



А. Л. Бейкун,
кандидат юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник науково-дослідної
лабораторії правового забезпечення військ (сил)
Національного університету оборони України
імені Івана Черняхівського (м. Київ)

УДК 349.412 (477)

СПІРНІ ПИТАННЯ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО ОБІГ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ”

Аналізуються проблемні та спірні положення проекту Закону України “Про обіг земель сільськогосподарського призначення”. Розглядаються процесуальні механізми відчуження земельних ділянок землевласниками, додаткові функції та повноваження Державного агентства земельних ресурсів України. Аналізуються запропоновані процедурні механізми залучення земельних ділянок сільськогосподарського призначення до економічного обігу. Аналізуються положення законопроекту щодо переважного права набуття відчужуваних земельних ділянок та інші положення потенційно дискримінаційного характеру. Розглядається фактичний взаємозв'язок проекту з похідними відносинами, зокрема трудовими, соціальними, відносинами структуризації місцевих управлінських органів та органів самоврядування. Робиться висновок щодо наявності чи відсутності позитивної динаміки ринкових перетворень на селі і в аграрному секторі у зв'язку із прийняттям вказаного законопроекту. Розглядаються законопроектні положення, правила і процедури, які потенційно можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень посадовими особами, уповноваженими на прийняття певних рішень при здійсненні процедури відчуження земель сільськогосподарського призначення. Аналізуються положення, що ускладнюють можливість громадян реалізувати конституційне право щодо вільного розпорядження своєю земельною власністю. Стаття також містить міркування щодо ефективності певних схем державного управління землеобігом, а також необхідності наявності ефективного механізму захисту власників земельних ділянок та земельних часток (паїв), зокрема при здійсненні процедури відчуження.

Ключові слова: обіг земель, відчуження земель, процедура відчуження, землі сільськогосподарського призначення, корупційні правопорушення, переважне право набуття, посадова особа, законопроект, додаткові функції та повноваження.

Метою публікації є визначення окремих принципових організаційно-правових контекстів процесуальних механізмів обігу земель сільськогосподарського призначення. Питанням правового забезпечення запровадження процесуального механізму скасування мораторію на землі сільськогосподарського призначення в Україні присвячували наукові праці такі відомі вітчизняні вчені-правознавці: А. П. Гетьман, М. В. Шульга, П. Ф. Кулинич, О. О. Погрібний, В. І. Семчик, В. М. Єрмоленко, Д. В. Бусуйок та інші.



Задекларована мета земельної реформи — поставити Україну в один ряд з державами Європи, що мають потужний аграрний сектор національної економіки. У зв'язку з прийняттям Закону “Про обіг земель сільськогосподарського призначення”, сподіваються вирішити два основні завдання: по-перше, залучити до економічного обігу землі сільськогосподарського призначення, нормативно закріпити шляхи і правові механізми подальшого розвитку відносин сільськогосподарського землекористування і власності на землі зазначеної категорії на загальноприйнятих у суспільстві засадах, а по-друге, запровадити прозорий механізм операцій на ринку земель із застосуванням “біржового” механізму купівлі-продажу земельних ділянок, забезпечити підприємства аграрного сектору достатнім обсягом інвестиційних ресурсів [1].

Поступове, але швидкими темпами запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні, — беззаперечно, радикальний крок, спроможний повністю реструктуризувати як аграрну сферу економіки, так і суспільство в цілому. Деклараційна мета реформаційних процесів — ввести “світові стандарти” землеобігу та переможно завершити реформу сільського господарства. Численні програмні документи, укази, постанови, розпорядчі рішення та законопроекти [1; 2; 3] з питань розвитку земельних відносин в останні роки спрямовані на радикальне вирішення питання щодо запровадження законодавчого механізму залучення земель сільськогосподарського призначення до цивільного обігу, так би мовити, приведення у динамічний стан права розпорядження, що, звичайно, викликає певне занепокоєння (як щодо самої доцільності такої політики, так і формату запропонованих процедур практичної реалізації) як серед певних політичних сил, так і науковців-аграріїв [4, с. 93; 5, с. 11–18; 6; 7]. Отже, законотворча політика з питань реалізації права розпорядження землями вказаної категорії декларує спрямування на остаточне нормативно-процесуальне закріплення введення в обіг земельних ділянок сільськогосподарського призначення [1; 8].

При цьому апологети вільного відчуження земель часто оперують такою понятійною категорією, як “демонополізація державної власності на землі сільгосппризначення”, незважаючи на те, що мова йде, насамперед, про земельні паї, які належать селянам фактично на праві “обмеженої приватної власності”.

Наріжним каменем зазначених процесів стала необхідність створення спеціалізованої фінансової установи для регулювання і контролювання механізму вилучення та подальшого обігу земель і забезпечення фінансовими ресурсами потенційних покупців і продавців. Відповідний крок було здійснено шляхом створення та поступового запровадження функціонування Державного земельного банку [9; 10].

До речі, ідея створення такої неординарної, з точки зору “функціональної класики” банківських установ, структури була ще передбачена з введенням у дію з 1 січня 2002 р. нової редакції Земельного кодексу України (Прикінцеві положення, розділ IX, ч. 4). Проте, не дивлячись на численні відповідні законопроекти, що надходили у Верховну Раду України, зазначене положення так і не було реалізовано протягом десяти років, насамперед, через відсутність взаємопов'язаного та “запускаючого” механізму відчуження законів “Про обіг земель сільськогосподарського призначення” або “Про ринок земель”.

Як було зазначено вище, на сьогодні такий проект існує в редакції Державного агентства земельних ресурсів України [11]. Як окремі змістові положення, так і сам проект у цілому викликають спірні питання, насамперед, з таких аспектів: хибність загальних задекларованих концептуальних засад, неузгодженість з цивілістичною природою реалізації права власності юридичними та фізичними особами — землевласниками, слабкість мотиваційної частини необхідності розвитку ринкових земельних відносин, спірність щодо функціональності та законності запропонованих процесуальних механізмів втручання уповноважених державних органів і посадових осіб у процедуру відчуження земельних ділянок, зокрема



сільськогосподарських угідь, наявність дискримінаційних положень щодо черговості реалізації права набуття у власність земельних ділянок тощо. Проте фактично головною складовою законопроекту є організаційно-функціональне навантаження Держзембанку, що й опосередковує більшість із вказаних вище “вузьких місць” згаданого документа.

Отже, виходячи зі змісту оновленого Закону “Про банки і банківську діяльність” [9], який у чинній редакції “кореспондує” законопроекту “Про обіг земель сільськогосподарського призначення” та Статуту публічного акціонерного товариства “Державний земельний банк”, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 25 липня 2012 р. № 934, в Україні створюється унікальна структура, яка буде поєднувати в собі функції щодо управління землями державної власності та кредитного забезпечення сільськогосподарського виробництва, у тому числі під заставу земельних ділянок сільськогосподарського призначення [10].

Якщо звернутися до досвіду інших країн і, зокрема, в контексті функціонування подібної структури, то аналогії відсутні. Як правило, нормативно-правова база інших країн передбачає таку процедурну схему: паралельно існують:

а) державна установа, до функціональних обов’язків якої входить розпорядження відчужуваними землями, зокрема державної власності;

б) банківська (або інша фінансова) установа, що виконує “забезпечуючі” функції, вводячи відповідні землі у цивільний чи господарський обіг шляхом їх використання як об’єкт застави по виконанню певних (як правило, кредитних) зобов’язань сільськогосподарським товаровиробником.

Відповідні державні органи (установи) щодо розпорядження сільськогосподарськими землями, зокрема державної власності чи такої, що потребує відчуження, були створені у Словаччині — Словацький земельний фонд, Угорщині — Національний земельний фонд, Чехії — Земельний фонд, Польщі — Агентство сільськогосподарської нерухомості, Литві — Національна земельна служба, Латвії — Державна земельна служба, Данії — Департамент консолідації земель Дирекції продовольства, лісництва та рибальства, Нідерландах — Служба управління землями і водами, Болгарії — Національна компанія “Земля” [12]. Функціональна компетентність таких установ, як правило, полягає у забезпеченні приватизації земель, здійсненні управління державними землями, консолідації земельних ділянок, створенні фермерських господарств, забезпеченні розвитку національного сільськогосподарства та сприяння ефективному функціонуванню аграрного сектору.

Зазначеним державним структурам “кореспондують” і відповідні фінансові установи. Наприклад, в Угорщині функціонує Сільський кредитний гарантійний фонд, а в Сполучених Штатах — Агентство обслуговування фермерів та т.з. Система фермерського кредиту (самостійні назви спеціалізованих, галузевих банківсько-кредитних установ).

Отже, у тих країнах, досвід яких нам відомий, як законодавство, так і система управління (практичне адміністрування) чітко розрізняє:

а) державні установи з управління землями;

б) банківську установу або банківську систему з фінансового забезпечення функціонування аграрного ринку, зокрема обігу земель сільськогосподарського призначення (насамперед, в аграрному секторі).

Повертаючись до питання конституційної легітимності Державного земельного банку у сучасному його організаційно-функціональному вигляді, слід зазначити, що для можливості його функціонування необхідно або міняти його структуру та компетенцію або вносити чергові зміни до Конституції України. Як вбачається, для можливості функціонування вказаного банку необхідно нейтралізувати дію двох об’єктивних факторів: насамперед, внести певні зміни до Конституції України, яка передбачає поки що монополіне право органів влади на розпорядження землями державної власності від імені держави, а Державний земельний банк не наділений відповідними повноваженнями, зокрема, на рівні “взаємопов’язаних” чинних актів



законодавства (насамперед, Земельного кодексу). Також варто скасувати законодавчі обмеження щодо розпорядження банком землями державної власності, які передаватимуться йому до статутного капіталу (згідно зі ст. 92 ЗК України землі державної власності можуть надаватися державним юридичним особам (включаючи, звісно, і Держзембанк) виключно у постійне користування). Проте, за цивілістичною природою, постійне землекористування передбачає у землекористувача наявність лише права володіння та користування. Отже, Держзембанк без відповідних законодавчих змін-взаємоузгоджень не зможе здійснювати операції з земельними ділянками, оскільки для реалізації відповідних прав і повноважень йому не вистачатиме права розпорядження. Таку класичну цивілістичну концепцію можливості реалізації певних повноважень поділяють П. Ф. Кулинич та В. М. Єрмоленко [5, с. 11–18].

Інше питання полягає у дискримінаційних положеннях п. 1 ст. 11 законопроекту (та певною мірою п. 3 ст. 5 (за фактичним змістом)) у частині реалізації переважного права на придбання земельної ділянки сільськогосподарського призначення, що перебуває у приватній власності: вводяться привілейовані категорії покупців, які матимуть переважне право на купівлю запропонованих до відчуження земель с/г призначення, більш того, в зазначеній категорії присутня власна ієрархічна структура (перша ланка — держава, територіальна громада, Держзембанк, друга ланка — власники суміжних земельних ділянок, орендарі). І хоча мова йде про переважність такого права “у перший період експозиції”, немає сумніву, що вказана процесуальна модель фактично позбавляє громадян України фактичних можливостей набуття зазначених земель у власність. Вказане положення законопроекту можна прочитати й іншим чином з збереженням автентичності змісту: “громадянин, який має на меті придбання земельної ділянки для сільськогосподарських потреб, буде неспроможний реалізувати своє право потенційного покупця у випадку, якщо відповідну земельну ділянку має на меті придбати і Державний земельний банк”.

На жаль, вказаний законопроект передбачає і можливості виникнення корупційних схем розпорядження земельною власністю. Законопроект визначає процедуру продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення, яка повинна відбуватися із залученням органів Держземагентства, до яких власники ділянок подають клопотання про їх продаж та до яких покупці звертаються за дозволом на купівлю. Тобто оформити продаж земельних ділянок вказаної категорії на договірній основі без органів Держземагентства буде неможливо. І хоча за замістом ст. 14 законопроекту “центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин” відводиться роль арбітра між покупцем і продавцем, фактично (враховуючи реальний обсяг процедурної компетенції) він може не допустити здійснення купівлі-продажу певного об’єкта земельної власності. Положенням зазначеної статті “кореспондує” і п. 2 ст. 13 у частині певного обсягу компетенції районних державних адміністрацій, які наділяються правами встановлення відповідності покупця вказаним у законопроекті вимогам. Пропонуючи зазначені законопроектні положення, Держземагентство виходить за межі власної чинної компетенції.

Викликають спірні питання й окремі положення пояснювальної записки до законопроекту, зокрема п. 4 “Реалізація акта не потребує додаткових матеріальних та інших витрат з державного та місцевих бюджетів”, ст. 12 “Публічність волевиявлення продавців земельних ділянок сільськогосподарського призначення щодо їх продажу”, ст. 13 “Публічність волевиявлення покупців ...” та ст. 14 “Порядок продажу земельної ділянки сільськогосподарського призначення приватної власності” передбачають необхідність наявності відповідного програмного забезпечення для “оприлюднення оголошення про продаж земельної ділянки” та максимально повної кадастрової інформації про відчужуваний об’єкт. Як вбачається, щоб “підняти” розробку та впровадження відповідних технологічних і програмних засобів, необхідних для всебічного бачення об’єкта продажу потенційними



покупцями, необхідно як приведення у відповідність численних нормативно-правових актів, що регулюють ведення кадастру, оприлюднення оголошень про продаж земельної ділянки, поведження з базами персональних даних продавців та покупців земельних ділянок, так і, звісно, чималі фінансові затрати. У цьому випадку мова фактично повинна йти про існування ефективної Державної кадастрово-реєстраційної системи. І хоча у липні 2011 року був введений у дію Закон України “Про державний земельний кадастр” [13], слід все ж констатувати, що в Україні поки що не створена довершена єдина система, хоча розроблено відповідну нормативно-правову та методологічну її основу. На сьогодні спостерігається наявність декількох реєстрів залежно від виду об’єктів потенційного відчужування та обсягу прав на них. Як наслідок, чинна кадастрова система не дає єдиного, цілісного бачення відчужуваного об’єкта земельної власності та майнових прав на нього, а збір інформації з різних джерел не дозволяє “комплексно побачити” об’єкт земельної власності (з усією супутньою інфраструктурою). Отже, ефективна єдина кадастрово-реєстраційна система виступає основною запорукою ефективного функціонування Державного земельного банку. Взагалі, законодавче забезпечення оцінки нерухомого майна потребує суттєвого доопрацювання з огляду на вказані вище потреби т.з. “єдиного бачення об’єкта”. Відповідні зміни доцільно внести у закони України “Про оцінку майна, майнових прав і професійну оціночну діяльність в Україні” та “Про оцінку земель” [14; 15]. На сьогодні зазначені акти, насамперед, констатують виключну компетентність Фонду державного майна України і Державного агентства земельних ресурсів України, зокрема у сфері оцінки об’єктів земельної власності.

Як вбачають експерти, не варто очікувати найближчим часом і ефективну реалізацію Держзембанком однієї з основних своїх функцій — кредитування під заставу земель сільськогосподарського призначення. Зазначена обставина обумовлена існуючим протиріччям реалізації земельних прав між власниками невеликих (часто дрібних) земельних паїв та потужними землекористувачами, які здійснюють їх фактичну консолідацію з метою забезпечення великотоварного аграрного виробництва. Зазначене протиріччя зумовлено тим, що власники паїв є орендодавцями, а потребу в кредитах мають землекористувачі — підприємці (які одночасно є орендарями вказаних паїв). Відповідно землекористувачі не можуть використовувати не належні їм на праві власності паї як заставу. Як паліативний варіант, пропонується використовувати як заставу майнове право (право оренди), але це, у свою чергу, потребуватиме розробку нормативно-методологічного комплексу щодо оцінки такого майнового права та механізму його запровадження. За даними Держземагентства, на 1 січня 2013 р. у межах 4,7 млн. договорів оренди власники передали у користування земельні ділянки загальною площею 17,5 млн. га (63 % розпайованих угідь), у тому числі 241,1 тис. угод укладено на термін до 3 років, близько 1,9 млн. — на 4–5 років, 1,9 млн. договорів — на 6–10 років, 638,8 тис. — на термін від 10 років [16].

Отже, створення такої “надуправлінської” структури, як Державний земельний банк та наділення його функціями, не властивими для банківських установ, може знівелювати позитивну динаміку реформаційних процесів. Усвідомлюючи обставину неврегульованості у повному обсязі земельно-ринкових відносин у державі і сприймаючи створення Держзембанку як цілком зрозуміле компромісне рішення, покликане забезпечити функціонування згаданої установи як регулятора операцій по іпотеці земель сільгосппризначення та/або прав оренди на них, автор все ж таки висловлює побоювання, що передчасне відкриття ринку сільськогосподарських земель у найближчій перспективі без надійної, недвизначної законодавчої бази, зі створеними “надструктурами”, які наділені невластивим, надмірним обсягом компетенції, може стати значним ускладнюючим фактором для аграрного сектора національної економіки.



Список використаних джерел

1. Про обіг земель сільськогосподарського призначення : доопрацьований проект Закону України [Електронний ресурс] Державне агентство земельних ресурсів України. — URL : <http://land.gov.ua/zakonotvorcha-diialnist/569.html>.
2. Про невідкладні заходи щодо захисту власників земельних ділянок та земельних часток (паїв) : Указ президента України від 19.08.2008 р. № 725/2008 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/725/2008>.
3. Про національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” : Указ Президента України від 12.03.2013 р. № 128/213 [Електронний ресурс] Офіційне представництво Президента України. — URL : www.president.gov.ua/documents/15521.html.
4. Бусуйок, Д. В. Види органів управління земельним фондом [Текст] / Д. В. Бусуйок // Підприємництво, господарство, право. — 2009. — № 5. — С. 92–95.
5. Єрмоленко, В. М. Проблемні питання “мораторію” на відчуження земель сільськогосподарського призначення [Текст] / В. М. Єрмоленко // Українське комерційне право. — 2010. — № 10. — С. 11–18.
6. Настечко, К. О. Право на земельні ділянки сільськогосподарського призначення в Україні [Текст] / К. О. Настечко [Електронний ресурс] VuzLib.com. — URL : vuzlib.com/content/view/2663/44.
7. Видача державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвиток системи кадастру : Проект 2004–2013 рр. [Електронний ресурс] Земельна реформа в Україні. — URL : <http://zemreforma.com.ua/sotsdosldzhennya/sotsologichne-doslidzhennya-z-otsnki-provedennya-zemelnoi-reformi-2011.html>.
8. Про обіг земель сільськогосподарського призначення : експрес-аналіз Аналітичного центру АСУ законопроекту [Електронний ресурс] Аграрний Союз України. — URL : <http://www.aau.org.ua/analitichnij-centr/ekspres-analiz-analiticnogo-centru-asu-sodo-zakonoproektu-pro-obig-zemel-silskogospodarskogo-priznacenna>.
9. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>.
10. Про затвердження Статуту публічного акціонерного товариства “Державний земельний банк” : постанова Кабінету Міністрів України від 25.07.2012 р. № 934 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/934-2012-p>.
11. Про Державне агентство земельних ресурсів України : Указ Президента України від 08.04.2011 р. № 445/2011 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/445/2011>.
12. Олійник, О. Державний земельний банк: мета створення та організація діяльності / Олена Олійник // Агробізнес сьогодні. — 2012. — № 22 (245) [Електронний ресурс] Газета “Агробізнес сьогодні”. — URL : <http://www.agro-business.com.ua/2012-07-07-14-39-23/1353-2012-12-28-12-36-40.html>.
13. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>.
14. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні : Закон України від 12.07.2001 р. № 2658-III [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2658-14>.
15. Про оцінку земель : Закон України від 11.12.2003 р. № 1387-IV [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1378-15>.
16. Державний земельний банк запрацює в Україні вже у 2013-му [8.02.2013, 17:47] [Електронний ресурс] Голос Столиці 106 FM. — URL : http://newsradio.com.ua/2013_02_08/Derzhavnij-zemelnij-bank-zpracju-v-Ukra-n-vzhe-u-2013-mu.

Надійшла до редакції 31.10.2013



Бейкун А. Л. Спорные вопросы проекта Закона Украины “Про оборот земель сельскохозяйственного назначения”

Анализируются проблемные и спорные положения проекта Закона Украины “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения”. Рассматриваются процессуальные механизмы отчуждения земельных участков собственниками земель, дополнительные функции и полномочия Государственного агентства земельных ресурсов Украины. Анализируются предложенные процедурные механизмы приобщения земельных участков сельскохозяйственного назначения в экономический оборот. Анализируются положения законопроекта относительно преимущественного права приобретения отчуждаемых земельных участков и иные положения потенциально дискриминационного характера. Рассматривается фактическая взаимосвязь проекта с производными отношениями, в частности, трудовыми, социальными, отношениями структуризации местных управленческих органов и органов самоуправления. Делаются выводы относительно наличия либо отсутствия положительной динамики рыночных преобразований на селе и в аграрном секторе в связи с принятием указанного законопроекта. Рассматриваются законопроектные положения, правила и процедуры, которые потенциально могут содержать риски осуществления коррупционных правонарушений должностными лицами, уполномоченными на принятие решений при осуществлении процедуры отчуждения земель сельскохозяйственного назначения. Анализируются положения, которые усложняют возможность граждан реализовать конституционное право относительно свободного распоряжения своей земельной собственностью. Статья также содержит размышления относительно эффективности определенных схем государственного управления оборотом земли, а также необходимости наличия эффективного механизма защиты собственников земельных участков и земельных частей (паев), в частности, при осуществлении процедуры отчуждения.

Ключевые слова: оборот земель, отчуждение земель, процедура отчуждения, земли сельскохозяйственного назначения, коррупционные правонарушения, преимущественное право приобретения, должностное лицо, законопроект, дополнительные функции и полномочия.

Beikun, A. L. Controversial Issues of the Law Draft of Ukraine “On the Agricultural Land Circulation” Meaning

The thesis analyzes the controversial regulations of the Law draft of Ukraine “On the agricultural land circulation”. The processes of the land plot alienation by landowners as well as additional authority and functions of the State Agency of Land Resources Ukraine are considered. Suggested procedural mechanisms of agricultural lands attraction to economical circulation are analyzed. The draft regulations on the predominant right on the agricultural lands alienation as well as other potentially discriminatory regulations has been considered. The factual connection between the Law draft and the derivative relations, especially labor and social relations of the local governmental institutions structurization are examined. The conclusion on the availability or absence of positive dynamics, connected to the Law draft, in agricultural sector market economy is made. Regulations, rules and procedures potentially leading to the risks of corruptive offences by the officary, authorized to make decisions on agricultural lands alienation, are reviewed. Regulations concerning the complications of citizen’s ability to realize the constitutional right to free disposal of their lands are analyzed. The article also contains considerations on the effectiveness of some governmental arrangements concerning the land circulation management as well as the necessity of land owner’s protection mechanism, especially during the alienation procedure realization.

Keywords: land circulations, land alienation, alienation procedure, agricultural lands, corruptive offences, predominant ownership right, official, Law draft, additional functions and authority.

