

**С. Гоштинар,**

кандидат юридичних наук, асистент кафедри аграрного,  
земельного та екологічного права Національного університету  
«Одеська юридична академія»

## **РИНОК ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Необхідність дослідження проблем правового регулювання ринку земель в Україні обумовлюється тим, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, тому залучення її до ринкового обігу обумовлене двома чинниками — заінтересованістю в одержанні економічної вигоди від її обігу, а також в безпеці та гарантованості земельних правовідносин. На сьогодні вітчизняними науковцями не вироблено загальної концепції розвитку ринку земель в Україні та не розроблено відповідних економічних механізмів державного впливу на формування ринку земель, особливо земель сільськогосподарського призначення, з урахуванням національного рівня розвитку продуктивних сил. Існує декілька підходів до визначення «ринку земель». Перший пов'язує ринок земель лише з купівлею-продажем землі, тобто ринок земель пов'язується лише з перерозподілом земель між власниками економічними методами на конкурентних засадах. Другий, який підтримує більшість фахівців, відносить ринок земель до сфери економічних відносин, що виникають в процесі обігу землі як товару, і базується на тому, що ринок земель є набагато ширшим поняттям, ніж зміст поняття «обіг земель». Тобто ринок земель є економіко-правовою категорією. Як економічна категорія, ринок є ні що інше, як функціонування землі в якості товару в системі товарно-грошових відносин. Ринку землі притаманні також правові відносини, оскільки функціонування ринку землі є ні що інше, як результат реалізації права держави, територіальної громади, громадян та суб'єктів господарювання на землю і розпорядження нею.

У вітчизняній науці земельного права проблеми створення і функціонування ринку землі розглядали такі вчені-правознавці, як В. І. Андрейцев, В. К. Гуревський, А. П. Гетьман, І. І. Каракаш, П. Ф. Кулич, В. В. Носік, О. О. Погрібний, В. І. Семчик, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга, В. З. Янчук та ін. Проте відсутність закону «Про ринок земель» вимагає глибокого науково-теоретичного аналізу проблем правового регулювання земельних ринкових відносин в Україні.

Завданням даної публікації є комплексне дослідження правових та організаційних передумов створення ринку землі в Україні, аналіз положень законопроекту «Про ринок земель» з метою визначення основних проблем правового регулювання суспільних відносин в цій галузі та окреслення шляхів їх розв'язання.

Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що земельним відносинам характерне поєднання права держави та громадянина щодо розпорядження земельними ділянками, джерелом якого є офіційно-документальні форми вираження і закріплення норм права. Відповідні норми сприяють розробці необхідної концепції розвитку ринку земель як концентрованого виразу земельних відносин. Базою для створення такої концепції стало прийняття 16 липня 1990 р. Верховною Радою Української РСР Декларації про державний суверенітет України, яка проголосила право народу України на володіння, користування і розпорядження національним багатством держави, що використовується з метою забезпечення матеріальних і

духовних потреб її громадян [1]. Наступним джерелом розвитку інституцій прав власності на землю та ринку земель була Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки, прийнята Верховною Радою Української РСР 1 листопада 1990 р., якою визначено поняття ринку України як системи товарно-грошових відносин з механізмом вільного ціноутворення, з вільним підприємництвом на основі економічної самостійності, рівноправності та конкуренції суб'єктів господарювання у боротьбі за споживача [2]. Земельний кодекс України, врахувавши основні моменти напрацьованого у процесі земельної реформи правового поля, започаткував розвиток ринку земель як бази господарювання на ній у ринкових умовах [3, с. 403].

Невизначеність поняття «ринку землі» негативно впливає на якість нормативно-правових актів щодо розвитку земельних відносин, ринку земель та повноцінного його функціонування. Прикладом вакууму в питаннях ринку земель служить розробка законопроекту «Про ринок земель». Визначення ринку землі (ст. 1 проекту Закону) як системи економічних та правових відносин, які виникають у процесі обороту земельних ділянок [4], не відповідає концепції ринку земель як економічної категорії, а лише здійснення відповідних цивільних правочинів. Неврегульованими залишилися питання організації ринку земель, формування об'єктів та суб'єктів ринку, формування відповідної інфраструктури ринку, розробки механізму ціноутворення на земельні ділянки та їх стабілізації, рівня державного втручання.

Розвиток ринку земель залежить від зміни пропорцій на ринку землі, що відбуваються під впливом комплексу основних економічних законів, особливо це стосується ціноутворення на земельні ділянки. Ринок земель є комплексним поняттям, і асоціювати його лише з продажем землі є помилковим підходом. Дуалістичне поєднання економіко-правових засад є одним з основних чинників розроблення концеп-

ції ринку землі. Крім того, ринок земель включає комплекс техніко-економічних, землевпорядних, земельно-кадастрових заходів, відповідну нормативно-правову базу та інфраструктуру.

Ринок земель як юридична категорія являє собою організаційно-правовий механізм, що створює передумови для набуття земельних ділянок у власність чи користування та передачі прав на них від однієї особи до іншої, а також гарантує непорушність набутих прав на землю та можливість їх реалізації власниками та користувачами земельних ділянок. Відповідно до цього збалансована структура організаційно-правового механізму ринку земель повинна, на думку П. Ф. Кулинича, включати: інститут права власності на землю у його плюралістичній формі, ефективну систему державної реєстрації прав на землю та іншу нерухомість, правове забезпечення справедливої (ринкової) оцінки земельних ділянок, сприятливе правове поле для ринкового обігу земельних ділянок [5, с. 36]. Як зазначає А. М. Третяк, в широкому розумінні термін «земельний ринок» означає історично визначений земельний лад (устрій), який базується на відповідній ідеологічній основі й об'єднує такі питання, як суть і зміст земельної власності, склад і співвідношення різних її форм, механізм розподілу і перерозподілу земельних ресурсів, систему регулювання операцій із землею, її використання і відновлення тощо [6, с. 45].

З правової точки зору ринок земель розглядається В. В. Носіком як врегульовані нормами чинного законодавства суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення органами державної влади і місцевого самоврядування прав власника на землю від імені Українського народу, а також реалізації фізичними і юридичними особами, державою й територіальними громадами гарантованого Конституцією України суб'єктивного права власності та інших прав на земельні ділянки, формування й функціонування інфраструктури ринку землі, державного і самоврядного регулювання ринку землі на національному, ре-

гіональному і місцевому рівнях, забезпечення захисту прав учасників ринку землі [7, с. 52].

В законопроекті потребує уточнення визначення понять об'єкта та суб'єкта ринку земель. До об'єкта ринку землі слід віднести всі землі України, які відповідно до чинного земельного законодавства можуть бути залучені до системи товарно-грошових відносин. До суб'єктів ринку слід віднести ряд державних та інших структур, а саме: Фонд державного майна, Державний земельний банк тощо. Відповідні доповнення необхідно включити в інфраструктуру ринку, яка в законопроекті висвітлена поверхнево і звужено. До інфраструктури ринку земель слід віднести Фонд держмайна, Державний земельний банк, земельно-кадастрові установи та організації, науково-дослідні та проектні інститути землеустрою, спеціалізовані підприємства та організації, метою діяльності яких є проведення земельних торгів, земельні іпотечні банки, страхові компанії, спеціалізовані іпотечні установи та інші фінансово-кредитні установи, консалтингові і ріелторські підприємства та організації, установи нотаріату, юридичні та фізичні особи, які здійснюють діяльність у сфері землеустрою, суб'єктів оціночної діяльності, які проводять експертну грошову оцінку земельних ділянок та інших суб'єктів господарської діяльності, які діють на ринку земель, визначених законом. В. К. Гуревський вказує на те, що земельне законодавство України передбачає спеціальні правила здійснення земельних правочинів, особливі умови функціонування земельного ринку [8, с. 58]. Тому потребує вдосконалення питання організації ринку як ключового елемента ринку земель. Організація ринку земель являє собою систему економіко-правових та землевпорядних заходів щодо забезпечення функціонування землі в якості товару.

У вимірах сучасного стану, нормотворчого етапу розвитку вітчизняного ринку неможливо уявити повноцінний баланс інтересів без комплексу заходів: забезпечення єдиної державної інформа-

ційної системи державного земельного кадастру, реєстру прав власності; розмежування повноважень територіальних громад та держави в системі ведення інформаційних баз та прийняття чітких визначень системи державного земельного кадастру та комунальних інформаційних баз; паритетне фінансування заходів землеустрою; скорочення термінів оформлення правостановлюючих документів; інформування населення стосовно перспектив розвитку населених пунктів, наявності вільних земельних ділянок, залучення громадськості до широкого обговорення генеральних планів та проектів господарського устрою населених пунктів, регіональних програм використання та охорони земель, схем землеустрою, техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць тощо.

Формування земельного ринку забезпечить можливість переходу землі до ефективніших користувачів. Але земельний ринок потребує раціональних і гнучких методів регулювання. Серед них основними для України, як вважає В. С. Хом'яченко, мають стати обмеження на зміну цільового призначення земельних ділянок, введення кваліфікаційних вимог для покупців земельних ділянок на конкурентних засадах, встановлення для певних категорій земель максимальних розмірів ділянок, обмеження розміру ділянок сільськогосподарського призначення, що одночасно можуть перебувати у власності однієї особи або її близьких родичів та ін. [9, с. 193].

Особливої актуальності набуло питання ціни землі, тобто порядок ціноутворення. В державі не врегульований механізм ціноутворення на земельні ділянки, що знаходяться в приватній власності громадян та юридичних осіб. Тому існують певні труднощі стосовно ефективності розвитку ринку земель, особливо земель сільськогосподарського призначення. В законопроекті дане питання не висвітлено, незважаючи на його актуальність. Відповідно до Закону України «Про оцінку земель» та

ст. 8 Закону України «Про державну експертизу землевпорядної документації» експертна грошова оцінка земельних ділянок права приватної власності не проводиться [10; 11], що в подальшому вплине на певні зловживання та заниження цін на земельні ділянки земель сільськогосподарського призначення, значну частину яких займають особливо цінні ґрунти.

Враховуючи особливості такого товару, як земля, необхідно при здійсненні купівлі-продажу враховувати особливості об'єкта продажу, яким є земельна ділянка. Варто застосовувати загальновідому в міжнародній практиці норму, як «нижній поріг цін», а саме «мінімальну ціну» земельних ділянок. Відповідна мінімізація ціни земельних ділянок є кроком до реального застосування ст. 14 Конституції України, яка ототожнює землю з основним національним багатством [12]. Даний аспект відповідає концепції соціально орієнтованої ринкової економіки в плані утвердження принципів соціальної справедливості та є важелем запобігання тіншовим схемам та корупції при продажу чи наданні в оренду земельних ділянок всіх форм власності.

Погоджуємось з О. Г. Бондарем, що правове регулювання земельних відносин і земельних перетворень в цілому потребує вдосконалення. Підвищення його ефективності залежить як від вчених-правників, які повинні вирішити чимало теоретичних проблем, так і від різних суб'єктів політичної системи України, котрі мають виробити узгоджену й збалансовану концепцію земельної реформи та практичний механізм її реалізації [13, с. 55]

Стосовно оптимізації сільськогосподарського землекористування як необхідної умови розвитку сільськогосподарського виробництва, необхідно зазначити, що одним з шляхів оптимізації землекористування є надання переважного права на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення власникам суміжних земельних ділянок, а також іншим власникам земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які визначаються на

підставі затверджених у встановленому законом порядку проектів землеустрою відповідного суб'єкту господарської діяльності. Необхідно розробити порядок реалізації особами переважного права на придбання земельної ділянки сільськогосподарського призначення. З метою запобігання спекулятивним операціям на ринку земель сільськогосподарського призначення доречно ввести обмеження на використання та перепродаж земельних ділянок, а саме: продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення має здійснюватися юридичними та фізичними особами України — покупцям за умови використання ними відповідних земельних ділянок без зміни цільового призначення. З метою запобігання спекуляції та монополізації ринку земель є підстави ввести обмеження щодо граничних розмірів земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Громадяни та юридичні особи України можуть набувати у власність земельні ділянки сільськогосподарського призначення в межах визначених законодавством України граничних площ.

Загалом ми приєднуємось до думки П. Ф. Кулинича, що прийняття Закону України «Про ринок земель» означатиме завершення формування загального правового поля ринку земель, яке окреслене Земельним кодексом України. Водночас цей закон має деталізувати відповідні положення Земельного кодексу України, а також усунути прогалини в правовому регулюванні відносин земельного ринку. Належна увага в законі має бути приділена питанням детінізації земельного ринку та запобігання надмірної концентрації земельної власності в однієї приватної особи [14, с. 186].

Пріоритетними завданнями розвитку ринку землі слід вважати завершення оформлення державних актів на право власності на землю з одночасним стимулюванням укрупнення господарств і колективних форм господарювання. Після законодавчого врегулювання питань запровадження ринку земель, створення та функціонування Державного іпотечного банку необхідно запровадити систе-

му та механізми іпотеки земель, у т. ч. сільськогосподарського призначення. Важливо створити стимули для запровадження розгалуженої інфраструктури ринку земель (бірж, аукціонів, іпотечних банків тощо); спростити процеси оформлення прав власності на землю, земельних трансакцій, підвищити їх прозорість і зручність для фізичних і юридичних осіб, зробити їх прийнятними для інвесторів, у т. ч. іноземних; систематизувати процедури оцінки земель (у т. ч. вартісної) з урахуванням динаміки розвитку ринкових відносин; запровадити первинний продаж земельних ділянок через земельні торги та аукціони.

Сьогодні формування земельного ринку, змінюючи усталені і звичні відносини, зустрічає відчутну соціальну, ідеологічну і політичну протидію [15, с. 67]. Потребують доповнення та визначення основні принципи державної політики у сфері ринку земель, які включають питання забезпечення гарантій прав власності, захисту прав суб'єктів ринку земель, забезпечення прозорості обігу земель, стимулювання конкуренції на ринку земель, забезпечення прогнозування розвитку ринку земель з метою попередження негативних тенденцій в сфері земельних відносин.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що ринок земель являє собою особливу структуру національного господарства. Його організація і ефективне функціонування повинні базуватися на нормативно-правовій базі, що регулюватиме суспільні відносини на земельному ринку. Ринок землі відрізняється від ринку інших товарів. Це пов'язано з тим, що земельні ділянки як товар не можна стандартизувати, тобто купувати або продавати за заздалегідь встановленими зразками, оскільки на ціноутворення на землю як об'єкт товарних відносин впливають різні фактори. До них належать конкретне місце розташування земельної ділянки, якісні природні та інші характеристики, закріплення цільового призначення і ряд інших показників. Всі ці обставини визначають складну функціонально-організаційну структуру

земельного ринку, де, окрім основних учасників ринку — продавця і покупця, діє значна кількість посередників в особі банківських структур, фондкових інститутів, брокерів, землевпорядників, оцінювачів землі, іпотечних кредиторів, інвесторів, страховиків тощо. Зазначені особливості участі земельних ділянок в цивільному обігу дозволяють зробити висновок про необхідність державного регулювання процесу формування і розвитку ринкових земельних відносин за допомогою постійного спостереження і контролю за станом земельного ринку, прогнозування тенденцій його розвитку і створення правових гарантій для його учасників.

Ключові слова: земельні відносини, земельна ділянка, ринок земель, ринкова економіка, обіг земель, купівля-продаж земель.

*В публікації здійснено комплексне дослідження правових та організаційних передумов створення ринку земель в Україні. Проведено аналіз окремих положень законопроекту «Про ринок земель». Встановлено основні проблеми правового регулювання суспільних відносин в галузі створення і функціонування ринку земель та визначено шляхи їх розв'язання.*

*В публикации осуществлено комплексное исследование правовых и организационных предпосылок создания рынка земель в Украине. Проведен анализ отдельных положений законопроекта «О рынке земель». Установлены основные проблемы правового регулирования общественных отношений в сфере создания и функционирования рынка земель и определены пути их решения.*

*Complex research of legal and organizational pre-conditions of land market creation in Ukraine is carried out in a publication. The analysis of separate positions of project of bill «About the land market» is conducted. The basic problems of the legal adjusting of public relations in field of creation and functioning of land market are set and ways of its decision are determined.*

**Література**

1. Декларація про державний суверенітет України, прийнята Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 31. — Ст. 429.
2. Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки, прийнята Верховною Радою Української РСР 1 листопада 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1990. — № 48. — Ст. 632.
3. Гороховська О. В. Правові джерела створення земельного ринку в Україні / О. Гороховська // Держава і право. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. — К., 2006. — Вип. 34. — С. 397–404.
4. Про ринок земель [Електронний ресурс]: законопроект № 2143–2 від 21.04.2008 р., внесений народним депутатом України Зайцем І. О. — Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>.
5. Кулинич П. Ф. Правові аспекти формування ринку землі сільськогосподарського призначення / П. Ф. Кулинич // Організаційно-правові проблеми розвитку аграрного і земельного ринків в Україні : тези доповідей і наукових повідомлень на науково-практичній конференції (м. Київ, 8 липня 2003). — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. — С. 36–43.
6. Третяк А. М. Мета і завдання ринку земель в Україні / А. М. Третяк // Організаційно-правові проблеми розвитку аграрного і земельного ринків в Україні : тези доповідей і наукових повідомлень на науково-практичній конференції (м. Київ, 8 липня 2003). — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. — С. 43–47.
7. Носік В. В. Правові питання ринкового обігу земельних ділянок / В. В. Носік // Організаційно-правові проблеми розвитку аграрного і земельного ринків в Україні : тези доповідей і наукових повідомлень на науково-практичній конференції (м. Київ, 8 липня 2003). — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. — С. 51–55.
8. Гуревський В. К. Особливості цивільно-правового обігу земельних ділянок / В. К. Гуревський // Організаційно-правові проблеми розвитку аграрного і земельного ринків в (м. Київ, 8 липня 2003). — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. — С. 56–58.
9. Хом'яченко В. С. Правове регулювання ринку землі в Україні: проблеми та перспективи / В. С. Хом'яченко // Часопис Київського університету права. — 2005. — № 4. — С. 190–194.
10. Про оцінку земель: Закон України від 11.12.2003 № 1378-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 15. — Ст. 229.
11. Про державну експертизу землепорядної документації: Закон України від 17.06.2004 № 1808-IV // Голос України від 15.07.2004. — № 129.
12. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
13. Бондар О. Правове регулювання земельних відносин майнового характеру: актуальні проблеми / О. Бондар // Право України. — 2000. — № 6. — С. 53–55.
14. Кулинич П. Ф. Сучасний стан правового регулювання обороту земель в Україні та напрями його розвитку / П. Ф. Кулинич // Організаційно-правові засади розвитку аграрного і земельного ринків в Україні: Монографія / Кол. авторів ; За ред. В. І. Семчика. — К. : «Видавництво «Юридична думка», 2005. — С. 179–189.
15. Пасхавер Б. Й. Питання формування земельного ринку / Б. Й. Пасхавер // Вісник аграрної науки. — 1997. — № 5. — С. 62–67.