

УДК 347

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-114-120>

**Н. В. Локтева-Маклашова**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри галузевих юридичних дисциплін Черкаського факультету Національного університету «Одеська юридична академія»

**М. О. Майстренко**, викладач кафедри галузевих юридичних дисциплін Черкаського факультету Національного університету «Одеська юридична академія»

### **ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СУЧАСНОГО СТАНУ РЕФОРМУВАННЯ ОБІГУ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ**

Наведено результати дослідження законопроекту, яким запроваджується скасування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення та встановлюється порядок обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Запропоновано ряд положень до законопроекту в частині визначення кола суб'єктів даних відносин та порядку відчуження даних земельних ділянок.

Наголошено на необхідності участі в обігу земель сільськогосподарського призначення виключно громадян України, держави та органів місцевого самоврядування. Запропоновано запровадити механізм переходу землі сільськогосподарського призначення до ефективного власника, обмеживши можливість перепродажу куплених земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Автори вважають за необхідне закріпити на законодавчому рівні переважне право органів місцевого самоврядування на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення у разі продажу даних земельних ділянок. Цей крок покликаний забезпечити національну продовольчу безпеку, адже земля буде знаходитись у власності публічних органів влади; реалізацію норми ст. 13 Конституції України, відповідно до якої земля є об'єктом права власності українського народу, права власника в такому випадку будуть здійснювати органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. Основою для твердження є також прийняття 14 листопада 2019 року Верховною Радою України в першому читанні законопроекту № 2194 «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин», відповідно до якого землями комунальної власності територіальних громад вважаються всі землі державної власності, розташовані за межами населених пунктів у межах таких територіальних громад.

Ключові слова: обіг земель сільськогосподарського призначення право власності, земельна реформа, переважне право купівлі земельної ділянки.

#### ***N. V. Loktieva-Maklashova, M. O. Maistrenko. Current state of reforming of agricultural land turnover in Ukraine: existing problems***

*The issue of agricultural land turnover in Ukraine is becoming more pressing every year, as the legislator, continuing the moratorium on sale and other disposal of the land, only increases social tension and legal uncertainty, which resulted in emerging of "shadow" market of agricultural land and numeral cases of raiding and other unlawful ways of land disposal.*

*In this article the results of the study of the bill introducing the abolition of the moratorium on the sale of agricultural land and the legal rules of turnover of agricultural land are presented. A number of provisions have been proposed to the draft bill regarding the definition of the subjects of land relations and the legal order of disposal of the land. It is emphasized the need for exclusive participation of Ukrainian citizens, the state and local authorities in the turnover of agricultural land.*

© Н. В. Локтева-Маклашова, М. О. Майстренко, 2019

*It is proposed to establish a mechanism of transition of agricultural land to the effective owner, limiting the possibility of resale of purchased agricultural land. It is also considered as necessary step to consolidate at the legislative level the pre-emption right of local self-government bodies to purchase agricultural land in case of sale of such land. This step is intended to ensure, first, national food security, since the land will be owned by public authorities; secondly, the implementation of the norms of Article 13 of the Constitution of Ukraine, according to which the land is the subject of property rights of the Ukrainian people, and thus the right of the owner in this case will be exercised by local self-government bodies within the limits defined by the Constitution. The basis for this statement is also the adoption on November 14, 2019 by the Verkhovna Rada of Ukraine in the first reading of the Bill No. 2194 "On Amendments to the Land Code of Ukraine and Other Legislative Acts on Improvement of the System of Management and Deregulation in the Field of Land Relations".*

*The problem of filling the State Land Cadastre remains relevant. Thus, according to the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre, the State Land Cadastre is filled only at the level of 70%. This is a matter of concern, since for the other 30% of Ukrainian lands it is possible to commit illegal acts and illegal seizure of these lands from their owners by falsifying the data of the State Land Cadastre.*

*Key words: agricultural land turnover, ownership, land reform, pre-emption right to buy the land.*

**Постановка проблеми.** Загальновідомо, що Україна є великою аграрною державою та має значний аграрний потенціал завдяки найбільшому запасі чорнозему у світі. Станом на 1 січня 2017 року земельний фонд України становить 60,3 млн гектарів, або 6% території Європи [6]. Тому впровадження цивілізованого обігу землі є одним із головних завдань сьогоденної економіки України. У зв'язку із запровадженням у Земельному кодексі від 25.10.2001 року мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення гальмується подальший розвиток аграрного сектору економіки України. Відсутність ринкового обігу земель зужує можливості сільськогосподарських товаровиробників залучати додаткові фінансові ресурси, які надає наприклад іпотечне кредитування тощо. З іншого боку власники земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які позбавлені можливості законним шляхом відчужити належні їм земельні ділянки, змушені йти на тіньові способи продажу даних земельних ділянок.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання обігу земель сільськогосподарського призначення досить тривалий період часу досліджувалась вітчизняними вченими-юристами як у сфері цивільно-правових, так і в сфері земельно-правих відносин. Окремо серед них слід назвати М.П. Мартинюка [1], А.М. Мірошніченко [2], В.Я. Месель-Веселяка [3], М.Г. Ступеня [11], П.Ф. Кулиничка [9]. Не зважаючи на багатогранність питання обігу земель сільськогосподарського призначення та значну кількість досліджень з цієї теми, єдиної думки серед юристів практиків та науковців не існує.

**Мета статті** – проаналізувати внесений на розгляд Верховної Ради та прийнятий у першому читанні законопроект № 2178-10 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення», виокремити основні положення та внести пропозиції до даного законопроекту.

**Виклад основного матеріалу.** На конституційному рівні закріплено, що земля в межах території держави є об'єктом права власності українського народу. Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією [4]. Згідно п. 15 Перехідних положень Земельного кодексу України, в Україні продовжений мораторій на обіг земель сільськогосподарського призначення до 1 січня 2020 року [5]. Внаслідок цього, в Україні сформувався так званий «тіньовий ринок землі» [10].

М.О. Спіжова визначає наступні способи обігу земель сільськогосподарського призначення: 1) спадкування земель сільськогосподарського призначення на підставі закону або заповіту; 2) укладення договору міни; 3) укладення довгострокового договору оренди землі;

4) укладення договору емфітевзису; 5) укладення договору застави; 6) доведення факту укладення договору у період з 1 січня 2008 року по 13 січня 2008 року [12]. Ситуація з «тіньовим ринком» має негативні наслідки для стабільності правової системи України. По-перше, зважаючи на те, що більшість правочинів укладаються без сплати обов'язкових платежів внаслідок чого до державного бюджету не надходить колосальна кількість коштів. По-друге, власник укладаючи «тіньовий» договір є незахищеним від недобросовісного набувача такої земельної ділянки. З метою вирішення цих проблем, забезпечення ефективного використання земельного фонду України та впровадження цивілізованого обігу земель сільськогосподарського призначення 10.10.2019 року Верховною Радою України було отримано проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення № 2178-10 (далі – Законопроект № 2178-10), яким передбачається:

- з 01.10.2020 року скасовується заборона на відчуження земель сільськогосподарського призначення усіх форм власності;

- визначається суб'єктний склад осіб, які можуть набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення: громадяни України, територіальні громади, держава, юридичні особи України та іноземні громадяни і особи без громадянства у разі набуття в порядку спадкування та обов'язком відчужити ділянку протягом року;

- встановлюється правило, за яким до 1 січня 2024 року не допускається набуття юридичними особами, бенефіціарним власником (контролером) яких є іноземці, особи без громадянства, юридичні особи, створені за законодавством іншим, ніж законодавство України, іноземні держави, права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення. Вказані вимоги не розповсюджуються на випадки набуття у власність земельних ділянок їх орендарями, які є сільськогосподарськими товаровиробниками, якщо з часу державної реєстрації юридичної особи-набувача права власності пройшло не менше трьох років, а також на випадки набуття у власність зазначеними особами земельних ділянок;

- встановлюється мінімальна стартова ціна продажу земельних ділянок державної та комунальної власності на земельних торгах на рівні не нижче нормативної грошової оцінки;

- встановлюється обмеження на сукупну площу земельних ділянок сільськогосподарського призначення, яка може перебувати у власності громадянина та юридичної особи, та пов'язаних з нею осіб. Обмеження не допускають набуття у власність більше 35% сільськогосподарських земель об'єднаної громади, 15% сільськогосподарських земель області та 0,5% сільськогосподарських земель України;

- забезпечується переважне право орендаря на купівлю земельної ділянки;

- передбачається обов'язок державного реєстратора вносити інформацію про ціну (вартість) речових прав, в тому числі прав користування, до Реєстру речових прав;

- забезпечується право громадян на викуп земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства, які їм належать на праві постійного користування та праві довічного успадкованого володіння. Можливо викупити із розстрочкою платежу до 5 років за ціною, яка дорівнює нормативній грошовій оцінці таких земельних ділянок;

- Закон України «Про санкції» доповнюється новим видом санкцій «заборона на набуття у власність земельних ділянок». Такі санкції вводяться рішенням Президента України за поданням Ради національної безпеки та оборони України та затверджуються постановою Верховної Ради України. Під санкції можуть підпадати іноземні держави, невизначене коло осіб певної діяльності (секторальні санкції) та окремі юридичні і фізичні особи [7].

Так, 13 листопада 2019 року Законопроект № 2178-10 було прийнято Верховною Радою України в першому читанні. Зважаючи на важливість цього питання та рівень відповідальності перед українським народом, автори вважають, що законопроект містить ряд положень,

які не зовсім відповідають основним принципам правової держави. Розглянувши законопроект № 2178-10, вони вважають, що набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть виключно громадяни України та органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Так, закріплене положення законопроекту № 2178-10 щодо можливості набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення юридичними особами України, створених за законодавством України, є передчасним та містить в собі багато ризиків. Насамперед, це стосується можливості купівлі-продажу землі іноземцями, адже українські громадяни не мають скільки коштів на придбання землі, скільки їх мають іноземці. Зокрема, за ч. 1 ст. 130 Земельного кодексу України, набути права власності на такі земельні ділянки зможуть іноземці та іноземні компанії. Так, законопроектом № 2178-10, а саме п. 14 розділу X «Перехідні положення» передбачається закріплення положення про те, що до 1 січня 2024 року не допускається набуття юридичними особами, бенефіціарним власником (контролером) яких є іноземці, особи без громадянства, юридичні особи, створені за законодавством іншим, ніж законодавство України, іноземні держави, права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення. Проте, пункт не виключає можливості придбання корпоративних прав юридичної особи, створеної за законодавством України, яка вже набула права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, іноземцем або іноземною юридичною особою. В такому випадку, порушення законодавства відбуватись не буде, адже відповідно до законопроекту № 2178-10 юридичні особи, бенефіціаром яких є іноземці, не можуть вчиняти правочини, на підставі яких такі юридичні особи набувають право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення [4]. Таким чином, набути право власності на землі сільськогосподарського призначення зможуть іноземці або іноземні юридичні особи шляхом придбання статутного капіталу юридичної особи, створеної за законодавством України і порушення законодавства буде відсутнє.

Крім того, зважаючи на основний принцип землекористування в Україні, а саме на принцип раціонального використання землі, автори вважають за доцільне запровадити механізм переходу землі сільськогосподарського призначення до ефективного власника, обмеживши можливість укладання спекулятивних угод із землею, тобто перепродажу куплених земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Крім того, обмеження щодо перепродажу землі попередить випадки концентрації землі сільськогосподарського призначення в одного власника, що відповідає прагненню законодавця обмежити монополію в аграрній сфері.

Так, запропоновано доповнити законопроект № 2178-10 від 10.10.2019, а саме викласти ч. 1 ст. 130 Земельного кодексу України у наступній редакції:

«1. Набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть:

- а) громадяни України;
- б) територіальні громади;
- в) держава.

Особи, які набули право власності на земельну ділянку сільськогосподарського призначення не мають права відчужувати протягом п'яти років дану земельну ділянку.

Нотаріус, який посвідчив відповідний договір, накладає на земельну ділянку заборону відчуження.

Іноземці та особи без громадянства можуть набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення в порядку спадкування за законом, але зобов'язані здійснити їх відчуження протягом одного року з дня набуття права власності».

Автори вважають за необхідне закріпити на законодавчому рівні переважне право органів місцевого самоврядування на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення у разі продажу земельних ділянок. Такий крок покликаний забезпечити національну продовольчу безпеку, адже земля буде знаходитись у власності публічних органів влади; реалізацію норм ст. 13 Конституції України, відповідно до якої земля є об'єктом права власності українського народу, позаяк права власника в такому випадку будуть здійснювати органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. Основою для цього твердження є також прийняття 14 листопада 2019 року Верховною Радою України в першому читанні законопроекту № 2194 «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин», відповідно до якого землями комунальної власності територіальних громад вважаються всі землі державної власності, розташовані за межами населених пунктів у межах таких територіальних громад [8]. Таким чином, органи місцевого самоврядування стають основними розпорядниками земель сільськогосподарського призначення. Крім того, додатковим ефектом запровадження такої норми буде наповнення місцевих бюджетів, адже сільські, селищні та міські ради зможуть продати право оренди цими земельними ділянками на земельних торгах та отримувати орендну плату за користування такими земельними ділянками.

Так, автори пропонують доповнити законопроект № 2178-10 від 10.10.2019 (ст. 130 Земельного кодексу України) новими частинами та викласти її у наступній редакції:

«3. Переважне право купівлі земельних ділянок сільськогосподарського призначення приватної форми власності має відповідна сільська, селищна, міська рада за місцезнаходженням такої земельної ділянки, а в разі продажу на аукціоні, якщо пропозиція сільської, селищної, міської рада є рівною з пропозицією, яка є найбільшою із запропонованих учасниками аукціону.

Власник зобов'язаний повідомити відповідну сільську, селищну, міську раду про намір відчужити земельну ділянку із зазначенням ціни та інших умов, на яких вона продається. У заяві зазначаються цільове призначення земельної ділянки, площа, кадастровий номер та місцезнаходження такої ділянки. Відповідна сільська, селищна, міська рада, яка має переважне право купівлі земельної ділянки сільськогосподарського призначення, розглядає заяву у місячний строк і повідомляє власника такої земельної ділянки про прийняте рішення. У разі згоди на придбання запропонованої земельної ділянки сільська, селищна, міська рада та власник земельної ділянки зобов'язані укласти договір купівлі-продажу земельної ділянки протягом місяця. Протягом 7 років з дня державної реєстрації права комунальної власності на земельну ділянку забороняється передача її у приватну власність. Власник зобов'язаний не продавати земельну ділянку за меншою ціною, ніж та, яка була запропонована ним відповідній сільській, селищній, міській раді.

4. У разі відмови відповідної сільської, селищної, міської ради від переважного права купівлі земельних ділянок сільськогосподарського призначення, орендар, який відповідно до закону може мати у власності орендовану земельну ділянку, якщо інше не передбачено законом, має переважне право перед іншими особами на придбання її у власність у разі продажу цієї земельної ділянки, за умови, що він сплачує ціну, за якою вона продається».

Органи місцевого самоврядування стають основними розпорядниками земель сільськогосподарського призначення. Крім того, додатковим ефектом запровадження такої норми буде наповнення місцевих бюджетів, адже сільські, селищні та міські ради зможуть продати право оренди цими земельними ділянками на земельних торгах та отримувати орендну плату за користування такими земельними ділянками. Проте, прийняття вищевказаного законопроекту не є остаточним кроком для запровадження цивілізованого обігу земель сільськогосподарського призначення.

Так, залишається актуальною проблема наповнення Державного земельного кадастру. Так, за інформацією Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державний земельний кадастр наповнений лише на 70%. Ця обставина викликає занепокоєння, адже стосовно інших 30% українських земель можливе вчинення протиправних дій та незаконне вилучення даних земель у їх власників, шляхом підробки даних Державного земельного кадастру. Тому, поряд із прийняттям законопроекту № 2178-10 до моменту початку обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення необхідно провести роботу щодо інвентаризації сільськогосподарських земель та внести ці дані до Державного земельного кадастру.

Також актуальною є проблема рейдерства. Обіг сільськогосподарських земель в Україні не зможе набути запланованого розвитку, якщо учасники цього процесу не будуть впевнені у належному захисті їх власності. Тому необхідно паралельно із земельною реформою надалі проводити і реформу судової та правоохоронної системи.

Проблемним питанням залишається також фінансова підтримка національного товаровиробника з боку держави. Адже в Україні відсутня послідовна державна політика у сфері пільгового кредитування сільськогосподарських виробників, зокрема для купівлі земельних ділянок сільськогосподарського призначення, компенсації банківської кредитної ставки, дотацій тощо. Особливо важливою фінансова підтримка з боку держави є для малих фермерських господарств, адже без неї вони априорі не зможуть конкурувати на ринку землі з більш фінансово спроможними великими господарствами.

Таким чином, питання обігу земель сільськогосподарського призначення з кожним роком стає все більш актуальним, адже законодавець продовжуючи щороку мораторій на відчуження цих земель лише підсилював соціальну напругу та невизначеність, наслідком чого став «тіньовий» ринок земель сільськогосподарського призначення, збільшення випадків рейдерства та недоотримання значних коштів до Державного бюджету внаслідок «тіньового» обігу земель сільськогосподарського призначення.

**Висновки з дослідження.** Прийняття в першому читанні законопроекту № 2178-10 є довгоочікуваним кроком до запровадження цивілізованого обігу земель сільськогосподарського призначення, проте необхідно внести ряд змін до цього законопроекту. По-перше, слід захистити національного товаровиробника, виключивши можливість набуття права власності на сільськогосподарські землі іноземцями в будь-якому вигляді. По-друге, передбачити переважне право територіальних громад на купівлю земельних ділянок приватної форми власності, що забезпечить продовольчу безпеку та надходження доходів до місцевих бюджетів. По-третє, необхідне вирішення багатьох пов'язаних проблем, без вирішення яких запровадження обігу земель сільськогосподарського призначення не матиме очікуваного соціального ефекту.

### Список використаних джерел:

1. Мартинюк М.П. Теоретичні засади регулювання земельних відносин в Україні / М.П. Мартинюк // Економіка АПК. 2016. № 7. С. 10–15.
2. 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.
3. Месель-Веселяк В.Я. Стратегічні напрямки розвитку аграрного сектору економіки України / В.Я. Месель-Веселяк, М.М. Федоров // Економіка АПК. 2016. № 6. С. 37.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.10.2019).

5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III із змінами та доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2768-14> (дата звернення: 08.10.2019).

6. Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 413. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/413-2017-%D0%BF> (дата звернення: 08.10.2019).

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення: Проект Закону України № 2178-10 від 10.10.2019 року. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JI00604A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI00604A.html) (дата звернення: 08.10.2019).

8. Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: Проект Закону України № 2194 від 01.10.2019 року. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JI00557A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI00557A.html) (дата звернення: 06.10.2019).

9. Кулинич П.Ф. Регулювання ринку сільськогосподарських земель: ідеї та законопроекти / П.Ф. Кулинич. (Інститут держави і права НАН України). URL: [http://idpnan.org.ua/vidavnictvo\\_yridichna\\_dumka/novi\\_vidannja\\_vidavnictva\\_yridichna\\_dumka.html](http://idpnan.org.ua/vidavnictvo_yridichna_dumka/novi_vidannja_vidavnictva_yridichna_dumka.html) (дата звернення: 10.10.2019).

10. Сахарова О.Б. «Тіньовий» ринок землі: основні механізми вчинення незаконного відчуження земельних ділянок / О.Б. Сахарова // Наука і правоохоронна. 2017. № 3. С. 140–146. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nip\\_2017\\_3\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nip_2017_3_21) (дата звернення: 10.10.2019).

11. Ступень М.Г. Економіко-інституціональні засади використання земельних ресурсів. М.Г. Ступень, О. Бочко // Економіст. 2015. № 3. С. 15–16. URL: <http://nbuv.gov.ua/> (дата звернення: 10.10.2019).

12. Спіжова М.О. Ринок землі сільськогосподарського призначення в Україні: сучасний стан та перспективи / М.О. Спіжова // *Юридичний вісник*. Повітряне і космічне право. 2018. № 1. С. 108–113. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau\\_2018\\_1\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2018_1_18) (дата звернення: 08.10.2019).