосереджена в окремих землекористувачів. Ця норма не дозволить легалізувати існуючі відносини, залишить їх у тіньовій сфері, надасть можливість оформляти землю на кількох підставних осіб, а отже, знайдеться можливість для корупції.

Законопроект визначає правила консолідації земель сільськогосподарського призначення (глава 4). Це пов'язано з тим, що паювання земель сільськогосподарського призначення призвело до катастрофічного подрібнення сільськогосподарського земельного фонду, в результаті чого в його складі переважають невеличкі за розміром ділянки сільськогосподарських угідь площею в середньому 4 га. Відбувається також подальша парцеляція приватизованих земельних ділянок у зв'язку із спадкуванням.

Враховуючи важливість дій щодо об'єднання земель сільськогосподарського призначення, можливість вирішення питання консолідації земель вбачається у прийнятті окремого Закону України «Про консолідацію земель».

Земельний кодекс України (ст. 137) говорить, що незабудовані землі як сільськогосподарського, так і несільськогосподарського призначення повинні передаватися в оренду або у власність виключно на умовах аукціону. Проте, подібні аукціони не проводяться через відсутність порядку їх проведення, закріпленого законом.

Порядок проведення аукціонів визначає проект Закону «Про ринок земель» (ст. 19). Відповідно до нього, той, хто бажає продати свою ділянку (пай), повинен опублікувати в газеті оголошення, вказавши бажану ціну. Охочі купити ділянку повинні письмово заявити про це протягом місяця і внести вартість у депозит нотаріуса. Далі, якщо серед бажаючих придбати є держава в особі центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів – щодо земельних ділянок, розташованих за межами населених пунктів, та органи місцевого самоврядування – щодо земельних ділянок, розташованих в межах населених пунктів, то вони й купують. Всі інші можуть забирати свої гроші в нотаріуса. Якщо держава не виявила такого бажання, наступним розглядається орендар чи користувач чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб. Якщо ж і він не виявив бажання купити, розглядаються заяви власників суміжних земельних ділянок

сільськогосподарського призначення. І тільки після цього розглядаються заявки решти громадян. Якщо заявок немає і власник ділянки зменшує ціну, вся процедура з поданням заяви і місячним збором заявок повторюється. При продажу землі на торгах діє така ж ієрархія прав. У разі пропозиції рівної ціни переважне право має держава, далі орендарі, потім власники сусідніх ділянок і тільки потім всі інші громадяни. Складність отримання земельної ділянки пересічному громадянину України є беззаперечною.

Для власників земельних паїв держава має створити можливість обробляти землю, створивши механізм отримання кредиту в банку. Доводиться позиція про створення Державного земельного банку, який надаватиме кредити під заставу землі [8; 1, с. 52; 2, с. 7].

Існують і інші думки з цього приводу. Так, експерти з земельних відносин зазначають, що існує ризик втрати землі через заставу в банку. Аби не допустити втрату землі через неповернення кредитів, пропонується видавати кредити не під заставу землі, а під право довгострокової оренди. Українська земля не може бути предметом застави через спеціальне її призначення. Предметом застави мають бути урожай і нерухомість як результат підприємницької діяльності на землі [9].

Висновки. Щоб законодавча діяльність не була безсистемною, слід, на нашу думку, завершити процес затвердження Загальнодержавної програми використання та охорони земель, яка повинна визначити стан і перспективи розвитку земельного фонду країни, встановити орієнтири для законодавчої діяльності Верховної Ради, правотворчої діяльності Кабінету Міністрів України, міністерств і відомств у сфері регулювання земельних відносин, а також стати критерієм ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо управління використанням та охороною земель.

Також на черзі прийняття нової редакції Закону «Про розмежування земель державної та комунальної власності», оскільки чинному Закону притаманні вади, які не дають можливості сформувати за рахунок земель державної власності фонд земель, які мають належати територіальним громадам сіл, селищ, міст.

Земельну реформу неможливо завершити також без врегулювання в окремих законодавчих актах питання щодо управління землями державної власності, порядку та умов викупу земельних часток державою, оренди земель сільськогосподарського призначення, га-

рантій орендарям та інвесторам при використанні земель та інших об'єктів сільськогосподарського призначення тощо.

1. Проблеми земельної політики в Україні і шляхи їх розв'язання: позиції експертів // Національна безпека та оборона. – 2009. – № 3. – С. 43–54.

2. Розвиток ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні: аналітична доповідь / [О.В. Собкевич, В.М. Русан, А.Д. Юрченко, В.О. Скороход]. – К.: НІСД, 2011. – 29 с.

3. Федорович В. Набуття прав на землі в Україні іноземними суб'єктами підприємництва: проблеми правового регулювання / В. Федорович. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://radnuk.info/statii/549-zem/15263-2011-01-22-23-24-24.html>

4. Титова Н.І. Землі як об'єкт правового регулювання / Н.І. Титова // Право України. – 1998. – № 4. – С. 10–15.

5. Земельний кодекс України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

6. Юрченко А. Сучасна земельна політика в Україні: окремі проблеми та шляхи їх усунення / А. Юрченко // Національна безпека та оборона. – 2009. – № 3. – С. 69–72.

7. Про державний земельний кадастр: Закон України від 7 липня 2011 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

8. Жовтяк Є.Д. Який земельний ринок потрібен Україні / Є.Д. Жовтяк. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zhovtyak.com/2011/04/гупок-земли/>

9. Критика земельної реформи. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://joff.ucoz.ru/blog/kritika_zemelnoj_reformy/2011-09-28-1002

Кучер В.О. Реформирование земельного законодательства Украины.

Рассмотрены недостатки земельной реформы в Украине. Проанализированы основные нормативно-правовые акты, регулирующие земельные отношения, обобщены основные положения проекта Закона Украины «О рынке земель». Определены направления осуществления реформирования земельного законодательства Украины.

Ключевые слова: *земельные отношения, земельная реформа, рынок земли, земельный аукцион.*

Kucher V.O. Land Reform legislation of Ukraine.

Disadvantages of land reform in Ukraine are covered. Basic legal acts regulating land relations, summarized the main provisions of the draft Law of Ukraine «On Land Market» are analysed in the article. The directions of land reform legislation of Ukraine are determined.

Key words: *land relations, land reform, land market, land auction.*

Стаття надійшла 18 листопада 2011 р.