

4. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40—44. — С. 356.
5. *Сосна С. А.* Концессионные соглашения: теория и практика / С. А. Сосна. — М.: ООО «Нестор Академик Паблишерз», 2002. — 256 с.
6. *Братусь С. Н., Луц Л. А.* Вопросы хозяйственного договора / С. Н. Братусь. — М.: Госюриздат, 1954. — 156 с.
7. *Брагинский М. И.* Общее учение о хозяйственных договорах / М. И. Брагинский. — Минск: Наука и техника, 1967. — 260 с.
8. Господарське право: Практикум / За заг. ред. В. С. Щербини. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — 320 с.
9. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України/ під ред. Мамутова В. К. — 2004 р.
10. Зобов'язальне право: теорія і практика. / Дзера О. В., Кузнецова Н. С., Луць В. В. та ін. / За ред. О. В. Дзери. — К.: Юрінком. 1998. — 912 с.

Стаття надійшла до друку 11 листопада 2011 року.

УДК 349.414

*І. Б. Мачуська*, старший викладач  
кафедри цивільного та трудового права  
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

*У статті розглянуто етапи земельної реформи в Україні. З'ясовано проблеми і напрямки удосконалення правового регулювання управління земельними ресурсами.*

**Ключові слова:** правове регулювання управління земельними ресурсами в Україні, земельна реформа в Україні, етапи земельної реформи в Україні, вдосконалення управління земельними відносинами, інститут управління земельними ресурсами в Україні, проблеми охорони і використання земель Чорнобильської Зони.

*В статье рассматриваются этапы земельной реформы в Украине. Выясняются проблемы и направления усовершенствования правового регулирования управления земельными ресурсами.*

**Ключевые слова:** правовое регулирование управления земельными ресурсами в Украине, земельная реформа в Украине, этапы земель-

ной реформи в Україні, совершенствование управления земельными отношениями, институт управления земельными ресурсами в Украине, проблемы охраны и использования земель Чернобыльской Зоны.

*The article discusses the stage of land reform in Ukraine. Investigates the problem and directions of improvement of legal regulation of land management.*

**Keywords:** legal regulation management of land resources in Ukraine, land reform in Ukraine, stages of land reform in Ukraine, improving management of land relations, institute of Land Management in Ukraine, problems of protection and use of lands of the Chernobyl Zone.

Прийняття 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України зумовило зміну та докорінну трансформацію земельних відносин. Критичне осмислення необхідності якісно нової їх розбудови викликало зміни в правовому регулюванні управління земельними ресурсами.

У зв'язку з переходом до ринкової економіки в Україні була започаткована земельна реформа. На наш погляд, видається необхідним зробити аналіз етапів проведення земельної реформи. Основою першого етапу (1990—1996 рр.) стали: Декларація про державний суверенітет (1990 р.), Постанова Верховної Ради УРСР «Про земельну реформу» від 18.12.1990 р. № 563, Земельні кодекси 1990 р., 1992 р. В основу земельної реформи, що розглядається як частина економічної реформи, покладений перерозподіл земель з одночасною передачею їх у приватну і колективну власність, а також у користування з метою створення різних форм господарювання на землі та раціонального використання та охорони земель.

Слід зазначити, що створення нового інституту земельної реформи в Україні викликало в наукових колах певні дискусії. Так, В. І. Андрейцев підкреслює, що земельну реформу доцільно розглядати не тільки як складову економічних, а й екологічних, аграрних, соціальних, науково-технічних, організаційних перетворень в суспільстві [1, с. 226]. Слід погодитись з думкою О. І. Заєць, що основний напрямом земельної реформи полягає в запровадженні різних форм власності, поліпшення природного стану земель, створення ефективного апарату управління в галузі раціонального використання і охорони земель, тобто є комплексним явищем [2, с. 8—9]. В свою чергу, Мороз О. О. вважає земельну реформу найбільш обґрунтованою, теоретично і методоло-

гічно дослідженою, нормативно розробленою й практично впровадженою [3, с. 53]. Натомість, існують протилежні думки вчених. Так, П. Ф. Кулінич [4, с. 65], В. Трегочук [5, с. 78], В.В. Юрчишин [6, с. 8], В. І. Семчик [7, с. 78] вважають земельну реформу необхідною складовою лише аграрної реформи. М. І. Краснов стверджує, що земельна реформа полягає у реформуванні інституту власності на землю, купівлі-продажу та іпотеки [8, с. 54]. С.М. Горбатович вказує, що земельна реформа не має головної мети, науково обґрунтованої стратегії і тактики, позбавлена комплексної програми [9, с. 78]. На думку М.А. Хвесика [10, с. 115], до негативних напрямів реформи слід віднести недосконале правове регулювання. Л. Шатула [11, с. 153—154] звертає увагу на необхідність побудови реформування земельних відносин на основі європейських засад інституціонального ставлення до використання землі.

Для ґрунтовнішого аналізу земельної реформи, на наш погляд, доцільно також проаналізувати погляди вчених-економістів. Так, П. Саблюк наголошує на здійсненні земельної реформи за допомогою економічних механізмів [12, с. 20]. О. Юхновський основне направлення земельної реформи вбачає у забезпеченні ефективного використання земельних ресурсів, проведенні інвентаризації земельного фонду, моніторингу [13, с. 11]. О.С. Будзяк стверджує, що реформа насамперед сприяла упровадженню приватної власності на землю [14, с. 184].

Слід зазначити, що земельну реформу потрібно розглядати не тільки як частину економічної реформи, а й абсолютно самостійний комплексний інститут, що включає економічні, екологічні відносини, а також відносини, пов'язані з охороною та раціональним використанням земель і державним управлінням земельними ресурсами. Здійснення земельної реформи — це процес не лише перетворення земельних відносин, а й упровадження нових за соціально-економічною природою і правовим змістом земельних відносин, що являє собою безперервний і планомірний процес вдосконалення земельних відносин, підґрунтям якого є науковий підхід.

Аналізуючи перший етап земельної реформи (1990—1996 рр.) відзначимо, що характерними її напрямками стали: ліквідація державної монополії на землю, з визначенням земель України об'єктом земельної реформи, затвердження концепції роздержавлення і приватизації землі, формування інститутів колективної

власності та ринку земельних ділянок. У той же час, слід погодитись з думкою О. Г. Мендрула [15, с. 45] в тому, що для першого етапу земельної реформи не було характерним створення інституту приватної власності на землю. Земельні ділянки надавались колективним і державним господарствам на правах постійного користування, а громадянам — на правах довічного успадкованого користування. На нашу думку, відсутність інституту приватної власності на землю на початковому етапі земельної реформи пояснюється його поступовим формуванням, а саме: приватизацією землі, впровадження ринку земельних ділянок.

Необхідною умовою здійснення земельної реформи стало формування системи органів державного управління земельними ресурсами. Так, відповідно до п. 2 Постанови Верховної Ради УРСР «Про земельну реформу» від 18.12.1990 р. № 563 була поставлена задача щодо формування органу державного управління щодо здійснення земельної реформи. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 14.02.1992 р. № 73 центральним органом державного управління щодо раціонального використання та охорони земельних ресурсів та здійснення земельної реформи став Держкомзем України по земельній реформі — далі (Держкомзем України). Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 30.06.1993 р. № 493 затверджено положення про обласне, Київське та Севастопольське міське управління земельних ресурсів.

Документом, в основу якого покладені положення щодо зміни земельних відносин, став прийнятий у 1990 р. Земельний кодекс України (далі ЗКУ). До позитивних напрямів ЗКУ слід віднести: запровадження інституту володіння землею (передача у довічне успадкування), інституту селянських (фермерських) господарств, збільшення категорій земель (природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення). В той же час, погоджуючись з позицією В. І. Семчика [16, с. 57], слід зазначити, що незважаючи на певні зміни земельних відносин в Україні, докорінних перетворень не відбулося. Значення ЗКУ (1990 р.) пов'язане в першу чергу з реформуванням земельних відносин на Україні, направлених на розвиток ринкових відносин.

Не менш важливим кроком у вдосконаленні земельних відносин стало прийняття нової редакції ЗКУ в 1992 р., що передбачало не тільки можливість придбання громадянами земельних ділянок у власність для ведення селянського (фермерського) господарства (50 га сільськогосподарських угідь і 100 га всіх угідь), а й

встановлювало інші способи набуття права власності на землю: у разі купівлі-продажу, спадщини, дарування та обміну земельної ділянки; одержання частки землі у спільному майні подружжя; застави земель. ЗКУ встановлював два види користування землею: постійне і тимчасове (в тому числі і на умовах оренди).

Необхідно зазначити й про інші законодавчі акти, що суттєво вплинули на розвиток земельної реформи, а саме: Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264, що став головним і системоутворюючим актом у галузі екологічного права, ключовим аспектом якого стало питання, пов'язане з управлінням земельними ресурсами та охороні земель України. Закони України «Про форми власності на землю» від 30 січня 1992 р. № 2073, «Про плату за землю» від 3 липня 1992 р. № 247, Постанова ВВР «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі» від 13 лютого 1992 р. № 2200, Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» від 10 листопада 1994 р. № 666.

Перший етап земельної реформи можна охарактеризувати як послідовний розвиток земельного законодавства, що призвело до роздержавлення, приватизації та паювання земель, а також розвитку інституту управління земельними ресурсами.

Характерною особливістю другого етапу земельної реформи (1996—2001 рр.) став подальший розвиток правового регулювання земельної реформи, що позначився на розвитку інституту оренди землі (Закон України «Про оренду землі» від 06.10.1998 р. № 161). Необхідно відмітити також Закон України «Про меліорацію земель» від 14.01.2000. № 1389, Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки» від 03.12.1999 № 1529.

Також слід приділити увагу розвитку інституту управління земельними ресурсами України. Так, відповідно до Указу Президента України «Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів» від 06.01.1996 р. № 34/96 з метою проведення єдиної державної земельної політики та забезпечення раціонального використання і охорони земель створюється єдина система державних органів земельних ресурсів у складі Державного комітету України по земельних ресурсах і підпорядкованих йому Державного комітету Автономної Республіки Крим по земельних ресурсах і єдиному кадастру, обласних, Київського та Севастопольського міських голо-

вних управлінь, районних відділів, міських (міст обласного та районного підпорядкування) управлінь (відділів) земельних ресурсів та інженерів-землевпорядників сіл і селищ.

Серед авторів панує думка, що в період 1996—2001 рр. не спостерігається значних зрушень в правовому регулюванні земельних відносин [17, с. 1]. На наш погляд, другий період проведення земельної реформи (1996—2001 рр.) можна скоріше назвати перехідним. Значними досягненнями стали: запровадження інституту оренди землі; право виходу з КСП із виділенням земельної частки (паю); реформування системи управління земельними ресурсами, створення резервного фонду земель, проведення грошової оцінки земель сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення, запровадження плати за землю. В той же час, зазначений період земельної реформи має низку недоліків, а саме: нормативно-правова база є недосконалою, не достатньо сформовано механізм вільного обігу земельних ділянок та не розв'язано проблеми іпотечного кредитування, не проведено розмежування земель державної та комунальної власності та розподілу повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо управління ними.

Початком третього етапу земельної реформи стало видання Указу Президента України «Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001—2005 роки» від 30.05.2001 р. № 372, що полягала у забезпеченні економічно ефективного та екологічно безпечного використання земель і включення землі у ринковий обіг. Слід зазначити, що необхідною складовою реформи повинні стати заходи щодо охорони земель, особливо сільськогосподарського призначення.

Прийняття нового Земельного Кодексу України — (далі ЗКУ) 2001 р. стало одним з найважливіших кроків здійснення земельної реформи. В основу ЗКУ покладені конституційні норми щодо забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави, з метою раціонального використання і охорони земель. Незважаючи на принципово нові підходи вирішення земельних відносин ряд авторів: В. Носик [18, с. 94—98], М.А. Хвесик [19, с. 112] негативно ставляться до певних положень ЗКУ, що пов'язані з забезпеченням права власності держави на землю, розподілу земель між державою і територіальними громадами, розвиток первинного і вторинного ринку земельних ділянок. В. І. Семчик [20, с. 55] навпаки підкреслює прогресивні тенденції ЗКУ.

ЗКУ містить ряд новел: введення триєдиної форми права власності на землю (п. 3 ст. 78 ЗКУ); можливість громадянам та юридичним особам набувати право власності на землі сільськогосподарського призначення площею (до 100 га); введення поняття спільної часткової та спільної сумісної власності на землю громадян та юридичних осіб (ст. 86 ЗКУ); можливість набуття права власності на земельні ділянки несільськогосподарського призначення іноземними громадянами, особами без громадянства, іноземними юридичними особами та іноземними державами (п. 2 ст. 82 ЗКУ). Запровадження інститутів набувальної давності (ст. 119 ЗКУ), земельного сервітуту (ст. 98), добросусідства, застави земельних ділянок.

Відповідно до ЗКУ прийнято ряд Законів України: «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. № 858, «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» від 05.06.2003 р. № 899, «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962 та «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963, «Про використання земель оборони» від 27.11.2003 р. № 1378, «Про розмежування земель державної і комунальної власності» від 05.02.2004 р. № 1457, «Про захист конституційних прав громадян на землю» від 20 січня 2005 р. № 2375 та ін.

Необхідно підкреслити, що одним з основних напрямів реформування земельних відносин третього етапу земельної реформи стало вдосконалення державного управління земельними ресурсами, відповідно до Указу Президента України від 19.08.2002 р. № 720, утворюється Державна інспекція з контролю за використанням і охороною земель (Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2002 р. № 1958). У той же час, спостерігається певна непослідовність формування органів управління земельними ресурсами.

Незважаючи на значний розвиток правового регулювання земельної реформи, існує нагальна потреба в прийнятті ряду інших законодавчих актів, а саме: «Про Селянський банк»; «Про державний земельний кадастр» «Про ринок земель». Крім того, доцільним є більш детально конкретизувати правові режими окремих категорії земель несільськогосподарського призначення, що мають особливості використання та охорони. Особливої уваги потребують землі, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Слід погодитись з думкою професора В.Ф. Опришка в тому, що існуючі нормативно-правові акти не комплексно регулюють питання, пов'язані з

охороною та використанням земель Чорнобильської зони, потребують упорядкування і систематизації [21, с. 7—8]. Тому, прийняття Закону України «Про землі, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» видається досить актуальним.

Таким чином, проведення земельної реформи в Україні є безперечно найважливішим кроком розвитку земельних відносин незалежної України.

Період проведення земельної реформи в Україні можна охарактеризувати послідовністю законотворчого процесу, зміст якого позначився в відміні монопольної державної власності на землю, законодавчому закріпленні її у формах державної, комунальної та приватної власності на землю, можливість розпорядження земельними ділянками громадянами та юридичними особами, який був характерним для початку земельної реформи в Україні, створенні єдиної системи органів державного управління земельними ресурсами.

Отже, незважаючи на тривалий час проведення земельної реформи в Україні, поряд із значними її досягненнями необхідно відмітити певні недоліки: недосконалу законодавчу базу, недосконалий інститут землеустрою, моніторингу, земельного кадастру. Потребує подальшого вдосконалення правове забезпечення управління земельними ресурсами, контролю за охороною земель, посилення відповідальності за нецільове використання земель.

### Література

1. *Андрейцев В. І.* Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. — 2-ге вид., випр. / В. І. Андрейцев. — К.: Знання, 2007 — С. 226.
2. *Засць О. І.* Правові аспекти земельної реформи в Україні: Монографія / О. І. Засць. — К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2006. — С. 8—9.
3. *Мороз О. О.* Аграрні реформи в Україні: теорія, історія, еволюція парадигми. Монографія / О. О. Мороз. — Вінниця: УНІВЕСУМ — Вінниця, 2003. — С. 53.
4. *Кулініч П. Ф.* Земля і ринок: правові проблеми / П. Ф. Кулініч // *Правова держава.* — 1993. — Вип. 4. — С. 65.
5. *Трегопчук В.* Прискорення земельної реформи: для чого воно потрібне / В. Трегопчук // *Урядовий кур'єр.* — 1995.— 14 січня. — № 7. — С. 78.
6. *Юрчишин В. В.* До концепції аграрної реформи / В. В. Юрчишин // *Вісник аграрної науки.* — 1993. — № 1. — Січень. — С. 8.

7. Семчик В. І., Погрібний О. О. Нові аспекти організації сільськогосподарського виробництва в Україні / В. І. Семчик // *Правова держава*. — 1993. — Вип. 4. — С. 78.
8. Краснов Н. И. О соотношении земельного и гражданского права при переходе к рыночной экономике / Н. И. Краснов // *Государство и право*. — 1994. — № 7. — С. 54.
9. Горбатович С. М. Концептуальні підходи до розмежування земель державної і комунальної власності / С. М. Горбатович // *Землепорядний вісник*. — 2002. — № 2. — С. 78.
10. Хвесик М. А., Голян В. А. Інституціональне забезпечення землекористування: теорія і практика: Монографія / М. А. Хвесик. — К.: Книжкове вид-во НАУ, 2006. — С. 115.
11. Шатула Л. Розвиток земельних відносин в історичній ретроспективі // *Продуктивні сили і регіональна економіка*. Ч. 2. / Л. Шатула / Збір. наук. праць. РВПС України НАН України. — К., 2002. — С. 153—154.
12. Саблюк П. Земельна реформа: терниста дорога від старту до фінішу / П. Саблюк // *Урядовий кур'єр*. — 2004. — № 146. — С. 20.
13. Юхновський О. Село — це економічна основа держави / О. Юхновський // *Голос України*. — 2006. — № 36. — С. 11.
14. Будзяк О. С. Сучасні форми власності та землекористування: проблеми розвитку і становлення в Україні / О. С. Будзяк // *Продуктивні сили і регіональна економіка*. Частина 1. Збірник наукових праць. — РВПС України НАН України. — К., 2004. — С. 184.
15. Мендрула О. Г. Земельні правовідносини: правочини та оподаткування: Навч. посібник / О. Г. Мендрула. — К.: КНТ, 2008. — С. 45.
16. Семчик В. І. Організаційно-правові питання аграрної реформи в Україні: Монографія / В. І. Семчик. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. — С. 57.
17. Болотських М. В. Земельна реформа в Україні: еколого-соціальні умови реалізації в історичному контексті (90-і рр. XX ст. — 2005 р.). Автореф. к.і.н. — Луганськ, 2006. — С. 1.
18. Носик В. Проблеми кодифікації земельного законодавства України: тенденції і перспективи / В. Носик // *Право України*. — 2006. — № 11. — С. 94—98.
19. Хвесик М. А., Голян В. А. Інституціональне забезпечення землекористування: теорія і практика: Монографія / М. А. Хвесик. — К.: Книжкове вид-во НАУ, 2006. — С. 112.
20. Семчик В. І. Організаційно-правові питання аграрної реформи в Україні: Монографія / В. І. Семчик. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. — С. 55.
21. Опришко В. Ф. Правові Чорнобильські проблеми / В. Ф. Опришко // *Правове регулювання економіки*. — 2009. — № 9. — С. 7—8.

Стаття надійшла до друку 11 листопада 2011 року.