

О.С. ХАРЧЕНКО. РИНОК ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ

Досліджуються питання правового врегулювання ринку землі в Україні. Викладено авторське бачення проблематики, здійснено аналіз спеціальної літератури, чинного законодавства та проектів законів з метою визначення перспектив становлення ринку землі в нашій державі.

Ключові слова: ринок землі, земельна ділянка, закон, власність.

Исследуются вопросы правового урегулирования рынка земли в Украине. Изложено авторское видение проблематики, осуществлен анализ специальной литературы и проектов законов с целью определения перспектив становления рынка земли в нашем государстве.

Ключевые слова: рынок земли, земельный участок, закон, собственность.

In the scientific article the questions of legal settlement of market of earth are probed in Ukraine. Author vision of problem is expounded, the analysis of special literature, current legislation and projects of laws is carried out with the purpose of determination prospects becoming market of earth in our state.

Key words: market of earth, lot land, law, propert.

Питання реалізації основних напрямів земельної реформи було й залишається актуальним, що зумовлено як особливим значенням землі як національного багатства, так і неналежним законодавчим врегулюванням відповідних відносин. Так, серед основних завдань земельної реформи виділяють перерозподіл земель з одночасним наданням їх у приватну власність, а також у користування підприємствам, установам й організаціям з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатокладної економіки, раціонального використання та охорони землі. Основними напрямками законодавчого забезпечення земельної реформи стала регламентація відносин власності на землю та створення інших компонентів юридичної інфраструктури реформування земельних відносин¹. Однак більшість земель нашої держави до цього часу не включено у ринковий оборот і в першу чергу це є результатом затягування прийняття ряду нормативно-правових актів, зокрема, Закону України «Про ринок земель». Разом з тим це є необхідним: до набрання чинності законами України про державний земельний кадастр та про ринок земель, але не раніше 1 січня 2012 р., забороняється внесення права на земельну частку (пай) до статутних фондів господарських товариств (п.14 Перехідних положень Земельного кодексу України), не допускається: купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, крім вилучення (викупу) їх для суспільних потреб; купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок і зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв), крім передачі їх у спадщину, обміну земельної ділянки на іншу земельну ділянку відповідно до закону та вилучення (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб тощо

© ХАРЧЕНКО Олеся Степанівна – кандидат юридичних наук, доцент Київського університету права НАН України

(п.15 Перехідних положень ЗК України).

Окремі питання припинення права власності та ринку землі висвітлювались у працях таких вчених, як В.І. Андрейцев, В.З. Мунтян, О.О. Погрібний, В.І. Семчик, Н.І. Титова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга, В.З. Янчук, В.В. Носік та інших. Щодо законотвірчої діяльності, то вона у цьому напрямку ведеться досить давно, однак не зовсім успішно. Так, проект Закону України «Про ринок земелі» (№ 0947 від 25.05.2006) було відкликано 23.11.2007 р. Постановою Верховної Ради України ще 17 червня 2004 року прийнято за основу проект Закону України про ринок земель (реєстр. № 2600-1), внесений народними депутатами України П.Г. Сулковським, І.Ф. Томичем, М.В. Зубцем та іншими. Відповідно до висновку Головного юридичного управління на цей законопроект, він потребує суттєвого техніко-юридичного та редакційного доопрацювання та внесення на повторне друге читання². З такою позицією можна погодитись виходячи, серед зазначеного у цьому висновку, й з наступного. Є проблемні питання законопроекту № 2600-1³ у сфері відносин, у тій чи іншій мірі пов'язаних з такою підставою припинення права власності як викуп земельних ділянок для суспільних потреб. У ст. 28 законопроекту № 2600-1 допущено термінологічну неточність: у ній передбачено переважне право на викуп земельної ділянки органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що потребує корегування, адже відносини викупу не можна ототожнювати з придбанням земельної ділянки, вони передбачають й певний адміністративно-правовий етап, що передує, власне, укладенню договору купівлі–продажу. Крім того, сама назва статті «Порядок реалізації особами переважного права на придбання земельної ділянки сільськогосподарського призначення» та ст. 27 законопроекту № 2600-1 «Переважне право на придбання земельної ділянки сільськогосподарського призначення» яка, серед інших суб'єктів, закріплює таке право й за територіальною громадою села, селища, міста, на території якої розташована земельна ділянка, що продається.

У новій редакції законопроекту № 2600-1 передбачено (ст.35), що для регулювання обороту земель сільськогосподарського призначення в сільській місцевості територіальні громади можуть створювати сільські товариства з регулювання обороту земель сільськогосподарського призначення. Порядок створення та діяльності сільських товариств з регулювання обороту земель сільськогосподарського призначення визначається законом. Нормами законопроекту № 2600-1, що встановлюють повноваження відповідних рад (ст. 15-18), не передбачено їх право на створення таких сільських товариств. Ст. 7 законопроекту № 2600-1 передбачає, що на ринку земель відповідно до законодавства діють ряд суб'єктів інфраструктури ринку земель, до яких належать, зокрема, й сільські товариства з регулювання обороту земель сільськогосподарського призначення. Порівняно з попередньою редакцією законопроекту⁴ обмежено суб'єктний склад – тепер повноваження створювати такі сільські товариства пропонується надати лише органу місцевого самоврядування, воно реалізовуватиметься без участі, як це було передбачено у попередній редакції, представників органів виконавчої влади, місцевих органів по земельних ресурсах, сільському господарству, банків, сільськогосподарських підприємств, фермерських та селянських господарств. Фактично мова йде про створення товариства комунальної форми власності, діяльність якого має бути направлена на регулювання ринкового обороту сільськогосподарських земель на конкретній території. Законопроект № 2600-1 не дає відповіді на питання: які саме завдання будуть поставлені перед цими товари-

ствами, який їх обсяг повноважень тощо. У попередній редакції законопроекту (ст. 38, виключена) за ними закріплювалось право як на продаж земель сільськогосподарського призначення, їх викуп, обмін (по суті, відносини цивільно-правового характеру), так і здійснення інформативно-дослідної діяльності у сфері землекористування, природоохоронної діяльності тощо. Таке загальне і розширене закріплення повноважень практично дублювало повноваження територіальних органів земельних ресурсів, природоохоронних органів, виходило за межі сфери відносин ринку землі і потребувало суттєвого корегування. Замість цього законодавець просто «видалив» відповідну норму при внесенні правок до законопроекту № 2600-1. Так як законодавець робить відсилку до закону, який окремо визначатиме питання створення та діяльності зазначених сільських товариств, то не можна зробити висновки щодо доречності чи недоцільності впровадження відповідних норм: на цьому етапі не зрозуміло, чи мова йтиме про чергову бюрократичну структуру у сфері перерозподілу земель сільськогосподарського призначення, чи про ефективного суб'єкта, чия діяльність сприятиме розвитку і стабільності ринку земель на відповідній території. Не можна вважати доцільним й прийняття спеціального закону, що регулював би створення та діяльність сільських товариств – формування розгалуженої нормативно-правової бази у цій сфері не сприятиме зручному практичному застосуванню відповідних норм. Більш прийнятним є розміщення спеціальних норм безпосередньо у Законі України «Про ринок земель». Це доцільно навіть і з тієї точки зору, що припинення мораторію, а отже включення сільськогосподарських земель у вільний оборот, прив'язується, серед іншого, з прийняттям Закону України «Про ринок земель», а спеціальний закон про сільські товариства, які мають бути учасником цих ринкових відносин, може бути прийнято значно пізніше. Як результат, збереження у Законі України «Про ринок земель» норми про сільські товариства, без розуміння сутності цього суб'єкта, унеможливить реалізацію відповідної норми до прийняття спеціального закону та поставить перед законодавцем завдання вирішувати питання про призначення сільських товариств та їх повноваження.

Окрім того, при збереженні проекту закону № 2600-1 в якості основи слід врахувати при його доопрацюванні і положення Закону України від 17.11.2009 р. «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»⁵.

Слід також звернути увагу на те, що вказаний законопроект не є єдиним у цій сфері. У Верховній Раді України зареєстровано ще низку законопроектів, останній із них – № 2143-2 від 21.04.2008 р.⁶ Цілком обґрунтованою є пропозиція Головного науково-експертного управління, викладена у висновку на цей проект від 12.05.2008 р.⁷, про те, що оптимальним шляхом реалізації законодавчих пропозицій було б об'єднання їх у єдиний проект. У преамбулі законопроекту № 2143-2 вказано, що цей закон визначає, серед іншого, порядок набуття і реалізації права власності на землю, а сфера його дії включає «всі правовідносини, що виникають в Україні, з приводу набуття і реалізації права власності на землю» (ст. 2 законопроекту № 2143-2). Разом з тим, вказані відносини регулюються Цивільним та Земельним кодексами України, а сама назва законопроекту № 2143-2 та зміст його норм свідчать про вужчу направленість – на організацію ринку землі шляхом визначення суб'єктів цих відносин, їх правомочностей, врегулювання підстав, умов та порядку набуття права власності на землю, в основ-

ному, при укладенні договору купівлі-продажу. У законопроекті № 2143-2 ринкові відносини зведено фактично до врегулювання договору купівлі-продажу земельної ділянки, разом з тим, з його положень вбачається і можливість відчуження права на оренду земельної ділянки (ст. 5), укладення дарування й міни (ст. 9). При цьому положення ст. 9 законопроекту № 2143-2 взагалі не відповідають положенням ЦК України та ЗК України, зокрема, принципам рівності, свободи договору, суттєво звужують правомочності власників щодо розпорядження земельною ділянкою як об'єктом права власності. Тому є доцільною пропозиція Головного управління про її виключення. Як і ст. 10 законопроекту № 2143-2, яка передбачає недопустимість відчуження земельної ділянки на підставі цивільно-правової угоди, укладеної для приховування договору купівлі-продажу земельної ділянки. Адже в ЦК України є ст. 235, яка встановлює правові наслідки удаваного правочину.

Положення ст. 13 законопроекту № 2143-2 у частині набуття права власності на земельну ділянку сільськогосподарського призначення та строку відчуження дублюють ч.1 ст. 145 ЗК України, у чому жодної потреби немає. Разом з тим, якщо до особи переходить право власності на земельну ділянку, яка за ЗК України не може перебувати в її власності, ця ділянка підлягає відчуженню її власником протягом року з моменту переходу такого права. Тобто, якщо іноземна фізична чи юридична особа, або особа без громадянства, є спадкоємцем земельної ділянки сільськогосподарського призначення то вона повинна, відповідно до вимог законодавства України, прийняти спадщину та оформити своє право власності на таку земельну ділянку. У правовій літературі висловлювалась думка про те, що якщо внаслідок тяганини з вини державних органів право приватної власності на земельну ділянку оформлялося настільки довго, що це унеможливило відчуження земельної ділянки протягом року, то така земельна ділянка все одно підлягає примусовому відчуженню за рішенням суду, а іноземець у даному разі має право подати позов до державного органу, з вини якого затягнулася процедура оформлення права власності на земельну ділянку, з вимогою відшкодування заподіяних йому збитків⁸. Ця позиція видається не зовсім обгрунтованою, адже у ч.1 ст. 145 ЗК України мова йде про обов'язкове відчуження земельної ділянки протягом року з моменту переходу права власності на неї, тобто відрхунок строку здійснюється з моменту завершення процедури оформлення права власності на земельну ділянку, а не з моменту виникнення права спадкоємця на отримання земельної ділянки сільськогосподарського призначення у власність (при цьому слід зауважити, що розробники законопроекту упустили момент відрхунку строку для відчуження такої ділянки). Видається, що примусове відчуження такої земельної ділянки може застосовуватись тільки у випадку, коли після виникнення в установленому порядку права власності на земельну ділянку, протягом року власник її не відчужить добровільно. У зв'язку із цим намір розробників законопроекту № 2143-2 врегулювати ці відносини заслуговує на схвалення, при цьому запропонована редакція ст.13 законопроекту № 2143-2 потребує редагування: у ній передбачено, що у випадку не відчуження земельної ділянки протягом року земельна ділянка підлягає продажу на земельних торгах за рішенням місцевої ради за поданням сільської комісії. Вартість реалізованої земельної ділянки повертається власнику за виключенням витрат на здійснення її продажу. До моменту продажу зазначеної земельної ділянки, за рішенням місцевої ради з погодженням сільської комісії, вона може бути надана в користування іншим особам.

Кошти за користування земельною ділянкою надходять до бюджету місцевої ради. Така редакція, по-перше, не містить положень про умови та процедуру реалізації такої земельної ділянки, по-друге, згідно ч. 2 ст. 145 ЗК України у випадках, коли земельна ділянка особою протягом встановленого строку не відчужена, така ділянка підлягає примусовому відчуженню за рішенням суду, а не якогось іншого органу, як це передбачено у ст. 13 законопроекту № 2143-2, а по-третє, містить положення, що порушують права власника на користування та розпорядження належним йому об'єктом власності, звужує межі здійснення права власності (щодо передачі у користування іншим особам, доходу від її використання), що є недопустимим з урахуванням положень ст.ст.316, 317, 319 ЦК України, ст.ст. 78, 81, 90 ЗК України.

Враховуючи усе вищезазначене можна констатувати, що потреба у розробці та прийнятті спеціального закону про ринок землі назріла і потребує нагального вирішення. Однак при цьому вона повинна носити упорядкований, системний характер, ґрунтуватись на глибокому аналізі чинного законодавства з метою уникнення формування правових колізій, з ціллю узгодження правових норм та врахування наукових здобутків вчених – фахівців у галузях цивільного, земельного права тощо. Повинні бути досягнуті баланс врахування публічних й приватних інтересів та забезпечення захисту прав та інтересів учасників відносин ринку землі.

1. *Андрейцев В.І.* Поняття земельної реформи та її юридичне визначення. Правові засади земельної реформи і приватизації землі в Україні: Навч.-практ. посібник. – К.: Істина, 1999. – С. 12; *Берлач А.* Правове забезпечення земельної та аграрної реформ в Україні // *Право України.* – 1998. – № 11. – С. 125 – 128; *Гладій М.В.* Основні концептуальні положення аграрної політики в Україні // *Економіка АПК.* – 1999. – № 9. 2. *Зауваження* Головного юридичного управління до проекту Закону України «Про ринок земель» (реєстраційний № 2600-1) <http://www.portal.rada.gov.ua>. 3. *Проект Закону* України «Про ринок земель»(реєстраційний № 2600-1 від 04.07.2005 <http://www.portal.rada.gov.ua>. 4. *Проект Закону* України «Про ринок земель» (на заміну раніше поданих реєстр. №2600-1 від 20.11.2003, №2600-2 від 09.12.2003) <http://www.portal.rada.gov.ua>. 5. *Закон України* від 17.11.2009 р. «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://www.portal.rada.gov.ua. 6. *Проект Закону* України «Про ринок земель» (реєстраційний №2143-2 від від 21.04.2008 р. <http://www.portal.rada.gov.ua> 7. Висновок Головного юридичного управління до проекту Закону України «Про ринок земель» від 12.05.2008 р (реєстраційний №2143-2) <http://www.portal.rada.gov.ua>. 8. *Науково-практичний коментар* Земельного кодексу України / Кол. Авт.: Л.О. Бондар, А.П. Гетьман, В.Г. Гончаренко та ін.; За заг. ред. В.В. Медведчука. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 387.