

УДК 349412.22:332.7

І.І. Каракаш

### ПЕРСПЕКТИВИ ПОДОЛАННЯ ЗАБОРОНИ НА КУПІВЛЮ-ПРОДАЖ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Первинна редакція п. 13 Перехідних положень Земельного кодексу України від 15 жовтня 2001 р. [1], який набув чинності з 1 січня 2002 р., встановлювала, що на період до 1 січня 2010 р. громадяни і юридичні особи можуть набувати право власності на землі сільськогосподарського призначення загальною площею до 100 гектарів. Ця площа може бути збільшена в разі успадкування земельних ділянок за законом. Проте Закон України від 6 жовтня 2004 р. зазначений період продовжив до 1 січня 2015 р.

Одночасно початкова редакція п. 14 Перехідних положень Земельного кодексу передбачала, що до 1 січня 2005 р. забороняється внесення права на земельну частку (пай) до статутних фондів господарських товариств, а первинна редакція п. 15 встановлювала, що громадяни і юридичні особи, які мають у власності земельні ділянки для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва, а також громадяни – власники земельних часток (паїв) не мають права до 1 січня 2005 р. продавати або іншим способом відчужувати належні їм земельні ділянки та земельні частки (паї), крім міни, передачі їх у спадщину та при вилученні земель для суспільних потреб. Вказані заборони на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення дістали назву “введення мораторію на операції із земельними ділянками сільськогосподарського призначення”.

Згодом вимоги Перехідних положень Земельного кодексу зазнали суттєвих змін і доповнень. Зокрема, Законом “Про внесення зміни до Земельного кодексу України” від 6 жовтня 2004 р. [2] цей “мораторій” був продовжений до 1 січня 2007 р., а законами “Про внесення зміни до Земельного кодексу України” від 9 лютого 2006 р. [3] та “Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо заборони продажу земель сільськогосподарського призначення до прийняття відповідних законодавчих актів” від 19 грудня 2006 р. [4], крім продовження “мораторію” до 1 січня 2008 р., передбачалися жорсткі наслідки щодо здійснення операцій із земельними ділянками сільськогосподарського призначення. При цьому у вказаних законах закріплювалися вимоги, які збігалися і дублювали один одного, чим порушувався стародавній принцип у сфері юриспруденції “не двічі про одне і те саме”. Можна припустити, що це також вплинуло на мало-ефективність застосування законодавчих вимог, передбачених заходами “мораторію” й не призвело до поліпшення загального стану в галузі функціонування земельних відносин.

У даний час норма п. 14 Перехідних положень Земельного кодексу зберігає заборону на внесення права на земельну частку (пай) до статутних фондів господарських товариств до набрання чинності законами України про державний земельний кадастр та про ринок земель, а норма п. 15 Перехідних положень

закріплює, що 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 у 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.

Купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок та земельних часток (паїв) запроваджується за умови набрання чинності законами України про державний земельний кадастр і про ринок земель, визначивши особливості обігу земель державної та комунальної власності й земель товарного сільськогосподарського виробництва. Угоди (в тому числі довіреності), укладені під час дії заборони на купівлю-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок та земельних часток (паїв), в частині їх купівлі-продажу та іншим способом відчуження, а так само в частині передачі прав на відчуження цих земельних ділянок і земельних часток (паїв) на майбутнє є недійсними з моменту їх укладання (посвідчення).

У зв'язку з цим Законом “Про Державний бюджет України на 2008 р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 28 грудня 2007 р. [5] усунення “мораторію” на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення пов'язувалося з більш конкретними вимогами, а саме: до 1 квітня 2008 р. внести на розгляд Верховної Ради України проекти законів про ринок земель та про державний земельний кадастр, узгоджені із законами України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень” [6], “Про місцеве самоврядування в Україні” [7], “Про нотаріат” [8] та Цивільним кодексом України [9], зокрема в частині функціонування єдиної державної автоматизованої інформаційної системи відомостей і документів стосовно земельних ділянок та іншого нерухомого майна, а також їх правового режиму, що спрямовані на усунення невиправданих ускладнень під час реалізацій громадянами й юридичними особами конституційних прав власності на землю і прав користування земельними ділянками та іншими об'єктами нерухомого майна. Однак у встановлений Кабінетом Міністрів України термін такий законопроект, який був би узгоджений із зазначеними актами чинного законодавства, не наданий на розгляд Верховної Ради України.

Більше того, наведені положення Закону “Про Державний бюджет України на 2008 р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” рішенням Конституційного Суду України № 10-рп/2008 від 22 травня 2008 р. визнані такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), тобто вони втратили чинність з дня ухвалення Конституційним Судом вказаного рішення.

Однак положення про заборону на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення відтворені в Законі “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 3 червня 2008 р. [10]. В цьому законодавчому акті, яким внесені відповідні зміни до п. 15 Перехідних положень Земельного кодексу, вимоги про заборону на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення, закріплені наступним чином: “До набрання чинності законами України про державний земельний кадастр та про ринок земель 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 та земельних часток (паїв) запроваджується за умови набрання чинності законами України про державний земельний кадастр та про ринок земель, визначивши особливості обігу земель державної та комунальної власності і земель товарного сільськогосподарського виробництва”.

Стосовно законопроекту “Про ринок землі” слід зазначити, що він розроблений і навіть 17 червня 2006 р. пройшов перше парламентське читання, але досі залишається не прийнятим. Тому чинним залишається Указ Президента України “Про деякі питання організаційно-правового забезпечення формування та регулювання ринку землі та захисту прав власників земельних ділянок” № 644/2006 від 25 липня 2006 р.

Більш складною є доля законопроекту “Про Державний земельний кадастр”, який 20 березня 2007 р. Верховною Радою України був прийнятий, але Президент України його відхилив і не оприлюднив, у зв’язку з чим законопроект не набув чинності. Через малоефективність і незлагодженість роботи парламенту країни повторний розгляд цього законопроекту з метою подолання накладеного “вето” став неможливим протягом тривалого часу.

Безумовно, прийняття і набуття чинності законодавчими актами щодо введення державного земельного кадастру та про ринок земельних ділянок певною мірою визначають правила й вимоги поведінки із землями сільськогосподарського призначення. Це є вкрай важливим, тому що йдеться не просто про землі державної та комунальної власності, а про землі як засіб виробництва. Тому визначення особливостей їх правового режиму використання та збереження є необхідним для забезпечення товарного сільськогосподарського виробництва.

Свого часу поряд з необхідністю прийняття законодавчих актів про державний земельний кадастр та ринок земельних ділянок ми звертали увагу на надзвичайну актуальність розробки й прийняття законопроекту про державний земельно-іпотечний банк, який мав би спрямувати земельні відносини на концептуально інший шлях їх розвитку та утворити принципово відмінний стан земельного ладу в країні [11]. На жаль, ставлення до прийняття законопроекту про утворення системи земельно-іпотечних банків у країні досі залишається дургорядним завданням законодавця.

Однак навіть з набуттям чинності вказаними законодавчими актами ані ринок земельних ділянок, ані земельний кадастр фактично не з’являється. Для утворення розвинутого ринку земельних ділянок та розробки й ведення повного

земельного кадастру потрібні роки, якщо не десятиріччя. Про це, зокрема, свідчить досвід формування ринку землі та ведення земельного кадастру в економічно розвинутих європейських країнах.

За вимогами ст. 196 чинного Земельного кодексу державний земельний кадастр включає в себе складові частини: кадастрове зонування земель; здійснення кадастрових зйомок; виконання бонітування ґрунтів; проведення економічної оцінки земель; визначення грошової оцінки земельних ділянок; забезпечення їх державної реєстрації; ведення обліку кількості та якості земель. Більшість наведених законодавчих вимог перш за все стосуються земель сільськогосподарського призначення як найцінніших земельних ресурсів країни. Таким чином, створення державного земельного кадастру вимагає наявності систематизованої сукупності взаємопов'язаних організаційних, економічних, правових, технічних, технологічних та методичних заходів, а його ведення потребує необхідного наукового, кадрового та фінансового забезпечення. На жаль, у даний час країна не має таких чинників у достатньому обсязі.

Не менш складних соціальних, організаційних, економічних та юридичних заходів потребує утворення ринку земельних ділянок. Якщо ринок – це система соціально-економічних відносин у сфері обміну, завдяки чому відбувається реалізація товарів та послуг з остаточним встановленням їх вартості продавцями й покупцями [12], то земельний ринок – це сфера обміну, де земельні ділянки виступають як певний речовий товар з метою їх перерозподілу шляхом переходу права власності на них від одного власника до іншого, що опосередковано грошовими чи натуральними платежами [13].

Ми неодноразово висловлювали думку проти приватної власності на землю та інші природні об'єкти на тій підставі, що вони не створені людською працею з витрачення певних матеріально-грошових засобів, а є об'єктами природного походження [14]. У зв'язку з цим вони не мають реальної вартості й у загальному прийнятому економічному розумінні не можуть виступати як товар.

Залишаючись переконаним противником права приватної власності на землю, все-таки слід зазначити, що нині юридичний аспект “мораторію” на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення вступив у протиріччя з положеннями чинних конституційних норм, зокрема, ст. 13 про те, що “держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання”, ст. 41 стосовно того, що “кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю”, тим більше, що “право приватної власності є непорушним” тощо. Тому з точки зору юридичної “чистоти” заборона відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення рівною мірою обмежує як право державної та комунальної власності на землю, так і право приватної власності юридичних і фізичних осіб на земельні ділянки.

Однак за сучасних умов розвитку суспільних земельних відносин у країні “мораторій” на відчуження земель сільськогосподарського виробництва набув важливого соціального аспекту. Він, на нашу думку, полягає у тому, що заборона на відчуження сільськогосподарських земель призводить до їх “апропріації”, тобто неможливості використати за призначенням та залишити без обробки. За

неофіційними даними таких сільськогосподарських земель нині в країні налічується понад 20%. Здебільшого вони складаються із земельних паїв селян, у тому числі – приватизованих. Залишення сільськогосподарських земель без обробки пояснюється різними причинами: відсутністю технічних засобів, прийнятних агротехнологій, фінансових можливостей тощо.

Проте соціальний аспект проблеми охоплює й інші складові, а саме: старіння сільського населення й знелюднення сільської місцевості. Сьогодні по суті депопуляція характерна для всіх регіонів країни. Щороку ліквідуються сотні сільських населених пунктів, у зв'язку з чим спостерігається дефіцит робочої сили та досвідчених фахівців для обробки сільськогосподарських угідь. Така тенденція спостерігається давно і можна з високою вірогідністю припустити, що вона буде поширюватись.

Проблема “мораторію” на відчуження земель сільськогосподарського призначення має й свій економічний аспект. Відповідно до частини 1 ст. 142 Конституції, матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Надходження від продажу землі могли би суттєво зміцнити цю матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування. У даний час заборона на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення призводить до значних втрат і без того дефіцитних місцевих бюджетів.

Узагальнюючи все наведене, можна дійти висновку, що більшість аргументів об'єктивно свідчать на користь усунення “мораторію” на відчуження земель сільськогосподарського призначення. Вони не залежать від особистих думок, наукових концепцій чи сформованого світогляду. Справа в тому, що в утворених соціальних, економічних і юридичних умовах держава не має іншого вибору. Тепер проблема має розглядатися в іншому напрямі, а саме – в напрямі недопущення підміни юридичної гарантованості прав на землю економічною доцільністю, як це неодноразово спостерігалось у врегулюванні земельних відносин у попередні роки незалежного розвитку української державності. Вона є не менш складною для законодавця, тому навряд чи можна очікувати подолання заборони на купівлю-продаж та інші види відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення в країні у близькій перспективі.

### *Література*

1. Земельний кодекс України від 15 жовтня 2001 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
2. Про внесення зміни до Земельного кодексу України : Закон України від 6 жовтня 2004 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 25.
3. Про внесення зміни до Земельного кодексу України : Закон України від 9 лютого 2006 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2006. – № 26. – Ст. 209.
4. Про внесення зміни до Земельного кодексу України : Закон України від 19 грудня 2006 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2007. – № 9. – Ст. 78.

5. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 28 грудня 2007 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2008. – № 5-8. – Ст. 78.
6. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень : Закон України від 1 липня 2004 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2003. – № 5. – Ст. 553.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
8. Про нотаріат : Закон України від 2 вересня 1993 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.
9. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 3 червня 2008 р. // Відомості Верхов. Ради України. – 2008. – № 27-28. – Ст. 253.
11. Каракаш І.І. Правовые основы создания и деятельности земельно-ипотечных банков в Украине: Доклад на Респ. науч.-практ. конф. // Юридична освіта і правова держава. – Одеса, 1997; Каракаш І.І. Правові засади утворення земельно-іпотечних банків // Шляхи розбудови ринкового середовища в Україні : матеріали Респ. наук.-практ. конф. – Одеса, 1998.
12. Юридическая энциклопедия / Под ред. Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомирова. – Изд. 5-е, доп. и перераб. – М., 2001. – С. 764.
13. Будзак О.С. Земельні відносини в умовах формування ринку землі // Земельні відносини і просторовий розвиток в Україні : матеріали Міжнар. наук. конф. НАН України. – К., 2001. – Ч. 1. – С. 256.
14. Каракаш І.І. Актуальні питання реформування конституційних засад права власності на природні об'єкти та їх ресурси // Реформування правової системи України : проблеми і перспективи розвитку в контексті Європейських інтеграційних процесів : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. : зб. наук. праць. – К., 2004. – Ч. 2. – С. 380-386; Каракаш І.І. Політико-правові прорахунки сучасної земельної реформи в Україні та шляхи її подолання // Визначальні тенденції генезису державності і права : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. : зб. наук. праць. – Миколаїв, 2007. – С. 96-99.

УДК 349.6:630(477)

*Б.В. Киндюк*

## О РАЗВИТИИ ПРАВА ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЛЕСА В УКРАИНЕ

Актуальность исследования проблемы правового регулирования механизма частной собственности на леса состоит в том, что понятие частной собственности является новым для украинского законодательства. Лесной кодекс Украины принят 8 февраля 2006 г. в новой редакции [1]. Его принятие должно служить эффективному применению положений этого обновлённого законодательного акта на практике. При этом следует иметь в виду, что леса являются национальным богатством страны, занимают 10,8 млн га или 15,6% от общей площади и выполняют целый ряд жизненно важных функций для общества. Исходя из этого, необходимо обеспечить рациональное использование и эффективную защиту лесного фонда от незаконных посягательств.

Проблеме правовых отношений в сфере лесоохраны и лесопользования посвящена обширная литература [3; 4; 5]. Значительное количество публикаций появилось в период 2000–2006 гг., когда велась подготовка новой редакции