



Оксана СЕВРУК

заступник начальника відділу
підготовки прокурорів з представництва
інтересів громадянина або держави в суді
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук

УДК 349.4

ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ ВЕДЕННЯ ФЕРМЕРСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА: ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Радикальні економічні й політичні перетворення в суверенній і незалежній Україні мали на меті побудувати нову модель господарської системи. Її фундамент склали різноманітні форми власності відповідних суб'єктів, їх рівноправність і змагальність. Надзвичайно важливим елементом нового господарського механізму став ринок, який у поєднанні з державним регулюванням має сприяти ефективній діяльності всіх учасників суспільного виробництва.

В основу ринкових перетворень в агропромисловому комплексі України була покладена програма роздержавлення і приватизації, а для сільськогосподарських підприємств – створення нових господарських структур на засадах приватної власності на майно і землю. Земельна й аграрна реформи докорінно змінили не тільки статус суб'єктів права приватної власності, які раніше функціонували, а й сприяли виникненню нових суб'єктів цих земельних правовідносин – фермерських господарств, сільськогосподарських кооперативів, сільськогосподарських товариств, приватних (приватно-орендних) підприємств тощо. Безпосередніми суб'єктами земельних правовідносин стали не лише юридичні особи, а й громадяни, які ведуть особисті селянські господарства. Таким чином, в аграрному секторі економіки виникли складні виробничі відносини, певна система земельних відносин власності у процесі виробництва сільськогосподарської продукції, її розподілу та використання.

Також необхідно зазначити, що протягом останніх десятиліть Українська держава докладала значних зусиль для того, щоб правова база регулювання відносин власності узгоджувалася з нормами міжнародного законодавства та відповідадала сучасному стану в економіці країни. У Конституції України від 28 червня 1996 року та Цивільному кодексі України, який набрав чинності 1 січня 2004 року, значну увагу приділено правовому регулюванню відносин власності. З прийняттям 25 жовтня 2001 року Земельного кодексу України (ЗК України) було вирішено основні питання, що виникали з приводу визначення форм власності на землю. Це стало новим етапом у розвитку відносин власності саме на землю в Україні, адже вперше на законодавчому рівні було чітко закріплено механізми правового регулювання права власності на землі сільськогосподарського призначення.

У Конституції України 1996 року, зважаючи на виключно важливе значення землі в усіх сферах економіки країни, її проголошено основним національним багатством. Відповідно до ЗК України земля також визнається основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Враховуючи те, що аграрний сектор відіграє важливу роль в економіці нашої країни, актуальним є дослідження питань, які стосуються формування відносин власності на землю.

Інститут права власності на землю досліджували такі українські науковці, як

В.І. Андрейцев, О.В. Дзера, І.І. Каракаш, М.Г. Ковтун, П.Ф. Кулинич, Н.Р. Малишева, В.В. Носік, О.О. Погрібний, В.І. Семчик, Н.І. Тітова, Ю.С. Шемшученко та інші.

Мета цієї статті полягає у з'ясуванні проблемних питань правового регулювання та можливих зловживань при наданні земельних ділянок для ведення фермерського господарства, що, своєю чергою, за наявності відповідних підстав, може стати підґрунтям для пред'явлення позову прокурором для захисту інтересів держави у цій сфері.

Передусім зауважимо, що згідно зі ст. 1 Закону України від 19 червня 2003 року № 973-IV «Про фермерське господарство» (Закон № 973-IV) фермерське господарство є формою підприємницької діяльності громадян, які виявили бажання виробляти товарну сільськогосподарську продукцію, здійснювати її переробку та реалізацію з метою отримання прибутку на земельних ділянках, наданих їм у власність та/або користування, у тому числі в оренду, для ведення фермерського господарства, товарного сільськогосподарського виробництва, особистого селянського господарства, відповідно до закону.

Фермерське господарство може бути створене одним громадянином України або кількома громадянами України, які є родичами або членами сім'ї, відповідно до закону.

У статті 3 вказаного Закону чітко визначено, хто може бути членом фермерського господарства. З цього переліку вбачається, що фермерське господарство насамперед є сімейно-трудоим господарством. Водночас згідно зі ст. 8 Закону № 973-IV воно підлягає державній реєстрації у порядку, встановленому законом для державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, за умови набуття громадянином України або кількома громадянами України, які виявили бажання створити фермерське господарство, права власності або користування земельною ділянкою.

У статті 31 ЗК України та ст. 12 Закону № 973-IV передбачено, що землі фермерського господарства можуть складатись із:

а) земельної ділянки, що належить на праві власності фермерському господарству як юридичній особі;

б) земельних ділянок, що належать громадянам – членам фермерського господарства на праві приватної власності;

в) земельної ділянки, що використовується фермерським господарством на умовах оренди.

Варто наголосити, що 31 березня 2016 року було внесено зміни до ст. 7 Закону України «Про фермерське господарство». Нова редакція цієї статті чітко визначила, що надання земельних ділянок державної та комунальної власності у власність або користування для ведення фермерського господарства здійснюється в порядку, передбаченому ЗК України.

Відповідно до ст. 121 ЗК України громадяни України мають право на безоплатну передачу їм земельних ділянок із земель державної або комунальної власності для ведення фермерського господарства – в розмірі земельної частки (паю), визначеної для членів сільськогосподарських підприємств, розташованих на території сільської, селищної, міської ради, де знаходиться фермерське господарство. Якщо на території сільської, селищної, міської ради розташовано декілька сільськогосподарських підприємств, розмір земельної частки (паю) визначається як середній по цих підприємствах. У разі відсутності сільськогосподарських підприємств на території відповідної ради розмір земельної частки (паю) визначається як середній по району.

Громадяни, зацікавлені в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель державної або комунальної власності для ведення фермерського господарства у межах норм безоплатної приватизації, подають клопотання до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених у ст. 122 ЗК України. У клопотанні зазначаються цільове призначення земельної ділянки та її орієнтовні розміри. До клопотання додаються графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування земельної ділянки, погодження землекористувача (у разі вилучення земельної ділянки, що перебуває у користуванні інших осіб) та документи, що підтверджують досвід роботи у сільському господарстві або наявність освіти, здобутої в аграрному навчальному закладі.

Зі змісту ст.ст. 7, 13 Закону № 973-IV, ст.ст. 116, 118, 121, 123, 134 ЗК України вбачається, що право на безоплатне отримання у власність земельної ділянки із земель державної і комунальної власності громадянин може використати один раз. Додатково земельні ділянки громадянин або фермерське господарство можуть отримувати на конкурсних засадах через участь у торгах.

Аналіз судової практики свідчить, що досить поширеними є цивільні та адміністративні справи за позовами прокурорів, які подаються в інтересах держави до територіальних органів Держземагентства (Держгеокадастру), реєстраційної служби, громадян – фермерів про визнання незаконними та скасування наказів, про зміну договорів оренди, визнання недійсними договорів оренди, скасування їх державної реєстрації та повернення земельних ділянок.

При цьому практика розгляду судами таких справ є неоднаковою та суперечливою. Інколи це є наслідком недосконалого законодавства. Наприклад, до внесення 31 березня 2016 року змін у ст. 7 Закону України «Про фермерське господарство» вказана норма визначала обов'язкові вимоги до змісту заяви про надання земельної ділянки для ведення фермерського господарства, які дещо відрізняються від загальних вимог, передбачених у ст. 123 ЗК України, до змісту клопотання про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Зокрема, в заяві про надання земельної ділянки для ведення фермерського господарства має бути зазначено не лише про бажаний розмір і місце розташування ділянки, а й обґрунтування розмірів земельної ділянки з урахуванням перспектив діяльності фермерського господарства.

Суперечності у судовій практиці, що були спричинені такою невідповідністю, вдалося вирішити завдяки правовим позиціям Верховного Суду України, що викладені у постанові від 3 лютого 2016 року по справі № 6-2902цс15.

Так, вирішуючи колізію між ЗК України та Законом України «Про фермерське господарство» (в редакції на день виникнення спірних правовідносин) було зроблено висновок про те, що відносини, пов'язані зі створен-

ням, діяльністю та припиненням діяльності фермерських господарств, регулюються, крім ЗК України, Законом України від 19 червня 2003 року № 973-IV «Про фермерське господарство» та іншими нормативно-правовими актами України (ст. 2 Закону). У таких правовідносинах Закон № 973-IV є спеціальним нормативно-правовим актом, а ЗК України – загальним.

Верховний Суд України дійшов висновку, що при вирішенні позовних вимог про законність рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про надання земельної ділянки для ведення фермерського господарства застосуванню підлягають правила надання (передачі) земельних ділянок для ведення фермерського господарства згідно зі ст. 7 Закону № 973-IV як спеціальної щодо ст. 123 ЗК України.

Таким чином, відповідно до ст.ст. 1, 7, 8 Закону № 973-IV заява громадянина про надання земельної ділянки для ведення фермерського господарства повинна містити комплекс передбачених у ч. 1 ст. 7 Закону № 973-IV умов і обставин. У свою чергу, розглядаючи заяву громадянина по суті, орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування (а в разі переданого на розгляд суду спору – суд) повинен дати оцінку обставинам і умовам, зазначеним у заяві, перевірити доводи заявника, наведені на обґрунтування розміру земельної ділянки з урахуванням перспектив діяльності фермерського господарства, в тому числі щодо наявності трудових і матеріальних ресурсів.

За наслідками зазначеної перевірки орган державної виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування має пересвідчитися в дійсності волевиявлення заявника, наявності в нього бажання створити фермерське господарство та спроможності вести господарство такого виду – виробляти товарну сільськогосподарську продукцію, займатися її переробкою та реалізацією з метою отримання прибутку на земельних ділянках, наданих для ведення фермерського господарства. В іншому випадку відсутність належної перевірки, формальний підхід до вирішення заяви громадянина створює передумови для невинного, штучного використання процедури створення фермерського госпо-

дарства як спрощеного, пільгового порядку одержання іншими приватними суб'єктами в користування земель державної чи комунальної власності поза передбаченою законом обов'язковою процедурою – без проведення земельних торгів [1].

Прокурорами нерідко встановлюється, що особа, не маючи реального наміру створювати та вести фермерське господарство, використала спрощений порядок отримання в оренду земельної ділянки для подальшої передачі зазначеної землі в суборенду приватній структурі. У таких випадках до суду направляються позови про визнання недійсними договорів оренди та суборенди земельних ділянок і скасування їх державної реєстрації. Наприклад, Балаклійським відділом Лозівської місцевої прокуратури Харківської області встановлено, що у 2014 році ГУ Держземагентства в області незаконно надало в оренду на 49 років землі для ведення фермерського господарства одному із місцевих жителів. У своїй заяві громадянин мав подати документи, що підтверджували б його намір займатися фермерським бізнесом, зокрема інформацію щодо профільної освіти або досвіду роботи у сільському господарстві та наявності сільськогосподарської техніки для обробки землі. Однак чоловік не тільки не пред'явив необхідних підтверджень, а навіть юридично не оформив фермерське господарство. Натомість новоспечений орендар, порушуючи вимоги чинного законодавства, передав землі у суборенду одному з приватних акціонерних товариств. Рішенням суду позов прокурора задоволено [2].

У ряді випадків фермери сплачують орендну плату за заниженими ставками, що призводить до зменшення надходжень до місцевих бюджетів від оренди землі. Наприклад, Чугуївською місцевою прокуратурою Харківської області встановлено, що сільгоспвиробник у 2007 році отримав в оренду дві земельні ділянки загальною площею понад 19 га, розташовані на території однієї з сільських рад району. Однак при визначенні розміру орендної плати не була врахована нормативно грошова оцінка землі. По суті фермер платив у 10 разів менше від необхідного, і бюджет села недоотримував кошти. У зв'язку з цим прокурор направив до суду позов з вимогою внести

зміни до договорів оренди в частині оплати. Рішенням райсуду, залишеним без змін судом апеляційної інстанції, позов прокурора задоволено [3].

Цією ж прокуратурою встановлено, що у 2012 році голова місцевої райдержадміністрації надав дозвіл фермеру на розробку проекту землеустрою на три ділянки із земель запасу загальною площею 114 га. Однак таким розпорядженням місцева влада порушила чинне законодавство. Зокрема, замість трьох дозволів на розробку проектів землеустрою на кожну з ділянок було надано лише один, як на один масив. Аби попередити подальшу незаконну передачу землі в оренду, прокуратура звернулася до суду з позовом про скасування розпорядження райдержадміністрації [4].

Під час вивчення питань щодо правомірності передачі землі потрібно звертати увагу й на дотримання процедури торгів у випадках, передбачених законом.

Наприклад, Дергачівська місцева прокуратура Харківської області встановила, що громадянин, який є засновником двох фермерських господарств, уже отримував безплатно ділянки за рахунок земель державної форми власності. Фактично сільгоспвиробник як фізична особа уже використав своє право на землю і повинен був розширяти свої господарства через аукціони – викупити право оренди на відкритих торгах. Однак у 2015 році Головне управління Держземагентства в області, оминувши процедуру торгів, надало підприємцю в довгострокову оренду землю вартістю понад 2,4 млн грн. Більше того, договір оренди був укладений без проведення нормативно-грошової оцінки землі, що також є порушенням законодавства. У результаті фермер не лише не заплатив за право користуватися ділянкою, а й платив щорічно за оренду ріллі за заниженою ставкою.

Прокуратура звернулася до суду з позовом про визнання недійсним договору оренди.

Також необхідно пам'ятати, що відповідно до чинного законодавства у межах прибережних захисних смуг річок, морів, озер та інших водойм земельні ділянки не можуть передаватися у власність чи користування для ведення сільськогосподарської, у тому числі фермерської діяльності, оскільки прибережна захисна смуга встановлюється з ме-

тою охорони поверхневих водних об'єктів від забруднення.

Наприклад, прокуратура Херсонської області звернулася до суду із позовом про визнання недійсними розпорядження Голопристанської райдержадміністрації щодо передачі у приватну власність земельних ділянок площею 35 га вартістю близько 1 млн грн для ведення фермерського господарства, а також державних актів на відповідні земельні ділянки і їх витребування. Зазначені земельні ділянки знаходяться у межах двокілометрової прибережної захисної смуги Чорного моря на території Круглоозерської сільської ради.

Рішенням суду позов задоволено [5].

Правоохоронні органи деяких областей все частіше почали виявляти самовільно зайняті земельні ділянки сільськогосподарського призначення, які «підприємливі» фермери використовували для вирощування врожаїв соняшника, зернових, баштанних та інших сільськогосподарських культур. Відповідні незаконні операції із земельними ресурсами призводять до недоотримання бюджетом величезних сум коштів.

Згідно з чинним законодавством громадянин, який не має правовстановлюючих документів на землю, не набуває права власності і на врожаї. За таких обставин рішеннями суду накладено арешти на врожаї, вирощені на зазначених земельних ділянках, та передано для реалізації відповідній ліцензованій організації. Всі отримані від продажу кошти спрямовуються до державного бюджету.

Крім того, вирішуючи питання щодо можливості захисту прокурором інтересів держави при наданні земельних ділянок для ведення фермерського господарства, варто звернути увагу на положення закону, що передбачають надання фінансової підтримки фермерським господарствам.

Так, відповідно до ст. 9 Закону України «Про фермерське господарство» новоствореним фермерським господарствам у період становлення (перші три роки після його створення, а у трудонедостатніх населених пунктах – п'ять років), фермерським господарствам з відокремленими фермерськими садибами, фермерським господарствам, які провадять господарську діяльність та роз-

ташовані у гірських населених пунктах, на поліських територіях, визначених в установленому порядку Кабінетом Міністрів України, та іншим фермерським господарствам надається допомога за рахунок державного і місцевого бюджетів, у тому числі через Український державний фонд підтримки фермерських господарств.

Український державний фонд підтримки фермерських господарств (Укрдержфонд) є державною бюджетною установою, яка виконує функції з реалізації державної політики щодо фінансової підтримки становлення і розвитку фермерських господарств, діє на підставі Статуту, який затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної аграрної політики.

Укрдержфонд – правонаступник Українського державного фонду підтримки селянських (фермерських) господарств, утвореного відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 червня 1991 року № 83 та постанови Кабінету Міністрів України від 14 березня 1992 року № 133 «Про деякі питання розвитку селянських (фермерських) господарств», і належить до сфери управління Міністерства аграрної політики України.

В організаційну структуру Українського державного фонду підтримки фермерських господарств, що затверджена його Статутом, входять дирекція та 24 регіональні відділення в областях, які не мають статусу юридичної особи і діють на підставі положення, затвердженого Укрдержфондом.

Згідно зі ст. 11 Закону України «Про фермерське господарство» та Порядком використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 року № 1102, Укрдержфонд за рахунок коштів державного бюджету надає фермерським господарствам фінансову підтримку, у тому числі й на поворотній основі.

Безпроцентна фінансова допомога надається фермерським господарствам для розвитку та підтримки сільськогосподарського виробництва, поліпшення умов господарювання, що забезпечує реалізацію державної політики підтримки фермерських

господарств, створення стабільних фінансових умов для становлення приватного селянського сектору економіки України.

Неповернення фермерським господарством наданої йому на поворотній основі фінансової допомоги через Укрдержфонд до державного бюджету в терміни, обумовлені Договором, не дає можливості відділенню фонду фінансувати заходи, пов'язані з реалізацією підтримки інших фермерських господарств, які потребують фінансової допомоги, та призводить до невиконання відділенням фонду плану з повернення коштів до Державного бюджету України. Таким чином, неповернення коштів фермерським господарством негативно впливає на економічний розвиток держави, створює перешкоди до подальшої реалізації державної політики з підтримки фермерських господарств та спричиняє шкоду інтересам держави.

Прикладом захисту прокурором інтересів держави у цій сфері слугує рішення Господарського суду Львівської області від 14 травня 2015 року, яким було задоволено позов прокурора Галицького району м. Львова в інтересах держави в особі Українського державного фонду підтримки фермерських господарств в особі Львівського відділення Українського державного фонду підтримки фермерських господарств до Фермерського господарства «Агроцентр» про стягнення протермінованої фінансової підтримки в сумі 80 000,00 гривень [6].

З огляду на викладене прокурорам доцільно вживати заходів, зокрема представницького характеру, щодо усунення порушень чинного законодавства при наданні земельних ділянок для ведення фермерського господарства та захисту інтересів держави у цій сфері.

Список використаних джерел:

1. Постанова Судової палати у цивільних та адміністративних справах Верховного Суду України від 3 лютого 2016 року у справі № 6-2902цс15 // Офіційний веб-сайт Верховного Суду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/%28documents%29/A06DD7F7A0BAFEA1C2257F5E005BA219>
2. Рішення Балаклійського районного суду Харківської області від 17 серпня 2017 року у справі № 610/1823/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68393004>
3. Рішення Зміївського районного суду Харківської області від 24 липня 2017 року у справі № 621/2160/16-ц // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68012696>
4. Рішення Чугуївського міського суду Харківської області від 24 березня 2017 року у справі № 636/1456/15-ц // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65755980>
5. Рішення Голопристанського районного суду Херсонської області від 28 лютого 2017 року у справі № 654/2693/16-ц // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65119299>
6. Рішення Господарського суду Львівської області від 14 травня 2015 року у справі № 914/426/15 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44183474>



ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ ВЕДЕННЯ ФЕРМЕРСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА: ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Розглянуто положення законодавства щодо надання земельних ділянок для ведення фермерського господарства. Проаналізовано норми, що передбачають надання фінансової підтримки фермерським господарствам. Визначено можливі зловживання у цій сфері та обґрунтовано підстави для представництва прокурором інтересів держави в суді.

Ключові слова: надання земельної ділянки; фермерське господарство; захист прокурором інтересів держави.

Оксана СЕВРУК

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ ВЕДЕНИЯ ФЕРМЕРСКОГО ХОЗЯЙСТВА: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

Рассматриваются положения закона о предоставлении земельных участков для ведения фермерского хозяйства. Анализируются нормы, предусматривающие предоставление финансовой помощи фермерским хозяйствам. Определяются возможные злоупотребления в этой сфере и основания для представительства прокурором интересов государства в суде.

Ключевые слова: предоставление земельного участка; фермерское хозяйство; защита прокурором интересов государства.

Oksana SEVRUK

USE OF LAND FOR FARMING: PROBLEMS OF LEGALITY

The provisions of the law on granting land plots for farming are considered. The norms for providing financial assistance to farms are analyzed. Possible abuses in this area are identified and the grounds for representing the interests of the state in the court are substantiated.

Keywords: provision of land; farming; protection by the public prosecutor of the interests of the state.

