

**IV. ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ, ЕКОЛОГІЧНЕ,
ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК 349.41(477)

Сидор В. Д.,
доктор юридичних наук, доцент,
в.о. завідувача кафедри
цивільно-правових дисциплін
Чернівецького факультету
Національного університету
«Одеська юридична академія»

**РИНОК ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО
ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ: ЗАГРОЗА ЧИ
НЕОБХІДНІСТЬ**

У статті проводиться комплексний аналіз недоліків та переваг створення ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні. Визначено основні теоретичні підходи до обґрунтування концептуальних засад розвитку земельного законодавства в зазначеній галузі. Досліджується специфіка земель сільськогосподарського призначення як основного засобу виробництва в сільському господарстві. Обґрунтовано пріоритетність земель сільськогосподарського призначення в складі земельного фонду України. Встановлено обмежений характер ринку земель сільськогосподарського призначення. Охарактеризовано встановлені земельним законодавством обмеження щодо набуття земельних ділянок сільськогосподарського призначення у власність та розпорядження ними. Доведено важливість збереження державного регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення з метою забезпечення раціонального використання сільськогосподарських земель.

Ключові слова: землі, земельні відносини, ринок земель, земельні ресурси, сільськогосподарські землі, обіг земель, законодавчі обмеження, раціональне використання земель.

В статье проводится комплексный анализ недостатков и преимуществ создания рынка земель сельскохозяйственного назначения в Украине. Определены основные теоретические подходы к обоснованию концептуальных основ развития земельного законодательства в указанной области. Исследуется специфика земель сельскохозяйственного назначения как основного средства производства в сельском хозяйстве. Обоснована приоритетность земель сельскохозяйственного назначения в составе земельного фонда Украины. Установлен ограниченный характер рынка земель сельскохозяйственного назначения. Охарактеризованы установленные земельным законодательством ограничения по приобретению земельных участков сельскохозяйственного назначения в собственность и распоряжение ими. Доказана важность сохранения государственного регулирования рынка земель сельскохозяйственного назначения с целью обеспечения рационального использования сельскохозяйственных земель.

Ключевые слова: земли, земельные отношения, рынок земель, земельные ресурсы, сельскохозяйственные земли, оборот земель, законодательные ограничения, рациональное использование земель.

The article is devoted to comprehensive analysis of the advantages and disadvantages of creating agricultural land market in Ukraine. Main theoretical approaches to the study of conceptual principles of land law in this area are determined. Specificity of agricultural land as the main means of production in agriculture is investigated.

Priority of agricultural land as part of land resources of Ukraine is grounded. Limited nature of the agricultural land market is established. Established in Ukraine operates as the primary market of agricultural land designated for agricultural production. But almost completely blocked the secondary market of agricultural land and transfer of ownership of such lands from one merchant of agricultural products to another.

Characteristic land law restrictions on the acquisition of agricultural land ownership and disposition are set. The advantages and disadvantages of establishing a temporary moratorium on the

alienation of agricultural land are studied. Retain the prohibition of entry to private property agricultural lands by foreign persons is analyzed. Consolidate the feasibility of pre-emptive right to purchase agricultural lands by citizens of Ukraine, who permanently reside in the territory of the local council where land sale, and the relevant local authorities is proved. Importance of preserving state regulation of agricultural land to ensure sustainable use of agricultural land is proved.

Key words: land, land relations, land market, land recourses, agricultural land, land circulation, legal restrictions, rational land use.

Постановка проблеми. У радянський період існування нашої держави перерозподіл земельних ресурсів здійснювався переважно у публічно-правовому порядку. Земля не розглядалася як нерухоме майно і як майно взагалі. Перерозподіл земель в адміністративному порядку дозволяв здійснювати контроль за належним їх використанням. З набуттям Україною незалежності ситуація кардинально змінилася. Сьогодні ринок земель сільськогосподарського призначення повинен відігравати важливу роль у трансформації аграрної економіки в промислову. В процесі становлення та розвитку ринкової економіки відбувається перерозподіл робочої сили в інші галузі народного господарства. Особи, що залишають сільське господарство, повинні мати можливість продати належні їм земельні ділянки та отримати компенсацію, включаючи вартість здійснених ними вкладень (як матеріальних, так і праці). Недосконале законодавство про земельний ринок гальмує ці природні процеси.

Ефективне правове регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення потребує попереднього всебічного дослідження як позитивних, так і можливих негативних наслідків його запровадження. Таке дослідження дозволить розробити ефективні обмеження зловживань на земельному ринку. Розроблені останнім часом проекти нормативно-правових актів, покликаних регулювати обіг земель сільськогосподарського призначення, доводять, наскільки законодавець не готовий до ефективного вирішення проблеми створення ринку земель сільськогосподарського призначення.

Аналіз дослідження даної проблеми. У вітчизняній науковій літературі здійснюються численні спроби обґрунтувати доцільність чи хибність створення ринку земель сільськогосподарського призначення, що актуалізує проведення спеціальних досліджень у цій сфері. В науці земельного права України останні десятиріччя точаться гострі дискусії про доцільність зняття мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення та залучення земельних ділянок зазначеної категорії до ринкового обігу. Цим проблемам присвячено праці таких вітчизняних вчених, як В.М. Єрмоленко, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, О.О. Погрібний, В.І. Семчик, Н.І. Титова, М.В. Шульга, В.З. Янчук та ін. Незважаючи на те, що земельна реформа розпочалась у нашій державі більш як двадцять років назад, проблема створення ринку земель сільськогосподарського призначення досі не вирішена і в даний час залишається предметом наукових диспутів.

Метою даної статті є аналіз недоліків та переваг створення ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні, а також визначення теоретичних підходів до обґрунтування концептуальних засад розвитку земельного законодавства в зазначеній галузі.

Виклад основного матеріалу. Особливості правового регулювання створення та функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення обумовлюються специфікою землі як особливого об'єкта суспільних відносин. Земля є особливим природним ресурсом. Особливість землі полягає в тому, що вона, на відміну від інших природних ресурсів, є територіальним базисом діяльності людини. У цьому сенсі земля є основою, передумовою будь-якого виробництва.

Земля є обмеженим ресурсом. Земельні площі мають фіксовані розміри, і люди практично не в змозі їх змінювати. Обмеженість землі особливо гостро відчувається в країнах і регіонах з великою щільністю населення. невідтворюваність земельних ресурсів, їх обмеженість є причиною, що спонукає законодавця розглядати землю як основне національне багатство, що перебуває під особливою охороною держави (ч. 1 ст. 14 Конституції України, ст. 1 Земельного кодексу України)

[1; 2]. Конституція в ч. 1 ст. 13 проголошує, що земля є об'єктом права власності українського народу. Виходячи з цього положення, законодавством має бути забезпечений доступ громадян та юридичних осіб до землі. Для цього держава може бути змушена вводити певні обмеження, спрямовані на запобігання необґрунтованої концентрації земельних ресурсів у руках обмеженого кола осіб. Забезпечуючи доступ до дефіцитного природного ресурсу, держава повинна знайти компроміс між соціальними інтересами населення, що потребує землі, і економічними інтересами суспільства, що полягають у можливості переходу землі до ефективного власника, що в кінцевому підсумку, сприяє технічному прогресу.

Земля є територіальною основою виробництва. Специфікою земель сільськогосподарського призначення є те, що крім функції просторово-територіального базису, земля є основним засобом виробництва. У сільськогосподарському виробництві використовується унікальна властивість землі – природна родючість. У силу цієї своєї якості земля здатна відтворювати тваринний і рослинний світ. Родючість є явищем природним, але вона може збільшуватися при правильному веденні сільського господарства і, навпаки, зменшуватися при неправильному його веденні.

Земля є одним з найважливіших елементів екосистеми. При неналежному догляді за землею може бути порушений природний баланс в екосистемі. Особливі властивості землі як унікального природного об'єкта і просторово-територіального базису повинні враховуватися при здійсненні правового регулювання прав на землю та переходу цих прав. Важливо забезпечити механізм раціонального та ефективного використання земель сільськогосподарського призначення та одночасно забезпечити інтереси населення.

З юридичної точки зору землі сільськогосподарського призначення необхідно розглядати як об'єкт права власності. Відповідно до ч. 3 ст. 78 Земельного кодексу України, земля може перебувати у приватній, комунальній та державній власності [2]. Як об'єкт права власності земля належить до нерухомого майна, правове регулювання режиму якого традиційно здійснюється з особливою ретельністю.

Законодавством встановлені спеціальні правила про реєстрацію прав на нерухоме майно та правочинів з ним, що дозволяють більш ефективно здійснювати захист прав на землю.

Розвиток ринкових відносин у земельній галузі пов'язаний із запровадженням приватної власності на землю в цілому і з утвердженням різних форм земельної власності, забезпечення рівного доступу на земельний ринок усім зацікавленим суб'єктам, можливості здійснювати правочини з землею [3, с. 227].

Включення землі до об'єктів права приватної власності і можливість її перерозподілу в приватноправовому порядку стали викликати побоювання, що земля може бути перерозподілена способом, що не відповідає суспільним інтересам. Дійсно, існує реальна загроза втрати доступу до землі широких верств селянства, створення великих латифундій, виникнення монополізму на земельному ринку і виникнення класу рантьє тощо. Способи обмеження земельного ринку в суспільних інтересах не завжди очевидні, і це суттєво гальмує розвиток земельного законодавства. Наприклад, щоб уникнути передбачуваних шкідливих наслідків земельного ринку, пропонується взагалі заборонити купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, при цьому не аналізуються шкідливі наслідки заборони такої купівлі-продажу.

Державне регулювання обігу земельних ділянок повинно передбачати виконання органами державної влади та місцевого самоврядування комплексу організаційно-правових, фінансових, економічних, кадрових, інформаційних, науково-технічних та інших заходів, спрямованих на забезпечення вільного доступу до земельних ділянок усіх зацікавлених осіб, безперешкодного набуття прав на земельні ділянки, створення необхідної інфраструктури, забезпечення правового захисту не лише суб'єктів права на землю, а й усіх учасників ринку землі [4, с. 195].

Ринок земель сільськогосподарського призначення повинен функціонувати відповідно до вимог земельного та цивільного законодавства. Правочини із земельними ділянками щодо переходу права власності та інших прав на земельні ділянки підлягають державній реєстрації.

Виходячи із зацікавленості держави в контролі за раціональним і ефективним використанням природних ресурсів, враховуючи особливу цінність землі, можна зробити висновок про необхідність особливого правового регулювання створення та функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення.

Відповідно до ст. 22 Земельного кодексу України, землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції або призначені для цих цілей. До земель сільськогосподарського призначення належать: а) сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги); б) несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісгосподарського призначення, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо) [2].

Водночас зазначене визначення не повною мірою відповідає реальному стану та потребам використання земельних ресурсів України. Зокрема, на переконання П.Ф. Кулинич, потреба в застосуванні територіального критерію віднесення земель до складу земель сільськогосподарського призначення назріла і в нашій країні. Адже включення земель сільськогосподарського призначення до складу населеного пункту фактично призводить до істотних змін у їх правовому режимі. Проведений структурний аналіз категорії земель сільськогосподарського призначення дає підстави для висновку про те, що закріплення в Земельному кодексі визначення поняття земель сільськогосподарського призначення є надто вузьким, суто виробничо-сільськогосподарським і не відображає всіх функцій даної категорії земель, які вони виконують в сучасних умовах розвитку суспільства [5, с. 38, 42].

Земельним кодексом України в ст. 23 закріплено пріоритетність земель сільськогосподарського призначення, яка проявляється в тому, що землі, придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання. При цьому визначення земель, придатних для потреб сільського господарства, провадиться на підставі даних державного земельного кадастру. Для будівництва промислових підприємств, об'єктів житлово-комунального господарства, залізниць і автомобільних шляхів, ліній електропередачі та зв'язку, магістральних трубопроводів, а також для інших потреб, не пов'язаних з веденням сільськогосподарського виробництва, надаються переважно несільськогосподарські угіддя або сільськогосподарські угіддя гіршої якості [2].

В нашій країні ринок земель сільськогосподарського призначення є обмеженим. Повноцінно функціонує лише вузький його сегмент, а саме ринок сільськогосподарських земель, які отримані громадянами у власність для підсобних, «непідприємницьких» потреб. Фактично на цьому ринку вільно можуть відчужуватися на підставі договорів купівлі-продажу та інших земельних правочинів приватизовані громадянами сільськогосподарські земельні ділянки, отримані ними для садівництва та ведення особистого селянського господарства. Крім цього, в Україні функціонує також первинний ринок сільськогосподарських земель, призначених для ведення товарного сільськогосподарського виробництва. Фермерські господарства та їх члени, а також сільськогосподарські юридичні особи інших організаційно-правових форм мають право на приватизацію зазначених земель шляхом їх викупу у держави та територіальних громад у розмірі, який не перевищує 100 га. Проте до цього часу практично повністю заблокований вторинний ринок сільськогосподарських земель товарного сільськогосподарського виробництва, тобто перехід права власності на такі землі від одного виробника товарної сільськогосподарської продукції до іншого. Блокування ринку земель товарного сільськогосподарського виробництва здійснено шляхом встановлення мораторію на їх відчуження громадянами та юридичними особами. На думку фахівців

Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, запровадження такого мораторію було недостатньо продуманим кроком, ним штучно створені перепони у формуванні земельних масивів сільськогосподарських товаровиробників: фермерських господарств, приватних сільськогосподарських підприємств, сільськогосподарських товариств з обмеженою відповідальністю та сільськогосподарських кооперативів. Замість мораторію на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення доцільно було б встановити систему пріоритетів на придбання сільськогосподарських угідь у власність перш за все громадянами, які ведуть «трудове» сільськогосподарське виробництво, тобто виробництво, яке базується на праці власників сільських господарств та членів їх сімей [6, с. 60-61].

Висновки. Земельним законодавством передбачено ряд обмежень щодо набуття земельних ділянок сільськогосподарського призначення у власність та розпорядження ними: по-перше, тимчасовий мораторій на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення; по-друге, заборона набуття у приватну власність ділянок сільськогосподарського призначення іноземними особами; по-третє, обмеження загальної площі земель сільськогосподарського призначення, яку громадяни і юридичні особи можуть набувати право власності, до 100 гектарів; по-четверте, переважне право придбання ділянок сільськогосподарського призначення громадянами України, які постійно проживають на території відповідної місцевої ради, де здійснюється продаж земельної ділянки, а також відповідними органами місцевого самоврядування. Надзвичайно важливим і необхідним сьогодні залишається державне регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення з метою забезпечення раціонального використання сільськогосподарських земель і виключення надмірної концентрації земельних ділянок сільськогосподарського призначення в руках відносно вузького кола осіб.

Література:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
3. Земельне право України : підручник / за ред. О.О. Погрібного та І.І. Каракаша; – вид. 2-ге, перероб. і доп. – К. : Істина, 2009. – 600 с.
4. Земельне право : підручник / М. В. Шульга, Н.О. Багай, В. І. Гордєєв та ін. ; за ред. М.В. Шульги. – Харків : Право, 2013. – 520 с.
5. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : монографія. – К. : Логос, 2011. – 688 с.
6. Організаційно-правові проблеми розвитку аграрного і земельного ринків в Україні : наукова доповідь / кол. авт. Ю.С. Шемшученко, В.І. Семчик, Т.П. Проценко, О.А. Поліводський, П.Ф. Кулинич. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. – 87 с.