



КОНСОЛИДАЦИЯ ЗЕМЕЛЬ: ПРЕВЕНТИВНЫЕ МЕРЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА УКРУПНЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ МАССИВОВ

Алла БАРАБАШ,

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского, хозяйственного и уголовного права
Черниговского государственного института экономики и управления

Summary

This article deals with the problem of fragmentation (breaking up) of land in Ukraine. The main causes of the problem, as well as the norms of the current legislation and draft laws, which aim to prevent further fragmentation of land were analysed, consolidation of lands in Ukraine. The need for changes to the draft Law of Ukraine «On the transfer of agricultural land» was revealed and justified. Based on the conducted research the author provides an improved norm on the pre-emptive right to purchase the land for commercial agricultural purposes.

Key words: fragmentation of land, consolidation of lands, market of land, paevanie earths, pre-emptive right, term of display, public organs, leaseholder, contiguous lot land.

Аннотация

В данной статье рассмотрены проблемы дробления (измельчения) земельных участков на Украине. Проанализированы основные причины возникновения проблемы, а также нормы действующего законодательства и проектов законов, которые направлены на предотвращение дальнейшего дробления земель, консолидацию земель на Украине. Выявлена и обоснована необходимость внесения изменений в проект Закона Украины «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». На основе проведенного исследования автором предлагается усовершенствованная норма о преимущественном праве на покупку земель товарного сельскохозяйственного назначения.

Ключевые слова: дробление земельных участков, консолидация земель, рынок земель, паевание земель, преимущественное право, срок экспозиции, государственные органы, арендатор, смежный земельный участок.

Постановка проблемы. Проводимая в течение последних двадцати лет на Украине земельная реформа имеет и негативные стороны. Вследствие паевания земель бывших колхозов появилась проблема раздробленности земельных участков, что, в свою очередь, не способствует рациональному использованию таких земель и развитию сельского хозяйства в целом. На данный момент на Украине отсутствует действующее законодательство, которое могло бы урегулировать консолидацию земель сельскохозяйственного назначения и предотвратить дальнейшее необоснованное дробление земельных участков, но ведутся активные работы по разработке нормативных актов. Потому существует насущная потребность в анализе соответствующих законопроектов, а также определении общих тенденций развития законодательных норм, направленных на недопущение дробления земельных участков в будущем.

Анализ последних научных исследований и публикаций. На международном уровне вопросы консолидации земель исследуются специалистами Отдела землевладения и землепользования Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) [1], Европейской экономической комиссии при ООН. В данном направлении работают такие ученые, как J. Thomas [2], L. Latruffe и C. Mouel [3].

Проблема консолидации земель как эффективного средства развития сельского хозяйства и сельской местности освещается в работах следующих украинских ученых: О.И. Белянской, В.М. Килочка, П.Ф. Кулинич, Л.В. Ткачук, А.М. Шворака [4]. Следует отметить, что большинство научных работ посвящены экономическим аспектам консолидации. Правовым характеристикам данного института уделяется намного меньше внимания. В исследованиях отечественных ученых-правоведов отсутствует комплексный подход к изучению консолидации земель, не освещается значение превентивных мер, которые могли бы не допустить возникновения проблемы раздробленности земельных участков в будущем.

Цель статьи. Исследование оснований возникновения проблемы консолидации земель в Украине, в т.ч. негативной роли пробелов в законодательстве при паевании земель. Характеристика проектов законов Украины в части регулирования ими превентивных мер, направленных на избежание дальнейшего дробления земель сельскохозяйственного назначения; внесение предложений по усовершенствованию законодательных норм.

Методы исследования. Научные исследования были произведены при помощи системно структурного анализа (определена проблема консолидации

земель на Украине и роль превентивных мер в ее решении), формально-юридического метода (проанализированы нормы действующего земельного законодательства Украины и проектов законодательных актов), историко-правового (определены основные причины возникновения разрозненности земельных массивов), метода правового моделирования (усовершенствована норма о преимущественном праве на покупку земель).

Основной материал. После приобретения Украиной независимости была провозглашена земельная реформа, одним из основных заданий которой стало перераспределение земель с одновременной их передачей в собственность и пользование негосударственным хозяйствующим субъектам и физическим лицам. Напомним, что во времена Советского Союза весь земельный фонд пребывал исключительно в государственной собственности, но после 1991 года большая часть земель сельскохозяйственного назначения была передана в коллективную собственность колхозов. В дальнейшем колхозы реорганизовались в коллективные сельскохозяйственные предприятия, которые и стали собственниками сельскохозяйственных угодий.

После принятия новой Конституции Украины 1996 года выяснилось, что коллективная собственность нормами Основного Закона не предусмотрена, и от-



сюда – теряет право на существование. Как способ реформирования правового режима земель сельскохозяйственного назначения коллективной собственности было избрано паевание. Вследствие паевания земель и выделения в натуре (на местности) земельных долей (паев) бывшие значительные массивы колхозов были распределены между частными земельными собственниками – крестьянами. Каждый крестьянин, который работал в колхозе, получил незначительный по площади земельный участок в частную собственность. Конечно, переход от доминирующей государственной собственности к частным формам хозяйствования являлся прогрессивным шагом в экономике независимой Украины. Однако паевание земель имело и остро выраженные негативные последствия. Одним из таких последствий стало измелчение земельных массивов, невозможность сконцентрировать в руках одного крестьянина (хозяина) земельного участка соответствующего размера, который был бы достаточным для высокоэффективного производства сельскохозяйственной продукции. Считаем необходимым выделить, что проблема дробления земельных участков могла бы и не приобрести столь глобальных масштабов, если бы регулирование паевания земель производилось вовремя и на достаточном (законодательном) уровне.

Так, процессы паевания начались в Украине приблизительно в 1995-1996 гг. Нормативной основой паевания стали два первых указа Президента Украины в этой сфере: «О безотлагательных мерах по ускорению земельной реформы в сфере сельскохозяйственного производства» от 10 ноября 1994 года и «О порядке паевания земель, переданных в коллективную собственность сельскохозяйственным предприятиям и организациям» от 8 августа 1995 года. Регулирование перераспределения земли на уровне указов имело фрагментарный (неполный) характер. Значительное количество вопросов, которые возникали при осуществлении паевания, на практике оставались без надлежащего правового ответа. Например, ни единый нормативный акт не предусматривал оснований для выделения земельных участков в натуре (на местности) собственникам земельных долей (паев), полномочия местных советов и местных органов государственной власти в сфере паевания

земли, правовой режим невогребованных земельных участков и земельных долей (паев). Безотлагательное решение вышеуказанных вопросов на практике повлекло за собой значительное количество конфликтных ситуаций и привело к тому, что в каждом конкретном случае проблема разрешалась абсолютно разными способами.

Принятие Закона Украины «О порядке выделения в натуре (на местности) земельных участков собственникам земельных долей (паев)» от 5 июня 2003 года стало важным этапом в правовом регулировании паевания земель. Среди общих правил, направленных на регулирование паевания земель, в названном Законе сформулированы отдельные нормы, которые помогают избежать проблем излишнего дробления земельных участков. Так, в соответствии со статьей 4 Закона, лицам, которые имеют право на выделение им в натуре (на местности) двух или большего количества земельных долей (паев) из земель, пребывающих в пользовании одного сельскохозяйственного предприятия, земельные участки по желанию крестьян выделяются единым массивом. Гражданам (супругам) и другим родственникам, подавшим в соответствующий сельский, поселковый, городской совет или в районную государственную администрацию общее заявление или ходатайство, подписанные каждым из них, о выделении в натуре (на местности) принадлежащих им земельных долей (паев) единым массивом, выделяется один земельный участок в совместную собственность.

Характеристика ряда других норм Закона также свидетельствует, что законодатель заинтересован не только в распределении земли между мелкими собственниками, но и в сохранении по возможности целостности земельных массивов бывших колхозов:

- согласно статье 11 Закона, земельные участки, которые их собственники или другие лица намереваются использовать единым массивом, фиксируются межевыми знаками установленного образца только по окружной границе единого массива;

- согласно статье 14 Закона, в случае, если собственник земельного участка, который находится в пределах единого массива, что используется совместно собственниками земельных участков

или другими лицами для ведения товарного сельскохозяйственного производства, выражает желание использовать принадлежащий ему земельный участок самостоятельно, он может обменять его на другой земельный участок в пределах этого или другого массива. Сельские, поселковые, городские советы и районные государственные администрации в пределах своих полномочий содействуют обмену земельными участками.

Несмотря на уместность и логичность норм Закона «О порядке выделения в натуре (на местности) земельных участков собственникам земельных долей (паев)», в части содействия ими сохранению целостности земельного массива и укрупнению земельных участков, принадлежащих одной семье или одному субъекту землепользования, необходимо сказать о несвоевременности принятия данного нормативного акта. В 2003 году большая часть коллективных земель уже была разделена между крестьянами. Элементарным примером недостатков такого раздела является выделение членам одной семьи земельных участков в разных концах земельного массива. Ситуация значительно усложнялась и тем, что на Украине действовал (и продолжает действовать) мораторий на отчуждение земельных участков, полученных в результате паевания, и земельных долей (паев).

На сегодняшний день в стране назревает еще одно перераспределение земель. На протяжении многих лет крестьяне, получившие земельные участки в результате паевания и земельные доли (паи), были лишены права свободно распоряжаться ими. Мораторий (запрет) на отчуждение охватывает большую часть земель сельскохозяйственного назначения. Согласно п. «б» ч. 15 Переходных положений Земельного кодекса Украины, не подлежат отчуждению земельные участки, собственниками которых являются физические и юридические лица и целевое назначение которых «для ведения товарного сельскохозяйственного назначения». Также действием моратория охватываются земельные участки, выделенные для ведения личного крестьянского хозяйства в порядке паевания, и земельные доли (паи). Нормы действующего Земельного кодекса предоставляют крестьянам право обрабатывать эти участки, передавать их в аренду и в наследство. Однако собственники



определенных земель не имеют права отчуждать земли (продавать, дарить, передавать в залог). Обмен может иметь место только в ограниченном виде.

Переходными положениями Земельного кодекса Украины также предусмотрено, что мораторий будет прекращен не ранее 2016 года и после вступления в силу закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения. Названный закон является основополагающим актом в сфере развития агропромышленного комплекса Украины. Как и всякий другой экономически значимый нормативный акт, закон приобретает еще и остро политическое значение. Нетрудно предугадать, что после принятия Закона и снятия моратория в Украине произойдет еще одно перераспределение земель. Отсюда следует, что принятие именно этого нормативного акта имеет чрезвычайно важное значение для решения вопросов консолидации земли в Украине. В зависимости от содержания Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» следствием изменения собственников земли может стать укрупнение земельных массивов или их дальнейшее измельчение. Закономерным выдается и следующий вопрос: кому будет принадлежать преимущественное право приобретения земельных участков, т.е. какие субъекты могут стать потенциальными собственниками земли в Украине? Попробуем ответить на данные вопросы, проанализировав нормы действующего земельного законодательства Украины, а также положения законопроектов.

Действующее законодательство Украины не регулирует консолидацию земель, но имеет незначительное количество норм, препятствующих дальнейшему дроблению земельных участков. Кроме вышеназванных статей Закона Украины «О порядке выделения в натуре (на местности) земельных участков собственникам земельных долей (паев)», правовую норму, не позволяющую измельчать земельные участки, содержит Закон «О фермерском хозяйстве». Так, согласно ч. 2 статьи 23 вышеназванного Закона, в случае наследования фермерского хозяйства двумя или большим количеством наследников его земельный участок разделению не подлежит, если в результате раздела образуется хотя бы один участок меньше минимального размера, установленного для данного региона. На выполнение этой

нормы Кабинет Министров Украины 10 декабря 2003 года принял Постановление «Об утверждении минимальных размеров земельных участков, образуемых в результате раздела земельного участка фермерского хозяйства, которое наследуется». Конечно, нормы статьи 23 Закона Украины «О фермерском хозяйстве» недостаточно для препятствия раздробленности земельных массивов. Характеризуемая норма касается исключительно фермерских хозяйств и вступает в действие только в том случае, если основанием перераспредела земель выступает наследование.

Что касается проектов законов Украины, то среди них есть два основных акта, которые касаются проблемы перераспределения земель в Украине, консолидации земельных участков в будущем либо их необоснованного дробления – это проект закона «О консолидации земель в Украине» и проект закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Оба законопроекта находятся в стадии обсуждения и Верховной Радой еще не рассматривались. Законопроекты обнародованы Государственным земельным агентством Украины, размещены на его официальной странице в сети Интернет (land.gov.ua) в разделе «О Госземагентстве» – «Направления деятельности» – «Законотворческая деятельность».

Проект закона «О консолидации земель» имеет исключительно целевое назначение – регулирование порядка осуществления консолидации за проектом консолидации земель сельскохозяйственного назначения. Большинство норм проекта являются процессуальными по своему содержанию. Другими словами – проект призван решать уже существующую проблему дробления участков и не определяет каких-либо превентивных мер, помогающих избежать проблемы.

Проект закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» содержит усовершенствованную норму, препятствующую дроблению земель, в сравнении с вышеназванной нормой статьи 23 Закона Украины «О фермерском хозяйстве». Так, согласно статье 19 законопроекта, отчуждение доли земельного участка происходит после выделения этой доли в отдельный земельный участок. Запрещается производить раздел земельного участка сельскохозяйствен-

ного назначения, если в результате его образуется хотя бы один земельный участок меньше минимального размера, установленного Кабинетом Министров для земельных участков, созданных при разделе земельного участка фермерского хозяйства, что наследуется, кроме случаев его присоединения к другому смежному участку земель в процессе консолидации земель. Бесспорно, данный подход более рациональный, поскольку касается не только фермерских участков, но и остальных земель сельскохозяйственного назначения. К тому же, речь идет о всех (любых) основаниях отчуждения, а не только о наследовании.

Что касается права на приобретение земельных участков сельскохозяйственного назначения, то по ныне действующему законодательству, согласно ч. 1 статьи 130 Земельного кодекса Украины, покупателями земельных участков сельскохозяйственного назначения для ведения товарного сельскохозяйственного производства могут быть:

- а) граждане Украины, которые имеют сельскохозяйственное образование или опыт работы в сельском хозяйстве, или занимаются ведением товарного сельскохозяйственного производства;
- б) юридические лица Украины, учредительными документами которых предусмотрено ведение сельскохозяйственного производства.

Статья 130 Земельного кодекса Украины устанавливает преимущественное право на покупку земельных участков сельскохозяйственного назначения. Такое право имеют граждане Украины, которые постоянно проживают на территории соответствующего местного совета, где происходит продажа земельного участка, а также соответствующие органы местного самоуправления.

Проект Закона Украины «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» содержит правовую норму о преимущественном праве на покупку сельскохозяйственных земель совершенно иного содержания. При условии принятия данного законопроекта приобретает важное значение срок действия экспозиции земельного участка, т.е. срок действия предложения продавца касательно продажи земельного участка либо прав на него на определенных условиях. Первый период срока экспозиции определяется в 3 месяца. Согласно статье 11 проекта Закона Украины «Об



обороте земель сельскохозяйственного назначения», в случае продажи земельного участка сельскохозяйственного назначения, находящегося в частной собственности, преимущественное право на его приобретение в первый период экспозиции имеет:

- государство, в лице соответствующих органов исполнительной власти;

- территориальные громады непосредственно или через органы местного самоуправления;

- Государственный земельный банк.

Второй период экспозиции определяется в один месяц. Только во второй период срока экспозиции преимущественное право на приобретение земельного участка имеют граждане Украины – собственники смежных земельных участков и арендаторы земельного участка.

Предоставление превалирующего права на выкуп арендатору или другому пользователю земельным участком – не вызывает сомнения. Однако кажется нелогичной, с точки зрения укрупнения земельных массивов, тенденция к передаче земель в государственную и коммунальную собственность. Такой подход не видится целесообразным, исходя из общих направлений проведения земельной реформы в Украине (разгосударствление, переход к негосударственным формам хозяйствования на земле, равноправие всех форм собственности и хозяйствующих субъектов, основанных на разных формах собственности). Рыночная экономика, к которой мы стремимся, предполагает здоровую конкуренцию. Даже без учета дополнительных требований к покупателю-частному лицу трудно говорить о равноправии между ним и органом власти. Тем более не приходится говорить о таком равноправии, если учесть требования проекта Закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» к приобретению статуса потенциального покупателя земельного участка сельскохозяйственного назначения физическим лицом. Во-первых, такие граждане должны:

- проживать в соответствующей местности (в радиусе 20 километров от месторасположения участка);

- иметь намерение, преимущественно собственным трудом или семейным трудом, вести на земельном участке самостоятельное товарное сельскохозяйственное производство;

- иметь опыт работы в сельском хозяйстве или заниматься ведением товарного сельскохозяйственного производства и быть зарегистрированным как физическое лицо – предприниматель, либо быть членом фермерского хозяйства.

Во-вторых, физические лица, желающие приобрести участок, обязаны подать в районную государственную администрацию декларацию покупателя земельного участка сельскохозяйственного назначения установленного образца.

Если эти условия выполнены и потенциальный покупатель отвечает требованиям, районная государственная администрация предоставляет центральному органу исполнительной власти, реализующему политику в сфере земельных отношений, копию декларации для регистрации на официальном веб-портале центрального органа исполнительной власти, реализующего политику в сфере земельных отношений (на сегодняшний день – Государственное земельное агенство Украины). Таким образом, третьим требованием, предъявляемым к частному лицу, желающему приобрести землю, есть официальная регистрация его намерений и публичное ее оглашение на веб-портале.

Исходя из содержания нормы, можно предположить, что круг физических лиц-покупателей земель сельскохозяйственного назначения достаточно узкий, и вводить дополнительные ограничения в виде преимущественного права на покупку земельных участков органами власти нерационально.

Выводы. Видится более целесообразным, определяя субъектов, которые имеют преимущественное право на покупку земель товарного сельскохозяйственного назначения (при других равных условиях), сформулировать норму ч. 3 статьи 5 проекта закона Украины «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» следующим образом: преимущественное право на приобретение земельного участка сельскохозяйственного назначения для ведения товарного сельскохозяйственного производства и личного крестьянского хозяйства, пребывающего в частной собственности, по цене, объявленной для продажи, имеют:

- арендатор или пользователь данного земельного участка;

- собственники смежных земельных участков сельскохозяйственного назначения;

- государство, в лице соответствующих органов исполнительной власти;

- территориальные громады непосредственно или через органы местного самоуправления;

- Государственный земельный банк.

Обращаем внимание, что последние три субъекта могут претендовать на приобретение в собственность земельного участка только в случае отсутствия подобного желания у первых двух лиц. Считаем, что изменение редакции статьи 5 законопроекта является достаточно весомой основой для укрупнения земельных массивов в Украине после введения в действие Закона Украины «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и отмены моратория на отчуждение земель сельскохозяйственного назначения.

Список использованной литературы:

1. Operations manual for land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe. – Roma: FAO, 2004. – 69 p.
2. Joachim Thomas Property rights land fragmentation and the emerging structure of agriculture in Central and Eastern European countries. Vol. 3, No 2, 2006. – P. 225-275.
3. L. Latruffe and C. Mouel, Description of agricultural land market functioning in partner countries, INRA-ESR, Deliverable 9 of the IDEMA project, January, 2006.
4. Шворак А.М., Білянська О.І., Ткачук Л.В. Європейські тенденції консолідації земель // Землеустрій і кадастр. – 2009. - №3. – С. 8-17.
5. Кулинич П.Ф. Консолідація сільськогосподарських земель в Україні (правові проблеми) // Право України. – 2007. - №5. – С. 45-50.
6. Кілочко В.М. Земельна реформа і необхідність консолідації земель у сільському господарстві // Землеустрій і кадастр. – 2009. – №2. – С. 18-20.
7. Третяк А.М. Теоретичні основи землеустрою. – К.: ІЗУ УААН, 2002. – С. 45.
8. Шворак А.М. Теоретичні засади консолідації земель: зміст, мета, завдання, принципи // Землеустрій і кадастр. – 2008. – №4. – С. 11-13.