

УДК 349.41

П. Ф. КУЛИНИЧ

Павло Федотович Кулинич, доктор юридичних наук, завідувач відділу Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

ПРИНЦИП ПЛЮРАЛІЗМУ ФОРМ ГОСПОДАРЮВАННЯ У ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ТОВАРНОГО СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

Зародження в земельному праві України принципу плюралізму форм господарювання на селі як важливого принципу правового регулювання відносин товарного сільськогосподарського землекористування пов'язане зі зломом на початку 90-х рр. ХХ ст. монополії радянської системи колгоспно-радгоспного виробництва та наданням можливості створення альтернативних приватних форм сільськогосподарського господарювання, насамперед фермерських господарств. Формування зазначеного принципу ознаменувало відмову від монопольного становища державних (радгоспи) та одержавлених (колгоспи) сільськогосподарських формувань та намір створення сприятливих умов для реалізації приватної ініціативи у аграрному виробництві. Тому на першому етапі земельного реформування принцип плюралізму форм господарювання на селі розглядався як правова ідея, згідно з якою правом на ведення сільськогосподарського виробництва з використанням земельних ділянок сільськогосподарського призначення наділяються будь-які сільськогосподарські юридичні особи, навіть іноземні, конкуренція між якими сприятиме оздоровленню аграрного сектора країни.

Однак принцип плюралізму форм господарювання на селі не є незмінним. Він розвивається під впливом розвитку аграрного виробництва та динаміки аграрних відносин, відображаючи глибинні зміни в структурі аграрної економіки країни і соціальному розвитку села та визначаючи стратегію розвитку законодавства про сільськогосподарське землекористування.

Так, поглиблення в середині 90-х рр. ХХ земельної реформи в Україні на основі приватизації сільськогосподарського земельного фонду зумовило необхідність доповнення принципу плюралізму форм господарювання на селі принципом плюралізму форм права власності на землю. Відповідно до останнього товарне сільськогосподарське виробництво має базуватися не лише на праві державної власності на землю та похідних від нього правах постійного землекористування чи оренди землі, а й на праві приватної власності на сільськогосподарські земельні ділянки.

Водночас уже на початковому етапі реалізації у правовому регулюванні відносин товарного сільськогосподарського землекористування вимог принципу плюралізму форм власності на землю виникла проблема конкуренції вітчизняних та іноземних сільськогосподарських товаровиробників на землях України. Зокрема, стало зрозумілим, що іноземці, рівень доходів яких є значно вищим за рівень доходів вітчизняних суб'єктів аграрного господарювання в силу об'єктивних і суб'єктивних причин, мають значно вищі стартові фінансові умови для ведення аграрного бізнесу. З метою усунення зазначеної переваги іноземців земельним законодавством України встановлена заборона на набуття ними у власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Таким чином, іноземні громадяни, особи без громадянства та іноземні юридичні особи не можуть конкурувати з громадянами та юридичними особами нашої держави у набутті сільськогосподарських угідь у власність. На наш погляд, така заборона звужує сферу дії принципу плюралізму форм господарювання на землю. Але вона є обґрунтованою і може бути скасована лише у майбутньому, коли середній рівень доходів громадян України досягне середньоєвропейського рівня доходів.

Слід зазначити, що в Україні накопичено значний досвід дії принципу плюралізму форм господарювання на землі, який дає можливість оцінити ефективність законодавчого регулювання відносин сільськогосподарського землекористування, побудованого на засадах цього принципу. Так, протягом досить тривалого періоду (90-ті рр. ХХ ст. – початок ХХІ ст.) принцип плюралізму форм господарювання на селі розглядався у науці земельного права як незмінний принцип правового регулювання відносин сільськогосподарсь-

кого землекористування в умовах формування ринкової економіки. Проте в середині першої декади ХХІ ст. в аграрній економіці України відбулися зміни, зумовлені зростанням попиту на продукти харчування у багатьох країнах світу та істотним загостренням глобальної продовольчої проблеми. Відповідно, дохідність аграрного виробництва в Україні суттєво зросла, що загострило конкуренцію між різними формами сільськогосподарського господарювання за доступ до сільськогосподарських угідь. У таких соціально-економічних умовах дія принципу плюралізму форм господарювання на землі на практиці обумовила виникнення такої ситуації, коли крупні сільськогосподарські формування, насамперед агрохолдинги, виявилися більш конкурентоспроможними, порівняно з переважно більшістю фермерських господарств та почали витісняти останніх.

Проте більш висока конкурентоспроможність крупних сільськогосподарських формувань базується не лише на передовому менеджменті та організації виробництва, а значною мірою на ігноруванні, невиконанні положень чинного земельного законодавства про обов'язкову охорону угідь, використовуваних для вирощування сільськогосподарських культур. Адже виробнича діяльність агрохолдингів та інших великих сільськогосподарських формувань базується на монокультурі – вирощуванні одного виду рослин, який має високий попит на міжнародних ринках, однак виснажує ґрунти та знижує якісні характеристики сільськогосподарських угідь. Крім того, підприємницька діяльність таких сільськогосподарських товаровиробників є моногалузевою: вони займаються, як правило, лише рослинництвом і не приділяють уваги тваринництву. Відповідно, вони не виробляють і не вносять органічні добрива та не тільки не компенсують вилучені з урожаю поживні речовини ґрунтів, а й фактично базують виробничу діяльність на експлуатації потенційної родючості ґрунтів, провокуючи деградаційні процеси.

За таких умов наука земельного права має запропонувати шляхи вдосконалення правового забезпечення товарного сільськогосподарського землекористування на засадах уточнення змісту принципу плюралізму форм господарювання на селі. На наш погляд, одним із напрямів зростання ролі та значення малих і середніх виробників сільськогосподарської продукції, передусім фермерських господарств, у розвитку аграрної сфери країни має стати підвищення ефективності організаційно-правового механізму охорони і використання сільськогосподарських земель всіма суб'єктами господарювання, особливо агрохолдингами. Зокрема, має бути підвищена адміністративна, кримінальна, а особливо – майнова відповідальність за безгосподарне використання сільськогосподарських земель, внаслідок чого знижується їх якісний стан, насамперед контрольовані показники родючості ґрунтів. Забезпечення доказовості вини сільськогосподарських товаровиробників та невідворотності їх відповідальності за безгосподарне використання земель має стати чинником, який змусить їх вести не моногалузеве рослинницьке виробництво, а займатися також тваринництвом і утилізувати органічні його відходи як органічні добрива для поліпшення родючості ґрунтів. За таких умов сільськогосподарські товаровиробники змушені будуть відмовитися від практики безпрецедентного збільшення площі використовуваних ними сільськогосподарських угідь та займатися також тваринництвом у пропорції, що забезпечуватиме збереження й відновлення родючості ґрунтів шляхом внесення органічних добрив. Таким чином, суб'єкти сільськогосподарського землекористування мають бути поставлені у рамки таких агроекологічних правових вимог, які б диктували необхідність вирощування сільськогосподарських культур з повним дотриманням ґрунтоохоронних імперативів. На наш погляд, застосування організаційно-правового механізму охорони і використання сільськогосподарських земель як засобу регулювання виробничої діяльності сільськогосподарських товаровиробників може бути використане як потужний фактор оптимізації площ використовуваних ними земель.

Крім того, зростаюча дохідність аграрного виробництва підвищила інтерес зарубіжного агробізнесу до використання сільськогосподарських угідь України. Іноземці, не маючи права набувати сільськогосподарські землі у власність та не знаходячи вільних масивів угідь, взяли курс на придбання корпоративних прав вітчизняних юридичних осіб, які мали в оренді значні площі сільськогосподарських земель. Інтервенція іноземців в аграрний сектор економіки України серйозно занепокоїла вітчизняний аграрний бізнес та політичні кола країни. Як наслідок, в Україні у зв'язку з підготовкою до зняття мораторію на продаж сільськогосподарських угідь стало серйозно обговорюватися питання про обмеження кола суб'єктів права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення. Так, у проекті Закону України «Про ринок земель», який готувався до прийняття Верховною Радою України у другому читанні, та проекті Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення», розробленого Держземагентством України на заміну попереднього законопроекту, юридичні особи виключені із числа осіб, які можуть набувати сільськогосподарські землі у приватну власність. Такими суб'єктами права приватної власності на сільськогосподарські угіддя у законопроектах пропонується визнати виключно громадян України.

На наш погляд, для з'ясування питання про доцільний суб'єктний склад інституту права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення необхідно дослідити особливості правового статусу юридичних осіб як суб'єктів цього права. Важлива особливість суб'єктного складу виробників сільськогосподарської продукції, які є суб'єктами прав на сільськогосподарські земельні ділянки, проявляється в поділлі їх на дві групи: спеціалізовані сільськогосподарські і загальні (неспеціалізовані, для здійснення сільськогосподарської діяльності). До спеціалізованих сільськогосподарських товаровиробників слід віднести фермерські господарства та сільськогосподарські кооперативи. Їх сільськогосподарська спеціалізація обумовлена правовим статусом, який чітко визначений законом. Так, згідно з п. 1 ст. 1 Закону України «Про фермерське господарство» фермерське господарство є формою підприємницької діяльності громадян із створенням юри-

дичної особи, які виявили бажання виробляти товарну сільськогосподарську продукцію, займатися її переробкою та реалізацією з метою отримання прибутку на земельних ділянках, наданих їм для ведення фермерського господарства, відповідно до закону. А згідно зі ст. 1 Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію»¹, сільськогосподарський кооператив являє собою юридичну особу, утворену фізичними та/або юридичними особами, що є сільськогосподарськими товаровиробниками, для спільної виробничої діяльності у сільському господарстві та обслуговування переважно членів кооперативу. Таким чином, основним видом діяльності фермерських господарств та сільськогосподарських кооперативів (як виробничих, так і обслуговуючих) є здійснення діяльності у сфері виробництва сільськогосподарської продукції та її переробки й реалізації. Крім того, до спеціалізованих сільськогосподарських товаровиробників можна віднести і колективні сільськогосподарські підприємства, які створювалися і діяли в 90-х роках ХХ ст. відповідно до Закону України «Про колективне сільськогосподарське підприємство»².

Неспеціалізованими виробниками сільськогосподарської продукції слід визнати інші крім фермерських господарств і сільськогосподарських кооперативів) юридичні особи, які отримали у власність чи користування земельні ділянки з цільовим призначенням для ведення товарного сільськогосподарського виробництва і використовують їх за цільовим призначенням. Особливістю їх правового статусу є те, що вони створюються відповідно до законодавства про неспеціалізовані (загальні) юридичні особи, які можуть вести діяльність у будь-яких сферах економіки та суспільного життя в цілому. До таких юридичних осіб слід віднести товариства і установи (ст. 83 ЦК України) та підприємства (ст. 62 Господарського кодексу України), а також кооперативи (несільськогосподарські), що створюються відповідно до Закону України «Про кооперацію»³.

Земельний кодекс України передбачає можливість участі в правовідносинах сільськогосподарського землекористування лише сільськогосподарських юридичних осіб. Проте за українським законодавством будь-яка юридична особа може стати учасником правовідносин сільськогосподарського землекористування, оскільки така особа може набути у власність чи користування сільськогосподарську земельну ділянку. Як зазначається в літературі, суб'єкт права – це особа, що не є учасником правовідносин, але за наявності певних умов може ним стати. Саме тому вважається, що поняття «суб'єкт права» є загальним і первинним, а поняття «суб'єкт правовідносин» – конкретним і вторинним. Трансформація суб'єкта права в учасника правовідносин пов'язана з процесом перетворення можливого в дійсне, перетворенням наявності об'єктивного права в реальну поведінку⁴. Підставою для переходу неспеціалізованої юридичної особи із статусу суб'єкта права на сільськогосподарську земельну ділянку в статус суб'єкта правовідносин сільськогосподарського землекористування є внесення до розділу «Предмет діяльності» статуту юридичної особи такого виду діяльності, як ведення сільськогосподарського виробництва, та наступного отримання у власність чи користування сільськогосподарської земельної ділянки.

На жаль, передбачений чинним законодавством України порядок набуття будь-якою юридичною особою статусу суб'єкта права сільськогосподарського землекористування, а після отримання земельної ділянки у власність чи користування і статусу суб'єкта правовідносин сільськогосподарського землекористування, є досить спрощеним. Саме це використовують засновники юридичних осіб при розробці та затвердженні установчих документів. Ці документи складаються таким чином, що дозволяють будь-якій юридичній особі (крім банків тощо) займатися будь-яким видом діяльності, включаючи й ведення сільського господарства. Справа в тому, що при формуванні переліку видів діяльності, якими може займатися юридична особа, до нього включають всі види діяльності, які, очевидно, може пригадати розробник таких документів. А завершується такий перелік фразою «та інші види діяльності, не заборонені чинним законодавством України».

На наш погляд, такий підхід до формування суб'єктного складу в сфері сільськогосподарського землекористування дає змогу отримати у користування сільськогосподарські землі будь-якій юридичній особі.

У зв'язку з цим виникає питання: чи можна вважати сільськогосподарським підприємством юридичну особу, яка здійснює діяльність у сфері промисловості, транспорту, енергетики тощо, але статутом якої передбачена можливість ведення і сільського господарства? На наш погляд, ні. Але вітчизняна правозастосовна практика фактично дає позитивну відповідь на поставлене питання, дозволяючи практично всім юридичним особам використовувати сільськогосподарські землі для ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

На жаль, у чинному законодавстві країни термін «сільськогосподарський товаровиробник» використовується лише для визначення кола фізичних та юридичних осіб, які мають право на отримання державної фінансової підтримки. Однак цей термін не використовується для позначення суб'єктів, які мають право на отримання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва. У кращому разі він використовується для позначення тих, хто такі землі отримав.

На наш погляд, до сільськогосподарських слід відносити лише таких юридичних осіб, які в силу закону можуть і мають право займатися лише виробництвом сільськогосподарської продукції, а також переробкою й реалізацією сільськогосподарської продукції, вирощеної такою особою. З метою уточнення та уніфікації правового статусу сільськогосподарських юридичних осіб уявляється доцільним розробити та прийняти Закон України «Про сільськогосподарське підприємство та товариство», який би дав змогу провести чітку правову лінію між власне сільськогосподарськими підприємствами та багатогалузевими юридичними особами, одним із видів діяльності яких є зайняття сільським господарством. У запропонованому Законі має бути закріплене правило про те, що тільки створені відповідно до нього сільськогосподарські підприємства і товариства, як і створені відповідно до інших законів фермерські господарства та сільськогосподарські коо-

перативи, можуть виступати суб'єктами права власності на землі сільськогосподарського призначення та набувати їх у власність, оренду, на праві емфітевзису для цілей ведення товарного сільськогосподарського виробництва. Інші, неспеціалізовані, юридичні особи такого права не повинні мати.

Як уявляється, надання спеціалізованим сільськогосподарським юридичним особам, а також громадянам України, які мають намір створити фермерське господарство, виключного права придбання у власність та користування земель сільськогосподарського призначення стане перепорою для залучення іноземного капіталу з метою концентрації сільськогосподарських угідь великими сільськогосподарськими структурами, а також допоможе певною мірою уніфікувати вимоги до сільськогосподарських товаровиробників як суб'єктів права сільськогосподарського землекористування та підвищить конкурентоспроможність фермерських господарств, інших дрібних і середніх аграрних утворень при формуванні їх землеволодінь.

Досліджуючи питання землекористування сільськогосподарських товаровиробників, В. Ю. Уркевич висловив пропозицію щодо доцільності закріплення у законодавстві положення про те, що засновники сільськогосподарського підприємства виробничого профілю при його створенні мають бути зобов'язані підтверджувати наявність відповідних земельних ділянок, що передаються останньому для ведення господарської діяльності⁵. На наш погляд, така пропозиція є спірною. По-перше, законодавство України дозволяє створювати сільськогосподарські підприємства неземлеробського характеру, наприклад, тваринницькі підприємства, які працюють з використанням не власних, а придбаних у інших сільськогосподарських підприємств кормів, фуражу тощо. Тому такі підприємства можуть функціонувати й за умови відсутності у них земель сільськогосподарського призначення. А, по-друге, реалізація даної пропозиції у законодавстві може, на наш погляд, породити на практиці таку ж земельно-правову проблему, яка виникає у фермерських господарствах. Фермерське господарство є єдиною юридичною особою, обов'язковою умовою створення якого є отримання громадянином-засновником земельної ділянки з цільовим призначенням «для товарного сільськогосподарського виробництва» у власність чи користування. Після створення (державної реєстрації) фермерського господарства громадянин-засновник господарства не втрачає своїх прав на неї, однак така ділянка використовується не громадянином, а фермерським господарством.

Безперечно, якщо громадянин України набув право на земельну ділянку з цільовим призначенням «для ведення товарного сільськогосподарського виробництва», то він зобов'язаний законом створити фермерське господарство і використовувати таку земельну ділянку для потреб ведення фермерського господарства. Водночас такий громадянин повинен також мати право зареєструвати сільськогосподарське приватне підприємство або товариство та передати земельну ділянку до статутного капіталу створеної ним сільськогосподарської юридичної особи.

Однак законодавством не врегульовано питання про те, протягом якого терміну після набуття права власності на земельну ділянку з цільовим призначенням для ведення товарного сільськогосподарського виробництва громадянин зобов'язаний зареєструвати фермерське господарство чи сільськогосподарське підприємство (товариство). На нашу думку, цей недолік законодавства можна усунути саме шляхом прийняття Закону України «Про сільськогосподарське підприємство та товариство». У ньому доцільно закріпити правило про те, що громадянин, який отримав право власності чи право користування на земельну ділянку для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, зобов'язаний зареєструвати відповідну сільськогосподарську юридичну особу протягом шести місяців з моменту виникнення такого права. Якщо громадянин протягом зазначеного строку не вчинить дій щодо реєстрації сільськогосподарської юридичної особи, відповідна рада чи районна державна адміністрація повинні мати право ініціювати визнання недійсним рішення чи правочину, на підставі якого громадянин набув право власності на земельну ділянку зазначеного цільового призначення.

Підсумовуючи, маємо зазначити, що, по-перше, в сучасних умовах сільськогосподарського господарювання юридичні особи є основною формою аграрного господарювання і повинні мати (зберегти) статус суб'єкта права приватної власності на землі для ведення товарного сільськогосподарського виробництва. По-друге, зміст принципу плюралізму форм господарювання на селі доцільно уточнити таким чином: право на ведення товарного сільськогосподарського виробництва з використанням земельних ділянок сільськогосподарського призначення наділяються громадяни України, які є суб'єктами підприємницької діяльності, приватні, державні й комунальні спеціалізовані сільськогосподарські юридичні особи, крім іноземних, які, конкуруючи один з одним у межах чинного правового поля, ведуть ефективне аграрне виробництво за умови дотримання вимог збереження та планомірного підвищення родючості використовуваних ними сільськогосподарських угідь. По-третє, громадянин України – власник сільськогосподарської земельної ділянки має бути наділений правом створення як фермерського господарства, так і іншої сільськогосподарської юридичної особи.

¹ Офіційний вісник України. – 1997. – № 33. – Ст. 1.

² Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 20. – Ст. 272.

³ Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 5. – Ст. 35.

⁴ Хаустова М. Суб'єкт права як елемент правової системи суспільства // Вісник Академії правових наук України. – 2009. – № 3 (58). – С. 29–38. – С. 35.

⁵ Уркевич В. Ю. Аграрні правовідносини в Україні. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Х., 2007. – 39 с. – С. 21.

Резюме

Кулинич П. Ф. Принцип плюралізму форм господарювання у правовому забезпеченні товарного сільськогосподарського землекористування в Україні.

Досліджуються юридична природа та розвиток плюралізму форм господарювання як принципу правового забезпечення товарного сільськогосподарського землекористування в Україні. Обґрунтовується доцільність визнання спеціалізованих сільськогосподарських юридичних осіб основною формою господарювання на селі та збереження за ними статусу суб'єкта права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення.

Ключові слова: сільськогосподарські землі, форми господарювання, плюралізм, юридичні особи, право.

Резюме

Кулинич П. Ф. Принцип плюрализма форм хозяйствования в правовом обеспечении товарного сельскохозяйственного землепользования в Украине.

Исследуются юридическая природа и развитие плюрализма форм хозяйствования как принципа правового обеспечения товарного сельскохозяйственного землепользования в Украине. Обосновывается целесообразность признания специализированных сельскохозяйственных юридических лиц основной формой хозяйствования на селе и сохранения за ними статуса субъекта права частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения.

Ключевые слова: сельскохозяйственные земли, формы хозяйствования, плюрализм, право.

Summary

Kulinich P. Principle of pluralism of types of farming in legal promotion of commercial agricultural land use in Ukraine.

Both legal nature and development of pluralism of types of commercial farming as a principle of legal promotion of agricultural land use in Ukraine are investigated. The necessity of recognition of specialized agricultural legal entities as a main type of commercial farming as well as preservation for them the status of subjects of private ownership rights to agricultural land are grounded.

Key words: agricultural land, types of farming, pluralism, law.

Отримано 7.06.2013

УДК 349.41

Д. В. БУСУЙОК

Діана Вікторівна Бусуйок, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ПОНЯТТЯ СТАНДАРТИЗАЦІЇ ТА СТАНДАРТІВ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ТА ВІДТВОРЕННЯ РОДЮЧОСТІ ҐРУНТІВ ВІДПОВІДНО ДО ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ

Правове регулювання стандартизації в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів знаходиться на етапі становлення. Це вимагає визначення загальнотеоретичних положень – поняття стандартизації та стандартів у цій сфері правового регулювання суспільних відносин. Представники науки теорії держави та права, цивільного права, екологічного й земельного права вивчали у своїх роботах поняття стандартизації та стандартів. Визначені ними положення мають бути використанні під час дослідження теоретико-правових положень стандартизації в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів.

У юридичній літературі радянської доби активно досліджували питання стандартизації в межах загальної теорії права та правового регулювання якості продукції. Вчені у своїх роботах обґрунтовували існування поряд з юридичними нормами техніко-юридичних норм, які регулюють суспільні відносини щодо використання предметів праці та природи¹.

Під стандартизацією вони розуміли правотворчу та правозастосовну діяльність. Якщо правотворча діяльність передбачала встановлення правил (норм), то правозастосовна – застосування правил (норм)².

Стандартизацію розглядали як частину системи державного управління народним господарством та як сферу правового регулювання. Під стандартизацією як частиною системи державного управління народним господарством розуміли планомірну діяльність держави в особі її компетентних органів зі встановлення та застосування обов'язкових до виконання норм (правил) з метою впорядкування роботи із розв'язання відповідних завдань. Під сферою правового регулювання розуміли суспільні відносини у сфері стандартизації³.

Дослідники того часу вважали за можливе розглядати діяльність зі стандартизації у широкому значенні. Під стандартизацією у широкому значенні розуміли встановлення не лише стандартів, а й інших обов'язкових правил, зокрема технічних умов⁴.