

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

**Список літератури:** 1. Відомості Верховної Ради України, 1991. – № 41. – Ст. 546. 2. Вісник господарського судочинства, 2001. – № 4. – С. 92. 3. Збірник законодав. актів України про охорону навколишнього природного середовища, 1997. – Т. 2. – С. 64. 4. Земельний кодекс України: Наук.-практ. коментар / За ред. *В.І. Семчика*. – 2-ге вид. перероб. і доп. – К.: Вид.дім «Ін Юре», 2004. – 748 с. 5. Інформація про стан взаємодії Держземінспекції та її територіальних органів з органами прокуратури з питань притягнення до відповідальності порушників земельного законодавства // Офіц. сайт Держземінспекції України // Режим доступу: <http://dzi.com.ua/insp-diy.html>. 6. Інформація про спільне засідання колегій Держкомзему і Мінагрополітики щодо визначення завдань на 2009 рік у землекористуванні та земельних відносинах // Офіц. сайт Держкомзему України // Режим доступу: <http://dkzr.gov.ua/terra/control/uk/index>. 7. *Мірошниченко А.М.* Земельне право України: Навч. посіб. – К.: Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2007. – 432 с. 8. *Оверковська Т.К.* Правові засади охорони земель від забруднення та псування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – К., 2008. – 20 с. 9. Офіційний вісник України. 10. *Татарин Б.С.* Своєчасність виявлення та форми прокурорського реагування на порушення вимог законодавства щодо зміни цільового призначення земель // Запобігання та протидія органами прокуратури злочинам проти довкілля: Матер. семінару 11-12 жов. 2007 р. – Дніпропетровськ, 2007. – С.92-94. 11. *Шульга М.В.* Земельне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.

*Надійшла до редакції 12.01.2009 р.*

**УДК 349.4 (477)**

*Т.В. Лісова, канд. юрид. наук, доцент  
Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

### ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ: СПОСОБИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Здійснення сучасної земельної реформи потребує нових форм і методів державного регулювання земельних відносин. Розвиток ринкових економічних відносин вимагає, зокрема, докорінних змін в державному управлінні у сфері використання й охорони земель,

адже в загальному ресурсному потенціалі України земельні ресурси складають 44% [14; 2008. – № 99. – С. 6]. Земля виступає і як засіб виробництва в сільському й лісовому господарстві, і як просторовий базис для транспорту, містобудування, промисловості, водного госпо-

дарства, природно-заповідного, рекреаційного призначення тощо. Звідси випливає виняткова важливість науково обґрунтованого, екологічно, економічно і соціально зваженого ставлення до цього головного природного ресурсу.

Сьогодні проблеми управління в цій галузі викликають значний інтерес у науковців. Ними опікувалися такі вчені, як Д.І. Бабміндра, І.Ю. Банашко, Ю.Г. Гуцуляк, Д.С. Добряк, О.С. Дорош, В. Костюк, П.Ф. Кулинич, О.С. Мірошніченко, С. Панцир, Н.О. Прохорова, А.М. Третяк [Див.: 2-5; 7-13]. Однак більшість наукових праць стосується висвітлення лише якоїсь окремої проблеми. Комплексного ж аналізу спектра питань у зазначеній царині фактично не існує. Тому метою даної статті є дослідження низки сучасних проблем правового регулювання земельних відносин, зокрема, управління у сфері використання й охорони земель, а також розроблення пропозицій стосовно їх розв'язання.

Питання щодо поняття державного управління земельними ресурсами та його змісту знайшли своє відбиття в наукових працях ще в середині ХХ ст. На думку Г.О. Аксеньонка, право управління землею набуває особливого значення в умовах виключно державної власності й

не може ототожнюватися з правом розпорядження нею. З його погляду, управління є безпосереднє завідування землями, що полягає в реєстрації й обліку землі, яку вищим органом уже відведено для певної мети, а також у розподілі її всередині певного відомства, в контролі за належним її використанням [1, с.304].

В.В. Карас доводить, що держава розпоряджається земельним фондом у порядку управління [6, с.299]. Деякі сучасні науковці теж наголошують: хоча функції державного управління й регулювання земельним фондом і співпадають, однак їх не треба ототожнювати, якщо йдеться про межі цієї діяльності [11, с.94, 95].

Ринкове реформування виявило значні протиріччя в розвитку земельних відносин, спричинені монополією виключно державної власності на землю. Це зумовило необхідність їх докорінних змін на підставі проведення земельної реформи, проведення якої вимагає нових форм державного регламенту земельних відносин, іншого формулювання поняття і змісту розпорядження й управління землею. В умовах ліквідації монополії державної власності на землю питання державного керівництва земельним фондом постає все актуальнішим. Важ-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

ливого значення набуває встановлення меж державного втручання в регламентацію відносин власності на землю.

Особливе занепокоєння викликає проблема купівлі-продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення, їх збереження при масовій житловій забудові сільської місцевості. В умовах земельної реформи розвиток ринку земель взагалі відбувається без прийняття відповідного закону. Існуючі ж Закони України («Про землеустрій» [14; 2003. – № 129. – Ст. 1], «Про охорону земель» [14; 2003. – № 144. – Ст. 1], «Про оцінку земель» [14; 2004. – № 5. – Ст. 13]) не відповідають міжнародним стандартам і нормам. У розвиток зазначених Законів необхідно було розробити 115 стандартів. Але сьогодні, за даними Української академії аграрних наук (далі – УААН), їх прийнято тільки 11 [14; 2007. – № 99. – С.16], що призводить до здійснення державного регулювання користуванням та охороною земель сільськогосподарського призначення без належної правової бази. Нині земельно-майнові відносини потребують до себе посиленої уваги законодавців. Адже ціна землі останніми роками зростає, що викликає більш активне її використання. Ось чому треба погодитися з А.М. Третяком, що за браком де-

ржавного контролю за ринком землі зміна цільового призначення земель сільськогосподарського призначення, що полягає в переведенні їх до інших категорій з метою використання в несільськогосподарських цілях, відбувається дуже швидко, що спричиняє значний негативний вплив на розвиток сільського господарства [Там само]. За відсутності державного регулювання ринку землі обмежити цей процес за рахунок ринкового механізму неможливо. Саме на державному рівні повинна формуватися земельна політика щодо збереження сільськогосподарських угідь. У більшості розвинених країн земельна політика збереження сільськогосподарського земельного фонду формується на державному рівні, на регіональному ж складаються землевпорядні карти, плани трансформації угідь, тобто земельна політика на державному рівні поєднується з регіональними умовами. Картування земель на місцевості й відведення їх відбуваються на районному рівні. Саме такий механізм розподілу відповідальності створює умови для проведення єдиної земельної політики. Поряд з державним контролем за ринком землі буде корисним також запровадження громадського контролю за її збереженням і раціональним використанням, особ-

ливо на селі, який формуватиметься під впливом сільської громади й охоплюватиме всі актуальні питання розвитку сільських територій.

Нагальною проблемою залишається приватизація земель сільськогосподарського призначення. Нині понад 90 % громадян отримали державні акти на право власності на земельні ділянки із земель пайового фонду. Водночас було створено фонд земель загального користування, до якого ввійшли польові дороги, лісосмуги, господарські двори, що не підлягали паюванню, але були передані в колективну власність. Динаміка перерозподілу в 1990 – 2007 рр. земель під господарськими дворами свідчить про відмову від них сільськогосподарських підприємств (370 тис. га) [14; 2007. – № 185. – С.10], що призвело до переходу їх до категорії «землі запасу».

Певні проблеми регулювання земельних відносин існують і на місцях. До проведення розмежування земель державної й комунальної власності повноваження по розпорядженню землями в межах населених пунктів (крім земель, переданих у приватну власність) виконують міські, сільські й селищні ради, не завжди компетентна діяльність яких, поєднана з невиконанням певних заходів щодо визначення

меж населених пунктів і проведення грошової оцінки й інвентаризації земель, тягне за собою численні порушення земельного законодавства, що спричиняє негативні екологічні наслідки. Гальмування процесу розмежування земель державної й комунальної власності є фактично результатом позбавлення впливу обласних рад на процес розпорядження землями рекреаційного, природоохоронного й історико-культурного призначення. Міські ж ради, зловживаючи владними повноваженнями по розпорядженню землями зазначених категорій, нерідко порушують чинне земельне законодавство. Прикладом може служити діяльність Приморської міської ради, якою, за даними перевірки чинного земельного законодавства, облдержземінспекцією, починаючи з 2002 р., було прийнято 18 рішень про надання в приватну власність і 13 – в оренду земельних ділянок, розташованих за межами міста, зокрема, на узбережжі Азовського моря [14; 2006. – № 229. – С.10].

Стосовно зазначеного слушною є пропозиція деяких фахівців про необхідність законодавчого визначення строку, після якого місцеві державні адміністрації, які своєчасно не розмежували землі, втрачають право ними розпоряджатися [14; 2007. – № 60. – С.7]. Підкреслимо, що

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

сьогодні місцева влада не є власником землі, а може лише розпоряджатися нею. Певне занепокоєння викликає й сучасний стан полезахисних, стокорегулюючих, прибалкових лісо-смуг, створених для захисту полів від водної й вітрової ерозії з метою підвищення урожаю. Зараз частина таких об'єктів перебуває на балансі сільських рад, а ті у зв'язку з недостатнім фінансуванням майже не займаються їх обслуговуванням і розчищенням. Цілком очевидно, що їх доцільно передати виробникам сільськогосподарської продукції або спеціалізованим лісогосподарським підприємствам.

Нормативно-правова база щодо використання й оренди землі також залишається нечітко сформованою. Питання, що її стосуються, регулюють майже чотириста нормативних актів, але ладу немає. Елементи земельної реформи не відповідають якості перетворень: фактично розвиток земельних відносин зводиться лише до розпаювання й виділення земель у натурі. На даний час простежується протилежна тенденція – об'єднання земельних часток (паїв). За останні 16 років було прийнято десятки нормативно-правових актів, проте комплексної програми з чіткою кінцевою метою земельної реформи досі не розроблено. Землі деяких категорій частково

взагалі не охоплені земельною реформою, а це близько 10,5 млн. га земель лісового й 2,5 млн. га водного фонду [14; 2006. – № 91. – С.6]. Поширюються випадки незаконного надання земельних ділянок у власність і користування відповідними державними органами. Є сенс погодитися з думкою деяких науковців, що в державі ще й донині не створено достатніх умов для реалізації вимог Земельного кодексу України в повному обсязі [12, с.15]. У земельному законодавстві бракує норми стосовно обґрунтування головних економічних категорій – орендної плати, податків на землю тощо. Існуючі ж нормативно-правові механізми регламентування економічних відносин потребують суттєвого оновлення.

Досліджувані явища негативно впливають на стан земель. Наголосимо, що земельний фонд України є неоднорідним. При домінуванні в ґрунтовому покриві родючих чорноземів досить значні площі займають малопродуктивні землі, в тому числі й деградовані ґрунти, вражені водною й вітровою ерозією, а також солонцеві, кислі, заболочені. Істотна питома вага й піщаних ґрунтів. Так, внаслідок засолення, заболочення, забруднення ґрунтів важкими металами й хімічними речовинами посилюється їх деградація, що в де-

яких регіонах набуло загрозливого характеру. За висновками фахівців, із земельного обороту випало близько 6-8 млн. га, у тому числі на 3-4 млн. га зменшилися посівні площі [14; 2006. – № 91. – С.6]. Заходи щодо підвищення родючості ґрунтів майже не здійснюються. На жаль, значна частина малопродуктивних земель входить до складу орних угідь: практично кожен 5-й гектар ріллі припадає на малопродуктивні землі. За даними Головного науково-дослідного та проектного інституту землеустрою, вартість вирощеної на таких землях сільгосппродукції не покриває витрат на її виробництво [14; 2008. – № 99. – С.6]. Однак така земля залишається в господарському обороті. Це пов'язано з тим, що сучасне використання земель в Україні досі має тенденцію максимального збільшення площ сільськогосподарських угідь, перш за все орних, що призводить до інтенсивності деградаційних процесів. Разом із тим вилучення земель для несільськогосподарського використання досить часто відбувається за рахунок орнопридатних, що зайвий раз підтверджує необхідність термінової розробки і впровадження заходів з оптимізації використання земель, запобігання деградаційним процесам, підвищення продуктивності земле-

робства.

Отже, землеустрою як головному державному механізму управління у сфері використання й охорони земель належить провідна роль. За сучасних умов саме він є тим публічно-правовим інститутом, який має виконувати домінуючу й загальнодержавну роль. Цей висновок впливає з чинного законодавства. Однак сьогоднішній реальний стан цього інституту не влаштовує суспільство. Землепорядні роботи фактично зведені лише до розробки проектів відведення земельних ділянок і підготовки документів, що посвідчують права на них. Переважна частина земель природно-заповідного фонду, оздоровчого, рекреаційного й історико-культурного призначення взагалі не забезпечена відповідною документацією стосовно встановлення меж, а деякі з населених пунктів навіть їх не мають.

Повноцінний ринок землі потребує нових кадрів, оскільки оптимізований проект землеустрою за сучасних умов розробити не просто. Важливою проблемою залишається брак забезпечення землепорядних служб відповідним обладнанням, зокрема, пристроями дистанційного зондування землі. Виникає нагальна потреба найближчим часом підготувати проект Загальнодержавної програми

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

використання й охорони земель як одного із заходів землеустрою. Мета опрацювання зазначеної програми – визначення складу й обсягів першочергових і перспективних заходів з використання й охорони земель, а також обсягів і джерел ресурсного забезпечення їх реалізації. Саме така програма дозволить переглянути існуючу структуру земельних угідь: по-перше, з орних площ мають бути виключені деградовані й малопродуктивні землі; по-друге, слід взяти до уваги потребу збільшення площі несільськогосподарських категорій земель для містобудування, розвитку промисловості, а також природоохоронного й лісогосподарського призначення. Треба негайно визначити землі гіршої якості, використання яких у сільському господарстві не є ефективним, що дозволить розв'язати проблему землезабезпечення інших галузей народного господарства з обов'язковим дотриманням екологічних вимог. Бажано було б виконувати такі роботи по кожній з адміністративних областей. Це дасть можливість оптимізувати структуру земельних угідь, запровадити екологічно й економічно обґрунтоване їх використання, уникнути втрат від нерационального землекористування, запобігти деградаційним процесам. Буде корисним і проведення комплексних регіональ-

них досліджень щодо об'єктивної й науково обґрунтованої придатності земель для певного використання, на підставі чого буде досягнуто оптимізоване співвідношення земельних угідь у межах конкретного регіону й у цілому по країні.

Спираючись на викладене, можемо зробити деякі висновки і пропозиції. Земельна реформа потребує продовження, а земельні відносини – суттєвого вдосконалення. Необхідно створити ефективне державне управління й посилити контроль у сфері використання й охорони земельних ресурсів. В умовах реформування земельних відносин слід якнайшвидше вдосконалити систему принципів управління в зазначеній царині, що сприятиме його ефективності й прозорості. Із цією метою доцільно найближчим часом завершити формування механізму державного управління земельними ресурсами – землеустрою, державного земельного кадастру. Що стосується останнього, то спеціальний Закон уже направлено на підпис Президента України. Настав час жорсткого контролю за використанням та охороною земель, за їх оцінкою й моніторингом. Потрібно терміново завершити розробку Закону України «Про ринок земель», у якому треба детально визначити механізм купівлі-продажу землі, тобто проведення аукціонів і торгів.



Настав час розробити низку нормативно-правових актів до законів, які враховували б особливості регіонів. Регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення має здійснюватися законодавчими актами з мінімальним застосуванням підзаконних нормативних актів через систему землеустрою. Було б досить корисним закріпити на правовому рівні вимоги щодо покупців земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Адже в багатьох країнах світу головною вимогою до покупців таких земель є наявність сільськогосподарської освіти. Визначенню справедливої ринкової вартості землі повинен сприяти і прийнятий Закон України

«Про оцінку земель». Найближчим часом треба закріпити на законодавчому рівні форму державного акта на право комунальної власності на землю, а також підготувати проект Загальнодержавної програми використання й охорони земель. Є сенс також удосконалити систему платежів, які мають сплачувати всі без винятку користувачі земельних ділянок. Вимагають коригування загальнодержавні й регіональні програми використання й охорони земель як складники землеустрою. Варто посилити кримінальну відповідальність за пошкодження земельних ресурсів, а також забезпечити прозору реєстрацію права власності на землю.

**Список літератури:** 1. *Аксененок Г.А.* Право государственной собственности на землю в СССР. – М.: Госюридгиздат, 1950. – 308 с. 2. *Бабміндра Д.І., Добряк Д.С.* Сучасний землеустрій – основоположний державний механізм управління в галузі використання і охорони земельних ресурсів України // Вісн. нац. аграр. ун-ту. – 2003. – Вип. 67. – С. 235-242. 3. *Банашко І.Ю.* Питання державного управління в сфері регулювання земельних правовідносин // Стан та перспективи розвитку аграрного права: Матер. міжнар. наук.-практ. конф. Київ, 26-27 трав. 2005 р. / За заг. ред. В.І. Курила, В.М. Єрмоленка. – К.: Магістр XXI ст. – С. 258-262. 4. *Гуцуляк Ю.Г.* Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки. – Чернівці: Прут, 2002. – 124 с. 5. *Дорош О.С.* Принципи управління земельними ресурсами // Землепорядкування. – 2002. – № 4. – С. 58-62. 6. *Карасс В.В.* Право государственной социалистической собственности. – М.: Изд-во АН СССР, 1954. – 280 с. 7. *Костюк В.* Правовые проблемы регулирования земельных отношений и судебная практика в условиях формирования земельного законодательства // Хоз-во и право. – 2000. – № 3. – С. 10-15. 8. *Кулинич П.* Як нам реформувати Держкомзем // Юрид. вісн. України – 2005. – № 7. – С. 6. 9. *Мірошниченко О.С.* Місце та роль державних органів у забезпеченні правової охорони земельних ресурсів // Вісн. Луганськ. акад. внут. справ МВС. – 2003. – № 3. – С. 187-192. 10. *Панцир С.* Державне управління земельними ресурсами в Україні: сучасний стан та перспективи в контексті світового досвіду // Парламент: Часоп. – 2002. – № 1 – 2. – С. 55-59. 11. *Прохорова Н.А.* Понятие «управление» в земельном праве // Гос-во и право. – 2003. – № 6. – С. 90-95. 12. *Третьяк А.М.* Про невідкладні проблеми вдосконалення регулювання земельних відносин в Україні // Земельне право України. – 2006. – № 5. – С. 14-21. 13. *Третьяк А.М.* Теоретичні основи землеустрою. – К.: Ін-т землеустрою УААН, 2002. – 152 с. 14. Урядовий кур'єр.

*Надійшла до редакції 03.11.2008 р.*