

УДК 349.4:332.38

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.51>

ПРАВОВІ ОБМЕЖЕННЯ У СФЕРІ ОБІГУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Корнієнко Г.С.,

доктор юридичних наук, доцент, доцент
кафедри земельного та аграрного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7062-1027>

Шульга М.В.,

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
професор кафедри земельного та аграрного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6449-284X>

Корнієнко Г.С., Шульга М.В. Правові обмеження у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення.

Вказується, належне функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення, запровадженого з 01.07.2021 року, можливе за наявності чіткого, детального і повного механізму правової регламентації відповідних суспільних відносин. Цей механізм має бути зрозумілим як власникам земельних ділянок сільськогосподарського призначення, та і набувачам. Проте окремі законодавчі положення неоднозначно сприймаються і розуміються у суспільстві і за відсутності накопиченої практики застосування законодавства про ринок земель залишають відкритими низку питань. Це стосується, зокрема, встановлених законодавцем обмежень щодо кола учасників ринкового обігу сільськогосподарських земель, правової форми відчуження земельних ділянок, площі земельних ділянок, які набуваються суб'єктами переважного права та іншими учасниками ринку, і т.п.

Здійснено системний аналіз законодавчих положень, які стосуються правових обмежень у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення, виявлені правові проблеми щодо обмеження кола потенційних набувачів земельних ділянок (фізичних та юридичних осіб). Окремо аналізується ситуація, пов'язана з реалізацією орендарями переважного права купівлі орендованих земельних ділянок юридичними особами створеними іноземцями. Вказано на доцільність забезпечити на законодавчому рівні функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення, яке б гарантувало фізичним та юридичним особам – суб'єктам вітчизняного агробізнесу справедливу та прозору конкуренцію за доступ до землі, що використовується як основний засіб виробництва.

Ключові слова: агробізнес; земельні ділянки; землі сільськогосподарського призначення; іноземці; іноземні юридичні особи; обмеження земельних прав; права на земельні ділянки; ринок земель.

Korniyenko G., Shulga M. Legal restrictions on the turnover of agricultural land.

It is indicated that the proper functioning of the agricultural land market, introduced from 01.07.2021, is possible if there is a clear, detailed and complete mechanism of legal regulation of the relevant social relations. This mechanism should be clear to both the owners of agricultural land plots and the purchasers. However, certain legislative provisions are ambiguously perceived and understood in society, and in the absence of accumulated practice of applying legislation on the land market, a number of questions remain open. This applies, in particular, to the limitations established by the legislator regarding the circle of participants in the market circulation of agricultural land, the legal form of the alienation of land plots, the area of land plots acquired by subjects of preferential right and other market participants, etc.

The article provides a systematic analysis of the legislative provisions relating to legal restrictions in the sphere of agricultural land turnover, and identifies legal issues related to limitation of the circle of potential acquirers of land plots (individuals and legal entities), restrictions on the total area of land plots which may be acquired by individuals and legal entities, and restrictions on the legal form of alienation of agricultural land plots in the context of the land market. The author also analyzes the situation related to the exercise by lessees of the preemptive right to purchase leased land plots by legal entities established by

foreigners. The authors substantiate the ways of solving these problems. They argue that the legislatively enshrined restrictions on the right of ownership of agricultural land are due to the need to ensure the public interest, since land, being the main national wealth, is under special protection of the state. At the same time, the authors believe that the legislator should not only create conditions for preventing and preventing legislation regulating relations on the agricultural land market, but also ensure transparent and fair competition of all participants in the agricultural land market.

Key words: agrobusiness; land plots; agricultural land; foreigners; foreign legal entities; restriction of land rights; rights to land plots; land market.

Постановка проблеми. Належне функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення, запровадженого з 01.07.2021 року, можливе за наявності чіткого, детального і повного механізму правової регламентації відповідних суспільних відносин. Цей механізм має бути зрозумілим як власникам земельних ділянок сільськогосподарського призначення, та і набувачам. Проте окремі законодавчі положення неоднозначно сприймаються і розуміються у суспільстві і за відсутності накопиченої практики застосування законодавства про ринок земель залишають відкритими низку питань. Це стосується, зокрема, встановлених законодавцем обмежень щодо кола учасників ринкового обігу сільськогосподарських земель, правової форми відчуження земельних ділянок, площі земельних ділянок, які набуваються суб'єктами переважного права та іншими учасниками ринку, і т.п.

Стан опрацювання. У вітчизняній земельно-правовій доктрині обмеження земельних прав досліджують на рівні кандидатських дисертацій Д.В. Бусуйок, В.В. Савчак, Н.В. Черкаська та ін. Водночас специфіка правової регламентації ринку земель сільськогосподарського призначення, на яку звертають увагу В.М. Єрмоленко, І.А. Заплітна, О.І. Заєць, П.Ф. Кулинич, Т.О. Коваленко, Т.Г. Ковальчук, І.О. Костяшкін, Р.І. Марусенко, С.І. Марченко, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, М.В. Шульга та інші представники вітчизняної земельно-правової науки, вимагає системного аналізу особливостей обмежень, встановлених законодавством, у сфері ринкового обігу сільськогосподарських земель.

Мета статті. Мета статті полягає у системному аналізі обмежень, передбачених законом у сфері ринкового обігу земель, встановленні правових проблем набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення фізичними та юридичними особами, в тому числі суб'єктами переважного права, а також відповідні гарантії даного права.

Досягнення цієї мети зумовлює необхідність виділення завдання щодо встановлення та з'ясування специфіки правового становища фізичних осіб (громадян України, іноземців та осіб без громадянства), а також юридичних осіб як учасників ринку сільськогосподарських земель із врахуванням змін земельного законодавства, обумовлених відміною мораторію на відчуження даних земель.

Виклад основних положень. Загальні положення щодо відчуження приватними власниками земельних ділянок сільськогосподарського призначення закріплені ст. 131 Земельного кодексу України (далі – ЗК) [1]. Даною нормою встановлено, що укладення цивільно-правових угод, які передбачають перехід права власності за такими угодами, здійснюється відповідно до Цивільного кодексу України з урахуванням вимог, встановлених ЗК України. Отже до правового регулювання відносин, які виникають у сфері ринкового обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення, законодавець, поєднує приватно-правові та публічно-правові засади правової регламентації. Останній аспект стосується встановлення певних обмежень в зазначеній сфері.

В юридичній літературі розрізняють загальні і спеціальні обмеження прав на землю. Перші обмеження поширюються на здійснення певною категорією суб'єктів прав на землю своїх правомочностей в рівній мірі. До спеціальних обмежень відносяться обмеження, які поширюються на здійснення певною категорією суб'єктів прав на землю своїх правомочностей в нерівній мірі, тобто вибірково [2, с. 7].

Окрім обмежень прав на землю в літературі виокремлюють «обмеження прав на земельні ділянки» [3, с. 7-8].

В умовах функціонування ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення законодавство встановлює обмеження передовсім щодо права власності на земельні ділянки.

Як відомо, вільне на свій розсуд здійснення права власності на земельну ділянку не означає необмеженої свободи власника панувати над земельною ділянкою. Власник земельної ділянки має свободу у розпорядженні нею, але з урахуванням того, що його дії не можуть суперечити публічному порядку. У процесі здійснення розпорядницьких дій власник земельної ділянки має додержуватися обмежень встановлених з метою захисту конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, а також забезпечення оборони країни та безпеки держави.

Зрозуміло, дія мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення призводила до неможливості для власників тимчасово (протягом 20 років!) вільно продавати

земельні ділянки сільськогосподарського призначення. Існування мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення пояснювалося суспільними інтересами, зокрема інтересами охорони земельного фонду України, необхідністю формування ринку землі та розроблення механізмів і формування передумов його функціонування. У юридичній літературі підкреслювалася необхідність у державному регулюванні обігу земельних ділянок та запровадженні певних обмежувальних заходів щодо укладення правочинів з їх відчуження [4, с. 318].

Серед обмежень права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, встановлених у сфері ринкового обігу даних земель, можна виокремити: 1) обмеження щодо правової форми відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення; 2) обмеження кола потенційних набувачів земельних ділянок сільськогосподарського призначення, в тому числі суб'єктів переважного права купівлі земельної ділянки; 3) обмеження щодо площі земельних ділянок; 4) обмеження щодо оціночної вартості земельної ділянки; 5) обмеження щодо форми розрахунків та ін.

В юридичній літературі підкреслюється, що окрім встановлення обмежень законодавець передбачає низку особливостей, які стосуються відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення у процесі функціонування ринку даних земель [5, с. 8–10]. Йдеться, зокрема, про особливий порядок посвідчення цивільно-правових угод нотаріусом; особливі вимоги до оцінки земельної ділянки, її перевірку нотаріусом, особливу форму розрахунків за придбану земельну ділянку та ін.

Розглядаючи ці обмеження, наголосимо, що вітчизняне земельне законодавство (ст. 132 ЗК України) визначає загальний зміст цивільно-правових угод про перехід права власності на земельні ділянки і підкреслює, що такі угоди укладаються в письмовій формі та підлягають обов'язковому нотаріальному посвідченню. Спеціальний порядок набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення в умовах функціонування ринку даних земель унормований ст. 130 ЗК.

Системний аналіз наведеної норми свідчить про те, що регулюючи обіг земельних ділянок сільськогосподарського призначення, вона встановлює низку обмежень і особливостей щодо набуття у власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення.

ЗК України (ст. 131), унормовуючи набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, закріплює вичерпний перелік цивільно-правових угод, які можуть укладатися щодо таких приватних земельних ділянок. Виняток складають земельні ділянки для

садівництва і несільськогосподарські угіддя (за виключенням земельних ділянок під польовими дорогами, запроектованими для доступу до земельних ділянок) у процесі функціонування ринку земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Названий перелік до свого складу включає наступні цивільно-правові договори: купівлі-продажу, дарування, довічного утримання, спадкового договору, міни. Окрім того відчуження земельних ділянок приватної власності можливе також шляхом внесення земельних ділянок до статутного (складеного) капіталу або шляхом звернення стягнення на них.

Обмеження щодо форми відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення передбачені ч. 3 ст. 131 ЗК України і стосуються, по-перше, різновидів цивільно-правових угод, за якими можуть відчужуватись такі земельні ділянки, по-друге, для певних різновидів угод – кола осіб, з якими можуть укладатися угоди відчуження.

Законодавець орієнтує потенційних набувачів земельних ділянок сільськогосподарського призначення приватної власності (окрім земельних ділянок для садівництва і несільськогосподарських угідь (за винятком земельних ділянок під польовими дорогами, запроектованими для доступу до земельних ділянок) на придбання земельних ділянок за договорами купівлі-продажу. Це найбільш оптимальна, поширена і зрозуміла правова форма набуття земельних ділянок у приватну власність.

Цивільний кодекс України (ст. 655) встановлює, що за договором купівлі-продажу одна сторона (продавець) передає або зобов'язується передати майно (товар) у власність другій стороні (покупцеві), а покупець приймає або зобов'язується прийняти майно (товар) і сплатити за нього певну грошову суму [6].

Приймаючи за основу наведене визначення, можна констатувати, що договір купівлі-продажу майна характеризується наступними родовими ознаками: 1) спрямований на передачу майна у власність; 2) передача майна здійснюється на визначено-еквівалентній основі; 3) це оплатний договір, в якому оплата відбувається у грошовій формі, та ін. Наведені характеристики даного договору повною мірою стосуються і договору купівлі-продажу земельної ділянки.

Особливість відчуження земельної ділянки сільськогосподарського призначення за договором купівлі-продажу полягає, по-перше, в тому, що його потенційним учасником виступає передовсім особа, яка має переважне право купівлі земельної ділянки сільськогосподарського призначення, по-друге, закріплені законодавством особливості нотаріального посвідчення договору купівлі-продажу зумовлюють необхідність перевірки нотаріусом передбачених законом

обмежень та встановлення права конкретного суб'єкта на набуття права власності на земельну ділянку сільськогосподарського призначення. Порядок здійснення перевірки відповідності набувача або власника земельної ділянки сільськогосподарського призначення вимогам, визначеним ст. 130 ЗК України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16.06.2021 р. № 637 [7].

Коло осіб, які мають право набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, визначено ч. 1. ст. 130 ЗК України. Даною нормою встановлено деякі обмеження щодо набуття у власність таких земельних ділянок, а також заборону набуття їх у власність. Згідно з названою нормою набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть лише: а) громадяни України; б) юридичні особи України створені і зареєстровані за законодавством України, учасниками (акціонерами, членами) яких є лише громадяни України та/або держава, та/або територіальні громади; в) територіальні громади; г) держава.

При цьому ч. 2 ст. 130 ЗК України встановлює, що загальна площа земельних сільськогосподарського призначення громадянина України не може перевищувати 10 тис. га. Загальна площа таких ділянок у власності юридичних осіб не може перевищувати загальної площі всіх її учасників (членів, акціонерів), але не більше 10 тис. га. Законодавець у цій статті наводить положення, які стосуються загальної максимальної площі земель сільськогосподарського призначення у власності громадянина України, якщо йому належить право власності на частку у статутному (складеному) капіталі, у пайовому фонді юридичної особи або лише на окремі акції, паї. Проте ці положення сприймаються неоднозначно.

На неоднозначне тлумачення даного положення звертається увага і в юридичній літературі. На думку О.В. Коротюк, яку ми підтримуємо, загальна площа земельних ділянок сільськогосподарського призначення у власності громадянина України не може перевищувати 10 тис. га, крім тих, або не враховуючи тих, які були набуті ним до 01.07.2021 р. Натомість іншу позицію займає Міністерство юстиції України, оприлюднену в листі № 71779/8.3.2./ 32-21 від 27.08.2021 р. [5, с. 9]. На його думку, при визначенні загальної площі земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які перебувають у власності громадянина України, враховуються у тому числі земельні ділянки сільськогосподарського призначення, набуті ним у власність до 01.07.2021 р.

Отже з 01.07.2021 р. до 01.01.2024 р. – набувачем земельної ділянки сільськогосподарського призначення, на яку поширювалася дія мораторію, виступає виключно фізична особа – громадянин України. При цьому обов'язково слід

враховувати кількісні обмеження (площу – до 10 тис. га), не враховуючи площу земельних ділянок, що були набуті до 01.07.2021 р.

При цьому виключенням з вищенаведеного виступають наступні положення: а) перехід до банків права власності на земельні ділянки як предмет застави; б) передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення у спадщину; в) обмін (міна) земельних ділянок відповідно до положень ч. 2 ст. 37-1 ЗК України земельної ділянки на іншу земельну ділянку з однаковою нормативною грошовою оцінкою або різниця між нормативно грошовими оцінками яких становить не більше 10% (тобто у межах масиву земель сільськогосподарського призначення); г) відчуження земельних ділянок для суспільних потреб.

Розглядаючи громадянина України як потенційного учасника ринку земель сільськогосподарського призначення, слід враховувати наступне.

Громадянин України, який досяг повноліття та набув повної земельної дієздатності може реалізувати належне йому право на набуття земельної ділянки сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, лише маючи статус представника вітчизняного агробізнесу, тобто він повинен здійснювати як мінімум підприємницьку сільськогосподарську діяльність, використовуючи земельну ділянку сільськогосподарського призначення. Можливі й інші варіанти. Йдеться, зокрема, про використання земель для ведення фермерського господарства на умовах оренди (фізичними або юридичними особами).

Окремої уваги заслуговують положення законодавства, які стосуються заборони іноземцям та особам без громадянства набувати право власності на землі сільськогосподарського призначення. Із змісту ч. 5 ст. 22 ЗК України випливає, що набуття у власність таких земельних ділянок здійснюється з урахуванням вимог ст. 130 ЗК України, згідно з якою іноземцям, особам без громадянства та юридичним особам заборонено набувати частки у статутному (складеному) капіталі, акції, паї, членство в юридичних особах (крім як у статутному (складеному) капіталі банків), які є власниками земель сільськогосподарського призначення. Натомість наведені положення втрачають чинність за умови та з дня схвалення на референдумі відповідного рішення. Це означає, що безпосереднє набуття права приватної власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення іноземцями та особами без громадянства за правилами ринкового обігу законом не передбачено.

Взагалі ж в юридичній літературі висловлювалися пропозиції щодо доцільності тимчасової заборони участі іноземців у ринку земель сільськогосподарського призначення з метою надан-

ня права вітчизняним фермерам як учасникам ринку земель. Однак «ставити питання про допуск іноземців до участі у ринку сільськогосподарських земель в Україні буде доречним не раніше вступу України до ЄС» [8, с. 224].

Водночас, як слушно підкреслює П.Ф. Кулинич, чим більше покупців буде залучено до участі в ринковому обігу, тим більший попит на землю та вищі ціни на земельні ділянки. Отже допуск іноземців до вітчизняних фізичних і юридичних осіб до ринку сільськогосподарських земель без будь-яких обмежень не тільки суттєво підвищить попит на земельні ділянки та збільшить конкуренцію серед покупців землі, а й спричинить зростання ринкових цін на земельні ділянки [8, с. 227].

Певні суперечності чинної моделі ринкового обігу сільськогосподарського призначення пов'язані із застосуванням переважного права орендаря на викуп у власника орендованої ним земельної ділянки. Статтею 130-1 ЗК України встановлено, що переважне право купівлі земельної ділянки сільськогосподарського призначення має у першу чергу особа, яка отримала спеціальний дозвіл на видобування визначених законом корисних копалин загальнодержавного значення або є орендарем.

Враховуючи те, що на сьогоднішній день певна площа земель сільськогосподарського призначення використовується на умовах оренди юридичними особами, створені іноземцями, виникає питання, чи матимуть такі орендарі з 1.01.2024 р. переважне право на набуття у власність орендованих ними земель.

У літературі з цього приводу висловлюються різні точки зору. Видається, що названі юридичні особи створені іноземцями, не матимуть переважного права на придбання земельних ділянок з 1.01.2024 р., оскільки поки що діє встановлена законом відповідна заборона. Такі юридичні особи не тільки не мають переважного права на викуп орендованих ними земель, а й не можуть його мати в сучасних умовах. Взагалі ж своє слово має сказати законодавець і внести ясність у створену ситуацію, яка потребує уточнення. За наявності заборони на отримання у власність сільськогосподарських земель іноземці-орендарі не можуть реалізувати переважне право на викуп орендованих земель [8, с. 223].

Висновки. Підсумовуючи викладене, наголосимо, що законодавець має забезпечити таке функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення, яке б гарантувало фізичним та юридичним особам – суб'єктам вітчизняного агробізнесу справедливу та прозору конкуренцію за доступ до землі, використовуючи механізм земельно-правових обмежень та створюючи умови для унеможливлення порушень законодавства про обіг сільськогосподарських земель.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р., № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
2. Бусуйок Д.В. Правове регулювання обмежень прав на землю в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ. 2005. 20 с.
3. Черкаська Н.В. Обмеження прав на земельні ділянки: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 Земельне право, аграрне право, екологічне право, природоресурсне право. 2008. 19 с.
4. Мічурін Є.О. Обмеження майнових прав фізичних осіб (теоретико-правовий аспект): монографія. Харків. Юрсвіт. 2008. 484 с.
5. Коротюк О.В. Відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення: практичний посібник. Київ. ОВК. 2021. 90 с.
6. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
7. Про затвердження Порядку здійснення перевірки відповідності набувача або власника земельної ділянки сільськогосподарського призначення вимогам, визначеним статтею 130 Земельного кодексу України: постанова Кабінету Міністрів України від 16 червня 2021 р. № 637. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/637-2021-%D0%BF#Text>.
8. Кулинич П.Ф. Земельна реформа в Україні: правові проблеми: монографія. Київ: Норма Права, 2021. 308 с.