

УДК 349.41

Олена Літошенко,

канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри правового регулювання економіки
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Стаття присвячена дослідженню правового режиму земель сільськогосподарського призначення як пріоритетної категорії земельного фонду України, аналізу суб'єктного та об'єктного складу у відносинах щодо сільськогосподарських земель, виявленню особливостей правового режиму даної категорії.

Ключові слова: землі сільськогосподарського призначення, правовий режим, сільськогосподарські угіддя, несільськогосподарські угіддя, пріоритетний режим використання, мораторій.

Постановка проблеми. Як зазначено у ст. 14 Конституції України, а також ст. 1 Земельного кодексу України від 25.10.2001 (далі – ЗК України), земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. До земель України належать усі землі в межах її території, у тому числі острови та землі, зайняті водними об'єктами, які за своїм цільовим призначенням поділені на дев'ять різних категорій. Відповідно до ст. 19 ЗК України однією з категорій земель виступають землі сільськогосподарського призначення, основне цільове призначення яких – використання у сільськогосподарському виробництві. Незважаючи на численні наукові дослідження правового режиму земель сільськогосподарського призначення, його окремі особливості залишаються до кінця не розкритими, що зумовлює необхідність проведення подальшого аналізу.

Аналіз останніх досліджень. Основні дослідження правового режиму земель сільськогосподарського призначення відображені у працях А.П. Гетьмана, Т.О. Коваленко, П.Ф. Кулиничка, А.М. Мірошниченка, Н.І. Титової, а також багатьох інших учених.

Мета статті. З огляду на вищезазначене, метою статті є подальше дослідження правового режиму земель сільськогосподарського призначення як пріоритетної категорії земельного фонду України, аналіз суб'єктного та об'єктного складу у відносинах щодо сільськогосподарських земель, виявлення особливостей правового режиму даної категорії.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 22 ЗК України **землями сільськогос-**

подарського 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.

Придатність земель для використання у сільському господарстві встановлюється на підставі даних державного земельного кадастру (бонітування ґрунтів, облік кількості та якості земель тощо) органами, які погоджують, здійснюють експертизу та затверджують відповідну землевпорядну документацію (ст.ст. 118, 123, 186 та інші ЗК України).

Водночас відомий дослідник у сфері земельного права Н.І. Титова критикує законодавчий термін «землі сільськогосподарського призначення», пропонуючи замінити його терміном «сільськогосподарські землі», оскільки «землі не можуть ніким ... бути суб'єктивно «призначені» як сільськогосподарські: вони об'єктивно, від природи є такими» [1, с. 11]. Подібний підхід не знаходить одностайної підтримки серед науковців, оскільки далеко не всі землі, що придатні для ведення сільського господарства, можуть і повинні використовуватися саме для таких потреб [2, с. 429].

Крім того, А.М. Мірошниченко звертає увагу, що на сьогодні немає однозначного законодавчого вирішення питання про категорію та правовий режим сільськогосподарських угідь, що знаходяться у складі інших категорій земель: лісогосподарського призначення, водного фонду, природоохоронного, оздоровчого та рекреаційного призначення (у тому числі тих, що надаються для

сільськогосподарських потреб тимчасово). На його думку, більш правильним було би вважати, що подібні земельні ділянки належать одночасно до декількох категорій земель [3, с. 109].

З огляду на те, що у сільському господарстві земля функціонує у двох якостях – територіального базису та засобу виробництва, до складу земель сільськогосподарського призначення належать як **сільськогосподарські угіддя** (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелogi), які відповідно до природних властивостей, розташування та господарських потреб служать основним засобом виробництва в рослинництві, так і **несільськогосподарські угіддя** (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, землі під господарськими будівлями і спорудами, об'єктами інфраструктури тощо), які використовуються як територіальний базис і необхідні для організації сільськогосподарського виробництва.

За даними Держгеокадастру України, у складі земельного фонду нашої держави з 60,3 млн. га більше 70% (41,2 млн. га) займають саме сільськогосподарські землі. Структура сільськогосподарських угідь включає 77,8% рілля, 13,2% пасовищ, 5,8% сіножатей, 2,2% багаторічних насаджень та 1% перелогів [4]. Такий розподіл свідчить про величезне антропогенне навантаження на земельні ресурси й на довкілля взагалі. Щороку розорюється більше 50% території нашої країни, що є одним з найвищих у Європі та світі показників (для порівняння: у Франції – 32,1%, Польщі – 44,3%, Німеччині – 33,1%, Нідерландах – 21,7%) [5, с. 4].

Оскільки землі сільськогосподарського призначення посідають особливе місце у структурі земельного фонду України, то правовий режим цих земель має низку особливостей. Так, відповідно до ст. 23 та інших положень ЗК землі сільськогосподарського призначення мають пріоритетний режим використання. Це означає, що землі, придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання. Для будівництва промислових підприємств, житлових об'єктів, залізниць і автомобільних шляхів, ліній електропередачі та зв'язку, магістральних трубопроводів, а також для інших потреб, не пов'язаних із веденням сільськогосподарського виробництва, надаються переважно землі несільськогосподарського призначення або сільськогосподарські угіддя гіршої якості. На думку класиків земельного права, пріоритет сільськогосподарського землекористування не є абсолютним. Сільськогос-

подарські угіддя можуть бути надані й для несільськогосподарських потреб, але лише у разі, коли суспільна вигода від цього перевищуватиме завдану шкоду, а альтернативний варіант задоволення несільськогосподарських потреб, для яких надається земельна ділянка, відсутній [3, с. 113].

Авторитетні вчені підтримують необхідність принципу пріоритетності земель сільськогосподарського призначення [1, с. 11]. Проте у правовій доктрині також цілком обґрунтовано відзначається, що положення ст. 23 ЗК України мають застосовуватися у комплексі з положеннями ст. 5 кодексу, яка закріплює принцип пріоритетності вимог екологічної безпеки та забезпечення раціонального використання й охорони земель [3, с. 113; 6, с. 48]. На думку П.Ф. Кулиничка, яку ми підтримуємо, земельні ділянки насамперед мають використовуватися у спосіб, що забезпечить їх максимальне наближення до природного стану [6, с. 48; 7, с. 54, 57], і тільки потім – використання для сільськогосподарських потреб за умови забезпечення нормативів оптимального співвідношення земельних угідь (ст. 165 ЗК України). Ще далі йде у своїх пропозиціях Н. Гльницька, яка пропонує встановити внутрішньовидовий пріоритет у межах земель сільськогосподарського призначення на користь земель, використовуваних для рослинництва [8, с. 355].

Окрім законодавчого закріплення принципу пріоритетності земель сільськогосподарського призначення у ст. 23 ЗК України, його реалізації сприяє й низка інших правових приписів: особливий порядок охорони таких земель (п. 6, п. д ст. 164 ЗК України); встановлення ускладненого порядку вилучення особливо цінних сільськогосподарських земель для інших потреб (ст. 150 ЗК України); встановлення обов'язку рекультивувати землі (ст. 166 ЗК України); встановлення обов'язку відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва (ст. 156, 157 ЗК України) тощо.

Окремої уваги потребує надзвичайно актуальне питання мораторію на продаж сільськогосподарських земель. **Мораторій** на відчуження земельних часток (паїв) був запроваджений Законом України «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)» від 18.01.2001 (нині втратив чинність). Закон тимчасово забороняв укладати угоди купівлі-продажу, дарування земельної частки (паю) або іншим способом відчужувати зазначені частки (паї), окрім передачі їх у спадщину та у разі викупу земельних ділянок для державних і громадських потреб. Він мав діяти до врегулювання порядку реалізації прав гро-

мадян і юридичних осіб на земельну частку (паїв) Земельним кодексом України. Однак із прийняттям ЗК України від 25.10.2001 мораторій не тільки не був знятий, а, навпаки, п. 15 Розділу X «Перехідні положення» ЗК заборонив відчуження не лише земельних часток (паїв), а й земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва. Спочатку заборона мала діяти до 1 січня 2005 року, проте згодом Законами від 06.10.2004 та від 19.12.2006 дія мораторію була продовжена, а Законами від 03.06.2008 та від 20.12.2011 мораторій фактично був зроблений безстроковим, оскільки його дію було продовжено до набрання чинності Законами України про державний земельний кадастр та про ринок земель.

Сьогодні згідно зі змінами, внесеними Законом України від 10.11.2015, положення про мораторій сформульовані таким чином:

«До набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2017 року, не допускається:

а) купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, крім вилучення (викупу) їх для суспільних потреб;

б) купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок і зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв), крім передачі їх у спадщину, обміну земельної ділянки на іншу земельну ділянку відповідно до закону та вилучення (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб, а також крім зміни цільового призначення (використання) земельних ділянок з метою їх надання інвесторам – учасникам угод про розподіл продукції для здійснення діяльності за такими угодами.

Купівля-продаж або іншим способом відчуження зазначених земельних ділянок та земельних часток (паїв) запроваджується за умови набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2017 року, в порядку, визначеному законом».

Як вбачається, мораторій поширюється на відчуження таких видів земель сільськогосподарського призначення: земельних ділянок державної та комунальної власності; земельних ділянок приватної власності, наданих для ведення товарного сільськогоспо-

дарського виробництва (зокрема, фермерського господарства); земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства; а також земельних часток (паїв).

Водночас під дію мораторію не підпадає відчуження земельних ділянок, наданих громадянам на підставі ст. 121 ЗК України для ведення особистого селянського господарства та садівництва. Мораторій не поширюється на відчуження земель сільськогосподарського призначення на підставі договору міни за умови, що обидві сторони за договором міни відчужують земельні ділянки. Крім того, мораторій не поширюється на такі види переходу права власності на землю, як успадкування ділянки за законом чи заповітом, вилучення (викуп) земельних ділянок для суспільних потреб, а також у разі звернення стягнення на земельну ділянку за рішенням суду [9, с. 21-22].

Слід зазначити, що існування мораторію на продаж сільськогосподарських земель не знаходить підтримки у багатьох правознавців [10, с. 60-61], оскільки має цілу низку негативних наслідків [11, с. 32-33]:

– мораторій порушує конституційні права громадян України щодо реалізації права власності на земельні ділянки [12, с. 127];

– заблокована оптимізація землеволодіння і землекористувань, що утворюються внаслідок паювання земель сільськогосподарського призначення, стимулюються негативні явища землекористування – черезсумжжя, вкраплення, малоземелля, далекоземелля тощо;

– селяни старших вікових груп та їх спадкоємці не можуть реалізувати своє право власності на землю;

– блокується створення великих, конкурентоспроможних сільськогосподарських підприємств;

– знижується кредитороспроможність сільськогосподарських виробників через неможливість іпотечного кредитування тощо.

Статистика свідчить, що використання земель сільськогосподарського призначення є гранично неефективним. У сфері сільськогосподарського виробництва працюють близько 2 0% усіх зайнятих в економіці, що суттєво (у 3-7 разів) перевищує параметри зарубіжних країн. Так, в Угорщині ця частка становить 6,3%, у Чехії – 4,8%, Франції – 3,6% [11, с. 77-78]. Як зазначають авторитетні науковці у галузі земельного права, ці цифри свідчать, що альтернативи концентрації земель немає, а задача держави – зробити цей процес якомога менш болісним для селян [3, с. 503].

Отже, питання мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення залишається вкрай актуальним і гостро дискутується в наукових колах. На думку автора, мораторій на продаж сільськогосподарських земель суперечить ст.ст. 14, 22 та 41 Конституції України, вихолощує сутність права власності на землю, позбавляючи власника не лише правомочності розпоряджатися своїм майном, а взагалі одержати нормальний економічний ефект від земельної ділянки чи земельної частки (паю) [12, с. 127].

Правовий режим земель сільськогосподарського призначення також характеризується особливим суб'єктним складом у відносинах щодо їх використання. Згідно з чинним законодавством землі сільськогосподарського призначення можуть бути передані у власність та надані у користування:

1) громадянам України:

– для ведення особистого селянського господарства (на підставі ст.ст. 22, 33, 121 ЗК України та Закону України «Про особисте селянське господарство» від 15.05.2003 із цією метою використовують земельні ділянки розміром не більше 2 га, які надаються фізичним особам у власність або в оренду. Цей розмір може бути збільшений у разі отримання на місцевості земельної частки (паю) або її спадкування членами особистого селянського господарства);

– садівництва (згідно зі ст.ст. 22, 35, 121 ЗК України громадяни України мають право на безоплатну передачу їм земельних ділянок для садівництва до 0,12 га);

– городництва (ст.ст. 22, 36 ЗК України);

– сінокосіння та випасання худоби (ст.ст. 22, 34 ЗК України);

– ведення товарного сільськогосподарського виробництва (аналогічно використанню сільськогосподарськими підприємствами [3, с. 111]);

– ведення фермерського господарства (ст.ст. 22, 31, 32 ЗК України, Закон України «Про фермерське господарство» від 19.06.2003);

2) сільськогосподарським підприємствам – для ведення товарного сільськогосподарського виробництва (за ст.ст. 22, 24, 28, 82, 92 ЗК України державним і комунальним сільськогосподарським підприємствам земельні ділянки надаються із земель державної чи комунальної власності у постійне користування; усім іншим підприємствам – на праві приватної власності юридичної особи або можуть використовуватися на умовах оренди);

3) сільськогосподарським науково-дослідним установам та навчальним закладам, сільським професійно-технічним училищам

та загальноосвітнім школам – для дослідних і навчальних цілей (аналогічно використанню сільськогосподарськими підприємствами [3, с. 111] згідно зі ст.ст. 22, 24, 28 ЗК України);

4) несільськогосподарським підприємствам, установам та організаціям, релігійним організаціям і об'єднанням громадян – для ведення підсобного сільського господарства (ст. 37 ЗК України встановлює, що приватні несільськогосподарські підприємства та організації можуть набувати такі ділянки у приватну власність або в оренду, а державні і комунальні – використовувати виключно на умовах оренди);

5) оптовим ринкам сільськогосподарської продукції – для розміщення власної інфраструктури (ст. 22 ЗК України, Закон України «Про оптові ринки сільськогосподарської продукції» від 25.06.2009).

Особливістю правового режиму сільськогосподарських земель також є істотне звуження земельної правосуб'єктності іноземних суб'єктів. Так, згідно зі ст.ст. 22, 81, 82 та інших положень ЗК України землі сільськогосподарського призначення не можуть передаватися у власність іноземцям, особам без громадянства, іноземним юридичним особам та іноземним державам. Виняток із цього правила встановлений ст.ст. 81 та 82 ЗК України, згідно з якими іноземні суб'єкти можуть набувати права власності на земельну ділянку сільськогосподарського призначення у разі її спадкування. Проте згідно зі ст. 145 ЗК вони зобов'язані протягом одного року з моменту набуття права власності на таку ділянку здійснити її відчуження на користь фізичної чи юридичної особи України під загрозою примусового відчуження за рішенням суду. Дискусійним залишається питання щодо співвідношення обов'язку іноземних фізичних та юридичних осіб відчужити отримані у спадщину земельні ділянки сільськогосподарського призначення із встановленим мораторієм на їх продаж. Із цього питання слід приєднатися до слушної думки П.Ф. Кулинич, за якою на вказані випадки мораторій не поширюється, виходячи із системного тлумачення ЗК України та з урахуванням ступеню пріоритетів, які забезпечуються його окремими нормами [13, с. 31-32]. Подібну точку зору розділяють й інші авторитетні вчені [3, с. 221].

Висновки

Таким чином, у результаті проведеного дослідження встановлено, що правовий режим земель сільськогосподарського призначення має низку особливостей, які дозволяють стверджувати, що дана категорія земель займає особливе місце у структурі земельного фонду України.

На сьогодні вбачається потреба у якнайшвидшому прийнятті закону про обіг земель сільськогосподарського призначення, який би закріпив правові та організаційні основи у сфері ринку таких земель та врегулював би відносини, що виникають між органами державної влади та місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами щодо правочинів із сільськогосподарськими земельними ділянками. Поділяємо думку А.М. Мірошніченка, що мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення, що існує наразі, – істотна перешкода на шляху здійснення земельної реформи, успішне проведення якої не можливе без створення правових передумов для обігу земель [2, с. 540].

Вважаємо за доцільне вивчення досвіду розвинених країн Західної Європи (насамперед країн Європейського Союзу) щодо правового регулювання земельних відносин та виявлення правових механізмів, які доцільно запроваджувати в українських реаліях, що відповідатиме меті поступової адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Список використаних джерел:

1. Титова Н.І. Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України: науково-навчальний посібник / Н.І. Титова; за ред. Н.І. Титової. – Львів: ПАІС, 2005. – 368 с.
2. Мірошніченко А.М. Земельне право України: підручник / А.М. Мірошніченко. – 2-ге видання, допов. і перероб. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 678 с.
3. Мірошніченко А.М. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України / А.М. Мі-

рошніченко, Р.І. Марусенко. – 3-тє видання, змінєне і доповненє – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 516 с.

4. Архів Держгеокадастру України.

5. Горбулін В.П. Земельні відносини, земельні ресурси і продовольча безпека: аналітичні матеріали / В.П. Горбулін, Л.Д. Греков, А.Д. Юрченко. – К.: Інститут проблем національної безпеки при РНБОУ, 2005. – 48 с.

6. Кулинич П.Ф. Принцип пріоритету сільськогосподарського використання земель в земельному праві України / П.Ф. Кулинич // Право України. – 2004. – № 8. – С. 45–49.

7. Кулинич П.Ф. Об'єкти правової охорони земель сільськогосподарського призначення: теоретичний аспект / П.Ф. Кулинич // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 12 (74). – С. 51–61.

8. Ільницька Н. Про поняття, структуру та особливості правового режиму земель сільськогосподарського призначення / Н. Ільницька // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2000. – Вип. 35. – С. 350–355.

9. Коваленко Т.О. Право на землю і банкрутство: теоретичні та практичні проблеми / Т.О. Коваленко // Земельне право України. – 2006. – № 1. – С. 15–24.

10. Організаційно-правові проблеми розвитку аграрного і земельного ринку в Україні: наукова доповідь. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. – 88 с.

11. Онищенко О.М. Господарства населення: продуктивність, ефективність, перспективи / О.М. Онищенко; відп. ред. чл.-кор. УААН Б.Й. Пасхавер. – К.: Інститут економіки НАНУ, 2003. – 100 с.

12. Літошенко О.С. Мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення як обмеження конституційних прав людини / О.С. Літошенко // Наукові читання, присвячені пам'яті В.М. Корецького: зб. наук. праць; Київський ун-т права НАН України. – К.: Ліра-К, 2015. – С. 125–128.

13. Кулинич П.Ф. Правочини щодо земельних ділянок: деякі теоретичні та практичні аспекти / П.Ф. Кулинич // Земельне право України. – 2006. – № 4. – С. 28–38.

Стаття посвячена дослідженню правового режиму земель сільськогосподарського призначення як пріоритетної категорії земельного фонду України, аналізу суб'єктного та об'єктного складу в відношеннях по поводі сільськогосподарських земель, виявленню особливостей правового режиму даної категорії.

Ключевые слова: землі сільськогосподарського призначення, правовий режим, сільськогосподарські угодья, несільськогосподарські угодья, пріоритетний режим використання, мораторій.

The article is devoted to research of the legal regime of agricultural lands as a priority category of land fund of Ukraine, the analysis of subjects and objects structure of agricultural lands, exposition of features of legal regime of this category.

Key words: agricultural lands, legal regime, agricultural territories, non-agricultural territories, priority using, moratorium.

