

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

ІВАНОВСЬКИЙ Д. В.,
викладач кафедри загальнотеоретичної,
конституційної та цивілістичної
юриспруденції
(*Миколаївський інститут права
Національного університету
«Одеська юридична академія»*)

УДК 349.41:332.2

РИНОК ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Стаття присвячена аналізу наявних проблем формування правової бази для запровадження ринку земель в Україні. Розглянуто необхідність законодавчого обмеження емфітевзису в період дії мораторію на відчуження земель сільсько-господарського призначення.

Ключові слова: *ринок земель, мораторій, відчуження землі, емфітевзис.*

Стаття посвящена аналізу існуючих проблем формування правової бази для впровадження ринку земель в Україні. Розглянуто необхідність законодавчого обмеження емфітевзису в період дії мораторія на відчуження земель сільськогосподарського призначення.

Ключевые слова: *рынок земель, мораторий, отчуждение земли, эмфитевзис.*

The paper analyzes the existing problems of creating legal base for the implementation the land market in Ukraine. The necessity of legislative limitations emphyteusis in the moratorium period is considered in this paper.

Key words: *land market, moratorium, alienation of land, emphyteusis.*

Вступ. Конституцією України закріплено, що земля, її надра, атмосферне повітря, всі природні ресурси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності Українського народу [1]. Від імені народу України функцію реалізації прав власності на землю Основний Закон покладає на органи державної влади й місцевого самоврядування в межах, що визначені Конституцією.

Власне виходячи із цієї норми, можна стверджувати особливий статус землі: з одного боку, землю можна охарактеризувати як основне національне багатство, невідчужуваний об'єкт права власності народу, основу незалежності та суверенітету; з іншого боку, як власність народу земля має бути доступною кожному громадянину, при цьому право власності не повинно бути обмеженим, адже в такому вигляді не може повною мірою задовольнити законні інтереси власника.

Тому підвищена увага до земельної реформи є цілком зрозумілою й виправданою. Варто зважати на той факт, що держава, яка опинилася перед такою загрозою, як втрата частини території, не повинна ставитися до питань обігу земель з легковажністю. Також варто відзначити зростання питомої ваги продукції агропромислової галузі в експортній валютній



виручці. Наприклад, у першому півріччі 2016 р. вона перевищила 38% від загальних обсягів надходжень від експорту [2]. Це робить збільшення темпів розвитку АПК гарантією стабільних макроекономічних показників, сприяє стабілізації курсу національної валюти.

Такі складні умови висувають підвищені вимоги до процесу законотворення, формування ефективної нормативної бази, яка б задовольнила інтереси всіх зацікавлених осіб під час проведення реформи.

Окремі питання права власності на землю та ринку земель висвітлювались у працях таких учених, як В. Андрейцев, В. Борщевський, А. Гальчинський, Д. Добряк, Г. Дудич, С. Кваша, В. Мунтян, Л. Новаковський, Б. Пасхавер, О. Погрібний, В. Семчик, М. Ступінь, Н. Титова, А. Третяк, М. Хвесик, Ю. Шемшученко, М. Шульга, В. Янчук та інших. Окрім того, досить активною є законотворча й законодавча робота в цьому напрямі, яка, на жаль, не є достатньо ефективною. Власне недосконале законодавство та відсутність чіткої позиції вищих органів державної влади й окремих науковців із цього приводу зумовлюють необхідність ґрунтовного дослідження різних варіантів здійснення земельної реформи, перспективних напрямів удосконалення законодавства щодо обігу землі, правового забезпечення формування ринку земель.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз законодавчих проблем формування ринку земель в Україні.

Результати дослідження. Мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення, який передбачений у п. 15 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України, – це лише тимчасовий захід – відтермінування, яке не вирішує проблем загальнонаціонального масштабу.

Мораторій як тимчасовий захід уперше був уведений у 2001 р., продовжується вже багато років поспіль (у 2004, 2006, 2008, 2010, 2011, 2012, 2015 і 2016 рр.). Згідно з положеннями Земельного кодексу України, що діяли до 2012 р., його повинні були зняти з прийняттям двох основних законів – про державний земельний кадастр і про ринок земель, але не раніше 01.01.2012.

7 липня 2011 р. Верховна Рада України прийняла закон про державний земельний кадастр, однак пізніше набуття чинності цього закону було перенесено на 1 січня 2013 р. А проект закону щодо ринку земель наприкінці 2011 р. був розглянутий парламентом і прийнятий у першому читанні, але потім відправлений на доопрацювання. Останню редакцію проекту цього закону опублікували 25 січня 2012 р., а вже в грудні 2012 р. набув чинності закон, яким уносились зміни до Земельного кодексу України й продовжувався мораторій на купівлю-продаж сільгоспземель до 1 січня 2016 р. знову-таки на умовах прийняття закону про ринок земель, який не так давно замінили на закон про обіг земель сільськогосподарського призначення. 2 листопада 2016 р. набрав чинності Закон України «Про внесення змін до розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель» від 06.10.2016 № 1669-VIII [3], що був ухвалений Верховною Радою 06.10.2016 та підписаний Президентом 28.10.2016. Мораторій знову продовжено на рік – до 1 січня 2018 р.

1 січня 2018 р. – чергова дата зняття мораторію на продаж сільськогосподарських земель. Наразі існує ймовірність відкриття ринку землі. Через це в суспільстві активізувалися дискусії щодо можливості запровадження в нашій країні ринку землі.

Попри всі вигоди від запровадження ринку земель, не варто забувати й про ризики. Так, сьогодні боргові зобов'язання України становлять близько 80% ВВП, тому існують чималі ризики того, що продаж земель здійснюватиметься в інтересах потужних зарубіжних корпорацій, що залучить кошти у вітчизняний бюджет, але при цьому найцінніший ресурс – землю – буде назавжди втрачено.

Після внесення до парламенту України проекту закону про обіг земель, позитивне голосування щодо якого є умовою скасування чинних обмежень, прогнозують радикальне посилення дискусії навколо цього питання. Дійсно, ризикові складові є в кожній концепції розвитку ринку землі. Частина із цих ризиків може бути відносно легко знівельована, але



інші загрожують негативними наслідками, які бажано обійти або компенсувати. Але внаслідок збереження наявного стану речей будуть і надалі обмежені права мільйонів українських громадян, які не в змозі розпорядитися своєю власністю. Окрім того, серед основних негативних наслідків від продовження мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення можна виділити такі: гальмування оптимізації сільськогосподарського землеволодіння й землекористування, відсутність можливостей покращити технологічні умови використання земель сільськогосподарського призначення внаслідок нераціонального розміру багатьох землеволодінь [4].

Загалом можна говорити про п'ять варіантів земельної реформи, обговорення яких є актуальним сьогодні:

1. Продовження мораторію на великий, до 2022 р., або навіть на невизначений термін.
2. Продовження мораторію на більш короткий термін, наприклад, до 2019 року.
3. Поетапне запровадження ринку землі з продажами на першому етапі частини державного земельного банку.
4. Запуск ринку землі у форматі продажів прав оренди.
5. Продовження мораторію з одночасним розвитком механізмів емфітевзису [5].

Щодо короткострокового продовження мораторію, то це взагалі не можна розглядати як варіант вирішення проблеми формування ринку земель, адже це просто чергова відстрочка, небажання вищих органів державної влади брати на себе відповідальність за прийняття рішення.

Довгостроковий мораторій незначною мірою відрізняється від попереднього варіанта. Незважаючи на те що так дійсно можуть бути збережені землі як національне багатство, це все ж є гальмуванням економічного й соціально-політичного розвитку держави. Тому на перших двох шляхах вирішення питання обігу земель сільськогосподарського призначення детально зупинялись у рамках статті не будемо, а перейдемо до варіантів, які, на нашу думку, мають більший потенціал.

Проектом Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» від 2015 р., який розміщено на офіційному сайті Держгеокадастру для ознайомлення, передбачено третій варіант земельної реформи, а саме двоетапне включення земель сільськогосподарського призначення до обігу.

На першому етапі до обігу передбачається включати лише земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності за умови, що ціна буде не меншою за нормативну грошову оцінку земельної ділянки. Тривалість цього етапу передбачається строком у два роки від дня введення в дію відповідного закону.

На другому етапі включення земель сільгосппризначення до обігу земель сільськогосподарського призначення мають бути включені земельні ділянки сільгосппризначення приватної власності за цінами, що не менші від їх експертної грошової оцінки [6].

Четвертий шлях – ринок землі у вигляді продажу права оренди – передбачено Законом-проектом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони продажу земель сільськогосподарського призначення». Автори проекту пропонують запровадження механізму, який дав би змогу реалізувати конституційні гарантії щодо прав власності народу України на землю за умови, що право розпоряджатися землею від імені народу будуть мати територіальні громади й об'єднання територіальних громад. При цьому вони зможуть передавати землі сільськогосподарського призначення тільки в оренду. Земельні ділянки (паї) сільськогосподарського призначення, що перебувають у власності, після набрання чинності цим законом, можуть використовуватися, проте продати таку земельну ділянку можна буде виключно територіальній громаді й за вартістю її нормативної оцінки [7]. Однак за такого варіанта знову ж таки право власності приватних суб'єктів не може бути повною мірою реалізовано. Тобто фактично це така собі нова модель мораторію на землю з широкими повноваженнями територіальних громад. Варто погодитись із авторами Законопроекту, що необхідно в правовому аспекті розмежовувати поняття «мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення» та «заборона відчуження земель сільськогосподарського



призначення». Дійсно, це є різні поняття, оскільки сутнісною характеристикою мораторію є його тимчасовий характер. Автори вважають, що мораторій щодо продажу земель сільськогосподарського призначення за своєю сутністю є прихованою формою приватизації, що розрахована на тривалий термін, тоді як заборона відчужень земель сільськогосподарського призначення є гарантією збереження права власності народу на землю як основне національне багатство [7]. Таке трактування ст. 14 Конституції України є дещо дискусійним, оскільки цією самою статтею встановлюється, що «право власності на землю є гарантованим», тож саме право власності має бути гарантоване, а не право користування.

Загалом варто зауважити, що «ринок земель» – поняття широке, його не можна отожднювати виключно з угодами купівлі-продажу. Тому фактично ринок земель в Україні існує й сьогодні в «усіченому» варіанті.

Так, зокрема, емфітевзис – право користування чужою ділянкою землі для сільгосп-потреб – з'явилося в чинному законодавстві нашої країни ще у 2004 р. Світова практика демонструє, що в наш час ринок емфітевзису є майже відсутнім у більшості країн світу, оскільки зі зростанням населення та зменшенням сільськогосподарських угідь неосвоєні землі є рідкістю. Власне ж п'ятий варіант земельної реформи – продовження мораторію при одночасному розвитку механізмів емфітевзису.

В Україні емфітевзис має застосування передусім у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення, щодо яких триває мораторій. Об'єкт договору емфітевзису – землі сільськогосподарського призначення, до яких, відповідно до ч. 2 ст. 22 Земельного кодексу України, належать сільгоспугіддя (багаторічні насадження, рілля, сіножаті, перелоги й пасовища) та несільськогосподарські угіддя; за деяких умов предметом договору можуть бути також землі лісгосподарського призначення й водного фонду.

Нагепер емфітевзис фактично заміняє собою договори купівлі-продажу землі сільськогосподарського призначення, так само як купівля корпоративних прав підприємства, яким раніш було укладено довгострокові договори земельної оренди.

Практика укладання подібних договорів у нашій країні засвідчує, що договори емфітевзису найбільш часто укладаються з приводу земель, які перебувають в оренді, тобто так одночасно призупиняється право оренди й оформлюється договір емфітевзису. За загальним правилом, одночасно з договором емфітевзису за умови сплати за весь строк користування додатково надається першочергове право викупу землі після того, як мораторій буде знято, при цьому оформлюють заповіт, боргову розписку або договір займу. Це пов'язано з тією обставиною, що законодавством України не передбачаються форми типового договору емфітевзису, а мешканці сіл, як правило, не володіють якою-небудь юридичною освітою. Про зростаючу практику використання договорів емфітевзису як своєрідного інструмента прихованого відчуження землі свідчить і динаміка укладання подібних договорів. Наприклад, якщо за 2011–2012 рр. були зареєстровані лише 2 327 договорів емфітевзису, то з 2013 р. до початку 2016 р. були зареєстровані вже 19 907 прав емфітевзису [8].

Довгострокове право емфітевзису за своєю сутністю близьке до права власності на сільськогосподарські угіддя. Нерідко договори емфітевзису укладаються на дуже значні терміни – сто й навіть двісті років. Це пов'язано з тим, що термін дії договорів для земель сільськогосподарського призначення приватної форми власності не передбачений законодавчо, тому може бути визначений за домовленістю сторін. Унаслідок цього певна частина відповідальності за виконання подібного договору перекладається з власників земельної ділянки на їхніх спадкоємців, так правовідносини можуть продовжуватись і передаватись із покоління в покоління. Такий стан речей не є протизаконним, але ускладнює як реалізацію права користування через можливі конфліктні ситуації, так і контроль за обігом земель сільськогосподарського призначення з боку держави через складний його механізм.

Крім того, законодавством не встановлено обов'язкову оплату за договором емфітевзису. Частиною 2 ст. 409 Цивільного кодексу України визначено, що власники земельної ділянки мають право на одержання платні за користування нею. Розмір оплати, її умови, форма, порядок і терміни здійснення встановлюються в договорі. Це значить, що такий до-



говір може бути й оплатним (у грошовій або товарній формі), і безоплатним. Це, з одного боку, створює умови для розповсюдженої сьогодні в Україні рейдерської практики щодо фермерських господарств, а з іншого боку, дає змогу таку плату отримувати таємно. А це вже впливає на втрати для Державного бюджету, які виникають унаслідок цього.

У чинному законодавстві відсутні положення щодо залежності такої оплати від нормативної оцінки землі чи будь-яких інших кількісних показників. Відтак сторони договору емфітевзису встановлюють розміри та порядок визначення такої оплати на власний розсуд. Отже, плата за користування земельною ділянкою може здійснюватись одноразово за весь термін дії договору емфітевзису чи вноситись із певною періодичністю – щомісячно, щоквартально, щорічно. Варто також зазначити, що за умови отримання платні за весь період чи за значні терміни користування така оплата, як правило, буває меншою за орендну.

Згідно з Податковим кодексом України, плату за землю справляють у вигляді земельного податку й орендної плати. Платники земельного податку – власники ділянок землі та постійні землекористувачі. Емфітевт же не є ані власником, ані постійним землекористувачем, ані орендарем земельної ділянки, тож не зобов'язаний сплачувати в бюджет плату за землю й інші обов'язкові платежі. Подібні норми поширюються й на випадки, коли об'єктами договору емфітевзису є земельні ділянки державної або комунальної власності. З огляду на закріплення в п. 36.4 ст. 36 Податкового кодексу України положення щодо самостійного визначення платником податків своїх податкових обов'язків і заборони будь-якої уступки грошових зобов'язань чи податкового боргу третім особам (п. 87.7 ст. 87), емфітевт не має права (а тим більше обов'язку) сплачувати платню за землю на користь власника земельної ділянки (у тому числі й у тому разі, коли подібне положення закріплюється в договорі емфітевзису). Відтак емфітевт за подібним договором оплачує лише плату за використання земельної ділянки власникові цієї ділянки, і це не є оплатою за землю в розумінні Податкового кодексу України. Саме на власника земельної ділянки покладаються обов'язки нараховувати і сплачувати в бюджет плату за землю. Відтак тягар щодо сплати таких податкових платежів стосується лише власника землі чи його спадкоємця.

Сьогодні права емфітевта є вільними в обігу: вони можуть бути внесені до статутного капіталу або відчужені чи передані в заставу. Усе це вирішується за розсудом землекористувача, не потребує узгоджень із безпосереднім власником земельної ділянки, що, отже, перетворює їх на звичайний товар.

Автори Законопроекту № 5223 зазначають, що, оскільки інститут емфітевзису має стосунок до земель сільськогосподарського призначення, його застосування за триваючого мораторію на відчуження зазначених земель є недопустимим. Це є дискусійним питанням, адже в сьогоднішніх умовах це одна з небагатьох можливостей реалізації права на землю. Однак дійсно функціонування його в такому вигляді має низку проблем. Тому на законодавчому рівні мають бути врегульовані відносини власності щодо земельних. Необхідне законодавче забезпечення проведення ефективної земельної реформи, потрібно сформулювати правові, організаційні й економічні передумови для обігу земель, а саме:

- 1) сформувати базу Державного земельного кадастру;
- 2) провести інвентаризацію земель сільгосппризначення;
- 3) урегулювати на законодавчому рівні питання передачі органам місцевого самоврядування повноваження розпоряджатися землями державної власності;
- 4) розробити нову Методику нормативного грошового оцінювання земель сільгосппризначення, яка б ураховувала різні природно-кліматичні умови;
- 5) упровадити ефективні регуляторні механізми з метою розвитку ринку оренди земель сільгосппризначення тощо.

Ситуація також ускладнена тим, що законодавством не передбачаються обмеження щодо максимально допустимої площі земель, які можуть перебувати в користуванні в однієї юридичної особи. Це вже може навіть слугувати предметом розгляду з погляду антимонопольного законодавства, добросовісної конкуренції.



Отже, ми бачимо, що інститут емфітевзису відкриває чималі можливості для здійснення концентрації сільськогосподарських угідь у власності як вітчизняних, так і за допомогою різних схем іноземних корпорацій. Свою негативну думку щодо функціонування інституту емфітевзису в нашій країні як права, що в майбутньому може позбавити наших громадян землі, вже висловили науковці НААН України, Асоціація фермерів і приватних землевласників України, Всеукраїнський комітет захисту прав рідної землі, фермери Рівненщини, аграрії Хмельниччини тощо, які доправили відповідні зауваження та звернення до Президента й Прем'єр-міністра України, Голови Верховної Ради України, голів провідних парламентських фракцій.

У зв'язку з цим проектом Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо недопущення тіншового відчуження земель сільськогосподарського призначення» [9] потрібно було б добитися обмеження застосування договорів емфітевзису як інструмента, який може використовуватися задля прихованого відчуження земель сільгосппризначення під час тривання відповідного мораторію, тобто на період до запровадження законодавчо врегульованого ринку купівлі-продажу чи відчуження земельних ділянок і земельних часток (паїв).

Однак така пропозиція видається занадто радикальною. Передусім необхідно було б унести відповідні зміни до законодавства з метою розвитку інституту емфітевзису в більш цивілізованій, такій, що відповідає сучасним умовам, формі. І звісно ж, не раціонально реформувати частину, залишаючи незмінним ціле. Тобто земельна реформа має відбуватись комплексно, системно, з послідовним формуванням дієвого ринку земель із одночасним вирішенням усіх проблемних питань (інституту емфітевзису зокрема).

Висновки. Формування правової основи запровадження ринку земель у нашій країні є неминучим в умовах державного розвитку. Однак модель земельної реформи має захищати інтереси громадян України, а також юридичних осіб, вирівнювати умови здійснення бізнесу на різних рівнях, забезпечувати пріоритетний розвиток сільських територій і досягнення високих і стабільних показників сільськогосподарського виробництва й експорту продукції АПК. Перелічені напрями можуть бути перспективними для подальших ґрунтовних досліджень.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: станом на 7 квіт. 2016 р.: офіц. текст. – К. : Правова єдність: Алерта, 2016. – 78 с.
2. Сава А. «Аграрний» експорт України: стан, проблеми і перспективи / А. Сава [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://agroprod.biz/2016/06/29/ahgrarnyj-eksport-ukrajiny-stan-problemy-i-perspektyvy/>.
3. Про внесення зміни до розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель : Закон України від 06.10.2016 № 1669-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1669-19/>.
4. Рибалко С.В. Купівля-продаж землі як фактор розвитку аграрного виробництва / С.В. Рибалко, Н.С. Танклевська // Економіка АПК. – 2009. – № 12. – С. 34–36.
5. 5 концепцій ринку землі: який економічний ефект вони генерують [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://grushevskogo5.com/fifteen/5-kontseptsiy-rinku-zemli-yakiy-ekonomichniy-efekt-voni-generuyut/>.
6. Про обіг земель сільськогосподарського призначення : Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://land.gov.ua/info/proekt-zakon-ukrainy-pro-obih-zemel-silskohospodarsko-ho-pryznachennia/>.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони продажу земель сільськогосподарського призначення : проект Закону України від 07.10.2016 № 5246 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH41Q00A.html.
8. Емфітевзис VS Оренда / Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://komagropolit.rada.gov.ua/komagropolit/>



control/uk/publish/article;jsessionid=A95FD886DFE2D1ADCAC7BFF00BE0B3CD?art_id=50180&cat_id=44731.

9. Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо недопущення тіньового відчуження земель сільськогосподарського призначення : проект Закону України від 04.10.2016 № 5223 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60177.

КАТКОВА Т. Г.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри політології та історії
(Національний аерокосмічний
університет імені М. Є. Жуковського
«Харківський авіаційний інститут»)

УДК 340.5

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВИХ ТРАДИЦІЙ СХІДНОЇ АЗІЇ

Стаття присвячена особливостям правових традицій Східної Азії, правові системи яких поєднує специфіка праворозуміння, що полягає в підході до права як регулятора суспільних відносин, заснованому на конфуціанській традиції. Автор визначає такі відмінні риси розвитку правових систем Східної Азії, як дуалізм публічно-правових і приватноправових відносин; потужний імпульс національної культурної традиції поряд із розвинутою здатністю до запозичення інновацій; особлива роль конфуціанського вчення і практики примирення; перевага безпеки суспільства над правами людини.

Ключові слова: порівняльне правознавство, правові традиції, Східна Азія, китайське право, японське право.

Статья посвящена особенностям правовых традиций Восточной Азии, правовые системы которых объединяет специфика правопонимания, которая заключается в подходе к праву как регулятору общественных отношений, основанному на конфуцианской традиции. Автор определяет следующие отличительные особенности развития правовых систем Восточной Азии: дуализм публично-правовых и частноправовых отношений; мощный импульс национальной культурной традиции наряду с развитой способностью к заимствованию инноваций; особая роль конфуцианского учения и практики примирения; преимущество безопасности общества над правами человека.

Ключевые слова: сравнительное правоведение, правовые традиции, Восточная Азия, китайское право, японское право.

This article is devoted to the legal traditions of East Asia based on Confucian tradition. The author defines the following distinctive features of the legal systems of East Asia, as the dualism of public and private law relations; major boost national cultural traditions developed along with the ability to borrow innovation; special role of Confucian teachings and practices of mediation; public safety benefit to human rights.

Key words: comparative law, legal traditions, East Asia, Chinese law, Japanese law.

