

УДК 332.33:349.4

КОНСОЛІДАЦІЯ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ – НОВІ ПРОПОЗИЦІЇ ЗАКОНОДАВЦЯ

Рудень О.В.

Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті увага зосереджена на консолідації земель сільськогосподарського призначення, що має вирішити проблему роздроблення земель сільськогосподарського призначення внаслідок їх паювання. Проаналізовано законопроекти, які спрямовані на забезпечення механізму консолідації земель сільськогосподарського призначення. Встановлено, що незважаючи на досить детальну процедуру, запропоновану в одному із законопроектів, він не позбавлений недоліків, які нівелюють його позитивні положення та суперечать Конституції України. У іншому ж законопроекті відсутній механізм здійснення обміну земельними ділянками для оптимізації масивів земель сільськогосподарського призначення. Як висновок зазначено, що законодавчі ініціативи мають бути спрямовані не лише на вироблення механізму консолідації, а й на інші заходи, які допоможуть уникати розроблення земель сільськогосподарського призначення.

Ключові слова: земельна реформа, перерозподіл земель, консолідація земель, обмін земель, інвентаризація масиву земель сільськогосподарського призначення.

Постановка проблеми. Минуло вже 16 років з моменту проголошення Постановою Верховною Радою Української РСР від 18 грудня 1990 року № 563-ХІІ «Про земельну реформу» [1] земельної реформи основним завданням якої є перерозподіл земель з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, приватизація земельних ділянок, формування раціонального використання та охорони земель. Проте більшість заходів в межах такої реформи не завершені, а деякі взагалі не розпочаті.

Так, одним із наймасштабніших етапів земельної реформи було паювання сільськогосподарських угідь колективних сільськогосподарських підприємств з наданням їх членам земельної частки (паю), наслідком чого стало надмірне роздроблення сільськогосподарських земель в Україні.

Ось чому зараз є досить актуальним питанням консолідації земель сільськогосподарського призначення не лише з точки зору економіки, а й – правового механізму її забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З цього приводу слід поговорити з П.Ф. Кулиничем, який відзначив, що незважаючи на те, що зазначені заходи не були свого часу вжиті та певну «запущеність» проблеми забезпечення консолідації сільськогосподарських земель в Україні, дана проблема може бути успішно вирішена. На його погляд, для її вирішення необхідно, щоб наперед ця проблема була належним чином усвідомлена суспільством як важлива проблема земельно-правової політики України. Тому з соціально-економічної та політико-правової точок зору уявляється доцільним започаткувати здійснення в країні програми широкомасштабної консолідації сільськогосподарських земель як наступного етапу земельної реформи та забезпечити цей етап відповідним організаційно-правовим механізмом реалізації [2, с. 188].

У зв'язку з цим було б логічним побачити в постанові Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 413 «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» (далі – поста-

нова № 413) [3] визнання проблеми роздроблення земель сільськогосподарського призначення та основні заходи щодо консолідації земель. Дійсно в Стратегії удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, затвердженій постановою № 413, визнається проблема неефективного використання значної кількості розпайованих земельних ділянок, а також не проведення заходів з консолідації земель сільськогосподарського призначення. Водночас жодних завдань для вирішення цих проблем не передбачається.

Правові та економічні питання консолідації земель сільськогосподарського призначення вже неодноразово підіймалися в науковій літературі, а саме в роботах: О.А. Домбровської, В.М. Кілочка, П.Ф. Кулиничча, О.П. Куцевич, А.Г. Мартина, Р.С. Марусенка, А.М. Мірошниченко, В.В. Носіка, А.М. Третяка, А.М. Шворака, М.В. Шульги та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Чинне земельне законодавство України не містить достатньо ефективного механізму забезпечення консолідації земель і потребує вдосконалення. З метою забезпечення консолідації земель на думку П.Ф. Кулиничча доцільно розробити і прийняти Закон України «Про консолідацію сільськогосподарських земель», який би комплексно регулював вищезазначені суспільні відносини [2, с. 190].

В цілому підтримуючи необхідність консолідації земель сільськогосподарського призначення зазначимо, що врегулювання певних суспільних відносин не завжди потребує розробки окремого нормативно-правового акту та його прийняття, а можливе шляхом внесення змін до вже існуючих нормативно-правових актів.

Формулювання цілей статті. В цьому аспекті доцільно проаналізувати законопроекти, а саме проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації використання масивів земель сільськогосподарського призначення», реєстр. № 6049 від 07.02.2017 (далі – законопроект № 6049) та проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удоско-

налення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні», реєстр. № 6049-1 від 23.02.2017 (далі – законопроект № 6049-1).

Виклад основного матеріалу дослідження.

Мета законопроекту № 6049 згідно з Пояснювальною запискою полягає у створенні механізму оптимізації використання масивів земель сільськогосподарського призначення, зокрема боротьби з негативними явищами, пов'язаними з подрібненням масивів земель. Він має на меті допомогти вирішити питання збереження земельного масиву у разі наявності всередині масиву нерозподілених земельних ділянок та невитребуваних земельних часток (паїв) (які обробляються разом із масивом, але в оренду не оформлені) або/та земельних ділянок, власники яких вирішили самостійно обробляти їх або передати в оренду іншій особі (сформувати окремий масив для використання, наприклад, сімейним фермерським господарством або кооперативом, члени якого мають ділянки в різних частинах масиву і навіть в різних масивах).

Проектом акта пропонується внести зміни до низки законодавчих актів України щодо обміну рівноцінними земельними ділянками для оптимізації використання масивів земель сільськогосподарського призначення за відповідними проектами землеустрою. Запропонований механізм передбачає: а) обмін земельних ділянок державної або комунальної власності на рівноцінні земельні ділянки приватної власності; б) обмін нерозподілених земельних ділянок та невитребуваних земельних ділянок і земельних часток (паїв) на рівноцінні земельні ділянки приватної власності.

Якщо в цілому аналізувати законопроект № 6049, то зазначимо, що у ньому відсутній механізм здійснення обміну земельними ділянками для оптимізації масивів земель сільськогосподарського призначення. Це в свою чергу призведе до труднощів у проведенні процедури обміну земельними ділянками сільськогосподарського призначення, а також до зловживань зі сторони органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Крім того, законопроект № 6049 не дає відповіді на головне питання, що робити якщо власник земельної ділянки не висловлює ініціативу щодо обміну, чи може в такій ситуації ініціатором обміну виступати орган державної влади чи орган місцевого самоврядування.

Натомість метою та основними завданнями законопроекту № 6049-1 згідно Пояснювальної записки є створення ефективного механізму використання масивів земель сільськогосподарського призначення з метою запобігання рейдерству та стимулювання зрошення, а також вирішення проблеми використання земель колективної власності на землю. Таким чином законопроект № 6049-1 пропонує вирішити деякі питання не лише консолідації земель сільськогосподарського призначення, а й земель колективної власності.

В частині консолідації законопроектом № 6049-1 пропонується:

1) визначення порядку проведення інвентаризації масиву земель Державного земельного кадастру, в процесі якої буде здійснюватися: вправлення помилок Державного земельного ка-

дастру щодо земельних ділянок, які розташовані в межах масиву; формування земельних ділянок «невитребуваних паїв», земельних ділянок під польовими дорогами; внесення до Державного земельного кадастру відомостей про межі масиву земель сільськогосподарського призначення.

2) визначення масиву земель сільськогосподарського призначення як об'єкту Державного земельного кадастру.

3) встановлення, що земельні ділянки під проектними польовими дорогами передаються в оренду землекористувачу, який використовує земельні ділянки загальною площею 75% від загальної площі масиву. Якщо такий землекористувач відсутній, то такі земельні ділянки передаються в оренду особам, які використовують не менше 25 відсотків масиву.

4) встановлення обов'язковості відшкодування витрат на зрошення масиву земель сільськогосподарського призначення землекористувачу, якому належать на праві власності або передані йому в користування (оренда, суборенда, емфітевзис) не менше 75 відсотків площі земельних ділянок, розташованих у масиві.

5) надання можливості фізичним та юридичним особам використовувати земельні ділянками під лісосмугами та іншими захисними насадженнями на праві оренди, право на яке буде набуватися без проведення земельних торгів.

6) надання права землекористувачу, який використовує земельні ділянки загальною площею 75% від загальної площі масиву, одержувати в оренду інші земельні ділянки масиву за умови надання взамін у суборенду іншої земельної ділянки, розташованої у цьому ж масиві. У разі відмови договір оренди укладається за рішенням суду.

7) встановлення порядку встановлення земельних сервітутів для розташування меліоративних систем.

Дійсно аналіз положень законопроекту № 6049-1 свідчать про більш ґрунтовний підхід до врегулювання проблем консолідації земель сільськогосподарського призначення. Законопроект пропонує багато новацій у питаннях обміну згаданих земель, визначає нескладну процедуру такого обміну, проте він не позбавлений недоліків, які на нашу думку нівелюють його позитивні положення та суперечать Конституції України.

Так, досить сумнівною є норма законопроекту № 6049-1 за якою рішення про проведення інвентаризації масиву земель сільськогосподарського призначення не вимагається у разі, якщо ініціатором інвентаризації виступають особи, яким в сукупності належить право власності або користування (оренда, суборенда, емфітевзис) не менш, як 75 відсотків площі земель масиву.

При цьому передбачається, що за загальним правилом рішення про проведення інвентаризації масиву земель сільськогосподарського призначення приймається сільською, селищною, міською радою, на території якої знаходиться масив. Такий підхід є правильним і повністю відповідає частині третій статті 140 Конституції України [4] місцевого самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Саме від такого рішення при здійсненні інвентаризації масиву земель сільськогосподарсько-го призначення заложитиме здійснення заходів щодо внесення до Державного земельного кадастру відомостей про сформовані земельні ділянки, відомості про які не внесені до Державного земельного кадастру, формування невитребуваних (нерозподілених) земельних ділянок, формування земельних ділянок сільськогосподарського призначення під польовими дорогами, а також виправлення помилок Державного земельного кадастру щодо об'єктів Державного земельного кадастру, розташованих в межах масиву.

Згідно ж частини четвертої статті 13 Конституції України саме держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Таким чином законодавець встановивши можливість ініціювання інвентаризації особами, яким в сукупності належить право власності або користування (оренда, суборенда, емфітевзис) не менш, як 75 відсотків площі земель масиву, не забезпечить рівність прав власності усіх власників масиву земель сільськогосподарського призначення.

Не менш важливим є механізм реалізації положень законопроекту № 6049-1, що у випадку застосування згаданої норми згідно якої ініціатором інвентаризації будуть виступати особи, яким в сукупності належить право власності або користування (оренда, суборенда, емфітевзис) не менш, як 75 відсотків площі земель масиву на нашу думку є складним. Так відповідно до частини першої статті 27 Закону України «Про землеустрій» [5] замовниками документації із землеустрою можуть бути органи державної влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, землевласники і землекористувачі. У нашому випадку замовниками документації із землеустрою будуть виступати землевласники, при цьому не всі, що унеможливіло подальше замовлення розробки відповідного проекту, укладення договору з розробником тощо.

Консолідація земель не повинна мати жодних ознак примусовості – зважаючи на непорушність права приватної власності, що гарантується статтею 141 Конституції України, а також те, що консолідація земель є способом підвищення конкурентоспроможності агробізнесу, вона не може вважатися способом захисту суспільних інтересів. Кожен проект консолідації земель здійснюється, перш за все, в інтересах власників сільськогосподарської нерухомості, які за допомогою консолідації отримують можливість збільшити вартість належного їм майна [6].

Аналогічні зауваження викликають запропоновані законопроектом № 6049-1 положення викладені у новій статті 37-2 Земельного кодексу України, згідно яких земельні ділянки державної та комунальної власності під польовими дорогами, запроєктованими для доступу власників земельних ділянок до земельних ділянок, розташованих у масиві земель сільськогосподарського призначення, передаються в оренду особам, яким належить право користування (оренда, емфітевзис) земельними ділянками, які в сукупності складають не менше, ніж 75 відсотків площі такого масиву.

Також на нашу думку не є об'єктивним підхід авторів законопроекту до вирішення конфліктних ситуацій у запропонованих процедурах. Так, передбачається, що у разі незгоди орендаря на надання земельної ділянки в суборенду, договір суборенди може бути визнаний укладеним у судовому порядку або ж у разі відмови орендаря в укладенні договору земельного сервітуту, такий сервітут встановлюється за рішенням суду.

Натомість у разі відмови одного чи декількох власників земельних ділянок від погодження технічної документації, спір вирішується органом місцевого самоврядування в порядку, визначеному главою 25 Земельного кодексу України. Чомусь у такому випадку подальша доля земельної ділянки буде визначатися органом місцевого самоврядування, а не власником і навіть не судом. Крім того, рішення органу місцевого самоврядування про вирішення земельного спору в такому випадку є підставою для затвердження технічної документації та внесення відповідних відомостей до Державного земельного кадастру.

Зауваження викликає пропозиція, згідно якої у разі, якщо протягом місяця з дня одержання власник земельної ділянки не погодив кадастровий план або не надіслав розробнику технічної документації мотивовану відмову у погодженні, кадастровий план вважається погодженим. Застосування принципу мовчазної згоди зі сторони суб'єкта приватного права – власника земельної ділянки у такому випадку, на нашу думку є неправильним, адже такий принцип діє у дозвільній системі у сфері господарської діяльності і застосовується до суб'єктів публічного права – органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Хочеться також звернути увагу на зміни до Закону України «Про оренду землі» згідно яких:

1) орендарі земельних ділянок сільськогосподарського призначення, розташованих в масиві земель сільськогосподарського призначення, на період дії договору оренди можуть обмінюватися належними їм правами користування земельними ділянками шляхом укладання між ними договорів суборенди відповідних ділянок без згоди орендодавців, залишаючись відповідальними перед останніми за виконання договорів оренди;

2) припинення договору оренди земельної ділянки припиняє такі договори суборенди;

3) у разі незгоди орендаря на надання земельної ділянки в суборенду, договір суборенди може бути визнаний укладеним у судовому порядку.

Тут слід зупинитися на підставах припинення договору оренди земельної ділянки, встановлених статтею 31 Закону України «Про оренду землі» [7], аналіз яких свідчить, що підстава для припинення договору оренди земельної ділянки має бути визначена в законі, в інших випадках договір може бути розірваним лише за згодою сторін або в судовому порядку.

Тобто законопроект № 6049-1 встановлює додатковий тягар на власника земельної ділянки – змушує його у разі незгоди на надання земельної ділянки в суборенду йти в суд за захистом своїм прав.

Висновки з даного дослідження і перспективи. Підсумовуючи зазначимо, що, на жаль, в Україні продовжують застосовуватися заходи, які не тільки сприяють запобіганню та усуненню негативних наслідків паювання сільськогос-

подарських земель, навпаки – «консервують» їх. До числа таких заходів належить, на думку П.Ф. Кулинича, яку ми повністю підтримуємо, мораторій як законодавчо встановлена заборона на відчуження сільськогосподарських угідь, яка не тільки позбавляє власників земельних ділянок гарантованих Конституцією України прав на землю, а й блокує проведення консолідації сільськогосподарських угідь [2, с. 188].

Існують також і інші причини роздроблення земель сільськогосподарського призначення. Так, на думку О.П. Куцевич дана проблема загострюється ще й тим, що передбачена статтею 121 Земельного кодексу України безоплатна приватизація

земель в межах встановлених норм також призводить до утворенням дрібних земельних ділянок сільськогосподарського призначення, непридатних для ведення товарного сільськогосподарського виробництва [8, с. 1].

У зв'язку з цим зазначимо, що проведення консолідації земель сільськогосподарського призначення захід необхідний, проте як вже було відмічено такий захід має здійснюватися добровільно. Також вважаємо, що законодавчі ініціативи мають бути спрямовані не лише на вироблення механізму консолідації, а й на інші заходи, які допоможуть уникати розроблення земель сільськогосподарського призначення.

Список літератури:

1. Про земельну реформу: Постанова Верховної Ради Української РСР від 18 грудня 1990 року № 563-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 10. – Ст. 100.
2. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія / П.Ф. Кулинич. – К.: Логос, 2011. – 688 с.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 413 «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» // Офіційний вісник України. – 2017. – № 51. – Ст. 1569.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 року № 858-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 36. – Ст. 282.
6. Мартин А., Краснолуцький О. Консолідація земель сільськогосподарського призначення в Україні: механізм здійснення / А. Мартин, О. Краснолуцький // Режим доступу: www.zsu.org.ua
7. Про оренду земель: Закон України від 6 жовтня 1998 року № 161-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1988. – № 46-47. – Ст. 280.
8. Куцевич О.П. Правові питання консолідації земель в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О.П. Куцевич. – К., 2014. – 17 с.

Рудень Е.В.

Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины

КОНСОЛИДАЦИЯ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ – НОВЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЯ

Аннотация

В статье внимание сосредоточено на консолидации земель сельскохозяйственного назначения, которая должна решить проблему раздробления земель сельскохозяйственного назначения в результате их деления. Проанализированы законопроекты, направленные на обеспечение механизма консолидации земель сельскохозяйственного назначения. Установлено, что несмотря на достаточно подробную процедуру, предложенную в одном из законопроектов, он не лишен недостатков, которые нивелируют его положительные положения и противоречат Конституции Украины. В другом же законопроекте отсутствует механизм осуществления обмена земельными участками для оптимизации массивов земель сельскохозяйственного назначения. Как вывод указано, что законодательные инициативы должны быть направлены не только на выработку механизма консолидации, но и на другие мероприятия, которые помогут избежать раздробления земель сельскохозяйственного назначения.

Ключевые слова: земельная реформа, перераспределение земель, консолидация земель, обмен земель, инвентаризация массива земель сельскохозяйственного назначения.

Ruden O.V.

National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

AGRICULTURAL LAND CONSOLIDATION – NEW SUGGESTIONS FROM THE LEGISLATIVE BRANCH OF GOVERNMENT

Summary

The article focuses on agricultural land consolidation. Land consolidation is regarded as an instrument which can solve the problem of fracturing agricultural land which has previously been shared. We have analyzed bill drafts which can provide the mechanism of agricultural land consolidation. Despite the detailed procedure presented in one of the bill drafts it includes drawbacks which mitigate its advantages and contradicts Constitution of Ukraine. Another bill draft lacks a mechanism of providing land exchange in order to optimize agricultural land. We conclude that legislative initiatives should focus not only on creating a consolidation mechanism but at other measures which can prevent from fracturing agricultural land.

Keywords: land reform, redistribution of land, land consolidation, land exchange, agricultural land inventory.