

## **ДИНАМІКА РОЗВИТКУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ**

---

**Бутенко Є.В.**, кандидат економічних наук, доцент

**Зарічнюк С.М.**, магістр

*Національний університет біоресурсів і природокористування України*

*Проаналізовано динаміку розвитку нормативно-правової бази управління земельними ресурсами в Україні. Розглянуто наслідки прийняття нормативно-правових актів за час незалежності. Знайдено проблеми в земельному законодавстві та запропоновано шляхи їх вирішення.*

**Ключові слова:** управління, земельні ресурси, земельне законодавство, реформування.

---

### **Постановка проблеми**

Перед незалежною Україною постало надзвичайно важливе і складне питання щодо створення нової юридичної бази земельних відносин, яка б істотно відрізнялася від тогочасної, по суті, соціалістичної, існуючої схеми, побудованої за принципами монопольного права державної власності на землю.

Наріжним каменем в фундаменті реформування земельних відносин стало прийняття Земельного кодексу Української РСР та Постанова Верховної Ради Української РСР від 18 грудня 1990 року, в якій було проголошено, що всі землі України є об'єктом земельної реформи.

Щоб створити щось нове, сучасне, досконале, з перспективою на майбутнє, необхідно детально проаналізувати, правильно оцінити процеси у минулому. Якщо охарактеризувати історію розвитку земельного права в ра-

дянські часи кількома словами, то вона показує, що держава, маючи монопольне право власності на землю, здійснювала розпорядження цим багатством найчастіше засобами виконавчо-розпорядницької діяльності своїх органів, тому і в земельному праві переважали норми адміністративно-правового характеру.

### **Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій**

У науці земельного права України дослідженню динаміки розвитку земельного законодавства присвячено праці таких вчених у галузі земельного, аграрного та екологічного права, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, Ю.О. Вовк, А.П. Гетьман, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.М. Пашенко, О.О. Погрібний, В.І. Семчик, Н.І. Титова, В.І. Федорович, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга, В.З. Янчук та ін. Не дивля-

чись на велику кількість робіт, які певним чином стосуються питань розвитку земельного законодавства України, досі залишаються проблеми, що вимагають спеціальної уваги і проведення додаткового дослідження.

**Метою статті** є аналіз розвитку нормативно-правової бази управління земельними ресурсами за часів незалежності і до сьогодні.

Тому, основними завданнями дослідження є: охарактеризувати основні проблеми реформування управління земельних ресурсів в Україні за часів незалежності та запропонувати шляхи їх вирішення.

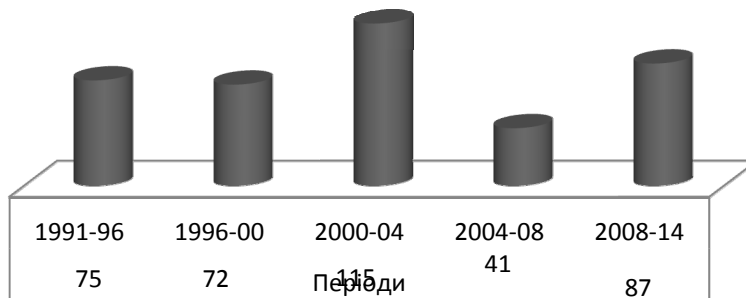
### **Виклад основного матеріалу**

Розвиток України як демократичної правової держави передбачає формування несуперечливої системи земельного законодавства, яка б відповідала потребам та інтересам суспільства.

Прийняття великої кількості нових законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів у галузі використання та охорони земель обумовлене тривалим здійсненням в Україні земельної та аграрної реформ, що стосуються багатьох сфер суспільного жит-

тя і які неможливо проводити без адекватних змін у правовому регулюванні земельних відносин. Проте при недотриманні вимог про визнання раніше прийнятих нормативно-правових актів такими, що втратили чинність, залишається значна кількість формально не скасованих, але фактично не діючих актів. Доводиться констатувати, що сьогодні різні правотворчі органи у своїй діяльності не завжди орієнтуються на існуючу систему земельного права і законодавства. У результаті прийняті ними нові акти земельного законодавства інколи виявляються неузгодженими з чинними і можуть містити суперечливі правові приписи. Недосконалість окремих законодавчих конструкцій і, як наслідок, правозастосовної практики, породжують недоліки, що спотворюють загальне змістовне навантаження приписів, що встановлюють механізми управління земельними ресурсами в Україні.

Щоб краще зрозуміти динаміку розвитку нормативно-правової бази управління земельними ресурсами в Україні, пропонується поділити прийняття нормативно-правових актів на кілька періодів (рис.).



**Рис. Динаміка прийняття нормативно-правових актів**

В період з 1991 по 1996 роки було прийнято 75 нормативно-правових актів, які в першу чергу були спрямовані на створення нового земельного ладу в країні.

Відправним моментом розвитку земельного законодавства суверенної України можна вважати новий Земельний кодекс, який був прийнятий 18 грудня 1990 року, принципово відрізнявся від попередніх двох кодексів (1922 та 1970 років). У ньому містилася сукупність кардинальних і одночасно революційних для того часу правових норм.

В цей період норми земельного законодавства спрямовувалися на всебічну екологізацію землеволодіння і землекористування із введенням нових категорій земель – природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, а також на запровадження системи використання й охорони земель.

Передбачалося економічне стимулювання раціонального використання і охорони земель за рахунок державних коштів.

Суттєво змінювалася і система управління земельними ресурсами. Вона передбачала платність землеволодіння і землекористування у вигляді земельного податку та орендної плати, посилення контролю з боку держави за використанням й охороною земель із запровадженням моніторингу земель і зміни у веденні Державного земельного кадастру, порядку вирішення земельних спорів.

Основні нормативно-правові акти які були прийняті в цей період:

- Закон України «Про форми власності на землю» 04.03.92, який закріпив такі форми власності на

землю: державну, колективну та приватну. Всі вони є рівноправними. Зміни й доповнення, відповідно до цього Закону, до Земельного кодексу фактично перетворилися у новий Земельний кодекс.

- Постанова Верховної Ради «Про прискорення земельної реформи і приватизацію землі» затвердила нові форми державних актів на право приватної власності на землю, постійного користування нею.

- Указ Президента України від 10 листопада 1994 року № 666 «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва». Визначив наступні шляхи земельного реформування.

Як результат проведення земельної реформи з 1994 по 2000 рік із загальної площі земель в 60,3 млн га 26,7 млн га було передано у власність недержавних сільськогосподарських підприємств, що становило 44,2 % земельного фонду держави. Площа земель у власності та користуванні громадян зросла у 2,7 рази і сягала 7 млн га, з них 0,8 млн га залишалося у фермерів.

В період з 1996 по 2000 роки було прийнято 72 нормативно-правових актів. Незважаючи на суперечливість оцінок його результатів, цей період запам'ятовується першим вагомим кроком до реалізації кінцевої мети земельної реформи, яка полягає в безоплатній передачі землі у власність тим, хто на ній працює, до формування платних орендних відносин і ринку земель.

Усвідомлення необхідності регулювання земельних відносин на рівні закону прийшла в 1998 році, коли було прийнято Закон України

«Про оренду землі» від 06.10.1998 р. Крім того, цей рік позначився прийняттям Указу Президента України «Про гарантування захисту економічних інтересів та поліпшення соціального забезпечення селян-пенсіонерів, які мають право на земельну частку (пай)» від 15.12.1998 р. та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку державної реєстрації договорів оренди землі» від 25.12.1998 р.

У наступний період з 2000 по 2004 роки земельна реформа в Україні надалі починає здійснюватися поетапно відповідно до Указу Президента України від 30 травня 2001 року № 372 «Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки», де визначено комплекс правових, організаційних, фінансових, науково-технічних та інших заходів, що мають забезпечити прискорення завершення у країні земельної реформи, а також створити ефективний механізм регулювання земельних відносин і державного управління земельними ресурсами.

Досліджуючи динаміку розвитку земельного законодавства України, особливо слід відзначити 2001 р. – рік прийняття чинного Земельного кодексу України від 25.10.2001 р.

Новий Земельний кодекс України найбільш наближений до норм європейського законодавства, нормативно-правової системи і являє собою земельну конституцію, майже кожна стаття якої є базою для формування цілісного масиву законодавства, що регулюватиме весь комплекс відносин з приводу використання основного національного багатства – землі.

Плідним на ниві земельної законотворчості став 2003 р., що відзначився прийняттям цілого ряду земельних законів, основні з яких: Закон України «Про землеустрій» від 22.05.2003 № 858-IV визначає правові та організаційні основи діяльності у сфері землеустрою і спрямований на регулювання відносин, які виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами із забезпечення сталого розвитку землекористування;

Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» від 05.06.2003 № 899-IV визначає організаційні та правові засади виділення власникам земельних часток (паїв) земельних ділянок у натурі (на місцевості) із земель, що належали колективним сільськогосподарським підприємствам, сільськогосподарським кооперативам, сільськогосподарським акціонерним товариствам на праві колективної власності, а також порядок обміну цими земельними ділянками;

Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV визначає правові, економічні та соціальні основи охорони земель з метою забезпечення їх раціонального використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву та охорони довіклля;

Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 № 963-IV визначає правові, еконо-

мічні та соціальні основи організації здійснення державного контролю за використанням та охороною земель і спрямований на забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів та охорону довкілля;

З 2004 по 2008 роки розвиток земельного законодавства характеризується певним затишшям. Тому і не дивно, що за цей проміжок часу було прийнято найменше нормативно-правових актів, всього 44.

Основні з яких - Закони України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 05.02.2004 р. і «Про державну експертизу землепорядної документації» від 17.06.2004 р. При цьому зросла нормотворчість органів виконавчої влади, що підтверджується прийняттям цілого ряду актів: Постанов Кабінету Міністрів України «Про організацію робіт та методику розподілу земельних ділянок між власниками земельних часток (паїв)» від 04.02.2004 р., «Про затвердження Типового договору оренди землі» від 03.03.2004 р., «Про затвердження Порядку вибору земельних ділянок для розміщення об'єктів» від 31.03.2004 р., «Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок» від 26.05.2004 р.

В основному в цей період приймалися підзаконні нормативно-правові акти, які були спрямовані на тлумачення та ефективне впровадження чинного законодавства.

Період 2008–2014 років можна охарактеризувати, як період «модернізації». Прийняття нормативно-правових актів вперше в історії незалежності почало більш-менш

встигати за потребам та інтересам суспільства.

1 січня 2013 року відбулася визначальна подія, набрав чинності Закон України «Про державний земельний кадастр», яким, зокрема, передбачено ведення земельного кадастру в автоматизованій системі. Тому з початку року завдяки зусиллям фахівців Держземагентства, його територіальних органів та Центру ДЗК в Україні запрацювала Національна кадастрова система (НКС).

Система забезпечує діяльність Держземагентства щодо реєстрації земельних ділянок та надання витягів про наявну реєстрацію. Також НКС забезпечує обмін інформацією в автоматичному режимі з органом, що здійснює реєстрацію прав на нерухоме майно – Укрдержреєстром.

Останні роки були досить плідними на прийняття та впровадження земельної реформи в Україні, але все ж таки залишається і багато проблем. Основні з яких це – вдосконалення та покращення роботи НКС, формування ринку земель сільськогосподарського призначення, який є одним з найбільш дискусійних і заполітизованих питань аграрної політики в Україні. Протягом півтора десятиріччя точаться дискусії щодо цього питання. Але суспільство і більшість політичних сил визнають неминучість формування ринку земель сільськогосподарського призначення за умов належного нормативно-правового забезпечення засад його функціонування, забезпечення раціонального, екологічно-безпечного та ефективного викори-

стання і всебічної охорони земельних ресурсів.

На нашу думку, для подолання вище перерахованих проблем та покращення земельних відносин в Україні необхідно, по-перше, створення ефективного ринку сільськогосподарських земель в Україні, який залишається питанням стратегічної важливості, від реалізації якого залежать соціально-економічна динаміка в АПК, ефективність залучення України в світовий поділ праці, можливості розбудови на цій основі конкурентоспроможної національної економіки, по друге, здійснення широкомасштабних заходів з раціонального використання та охорони ґрунтів і меліорації земель.

Для цього необхідно створити при Міністерстві аграрної політики України єдиний уповноважений орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів сільськогосподарського призначення. Необхідно законодавчо запровадити механізми ефективної протидії тіншовому продажу земель сільськогосподарського призначення. Щоб не допустити заниження реальної вартості родючих земель під час продажу та захистити насамперед громадян, яким подаровано земельні паї, потрібна неординарна та системна робота всіх гілок влади. Методику експертної грошової оцінки земельних ділянок має вдосконалювати спеціальна робоча група фахівців, яка готуватиме необхідні пропозиції із врахуванням наведеного вище. При цьому, вважаємо, що експертна грошова оцінка земельних ділянок має встановлювати вартісні показники української землі на рівні європейських, а можливо, й вищих

цін. В Україні необхідно створити умови та реальні механізми, щоб діяльність господарів ґрунтувалася на високоморальних і культурних цінностях та орієнтувалася на новітні високопродуктивні технології виробництва екологічно чистої (органічної) продукції. При цьому, Кабінету Міністрів необхідно вирішити питання насамперед стосовно:

- формування спеціального банку даних про землю через створення геоінформаційних систем;
- координації і контролю за станом забезпечення використання та охорони землі з точки зору забезпечення національних інтересів;
- надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності і використання в національних інтересах, а також в інтересах фізичних і юридичних осіб;
- володіння, користування та розпорядження надходженнями від земельної ренти як складової економічного механізму реалізації нової стратегічної національної політики природоохоронних та економічних відносин;
- реалізації державної політики з роздержавлення земель та утвердження відносин власності на користь громадян України.

### **Висновки**

Реформування земельних відносин до цього часу не дало позитивних виробничих результатів і не вирішило основного завдання – забезпечення раціонального, еколого-безпечного та ефективного використання і всебічної охорони земельних ресурсів з одного боку, з другого – налагодження дійової

системи державного управління земельними ресурсами та регулювання земельних відносин. Тому зазначені проблеми є надзвичайно актуальними і такими, що вимагають невідкладного розв'язання.

Стратегія державної земельної політики України повинна подолати односторонню орієнтацію на вирішення проблеми формування земельного ринку, яка, безперечно, є важливою і не до кінця вирішеною. Продовжуючи формування земельного ринку, Україна має внести до структури державної земельної політики також і вирішення таких архіважливих питань розвитку земельних відносин, як: здійснення широко-масштабних заходів з раціонального використання та охорони ґрунтів і меліорації земель; створити умови та реальні механізми, щоб діяльність господарів ґрунтувалася на високоморальних і культурних цінностях та орієнтувалася на новітні високопродуктивні технології виробництва екологічно чистої (органічної) продукції.

---

#### Список літератури

1. *Онiщенко Н.М.* Систематизація законодавства в контексті сучасної юридичної науки / Н.М. Онiщенко // Актуальні питання кодифікації законодавства України. – 2009. – С. 19-23.

2. *Гуревський В.К.* Правове регулювання використання земельних ресурсів / В.К. Гуревський // Природноресурсове право України: [навч. посібник]; [за ред. І.І. Каракаша]. – К. : Істина, 2005. – 376 с.
3. *Кудінов В.О.* Основні етапи проведення земельної реформи / В.О. Кудінов // Юриспруденція: теорія і практика. – 2009. – № 10 (60). – С. 36–41.
4. *Третяк А.М.* Управління земельними ресурсами./ А.М. Третяк, О.С. Дорош // [навч. посібник]; [за ред. Третяка А.М.]. – Вінниця : Нова Книга, 2006 - 360 с.
5. *Мірошниченко А.М.* Земельне право України / А.М. Мірошниченко / підручник. – 2-ге видання. – К. : ЦУЛ, 2011. – 678 с.

---

\*\*\*

*Проанализирована динамика развития нормативно-правовой базы управления земельными ресурсами в Украине. Рассмотрены последствия принятия нормативно-правовых актов за время независимости. Найдено проблемы в земельном законодательстве и предложены пути их решения.*

**Ключевые слова:** *управление, земельные ресурсы, земельное законодательство, реформирование.*

\*\*\*

*The dynamics of the regulatory framework of land resources in Ukraine. The consequences of the adoption of legal acts by the time of independence. Found a problem in land law and proposed solutions.*

**Keywords:** *management, land resources, land law, reformation.*