

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УМОВАХ ВІДКРИТТЯ РИНКУ ЗЕМЛІ

LEGAL STATUS OF AGRICULTURAL LANDS IN THE CONDITIONS OF LAND MARKET OPENING

Правдюк А.Л., к.ю.н., доцент кафедри права
факультету менеджменту та права
Вінницький національний аграрний університет

У статті висвітлено актуальні питання правового режиму земель сільськогосподарського призначення в умовах відкриття ринку землі. Зосереджено увагу на тому, що землі сільськогосподарського призначення в Україні є пріоритетною категорією земель, основним цільовим призначенням яких є використання в сільськогосподарському товаровиробництві. Наголошено на тому, що землі сільськогосподарського призначення перебувають під особливою охороною держави та відіграють ключову роль в економіці нашої держави.

Розглянуто поняття «правовий режим земель» і визначено особливості правового режиму земель сільськогосподарського призначення. Правовий режим земель сільськогосподарського призначення має свої характерні ознаки. Однією з таких специфічних особливостей є пріоритетний режим використання земель сільськогосподарського призначення, закріплений у Земельному кодексі України. Крім пріоритетності земель сільськогосподарського призначення, особливостями їх правового режиму є особливий порядок охорони таких земель; установлення ускладненого порядку вилучення особливо цінних сільськогосподарських земель для інших потреб; установлення обов'язку відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва тощо. Одним із важливих критеріїв виокремлення земель сільськогосподарського призначення серед інших категорій земель є їх суб'єктний склад.

Здійснено аналіз основних змін, що торкнуться правового режиму земель сільськогосподарського призначення після запровадження ринку землі. Такі зміни торкнуться суб'єктів земельних правовідносин при набутті права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення (державна, громадяни України, територіальні громади, юридичні особи, іноземні громадяни, особи без громадянства). Також законодавство про відкриття ринку землі передбачає продаж землі через систему земельних торгів; уводить обмеження на сукупну площу земельних ділянок сільськогосподарського призначення, установлює нові права для суб'єктів земельних правовідносин. Крім того, у чинне земельне законодавство вводяться нові види прав користування земельною ділянкою (право господарського відання земельною ділянкою та право оперативного управління земельною ділянкою) для державних і комунальних підприємств тощо.

Зроблено висновок, що в процесі земельної реформи значно розширюється зміст інституту правового режиму земель сільськогосподарського призначення. Створення відповідної законодавчої бази для формування та функціонування повноцінного ринку земель є одним із основних завдань законодавця. При цьому особливо важливо дотримуватися принципу пріоритетності земель сільськогосподарського призначення.

Ключові слова: землі сільськогосподарського призначення, правовий режим, цільове призначення.

The article highlights current issues of the legal status of agricultural land in terms of opening the land market. Attention is focused on the fact that agricultural land in Ukraine is a priority category of land, the main purpose of which is the use in agricultural production. It is emphasized that agricultural lands are under special protection of the state and play a key role in the country's economy.

The concept of "legal status of lands" is considered and the peculiarities of the legal status of agricultural lands are determined. The legal status of agricultural land has its own characteristics. One of such specific features is the priority regime of agricultural land use, enshrined in the Land Code of Ukraine. In addition to the priority of agricultural lands, the peculiarities of their legal status include a special procedure for the protection of such lands; establishment of a complicated procedure for the seizure of particularly valuable agricultural land for other purposes; establishing the obligation to compensate for losses of agricultural production and others. One of the important criteria for distinguishing agricultural land from other categories of land is their subject composition.

The main changes affecting the legal status of agricultural land after the introduction of the land market are analyzed. Such changes will affect the subjects of land relations when acquiring the right of ownership of agricultural land (state, citizens of Ukraine, territorial communities, legal entities, foreign citizens, stateless persons). Also, the legislation on the opening of the land market provides for the sale of land through a system of land auctions; introduces restrictions on the total area of agricultural land, establishes new rights for the subjects of land relations. In addition, new types of land use rights (the right to manage the land plot and the right to operative management of the land plot) are introduced into the current land legislation for state and communal enterprises, etc.

It is concluded that in the process of land reform the content of the institution of the legal status of agricultural lands is significantly expanded. Creating an appropriate legal framework for the formation and functioning of a full-fledged land market is one of the main tasks of the legislator. It is especially important to adhere to the principle of priority of agricultural land.

Key words: agricultural lands, legal status, purpose.

Землі сільськогосподарського призначення в Україні – одна з пріоритетних категорій земель, основним цільовим призначенням яких є використання в сільськогосподарському товаровиробництві. Крім того, сільськогосподарське товаровиробництво відіграє істотну роль в економіці України. В умовах відкриття ринку землі особливо актуальним питанням є збереження такого важливого ресурсу, як землі сільськогосподарського призначення. Нині в рамках земельної реформи впроваджено ключові законодавчі зміни, пов'язані з відкриттям ринку землі, що істотно вплине на правовий режим земель сільськогосподарського призначення. Тому дослідження питань, що пов'язані з правовим режимом земель сільськогосподарського призначення, є надзвичайно актуальними для науки земельного права.

Проблемні питання правового режиму земель сільськогосподарського призначення висвітлено в багатьох науко-

вих працях українських учених, зокрема В.І. Андрейцева, Г.І. Балюка, О.Г. Бондара, А.П. Гетьмана, І.О. Коваліва, Т.Г. Ковальчук, І.О. Костяшкіна, П.Ф. Кулиничка, І.В. Озимок, А.М. Мірошниченка, В.В. Носіка, Л.Б. Сенютю, О.М. Пашенка, М.В. Шульги, В.І. Федоровича й інших. Однак актуальність проблеми правового режиму земель сільськогосподарського призначення на сучасному етапі земельної реформи та у зв'язку з відкриттям ринку землі зростає.

Серед інститутів земельної права пріоритетне значення має інститут правового режиму земель сільськогосподарського призначення. Особливість інституту правового режиму земель сільськогосподарського призначення передусім зумовлена об'єктом його правового регулювання – це землі сільськогосподарського призначення, які перебувають під особливою охороною держави в силу їх значної економічної цінності [1, с. 121].

Землі сільськогосподарського призначення є особливою категорією земель, які «за природними властивостями придатні для ведення сільського господарства та передані фізичним чи юридичним особам для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної інфраструктури або призначені для цих цілей. Такі землі пов'язані з їх використанням як засобу сільськогосподарського виробництва та створюють умови для забезпечення продовольчої безпеки й зайнятості» [2, с. 300].

Відповідно до статті 19 Земельного кодексу України (далі – ЗК), «1. Землі України за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії: а) землі сільськогосподарського призначення; б) землі житлової та громадської забудови; в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; г) землі оздоровчого призначення; ґ) землі рекреаційного призначення; д) землі історико-культурного призначення; е) землі лісового фонду; є) землі водного фонду; ж) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення» [3].

При виокремленні земель сільськогосподарського призначення, на думку багатьох дослідників, варто застосовувати як природні, так і юридичні критерії. Сутність природного критерію полягає в тому, що основою цих земель є сільськогосподарські угіддя з унікальною природною властивістю – родючістю, яка забезпечує вирощування сільськогосподарської продукції рослинництва, а також пасовища та сіножаті для тваринництва. Крім того, ці землі беруть участь у відновленні екосистем. Сутність юридичного критерію полягає в тому, що, зважаючи на особливу цінність і значення для економіки держави, землі сільськогосподарського призначення, порядок їх використання, забезпечення їх належної охорони вимагають окремої правової регламентації. Таким чином, «саме земельне право генерує визначення правового режиму земель сільськогосподарського призначення» [1, с. 121–122].

Так, стаття 150 ЗК передусім до особливо цінних земель у складі земель сільськогосподарського призначення відносить чорноземи нееродовані несолонцюваті на лесових породах; лучно-чорноземні незасолені несолонцюваті суглинкові ґрунти; темно-сірі опідзолені ґрунти та чорноземи опідзолені на лесах і глеюваті; бурі гірсько-лісові та дерново-буроземні глибокі й середньо глибокі ґрунти; дерново-підзолисті суглинкові ґрунти; коричневі ґрунти Південного узбережжя Криму, дернові глибокі ґрунти Закарпаття [3].

Деякі вітчизняні дослідники висловлюють думку, що поділ земель за цільовим призначенням сьогодні не відповідає потребам часу, особливо в умовах відкриття ринку землі. Як зазначає А.М. Мірошниченко, «правові режими окремих категорій земель не наповнені реальним нормативним змістом. Законодавець, проголосивши правило, за яким землі використовуються лише відповідно до їх цільового призначення (ст. ст. 91, 96 ЗК України), цим самим взяв на себе обов'язок охопити переліком категорій земель увесь земельний фонд України і детально врегулювати правовий режим кожної з категорій земель. Задача дуже серйозна, і, на наш погляд, незважаючи на багаторічну правотворчість, на сьогодні не виконана. У спеціальній юридичній літературі неодноразово зверталася увага на прогалини у правовому режимі різних категорій земель» [4, с. 47].

У правовій доктрині немає єдності щодо визначення поняття «правовий режим земель». Наприклад, Н. Барабаш пропонує таке визначення правового режиму земель: «Правовий режим земель доцільно розглядати як установлені нормами земельного законодавства диференційований порядок, який визначає поведінку суб'єктів земельних правовідносин щодо земель як до об'єкта права власності, користування, управління і правової охорони» [5, с. 182]. На думку Л. Сенюти, правовий режим земель визначають

норми земельного права, які об'єднані спільним змістом і спільними принципами регулювання та спрямовані на визначення поведінки суб'єктів земельних відносин щодо земельної ділянки окремої цільової категорії [1, с. 20].

Правовий режим земель сільськогосподарського призначення має свої характерні ознаки, так як землі сільськогосподарського призначення посідають особливе місце в структурі земельного фонду України. Однією з таких специфічних особливостей є пріоритетний режим використання земель сільськогосподарського призначення (стаття 23 ЗК). Таким чином, землі, які за своїми природними властивостями придатні для вирощування сільськогосподарської продукції, повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання.

Для будівництва промислових підприємств, житлових об'єктів, залізниць та 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.

Крім законодавчого закріплення принципу пріоритетності земель сільськогосподарського призначення в статті 23 ЗК України, його реалізації сприяє й низка інших норм: особливий порядок охорони таких земель (стаття 164 ЗК); установлення ускладненого порядку вилучення особливо цінних сільськогосподарських земель для інших потреб (стаття 150 ЗК); установлення обов'язку рекультивувати землі (стаття 166 ЗК); установлення обов'язку відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва (статті 156, 157 ЗК) тощо.

Зважаючи на те що земля сільськогосподарського призначення функціонує у двох якостях – територіального базису та засобу виробництва, до складу земель сільськогосподарського призначення належать як сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища й перелоги), які, відповідно до природних властивостей, розташування та господарських потреб, є 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 [6, с. 84].

Норми, що встановлюють правовий режим земель сільськогосподарського призначення, містяться в Конституції України, ЗМ, Законах України «Про фермерське господарство» [7], «Про особисте селянське господарство» [8] і багатьох інших нормативно-правових актах.

Одним із важливих критеріїв виокремлення земель сільськогосподарського призначення серед інших категорій земель є їх суб'єктний склад, адже право власності та право користування зазначеними земельними ділянками набувають виключно суб'єкти, які здійснюють сільськогосподарську діяльність або тісно пов'язану з нею діяльність. До таких суб'єктів належать фермерські господарства, особисті селянські господарства й інші сільськогосподарські підприємства; сільськогосподарські науково-дослідні установи та навчальні заклади, сільські професійно-технічні училища й загальноосвітні школи, а також несільськогосподарські підприємства, установи й організації, релігійні організації, об'єднання громадян та оптові ринки сільськогосподарської продукції (стаття 22 ЗК).

Суб'єктний склад правовідносин, які виникають щодо земель сільськогосподарського призначення, становлять не тільки власники земель і землекористувачі, а й органи, уповноважені здійснювати відведення вказаних земельних ділянок, їх державну реєстрацію та внесення відомостей про них у Державний земельний кадастр (органи

місцевого самоврядування, органи виконавчої влади зі спеціальними повноваженнями).

Особливої уваги потребує дослідження проблем правового режиму земель сільськогосподарського призначення після відкриття ринку землі. У процесі земельної реформи після вступу в дію Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» № 2178-10 [9] і Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [10] правовий режим земель сільськогосподарського призначення зазнає значних змін.

Насамперед скасування заборони на відчуження земель сільськогосподарського призначення всіх форм власності призведе до необхідності створення відповідної законодавчої бази для формування й функціонування повноцінного ринку земель. Після запровадження ринку землі зміни торкнуться й суб'єктів земельних правовідносин при набутті права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення (державна, громадяни України, територіальні громади, юридичні особи, іноземні громадяни, особи без громадянства). Варто зазначити, що юридичні особи інших країни, іноземці та особи без громадянства зможуть стати повноцінними учасниками земельних правовідносин в Україні після 1 липня 2021 року [9].

Новелою законодавства є встановлення мінімальної стартової ціни земельних ділянок державної та комунальної власності через систему земельних торгів; обмежень на сукупну площу земельних ділянок сільськогосподарського призначення, яка може перебувати у власності громадянина та юридичної особи й пов'язаних з нею осіб; встановлення переважного права орендаря на купівлю земельної ділянки; обов'язок унесення інформації про ціну (вартість) речових прав до Реєстру речових прав; надання права громадянам на викуп земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства, які їм належать на праві постійного користування та праві довічного успадкованого володіння.

У чинне земельне законодавство вводяться нові види прав користування земельною ділянкою: право господарського відання земельною ділянкою як право володіння, користування, розпорядження земельною ділянкою, яка перебуває в державній або комунальній власності, без уста-

новлення строку та право оперативного управління земельною ділянкою як право володіння, користування, розпорядження земельною ділянкою, яка перебуває в державній або комунальній власності, для здійснення некомерційної господарської діяльності, без установа строку [10].

Відповідно до внесених змін, сільськогосподарські державні й комунальні підприємства, яким належало право постійного користування земельними ділянками, набувають право господарського відання щодо цих земельних ділянок. Установлюється набуття та реалізація права прав оперативного управління, господарського відання щодо вищезазначених земельних ділянок. Так, наприклад, забороняється передача земельних ділянок державної та комунальної власності на праві господарського відання для ведення товарного сільськогосподарського виробництва; будівництва будівель, споруд тощо.

Також установаються особливості передачі в оренду земельної ділянки державної та комунальної власності особою, яка використовує земельну ділянку на праві оперативного управління, господарського відання. Так, особа, яка використовує земельну ділянку сільськогосподарського призначення державної чи комунальної власності на праві оперативного управління, господарського відання, може за погодженням з органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування передавати її в оренду для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства, особистого селянського господарства на строк не більше ніж 7 років, а щодо земельних ділянок, меліорованих земель і на яких проводиться гідротехнічна меліорація, – не більше 10 років [10]. Отже, у процесі земельної реформи та відкриття ринку землі значно розширюється зміст інституту правового режиму земель сільськогосподарського призначення за рахунок норм, що стосуються скасування заборони на відчуження земель сільськогосподарського призначення. Створення відповідної законодавчої бази для формування й функціонування повноцінного ринку земель є одним із основних завдань законодавця. При цьому особливо важливо дотримуватися принципу пріоритетності земель сільськогосподарського призначення, адже землі сільськогосподарського призначення посідають особливе місце в структурі земельного фонду й в економіці нашої держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сенюта Л.Б. Система земельного права України як галузі права : дис. ... канд. юрид. наук / Львівський національний університет імені Івана Франка Міністерства освіти і науки України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України. Київ, 2019. 236 с.
2. Костяшкін І.О. Землі сільськогосподарського призначення. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. / Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і прав ім. В.М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т 56 ім. Ярослава Мудрого. Т. 16 : Земельне та аграрне право / редкол. : М.В. Шульга (голова), В.В. Носік, П.В. Кулинич (заст. голови) та ін. Харків : Право, 2019.
3. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 05.06.2021).
4. Мірошниченко А.М. Проблемні правові питання поділу земель на категорії. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2005. № 12. С. 42–51.
5. Барабаш Н. Поняття правовий режим земель: підходи до тлумачення. *Вісник Львівського національного університету. Серія «Юридична»*. 2009. Вип. 49. С. 179–189.
6. Літошенко О. Особливості правового режиму земель сільськогосподарського призначення. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 8. С. 83–87. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/08/17.pdf> с.84 (дата звернення: 05.06.2021).
7. Про фермерське господарство : Закон України від 19 червня 2003 року № 973-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/973-15#Text> (дата звернення: 07.06.2021).
8. Про особисте селянське господарство : Закон України від 15 травня 2003 року № 742-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-15#Text> (дата звернення: 07.06.2021).
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення : Проект Закону України № 2178-10. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67059 (дата звернення: 05.06.2021).
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17 червня 2020 року № 711-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text> (дата звернення: 05.06.2021).