

## Перспективи законодавчого врегулювання відносин обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні



**Мірошніченко Анатолій Миколайович**

*доктор юридичних наук, професор*

Згідно з Конституцією України (ст. 13), земля є основним національним багатством. А землі сільськогосподарського призначення характеризуються особливим значенням навіть в порівнянні з іншими землями. Справді, Україна – аграрна держава, а українські чорноземи – одні з найбільш цінних у світі. Тому виняткове значення земель сільськогосподарського призначення для нашої держави жодних сумнівів не викликає.

Важливість земель сільськогосподарського призначення вимагає встановлення для них специфічного правового режиму, що також не піддається сумніву. Втім, спеціальні правила повинні враховувати дійсну специфіку сільськогосподарських земель як об'єкта правовідносин. При цьому зовсім не очевидно, що спеціальне регулювання повинно стосуватися абсолютно всіх різновидів суспільних відносин щодо земель сільськогосподарського призначення. Через цю призму, на мій погляд, і потрібно розглянути перспективи законодавчого врегулювання відносин обігу земель сільськогосподарського призначення (далі – ЗСГП).

Перспективи законодавчого врегулювання відносин обігу ЗСГП – питання, постійно актуальне для України, оскільки до цього часу запровадження повноцінного ринку ЗСГП заблоковане через існування мораторію на відчуження більшої частини продуктивних ЗСГП. Законодавче зняття мораторію прийнято пов'язувати з встановленням якихось спеціальних правил

щодо обороту ЗСГП в однойменному законі, що прямо передбачено законом (п. 15 розд. X Земельного кодексу України).

Законопроектних ініціатив щодо врегулювання обігу земель сільськогосподарського призначення було досить багато. Йдеться і про проекти законів про ринок земель (ціла низка з яких розглядалася парламентом)<sup>54</sup>, і про проекти законів про власне обіг земель сільськогосподарського призначення. Останньою ініціативою у даному відношенні слід вважати проект Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення», підготовлений Держгеокадастром України (далі – «Проект»)<sup>55</sup>. Розглянемо основні новели, які пропонується привнести Проектом, з точки зору їх адекватності специфіці ЗСГП як об'єкта правового регулювання.

При цьому не так важливо, як складеться подальша доля саме цього проекту – важливо те, що закладені у ньому ідеї є достатньо популярними у фаховому середовищі та політикумі, з огляду на що вони заслуговують на поглиблений аналіз, для якого положення Проекту є лише прикладом.

**Поетапне зняття мораторію на відчуження ЗСГП.** Необхідність зняття мораторію на відчуження ЗСГП переконливо доводилася багатьма авторами, у т.ч. і представниками доктрини земельного права. Сама по собі пропозиція, висловлена у проекті, зняти мораторій шляхом скасування п. 15 розд. X Земельного кодексу України (далі – «ЗКУ»), заслуговує на всіляку підтримку.

Втім, викликає застереження пропонована Проектом етапність у такому знятті. Правила п. 2 розділу V «Перехідні положення» передбачають, що включення земель сільськогосподарського призначення до обігу земель сільськогосподарського призначення здійснюється у два етапи. На першому етапі, що триває два роки з дня набрання чинності цього закону, до обігу включаються лише ЗСГП державної та комунальної власності за ціною, не меншою від нормативної грошової оцінки земельної ділянки. На другому етапі до обігу включаються землі сільськогосподарського призначення державної, комунальної та приватної власності за ціною, не меншою від їх експертної грошової оцінки.

---

<sup>54</sup> Див., наприклад, Проект Закону України «Про ринок земель» (реєстраційний № 9001-д) // Голос України. - 25.01.2012. - № 14 (6264) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=41981](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41981)

<sup>55</sup> Проект Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» // Поточний архів Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. Грудень 2015 року.

Такий підхід, на мою думку, є шкідливим і повністю неприйнятним. По-перше, відтермінування ринку земель для земель приватної власності не має жодного обґрунтування чи виправдання. Відсутність такого ринку – це щоденне порушення прав власників (ст.ст. 22, 41 Конституції України, ст.1 Протоколу 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод) і щоденна шкода для економіки нашої держави, на що неодноразово вказувалося у спеціальних публікаціях, присвячених проблемі мораторію<sup>56</sup>.

По-друге, пов'язування можливості залучення ЗСГП до обороту з проведенням їх оцінки саме по собі є шкідливим, оскільки уповільнює та здорожує оборот, адже проведення оцінки чи навіть просте отримання довідок про вже проведену оцінку вимагає витрат грошей і часу. У будь-якому разі, ціну землі диктуватиме ринок, і заборона для сторін відчужувати ЗСГП за ціною, нижчою за певну оцінку, призведе лише до використання різноманітних способів обходу заборони, що, знов-таки, означатиме додаткові витрати сторін та підриє стійкості їх правового становища. Шкода цього є очевидною.

Ймовірно, встановлення вимог щодо мінімальної ціни продажу спрямоване на забезпечення майнових інтересів власників. Але гіршого способу для досягнення цієї мети годі й вигадати, оскільки, як було показано, ефект від встановлених обмежень буде прямо протилежним задуму і полягатиме у зменшенні ціни, яку буде готовий заплатити покупець власникові, з огляду на необхідність додаткових витрат, необхідних для обходу закону. На жаль, нерозуміння елементарних закономірностей ринку призвело до того, що і більшість інших механізмів, що пропонуються у Проекті, матимуть той самий ефект – збільшення трансакційних витрат, зменшення конкуренції між особами, що прагнуть придбати землі, а отже – і зменшення ціни, яку мали б отримати власники ЗСГП, здебільшого – селяни, причому найчастіше – селяни-пенсіонери.

**Вимога щодо продажу приватних земель на торгах чи «шляхом експозиції» через державне підприємство**, яке спеціалізується на проведенні земельних торгів, утворюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, та належить до сфери його управління (ч. 3 ст. 6 Проекту).

---

<sup>56</sup> Див., наприклад, Мірошніченко А.М. Європейський суд з прав людини як важіль для зміни вітчизняного земельного законодавства // Право та управління. – 2012. - № 2. – С. 509-517.

Щодо «продажу шляхом експозиції» зрозуміло лише, що такий продаж передбачає розміщення оголошення на сайті «державного підприємства», і подачу зацікавленими особами заявок про купівлю (також до державного підприємства). Проект передбачає, що «порядок здійснення продажу шляхом експозиції» має визначити Держгеокадастр (ч. 8 ст. 7), що взагалі, на мій погляд, не узгоджується з Конституцією, за якою виключно законами України визначається, зокрема, правовий режим власності (п. 7 ч. 1 ст. 92). Продаж приватної земельної ділянки – це істотна складова її режиму.

Викликає застереження сам підхід, коли держава «диктує» приватному власникові, як йому слід продавати свою власність. Завдання держави – створити умови, щоб власник міг продати свою землю на торгах або шляхом «експозиції», але для цього приймати закон непотрібно.

Більш того, опис процедури продажу в законі є шкідливим, оскільки створює ризик недійсності правочинів, які укладені з відхиленням від встановленої законом процедури. В законі повинні бути лише виправдані і принципові вимоги до процедури продажу, що у випадку з Проектом далеко не так. Наприклад, ч. 1 ст. 7 вимагає від власника звертатися до «державного підприємства» із заявою про продаж встановленого змісту, що перетворює цивільні відносини на бюрократичну процедуру. Ч. 2 ст. 7 вимагає від підприємства отримати (фактично, в інтересах власника) витяг з технічної документації про нормативну грошову оцінку та витяг з Державного земельного кадастру, що виглядає, на перший погляд, не так і погано, але на практиці «працювати» не буде, оскільки підприємство та його працівники зовсім не зацікавлені у виконанні зазначених вимог, а у зацікавленої особи – власника ділянки – відсутні ефективні важелі впливу на підприємство.

Загалом, положення про те, що продаж здійснюється через певне «державне підприємство» (ч. 3 ст. 6), має величезний корупційний потенціал. Вводиться постать своєрідного монополіста, який стягуватиме із власників земельних ділянок «плату за послуги» (ч. 1 ст. 7). До того ж, створюються умови, в яких зацікавлена особа буде змушена «стимулювати» працівників підприємства до виконання їх обов'язків в її інтересах. Це спотворює конкуренцію на ринку і створює механізм для «викачування» грошей з населення.

Замість того, щоб держава використала надзвичайно потужний потенціал Публічної кадастрової карти для розміщення (хоч би й за плату) додаткової інформації – оголошень про продаж чи оренду тощо земельної ділянки, що при

правильній організації було б дуже зручним і конкурентним по відношенню до існуючих способів подачі оголошень про продаж нерухомості, Проект спотворює цю ідею і пропонує запровадити корупційно небезпечний механізм.

**Правила про переважне право на придбання ЗСГП** (ст. 11 Проекту). Перш за все, кидається у вічі, що Проект пропонує різні правила про переважне право в залежності від того, про які землі йдеться: державні й комунальні чи приватні. Переважне право на придбання перших «мають орендарі земельних ділянок, якщо їх пропозиція є рівною з пропозицією, яка є найбільшою із запропонованих учасниками земельних торгів» (ч. 1 ст. 11). Переважне право купівлі приватних ЗСГП «має орендар земельної ділянки та власники суміжних земельних ділянок у зазначеній послідовності». При цьому у другому випадку продавець «зобов'язаний письмово повідомити орендаря та власників суміжних земельних ділянок про продаж земельної ділянки або прав на неї» (ч. 2 ст. 11). Відмінності в режимі земель різної форми власності самі по собі не узгоджуються з принципом рівності, передбаченим Конституцією України (див., насамперед, ст. 13, яка веде мову про рівність саме суб'єктів права власності).

Необхідно відзначити, що запропоновані положення є певним кроком вперед порівняно з існуючими абсолютно нежиттєздатними правилами про переважне право придбання ЗСГП, закріпленими у ст. 130 ЗКУ. Наразі право надається широкому, практично – невизначеному колу осіб, через що його просто неможливо реалізувати<sup>57</sup>; з іншого боку, будь-який правочин про відчуження ЗСГП опиняється під загрозою недійсності через недотримання переважного права.

Втім, на мою думку, навіть у тому вигляді, як запропоновано проектом, право переважної купівлі є досить сумнівним рішенням. Необхідно розуміти, що право переважної купівлі є серйозним обмеженням обороту, що неминуче тягне негативні наслідки у вигляді зменшення динаміки обороту, створення перешкод для інвестування у сільське господарство, перешкоджання переходу земельних ділянок у власність більш ефективних господарів тощо. Запроваджувати переважне право на укладення певного правочину слід лише

---

<sup>57</sup> Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України, 5 видання, змінене і доповнене. – К.: Алерта, 2013. - С. 346; Шевченко В. Свобода вибору контрагента за договором у земельному праві України // Юридичний вісник. – 2014. - № 2. – С. 229.

тоді, коли є повна впевненість у тому, що вигоди від запровадження переважного права є більшими, ніж негативні наслідки<sup>58</sup>.

На перший погляд, надання права переважної купівлі ЗСГП орендарям та власникам суміжних ділянок виглядає доцільним, оскільки спрямоване на вирішення двох важливих завдань: усунення відриву працюючого на землі від власності на засоби виробництва (землю) в першому випадку і консолідацію земель у другому<sup>59</sup>. Але неважко помітити, що орендар і власник суміжної земельної ділянки і так є особами, які мають природну зацікавленість у придбанні земельної ділянки, а тому за інших рівних умов буде готовий заплатити більше. Відповідно, за інших рівних умов власник і так буде зацікавлений запропонувати саме цим особам свою земельну ділянку в першу чергу. Тож чи варто робити таке пропонування обов'язковим, отримуючи негативні наслідки для динаміки обороту, а отже, і розвитку економіки? На мій погляд, відповідь на це питання негативна, особливо враховуючи, що відносини між орендодавцем та орендарем не завжди є безконфліктними, і орендар (який сьогодні в Україні, зазвичай, і так є «сильною» стороною у правовідносинах) може використовувати своє переважне право як засіб тиску на власника. Що ж стосується суміжного власника, варто нагадати, що значна кількість ЗСГП належать особам (найчастіше – спадкоємцям первісних власників паїв), які не проживають у даній місцевості. Дуже поширені ситуації, в яких права на ЗСГП взагалі не є визначеними (скажімо, триває процедура оформлення спадщини), коли ділянки належать кільком особам (знов-таки, спадкоємцям первісного власника). За таких умов дотримання переважного права буде дуже обтяжливим для продавців і сильно шкодитиме обороту, підриватиме стійкість правового становища покупця, а отже – і негативно впливатиме на і так занижену ціну ЗСГП.

У будь-якому випадку, очевидною помилкою виглядають правила ч. 3 ст. 11 Проекту, за якими наслідком порушення переважного права купівлі ЗСГП

---

<sup>58</sup> Мирошніченко А.Н. Регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: опыт РФ и законопроектные инициативы в Украине // Вестник Тюменского государственного университета. – 2013. – № 3. Право. – С. 28.

<sup>59</sup> Мирошніченко А.Н. Регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: опыт РФ и законопроектные инициативы в Украине // Вестник Тюменского государственного университета. – 2013. – № 3. Право. – С. 29.

є нікчемність укладеного договору. Нікчемність договору ніяк не захищає суб'єкта переважного права, разом із тим, боляче «б'є» по невинній у порушенні права особі – покупцю. Загалом, пропонуваній режим буде надзвичайно шкідливим для обороту, істотно і абсолютно невиправдано гальмуючи його. До речі, покупець земельної ділянки навіть за умови нікчемності укладеного правочину зможе набути право власності на нього, якщо відповідатиме ознакам добросовісного набувача (ст. 388 Цивільного кодексу України).

Так само, помилкою виглядає і спосіб, в який сформульовано право переважної купівлі відносно земель державної та комунальної власності – запропонувати ціну, рівну ціні, яку запропонував переможець земельних торгів (ч. 1 ст. 11 Проекту). Це, як мінімум, істотно ускладнить проведення земельних торгів (аукціону) і знизить конкуренцію на них, що не дозволить досягнути основної мети їх проведення – отримати максимальну суму<sup>60</sup>. Відзначу, що у даному випадку взагалі незрозуміло, як буде укладений договір з суб'єктом переважного права, зокрема, у який часовий проміжок він повинен погодитися на ціну, запропоновану переможцем торгів.

Загалом, обмеження, які накладає Проект в частині продажу земель приватної власності шляхом встановлення переважного права, з високим ступенем вірогідності змусять учасників ринку скористатися очевидними «дірками» у правовому регулюванні, пропонуваному Проектом – наприклад, укладати удавані договори дарування, ренти, або договори емфітевзису на такий тривалий термін, що економічно наблизитиме укладений договір до відчуження земельної ділянки. Як свідчить досвід застосування аналогічних положень російського законодавства (Федеральний закон РФ «Про обіг земель сільськогосподарського призначення»), така загроза є цілком реальною<sup>61</sup>. Обмеження щодо укладення договорів міни земельних ділянок лише на «рівноцінні» (тобто «розташовані в одному або у суміжних масивах земель сільськогосподарського призначення, нормативна грошова оцінка яких

---

<sup>60</sup> Мирошніченко А.Н. Регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: опыт РФ и законопроектные инициативы в Украине // Вестник Тюменского государственного университета. – 2013. - № 3. Право. – С. 29.

<sup>61</sup> Волков Г.А. Постатейный комментарий к Закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». – М.: Волтерс-Клувер, 2004. – С. 44.

однакова або відрізняється не більше ніж на 10 відсотків» – ст. 1 Проекту) ділянки (ст. 14), яке, напевне, повинно було запобігти укладенню удаваних угод, явно не досягає поставленої мети, оскільки стосується лише одного з численних способів ефективного «уходу в тінь» і обходу вимог щодо дотримання права переважної купівлі.

**Обмеження по колу суб'єктів, що можуть набувати ЗСГП у власність.**

Відповідно до ч. 3 ст. 5 Проекту, покупцями ЗСГП можуть бути громадяни України, територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування, держава в особі державних органів. Крім того, ч. 4 статті допускає набуття у спадщину ЗСГП іноземцями, особами без громадянства, іноземними державами та юридичними особами, при цьому ч. 5 встановлює обов'язок цих осіб протягом року з дати прийняття спадщини відчужити набуті ділянки.

Описане регулювання є кроком назад навіть порівняно з існуючими правилами, які в принципі допускають набуття ЗСГП юридичними особами (ст. 82 ЗКУ). Відповідні положення пропонується із ЗКУ виключити (абз. «г», «г» пп. 1 п. 3 розд. V Проекту).

Подібні обмеження (щоправда, не в такому жорсткому вигляді) є достатньо популярними, особливо у пост-комуністичних країнах (див., наприклад, ст. 3 Федерального закону РФ «Про оборот земель сільськогосподарського призначення»<sup>62</sup>), і пояснюються зазвичай прагненням захистити інтереси вітчизняного виробника і забезпечити у перехідний період відносно рівні умови конкуренції з іноземним капіталом<sup>63</sup>.

Втім, обмеження і заборони забезпечити рівні умови не можуть за визначенням. Крім того, такі обмеження та заборони, попри деклараціям про прагнення «захистити селянина» вдарять в першу чергу саме по ньому,

---

<sup>62</sup> Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 29.06.2012) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // {КонсультантПлюс} [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=131970>

<sup>63</sup> Калинин Н.И., Удачин А.А. Федеральный закон от 24.07.2002 №101-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 07.07.2003 № 113-ФЗ) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»: Постатейный комментарий (издание второе, переработанное и дополненное) // Портал по оценочной деятельности. Международный оценочный консорциум // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.valnet.ru/m7-145.phtml](http://www.valnet.ru/m7-145.phtml)



оскільки обмеження доступу потенційним покупцям на ринок перешкодить власникам землі отримати за неї справедливу ціну<sup>64</sup>.

Очевидно, що в Україні, особливо на фоні сучасної економічної кризи, небагато фізичних осіб, які мають достатній капітал та бажання інвестувати у сільське господарство. Але за середнього розміру земельного паю у 4 га, переважанні серед власників паїв осіб похилого віку або спадкоємців первісних власників паїв, що проживають у міській місцевості і не мають ні можливості, ні бажання вести сільське господарство для створення конкурентного сільського господарства перерозподіл земель повинен відбутися, і чим швидше – тим краще. Усунення від цього процесу потенційних покупців – юридичних осіб, іноземних суб'єктів призведе, окрім гальмування зростання ціни на землю, гальмування самого процесу перерозподілу земель, перешкоджатиме консолідації земель, яка за умов відсутності динамічного їх обороту неможлива в принципі<sup>65</sup>. Це матиме очевидний негативний вплив на ефективність використання сільськогосподарських земель.

Усунення потенційних покупців з ринку також означатиме «відсікання» так необхідних нашій економіці іноземних інвестицій, причому як у вузькому розумінні (грошей, техніки, обладнання тощо), так і в широкому розумінні – як передових технік ведення сільського господарства, методик організації бізнесу, управління виробничими процесами тощо - на жаль, не секрет, що ефективність ведення сільського господарства стримується сьогодні значною мірою падінням його культури, поширенням таких негативних явищ, як крадіжки на виробництві, порушення дисципліни праці тощо.

**Обмеження за площею ЗСГП «в одні руки».** Ч. 1 ст. 15 передбачає, що у приватній власності громадян України можуть перебувати земельні ділянки сільськогосподарського призначення загальною площею до 200 га, крім набуття таких земельних ділянок у спадщину (але у цьому випадку протягом року площу слід скоротити до 200 га – ч. 4 статті). Обмежується і загальна площа земельних ділянок сільськогосподарського призначення, яка може перебувати в

---

<sup>64</sup> Мирошніченко А.Н. Регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: опыт РФ и законопроектные инициативы в Украине // Вестник Тюменского государственного университета. – 2013. - № 3. Право. – С. 26.

<sup>65</sup> Куцевич О.П. Правові питання консолідації земель в Україні. – Дис. ... к.ю.н. ... 12.00.06. – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2014. - С. 87-88.

оренді однієї особи (крім держави та територіальних громад): з урахуванням площі орендованих земельних ділянок особами, пов'язаними з нею відносинами контролю, така площа не може перевищувати 35 відсотків площі сільськогосподарських угідь на території району та області (ч. 4 статті).

Кидається в очі виняткова непослідовність проекту: якщо для публічних земель обмеження відсутні, то для приватних власників вони дуже жорсткі, причому цифру у 200 га неможливо пояснити жодними теоретичними чи практичними викладками. Розрахунки вчених дають інші цифри. Наприклад, за розрахунками вітчизняних економістів, оптимальний розмір господарств зернового та зерново-буряківничого напрямів складає 300-400 га<sup>66</sup>.

Так само, величезною є різниця між нормами щодо власності (200 га) і нормами для оренди (35 % площі області чи району), і це тоді, коли для емфітевзису взагалі ніяких норм не встановлено. Якусь логіку у даному випадку побачити важко, не кажучи вже про очевидну сумнівність відповідності обмежень для приватних власників з точки зору принципу рівності суб'єктів права власності (ч. 4 ст. 13 Конституції України)

Проте найголовніше те, що будь-які обмеження по площі ЗСГП, що можуть перебувати чи то у власності, чи то у користуванні, у сучасних умовах нашої держави виглядають зайвими. Як відзначають російські коментатори аналогічних положень Федерального закону РФ «Про оборот земель сільськогосподарського призначення», «аналіз світового досвіду дозволяє зробити висновок, що обмеження максимальних розмірів земельних ділянок вводяться, головним чином, у країнах, де склався гострий дефіцит земель сільськогосподарських земель при достатньому попиті на них»<sup>67</sup>. Відзначу, що, по-перше, сьогодні в Україні ці умови недотримані, а по-друге, навіть за існування описаних умов встановлення обмежень щодо площі земель не є оптимальним рішенням проблеми, оскільки штучно обмежує існування більш

---

<sup>66</sup> Організація виробництва і аграрного бізнесу в сільськогосподарських підприємствах / За ред. проф. С.П. Азізова. – К.: ІАЕ УААН, 2001. – С. 251-252.

<sup>67</sup> Калинин Н.И., Удачин А.А. Федеральный закон от 24.07.2002 №101-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 07.07.2003 № 113-ФЗ) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»: Постатейный комментарий (издание второе, переработанное и дополненное) // Портал по оценочной деятельности. Международный оценочный консорциум // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.valnet.ru/m7-145.phtml](http://www.valnet.ru/m7-145.phtml)

конкурентоспроможних господарств і, за великим рахунком, стримує зростання продуктивності праці в сільському господарстві<sup>68</sup>.

Прагнення до підтримки існування невеликих господарств є виправданим, оскільки саме невеликі фермерські господарства забезпечують більш рівномірний розподіл доданої вартості, а зрештою – і соціальних благ в сільській місцевості<sup>69</sup>. Втім, підтримка таких господарств має досягатися іншими методами, ніж обмеження по максимальній площі землі у власності або в оренді: пільговим кредитуванням, підтримкою органічного землеробства (яке вимагає вищих трудовитрат), зеленого туризму тощо. При цьому необхідно розуміти, що при доведенні вітчизняного сільського господарства до конкурентоспроможного рівня у сільській місцевості неминуче вивільнятиметься робоча сила, з огляду на що держава повинна забезпечити створення на селі нових робочих місць, відповідний розвиток інфраструктури, який дозволить вищий ступінь мобільності робочої сили.

Відзначу, що загроза надмірної концентрації ЗСПГ, звичайно, існує, як і загроза монополізації будь-яких засобів виробництва. Але боротися з нею слід шляхом застосування (а при потребі – і вдосконалення) законодавства про захист економічної конкуренції. До речі, Проект пропонує певні «технічні» зміни до Закону України «Про захист економічної конкуренції», що, на мій погляд, правильно.

**Заборона на зміну цільового призначення ЗСПГ.** Ст. 17 Проекту передбачає заборону протягом 10 років з дня набуття права на земельну ділянку сільськогосподарського призначення, крім відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності, змінювати цільове призначення таких земель. Така заборона може «намертво» заблокувати розвиток населених пунктів, інфраструктури (доріг, ліній електропередач тощо), і навіть більше – заліснення земель, створення об'єктів природно-

---

<sup>68</sup> Мирошніченко А.Н. Регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: опыт РФ и законопроектные инициативы в Украине // Вестник Тюменского государственного университета. – 2013. - № 3. Право. – С. 27.

<sup>69</sup> Сільськогосподарські землі: продавати чи ні / Матеріали публічної дискусії. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://forumkyiv.org/uk/news/silskogospodarski-zemli-ukrayini-prodavati-chi-ni/> / Опис виступу Л. Козаченка.

заповідного фонду, деякі види рекультивациі земель. Вже через це вона є категорично неприйнятною.

Якщо заборона покликана забезпечити пріоритетність сільськогосподарського використання земель, слід було використовувати для цього та вдосконалювати існуючі правові механізми (насамперед, економічні – відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва). Водночас, відзначу, що сам по собі принцип «пріоритетності сільськогосподарського використання земель» у сучасних умовах є сумнівним з точки зору його виправданості.

Надмірна сільськогосподарська освоєність території України, у т.ч. її розораність, на сьогодні є загальноновизнаною<sup>70</sup>, з огляду на що актуальним є не завдання збереження сільськогосподарського використання території на існуючому рівні, а завдання переведення сільськогосподарських угідь (особливо ріллі) у більш екологічно сталі угіддя, насамперед, ліси (див., зокрема, розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 року № 1024-р «Про схвалення Концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням»).

**Правила, спрямовані на забезпечення стабільності земельно-орендних відносин.** Сама по собі мета забезпечення стабільності земельно-орендних відносин не викликає застережень. Втім, засоби для досягнення цієї мети повинні бути адекватними. Замість цього у положеннях Проекту спостерігається явний «перекос» в пропонованому регулюванні на користь орендарів.

Наприклад, Проектом пропонується закріпити правила про відшкодування орендарю вартості сільськогосподарських культур незалежно від причин дострокового розірвання договору з ініціативи власника (ч. 2 ст. 8). Іншим прикладом є пропоноване правило про те, що після закінчення договору оренди землі орендар має право безперешкодно зібрати врожай (пропоновані зміни до ст.19 Закону України «Про оренду землі»). Остання пропозиція у разі її сприйняття законодавцем спотворить природу орендних відносин, адже після закінчення договору оренди землі власник, фактично, буде позбавлений можливості використовувати земельну ділянку, на противагу, колишній

---

<sup>70</sup> Горбулін В.П., Греков Л.Д., Юрченко А.Д. Земельні відносини, земельні ресурси і продовольча безпека: аналітичні матеріали. – К.: Інститут проблем національної безпеки при РН БОУ, 2005. – С. 4.

орендар отримує від земельної ділянки всі вигоди, не сплачуючи орендної плати.

Звертає увагу на себе і положення, яким пропонується встановити правові наслідки для власника земельної ділянки, який насмілиться знищити чи пошкодити «урожай орендаря» на своїй земельній ділянці після закінчення договору оренди (!), або ж «вчинить будь-які дії, що перешкоджатимуть досягання/дозріванню вказаного урожаю». У цих ситуаціях на власника пропонується покласти обов'язок «компенсувати орендарю прямі збитки та упущену вигоду у п'ятикратному розмірі». Така пропозиція явно виходить за межі розумності і справедливості.

Адекватним шляхом підвищення стабільності земельно-орендних відносин, на наш погляд, повинно бути істотне спрощення їх регулювання, що призведе до зменшення юридичних ризиків, а отже – і до підвищення стабільності правового становища сторін. Зокрема, видається, що переважна більшість «спеціальних» правил, закріплених у Законі України «Про оренду землі» і ст. 93 ЗКУ, які відрізняють оренду землі від майнового найму, є невиправданими.

#### **Єдність юридичної долі земельної ділянки та її невід'ємних поліпшень.**

Проект передбачає в цілому слушні правила, які спрямовані на забезпечення єдності юридичної долі земельних ділянок та їх поліпшень. Так, ч.ч. 1 та 3 ст. 10 передбачають, що в окремих випадках продажу земельних ділянок з багаторічними насадженнями, які не належать власнику ділянки, такий продаж здійснюється за умови попереднього відшкодування власнику насаджень їх вартості. Втім, на мій погляд, слід не закріплювати розрізнені казуальні правила такого роду, а забезпечити комплексний перегляд земельного законодавства з тим, щоб невід'ємні поліпшення земельних ділянок (включаючи багаторічні насадження) визнавалися їх невід'ємною частиною, а питання про окремий оборот цих об'єктів навіть не поставало.

Також слід звернути увагу на те, що окремі положення Проекту взагалі знаходяться в суперечності з принципом єдності юридичної долі земельної ділянки та її невід'ємних поліпшень. Йдеться, зокрема, про ст. 9, яка передбачає продаж земельних ділянок без переходу права власності на меліоративні системи, розташовані на них, а також про ч. 2 ст. 10, яка передбачає, що «при переході права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, які були передані в оренду для

закладення нових багаторічних насаджень, право власності на такі насадження зберігається за їх власниками».

**Консолідація.** Проект не запроваджує жодних правил, спрямованих на консолідацію земель, лише відсилає до закону, яким має бути врегульовано проведення консолідації (ст. 12). Вище вже вказувалося, що без динамічного ринку ЗСГП консолідація є неможливою. Більш того, сьогодні немає ні умов, ні потреби для запровадження якихось спеціальних правил про консолідацію земель західноєвропейського зразка, про який зазвичай ведеться мова у спеціальній літературі. Передумовою для виникнення потреби у такій консолідації (а отже, і у спеціальних правилах щодо консолідації) є об'єднання в руках одного власника як мінімум кількох черезсмужних ділянок, чого в Україні зараз немає, а за умови існування мораторію на відчуження ЗСГП – і не буде у якій-небудь наближеній перспективі<sup>71</sup>.

**Запобігання спекуляції ЗСГП шляхом встановлення підвищених ставок мита при «швидкому» відчуженні земельних ділянок.** Проектом пропонується реалізувати ідею, яка переходить з одного проекту закону (про ринок земель, про обіг земель сільськогосподарського призначення) до іншого – щодо боротьби зі спекуляцією ЗСГП податковими засобами, зокрема, шляхом встановлення підвищених ставок державного мита для випадків відчуження ЗСГП невдовзі після придбання. Пп. 2 п. 3 розд. V Проекту передбачає (шляхом внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито») встановлення ставок мита від 10 до 100 відсотків нормативної грошової оцінки земель в залежності від строку, що минув від моменту набуття земельної ділянки у власність до моменту її відчуження (від 10 до 1 років відповідно).

Подібні зміни, як видається, і справді спроможні істотно загальмувати оборот ЗСГП. Проте чи слід таку ситуацію оцінити позитивно? На мій погляд, ні. Пропоноване регулювання, що гальмує оборот ЗСГП, є винятково шкідливим, оскільки, по-перше, блокує формування раціональних за розмірами масивів ЗСГП, що використовувалися б на праві власності, відтак – блокує залучення інвестицій у докорінне поліпшення земель, блокує зростання продуктивності праці в сільському господарстві. Встановлені правила істотно перешкоджатимуть кредитуванню сільського господарства під заставу

---

<sup>71</sup> Куцевич О.П. Правові питання консолідації земель в Україні. – Дис. ... к.ю.н. ... 12.00.06. – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2014. - С. 13 та ін.

земельних ділянок, у тому числі кредитуванню їх придбання. Зрештою, у випадку, наприклад, із спадкоємцем, який отримав сільськогосподарську земельну ділянку у спадщину, але не може і не бажає самостійно її обробляти, оскільки, скажімо, живе і працює у місті, встановлені правила будуть явно несправедливими.

**Мінімальні розміри земельних ділянок сільськогосподарського призначення.** Ст. 16 Проекту поширює правила про мінімальні розміри земельних ділянок для ведення фермерського господарства, встановлені наразі Кабінетом Міністрів України на підставі ч. 2 ст. 23 Закону України «Про фермерське господарство» (постанова від 10.12.2003 року № 1908), на всі ЗСПП (які підпадають у сферу дії майбутнього закону).

Навряд чи можна сперечатися із тим, що дрібний розмір земельних ділянок може істотно перешкоджати їх використанню у сільському господарстві, а іноді – навіть унеможливити таке використання. Малоземелля і дрібноземелля – загальновизнані недоліки у землекористуванні, яким слід запобігати і з якими слід боротися<sup>72</sup>. Втім, мінімальний розмір земельної ділянки, яка придатна для використання у сільському господарстві, залежить від багатьох факторів, а не лише від адміністративної належності земельної ділянки до певної області (це єдиний фактор, який враховується наразі у згаданій постанові уряду). Більш того, видається, що встановити які-небудь обґрунтовані і при цьому універсальні мінімальні розміри земельних ділянок взагалі неможливо – питання про подільність чи неподільність земельної ділянки повинно вирішуватися окремо у кожній ситуації. Тому закон може і повинен встановлювати певні оціночні критерії неподільності земельних ділянок<sup>73</sup>. Механічне встановлення універсальних норм площі – хибний і вкрай неефективний шлях, що вже засвідчив досвід застосування норм неподільності фермерських господарств.

### **Висновки:**

---

<sup>72</sup> Див., наприклад, Щурик М.В. Екологічні засади розвитку земельних господарств населення: макрорегіональний аспект // Економіка АПК. – 2010. - № 22. – С. 5-10.

<sup>73</sup> Куцевич О.П. Правові питання консолідації земель в Україні. – Дис. ... к. ю. н. ... 12.00.06. – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2014. - С. 97.

Незважаючи на численність ідей щодо встановлення спеціального регулювання відносин з обороту ЗСГП, всі вони виявляються або явно шкідливими, або, як мінімум, сумнівними. З огляду на це, потреби у прийнятті спеціального закону про обіг земель сільськогосподарського призначення взагалі не вбачається. Більш того, мають бути зняті і ті невиправдані обмеження обороту ЗСГП, що передбачені вже чинним законодавством. Специфіка ЗСГП повинна знайти відображення у правовому регулюванні їх використання, охорони, та відтворення, але не обороту, який повинен здійснюватися за правилами, встановленими для обороту нерухомого майна загалом.

Сказане не означає відсутності потреби у зміні правового регулювання відносин щодо обороту ЗСГП. Такі зміни повинні включати якомога швидше і безумовне зняття мораторію на відчуження ЗСГП (п. 15 розд. X ЗКУ), скасування обмежень щодо суб'єктів права власності на ЗСГП (ст.ст. 22, 81, 82 ЗКУ), спрощення правил про оренду землі шляхом відмови від більшої частини спеціального регулювання (ст. 93 ЗКУ, Закон України «Про оренду землі»), відмова від стягнення державного мита при відчуженні нерухомості, послідовне запровадження у законодавство України режиму, за якого невід'ємні поліпшення земельної ділянки (у т.ч. багаторічні насадження та меліоративні системи) повинні розглядатися як невід'ємна частина ділянки.

### Список використаної літератури :

1. Волков Г.А. Постатейный комментарий к Закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». – М.: Волтерс-Клувер, 2004. – 112 с.
2. Горбулін В.П., Греков Л.Д., Юрченко А.Д. Земельні відносини, земельні ресурси і продовольча безпека: аналітичні матеріали. – К.: Інститут проблем національної безпеки при РН БОУ , 2005. – 48 с.
3. Калинин Н.И., Удачин А.А. Федеральный закон от 24.07.2002 №101-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 07.07.2003 № 113-ФЗ) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»: Постатейный комментарий (издание второе, переработанное и дополненное) // Портал по оценочной деятельности. Международный оценочный консорциум // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.valnet.ru/m7-145.phtml](http://www.valnet.ru/m7-145.phtml)



4. Куцевич О.П. Правові питання консолідації земель в Україні. – Дис. ... к.ю.н. ... 12.00.06. – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2014. – 187 с.
5. Мирошниченко А.Н. Регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: опыт РФ и законопроектные инициативы в Украине // Вестник Тюменского государственного университета. – 2013. - № 3. Право. – С. 24-33.
6. Мірошниченко А.М. Європейський суд з прав людини як важіль для зміни вітчизняного земельного законодавства // Право та управління. – 2012. - № 2. – С. 509-517.
7. Мірошниченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України, 5 видання, змінене і доповнене. – К.: Алерта, 2013. – 544 с.
8. Організація виробництва і аграрного бізнесу в сільськогосподарських підприємствах / За ред. проф. С.П. Азізова. – К.: ІАЕ УААН, 2001. – С. 251-252.
9. Проект Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» // Поточний архів Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. Грудень 2015 року
10. Проект Закону України «Про ринок земель» (реєстраційний № 9001-д) // Голос України. - 25.01.2012. - № 14 (6264) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=41981](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41981)
11. Сільськогосподарські землі: продавати чи ні / Матеріали публічної дискусії. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://forumkyiv.org/uk/news/silskogospodarski-zemli-ukrayini-prodavati-chi-ni/>
12. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 29.06.2012) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // {КонсультантПлюс} [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=131970>.
13. Шевченко В. Свобода вибору контрагента за договором у земельному праві України // Юридичний вісник. – 2014. - № 2. – С. 228-233.
14. Щурик М.В. Екологічні засади розвитку земельних господарств населення: макрорегіональний аспект // Економіка АПК. – 2010. - № 22. – С. 5-10.

*Існуючі сьогодні та закріплені в проекті закону про обіг земель сільськогосподарського призначення спеціальні правила щодо обороту таких*

земель (мораторій, у т.ч. у пом'якшеному вигляді, переважне право купівлі, обмеження за площею земель у власності та користуванні, обмеження по колу суб'єктів права власності на землю, підвищене мито на відчуження земель та ін.) є або явно шкідливими, або, як мінімум, сумнівними. Наразі оборот сільськогосподарських земель повинен бути максимально динамічним і здійснюватися за правилами, встановленими для обороту нерухомого майна загалом.

**Ключові слова:** мораторій на відчуження земель, обіг земель сільськогосподарського призначення, переважне право купівлі.

*Существующие сегодня и предусмотренные в проекте закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения специальные правила оборота таких земель (мораторий, в т.ч. в смягченном виде, преимущественное право покупки, ограничения по площади земель в собственности и пользовании, ограничения по кругу субъектов права собственности на землю, повышенная пошлина на отчуждение земель и др.) являются или явно вредными, или, как минимум, сомнительными. Сегодня в Украине оборот сельскохозяйственных земель должен быть максимально динамичным и осуществляться по правилам, установленным для оборота недвижимого имущества в целом.*

**Ключевые слова:** мораторий на отчуждение земель, оборот земель сельскохозяйственного назначения, преимущественное право покупки.

*Existing special rules and rules included in draft law on agricultural lands turnover (moratorium on lands alienation, including its “soft” version, preemption rights, limitations of the area available for ownership and tenure of one person, limitations as to the persons who can own land, increased taxation in case of land alienation etc) are manifestly harmful or at least dubious. Today the turnover of agricultural lands in Ukraine should be very dynamic, and it should be governed by the general rules applicable to immovable property.*

**Key words:** moratorium on land alienation, agricultural lands turnover, preemption rights.