

Д.В. Січка
здобувач,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Науковий керівник: **А.М. Мірошниченко**
доктор юридичних наук, доцент,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

До питання обґрунтованості існування деяких обмежень обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення та прав на них

Досліджується питання обґрунтованості й доцільності існування в земельному законодавстві деяких положень, що обмежують обіг земель сільськогосподарського призначення та прав на них. Робиться висновок про необхідність перегляду застарілих, недоцільних та дублюючих норм земельного законодавства, що обмежують обіг земельних ділянок сільськогосподарського призначення та прав на них з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн.

Исследуется вопрос обоснованности и целесообразности существования в земельном законодательстве некоторых положений, которые ограничивают оборот земель сельскохозяйственного назначения и прав на них. Делается вывод о необходимости пересмотра устаревших, нецелесообразных и дублированных норм земельного законодательства, которые ограничивают оборот земельных участков сельскохозяйственного назначения и прав на них с учетом позитивного опыта зарубежных стран.

The question of validity and purposefulness of existence of some provisions of land legislation restricting the turnover of farm lands and titles thereto is herein under investigation. It is concluded that obsolete, irrelevant and repeated norms of land legislation restricting the turnover of farm lands and titles thereto shall be reviewed with due account of successful experience of foreign countries.

Ключові слова: обмеження обігу, сільськогосподарське призначення, земельний ринок, мораторій, оборотоздатність.

Постановка проблеми

Дослідження проблем правового регулювання обмеження оборотоздатності земельних ділянок сільськогосподарського призначення та прав на них має особливе значення для становлення ринкових відносин в Україні. Зазначене питання зберігає свою актуальність вже протягом багатьох років з огляду на процеси формування ринку землі і, на жаль, поки що невдале законодавче забезпечення його функціонування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питання обмеження обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення та прав на них досліджувались у працях В.І. Андрейцева, В.М. Єрмоленка, В.В. Носіка, А.М. Мірошниченко, П.Ф. Кулініна, В.І. Семчика, М.В. Шульги, О.В. Глової, А.Д. Юрченка, Р.І. Марусенко, Є.С. Берднікова, П.П. Пастушенка, С.О. Погрібного, І.І. Каракаша І.А. Іконицької, С.І. Герасина та інших науковців.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Наразі відсутні ґрунтовні та системні дослідження дискусійних з наукової та практичної точок зору питань щодо особливостей та проблем обмеження обігу

земельних ділянок сільськогосподарського призначення та прав на них. Існуючі наукові роботи торкаються зазначеного питання поверхнево в контексті розгляду іншої наукової проблематики. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність поглибленого наукового дослідження існуючих проблемних питань, що стосуються обмеження обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення та прав на них в Україні.

Формулювання цілей статті

Метою цієї статті є дослідження питання обґрунтованості та доцільності існування в земельному законодавстві положень, що стримують розвиток земельного ринку та обмежують обіг земельних ділянок сільськогосподарського призначення та прав на них.

Виклад основного матеріалу дослідження

Незважаючи на проголошення у 1992 році приватної власності на землю і відмову від виключно державного управління земельним фондом, законодавцем було збережено тенденцію до обмеження обігу земель. Найбільш високий ступінь обмеження щодо вільного обігу характерний для земельних ділянок сільськогосподарського призначення.

Серйозне занепокоєння серед науковців та практикуючих юристів у сфері земельного права викликає так званий «мораторій на землю», під яким узагальнено розуміють встановлену в п. 15 Перехідних положень ЗК України тимчасову заборону на здійснення операцій з земельними ділянками сільськогосподарського призначення.

Питання встановлення заборони на відчуження земель сільськогосподарського призначення має доволі тривалу історію. Кінцева дата та умови введення сільськогосподарських земель у ринковий обіг переносилася з року в рік окремими законами, остаточно зупинившись на умові «...набрання чинності законами України про державний земельний кадастр та про ринок земель, але не раніше 1 січня 2012 року, визначивши особливості обігу земель державної та комунальної власності і земель товарного сільськогосподарського виробництва» [1].

Поставити в залежність існування так званого мораторію від прийняття вищезазначених законів було законодавчо необґрунтованим кроком [2, с. 479]. Слід констатувати той факт, що навіть і без цих законів сільськогосподарський земельний ринок та механізм реєстрації прав на землю існує. Тому нормотворчі зусилля повинні бути спрямовані на удосконалення існуючих положень земельного законодавства, що регулює вищезазначені процедури, уникаючи при цьому прийняття та імплементації необґрунтованих, незрозумілих, безсистемних та дублюючих актів законодавства, як це відбувається з проектом Закону України «Про ринок землі», який неодноразово піддавався критиці у юридичній літературі [3, с. 25–33]. Шкідливою є також практика законотворчого клонування актів, які регулюють одні й ті ж правовідносини, що стосується, зокрема, проекту Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» [4], розробленого Міністерством аграрної політики України на виконання підпункту «в» п. 4 Прикінцевих положень Земельного кодексу України про необхідність розробки та прийняття законодавчого акту з питань регулювання ринку земель.

Можна однозначно стверджувати, що «мораторій» відносно сільськогосподарських земель є публічним проявом і доказом порушення конституційних прав громадян. Існування зазначеного необґрунтованого інструменту для нібито «вищих» цілей у країні, що проголосила свободу та захист права власності, кваліфікується як «позбавлення права власності» у розумінні ст. 1 Протоколу 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка ратифікована

Законом України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР. При цьому таке позбавлення права відбувається не з мотивів суспільної необхідності та без попереднього і повного відшкодування їх вартості, як це імперативно вимагає ст. 41 Конституції України. Тому, на противагу пошуку схем обходу «мораторію», першим дієвим кроком для його скасування та захисту своїх законних прав може стати звернення до Європейського суду з прав людини [5].

Підтримуючи повну недоцільність та шкідливість існування «мораторію» [6, с. 59–75], водночас слід погодитись з думкою, що через унікальну природну специфіку земельних ділянок абсолютне усунення обмежень у їх обігу створює загрозу для публічних інтересів [7, с. 9].

За таких обставин доцільним є впровадження альтернативи мораторію – обґрунтованого механізму державного регулювання обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення з урахуванням світового досвіду, направленою на підтримку і збереження сільськогосподарського земельного активу, що в той же час не стримує розвиток і функціонування земельного ринку та гарантує можливість реалізації прав на землю. Саме ринкові механізми стимулювання повинні переважати в основі державного регулювання обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення [8, с. 440]. Серед них, насамперед, можна виділити: 1) дозвільний порядок відчуження земель сільськогосподарського призначення; 2) переважний порядок придбання окремо визначеними суб'єктами з урахуванням позитивного досвіду та здатності до ефективного та раціонального використання таких земель зі здійсненням відновлювальних заходів щодо них; 3) встановлення розумного строку, протягом якого забороняється повторний продаж сільськогосподарських земель; 4) встановлення заборони на подрібнення зазначених земель; 5) функціонування системи державно-приватного партнерства з метою підтримки розвитку сільського господарства, його інфраструктури та полегшене проходження трансформаційного періоду після скасування «мораторію».

В умовах існування законодавчої заборони на реалізацію земель сільськогосподарського призначення альтернативним засобом введення в обіг сільськогосподарських земель стала оренда земельної ділянки, причому з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву» № 509-VI від 16.09.2008 р. право оренди набуло властивості речового права. В той же час, законодавче ігнорування зобов'язальних властивостей титулу оренди призвело на сьогодні до імплементації в земельне законодавство суперечливих норм. Єдиним документом, що посвідчує орендні земельні правовідносини, є договір оренди (ст. 126 ЗК України). Це, у свою чергу, означає, що навіть після відчуження права оренди обов'язковим є укладання договору оренди, що встановлює права і обов'язки для сторін. Таке стадійне поєднання абсолютних і зобов'язальних правовідносин для оренди земельних ділянок може призвести до негативних наслідків у зв'язку з тим, що земельне законодавство не передбачає обов'язкове включення до положень правочину про відчуження права оренди, умов самого договору оренди, а отже, такі умови можуть узгоджуватись сторонами після укладення правочину про відчуження права оренди. У зв'язку з цим може виникнути ситуація, коли орендар, придбавши право оренди, в подальшому не досягне згоди з орендодавцем щодо умов самого договору оренди. Крім того, наступний перепродаж права оренди є неможливим з причини відсутності у «вторинних» орендних правовідносинах обов'язкового учасника – власника земельної ділянки.

З набуттям правом оренди абсолютних речових властивостей були повністю «спотворені» інші речові права, зокрема право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис), що було відомо ще за часів

римського права. Таке право, маючи ознаки відчужуваності та необмеженості у строках дії, виявляється доволі зручним інструментом для введення в обіг «мораторних» земель сільськогосподарського призначення, оскільки правовий статус землекористувача у разі безстроковості встановлення емфітевзису, фактично наближений до правового статусу власника земельної ділянки. В той же час, норми ЗК та ЦК України, що регулюють оборот права користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб, залишаються на сьогодні декларативними, що зумовлено насамперед відсутністю правового механізму реєстрації та посвідчення цього права.

Ще одним прикладом гострої проблеми у системі правових титулів, що стримує динаміку обігу земель сільськогосподарського призначення, є закріплення в ЗК України інституту постійного користування, що за радянських часів в умовах монополії державної власності на землю був єдиною можливою формою стабільних відносин між землекористувачем та державою [9, с. 59]. Наразі, враховуючи абсолютну неможливість обороту такого права на вторинному ринку, обмежене коло суб'єктного складу, що можуть мати титул права постійного користування, існування цього інституту, на наш погляд, в сучасному земельному законодавстві є недоцільним.

Важливим питанням при розгляді проблем правового регулювання обмеження обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення та прав на них є питання доцільності існування в земельному законодавстві абсолютного обмеження щодо набуття права власності на землі сільськогосподарського призначення іноземними суб'єктами права.

Очевидно, що залучення до земельного обігу іноземних гравців з потужним капіталом, новітніми технологіями, що використовуються у сільському господарстві, світовим досвідом ведення аграрного бізнесу виглядає більш привабливим, ніж абсолютна заборона і подальша стагнація обігу сільськогосподарських земель на внутрішньому ринку. Варто погодитись з думкою М. Федорченка, що «небезпека полягає не в тому, хто володітиме землею, а в тому, як нею володітимуть» [10]. Більше того, деякими науковцями відзначається, що земля як основний сільськогосподарський ресурс має бути перерозподілена серед тих, хто використовує її найефективніше [11, с. 9]. У контексті інтеграції України до європейського співтовариства звертає на себе увагу положення ч. 1 ст. 1 Директиви 88/361/ЄС [12], за яким основними принципами політики Європейського Союзу стосовно власності на землю (в тому числі й на землі сільськогосподарського призначення) є забезпечення права на вільний рух капіталу, на відкриття та ведення приватного бізнесу та відсутність дискримінації. Це, у свою чергу, виключає існування виражених юридичних обмежень на обіг земель сільськогосподарського призначення.

На окрему увагу заслуговує питання про законодавче обмеження розміру земельних ділянок, що перебувають у приватній власності. Відповідно до п. 13 розділу X «Перехідні положення» ЗКУ на період до 1 січня 2015 року громадяни і юридичні особи можуть набувати право власності на землі сільськогосподарського призначення загальною площею до 100 гектарів. Як слушно зазначає А.М. Мірошниченко, вищезазначене обмеження є рудиментом радянського земельного ладу, а нормування розмірів земель сільськогосподарського призначення повинно відбуватися не на засадах зрівняльного перерозподілу землі, а із економічних та агротехнічних міркувань [13, с. 465]. Існуючі розміри землекористування, наприклад, щодо фермерських господарств, недостатні для організації раціонального та ефективного землекористування (господарювання) як з погляду збереження навколишнього природного середовища, так і з погляду ефективного виробництва.

Висновки

З огляду на вищезазначене можна говорити про нагальну потребу негайного перегляду сумнівних та недоцільних норм земельного законодавства, що встановлюють штучні, необґрунтовані обмеження обігу земель сільськогосподарського призначення і які стримують розвиток та функціонування цивілізованого ринку. Ця проблема є особливо актуальною, враховуючи зростаючий у світі продовольчий дефіцит та попит на землі сільськогосподарського призначення [14]. Наразі потрібно відмовитись від монопольної схеми використання сільськогосподарських земель тільки як засобу виробництва, без проведення відновлюваних, охоронних заходів щодо зазначеного цінного природного ресурсу, який відповідно ст. 14 Конституції України є національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Більше того, потрібно уникати розробки різними державними інституціями додаткового пласту нормативних актів, що містять дублюючі норми, які ускладнюють їх правовий взаємозв'язок з існуючим земельним законодавством, а також їх практичну імплементацію. Наразі необхідно сфокусуватися на створенні в країні дієвих ринкових механізмів регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення та запозиченні результатів позитивного досвіду зарубіжних країн у цій сфері.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про внесення змін до пунктів 14 і 15 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо терміну на продаж земельних ділянок» від 19.01.2010 р. № 1783-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 9 (05.03.2010). – Ст. 86.
2. Мірошніченко А.М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А.М. Мірошніченко, Р.І. Марусенко. – К. : Правова єдність, 2009. – 496 с.
3. Кулинич П.Ф. Оцінка стану земельного законодавства України та перспективи його розвитку / П.Ф. Кулинич. – К. : Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН, 2007. – 85 с.
4. Повідомлення про оприлюднення проекту Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minagro.gov.ua/page/?10803>
5. Мораторій на відчуження земельних часток (паїв) та земель сільськогосподарського призначення суперечить міжнародним зобов'язанням України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.myland.org.ua/index.php?id=1392&lang=uk>
6. Мірошніченко А.М. Соціально-економічні та правові аспекти мораторію на відчуження приватних земель сільськогосподарського призначення / А.М. Мірошніченко, А.Д. Юрченко // Бюлетень Міністерства юстиції. – 2006. – № 12. – С. 59–75.
7. Глотова О.В. Правове регулювання угод із земельними ділянками в Україні : монографія / О.В. Глотова. – Одеса : Фенікс, 2008. – 256 с.
8. Залога З.М. Роль держави у формуванні земельного ринку / З.М. Залога // Україна в XXI столітті: концепції та моделі економічного розвитку : м-ли доповідей V Міжнародного конгресу економістів. – Львів, 2000. – С. 440–442.
9. Бердніков Є. Трансформація інституту постійного землекористування у зв'язку з прийняттям нового Земельного кодексу України / Є. Бердніков, П. Пастушенко // Право України. – 2004. – № 2. – С. 59–65.
10. Небезпека не в тому, хто володітиме землею, а в тому, як нею володітимуть // Землевпорядний вісник. – 2010. – № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.myland.org.ua/index.php?id=2397&lang=uk&razd=LAND%20RELATION>

11. *Круз Грег*. Важливість впровадження земельного ринку / Грег Круз // Вісник Проекту паювання земель «Сільське господарство реформується». – 1998. – № 9. – С. 4–7.

12. Council Directive 88/361/EEC of 24 June 1988 for the implementation of Article 67 of the Treaty // Official Journal L 178, 08/07/1988 P. 0005 – 0018/ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988L0361:EN:HTML>

13. *Мірошниченко А.М.* Земельне право України : підручник / А.М. Мірошниченко. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. – 712 с.

14. Rising Global Interest in Farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits? – September 7, 2010 12:00 PM EST – World bank, page vi. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.donorplatform.org/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,1505