

**РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ
ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ
(за підсумками круглого столу
«Теоретичні та практичні проблеми земельної реформи
в Україні»)**

Круглий стіл «Теоретичні та практичні проблеми земельної реформи в Україні» було присвячено обговоренню позитивних та негативних сторін відкриття ринку (обігу) землі, проблемам орендних правовідносин у земельній сфері, особливостям нарахування земельного податку тощо. Акцентувалася увага на тому, що передумовою зняття мораторію на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення є забезпечення верховенства закону, належного функціонування судової системи та органів державного земельного кадастру. За підсумками круглого столу розроблено низку рекомендацій щодо удосконалення чинного законодавства, зокрема, аргументовано:

1. Чинний Земельний Кодекс України та Закон України «Про фермерське господарство» не передбачають використання земель фермерськими господарствами для ведення господарства на праві постійного землекористування. Прийнятий в першому читанні законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель с/г призначення» не вірно вказує суб'єкта, який має право викупу таких земельних ділянок. Фермерське господарство є формою підприємницької діяльності, а тому воно повинно бути покупцем земельної ділянки. Зазначене свідчить про необхідність доопрацювання законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель с/г призначення», в якому слід передбачити переоформлення права постійного землекористування фермерських господарств шляхом викупу таких земельних ділянок юридичними особами – фермерськими господарствами з розстрочкою платежу до 5 років.

2. Чинний закон «Про оцінку землі» передбачає два основних види оцінки земель: нормативна грошева оцінка земельної ділянки (НГО); експертно грошова оцінка земельної ділянки (ЕГО). Прийнятий в першому читанні законопроект «Про внесення змін до деяких законодав-

чих актів України щодо обігу земель с/г призначення» не вірно вказує вид оцінки відносно суб'єкта, який отримав земельну ділянку на праві постійного землекористування або на праві довічного успадкованого володіння. НГО земельної ділянки по розміру більше ЕГО. Підлягає застосуванню експертно грошова оцінка, так як НГО застосовується для визначення розміру орендної плати та земельного податку. Рекомендовано доопрацювання Законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель с/г призначення» (розділ Х «Перехідні положення» п. 6-1), в якому слід передбачити застосування у разі продажу земельної ділянки експертної грошової оцінки земельної ділянки у всіх випадках.

3. Щодо встановлення ставок земельного податку в Україні, вбачається доцільним та логічним застосування масової оцінки земель, що використовується в країнах ОЕСР. На відміну від нормативної оцінки земель (наразі використовується в Україні), масова оцінка дозволяє зробити оподаткування землі та розташованих на ній об'єктів більш справедливим із точки зору об'єктивного розподілу податкового навантаження в умовах постійних перетворень на ринку нерухомості.

4. З метою захисту прав фермерських господарств та сільськогосподарських виробничих кооперативів доцільно забезпечити у відповідних нормах право набуття власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, таким суб'єктам, як: 1) громадянам України, які ведуть фермерське господарство або здійснюють сільськогосподарське виробництво; 2) юридичним особам, установчими документами яких передбачено ведення сільськогосподарського виробництва та які зареєстровані в Україні і власником (учасником) якого є громадянин України або юридична особа, бенефіціаром якої є громадянин України; 3) територіальним громадам; 4) державі; з відповідними обмеженнями щодо наявності у власності земель сільськогосподарського призначення до 600 гектарів на одного громадянина України або юридичної особи; переважним правом на купівлю земельної ділянки сільськогосподарського призначення в першу чергу орендаря цієї земельної ділянки, а в другу чергу власника сусідньої земельної ділянки сільськогосподарського призначення; встановленням обов'язкової мінімальної квоти перебування у власності держави земель сільськогосподарського призначення для забезпечення продовольчої безпеки держави; створенням умов для

пільгової передачі в оренду сільськогосподарських земель державної власності для малих та середніх фермерських господарств.

5. Проведення всеукраїнського референдуму щодо відкриття ринку землі визнано неконституційним, оскільки у наслідок буде порушено право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю (ст. 41 Конституції України). На референдум може бути винесене лише питання щодо дії мораторію на землі державної та комунальної власності.

6. Земельна та аграрна реформи мають здійснюватися на підставі як аграрно-правових, так і земельно-правових норм, які не повинні суперечити одна одній і дублюватися, та які мають здійснюватися системно й комплексно з урахуванням особливостей правового режиму земель сільськогосподарського призначення як основного засобу аграрного виробництва та територіального базису відповідної виробничої інфраструктури.

7. В Україні безумовно потрібно вводити обіг земель сільськогосподарського призначення, але на базі аналізу досвіду зарубіжних країн із обов'язковим акцентом на формування дієвих заходів правової охорони ґрунтів, попередження ґрунтовтоми та підвищення якості ґрунтів. За для чого потрібно провести низку заходів, як правового, так і організаційного та технологічного напрямку. До яких можна віднести, наприклад: 1) формування Червоної книги ґрунтів України, підготовка та правове визнання якої буде мати виняткове значення для реалізації особливої охорони ґрунтів; 2) «розвернення» вектору правового регулювання з виявлення, охорони та використання так званих «hot spots» – гарячих плям (погіршених ґрунтів, на відновлення яких спрямовано більшість нормативно-правових актів) на попередження та запобігання погіршення якості особливо цінних ґрунтів та підвищення їх родючості; 3) уведення паспорту цінного ґрунту із фіксацією бонітету, категорії використання, а також заборонені до використання та проведення на них технологічні заходи та технічні знаряддя із визначенням максимально припустимого механічного та хімічного навантаження на них; 4) розроблення та впровадження дієвої Стратегії відновлення родючості ґрунтів малопродуктивних та деградованих земель, що буде ґрунтуватися не тільки на бонітуванні ґрунтів, а і на інтегральній оцінці родючості ґрунтів (головними чинниками якої є доступні волога й елементи живлення, а відповідні показники зможуть відобразити реальний рівень ефек-

тивності родючості ґрунтів); 5) удосконалення структури сівозмін; 6) підвищення юридичної відповідальності за порушення особливо-го режиму використання та охорони ґрунтів тощо. Фінальним акордом може стати розробка та введення в дію нормативно-правового акту рівня закону, спрямованого на охорону родючості ґрунтів, попередження ґрунтовтоми та підвищення якості ґрунтів, як то ЗУ «Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості».

8. Для успішної реалізації механізму економічного стимулювання суб'єктів земельних правовідносин на практиці визначено нормативну процедуру його здійснення: 1) визначити критерії, за якими компетентні органи влади прийматимуть позитивні рішення щодо виділення бюджетних коштів власникам та користувачам земельних ділянок сільськогосподарського призначення (дотримання проектів землеустрою щодо забезпечення еколого-економічного обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, зниження рівня забруднення ґрунтів агрохімікатами, радіоактивними речовинами, здійснення комплексу меліоративних та протиерозійних заходів тощо); 2) встановити перелік тих документів, які землевласникам та землекористувачам необхідно додати до заяви (клопотання) (затверджена у встановленому законом порядку документація із землеустрою, агрохімічний паспорт земельної ділянки із зазначенням висновку про позитивні зміни стану родючості ґрунтів та ін.); 3) передбачити максимальні строки, в межах яких компетентні органи управління повинні розглянути клопотання та винести відповідне рішення; 4) визначити істотні умови договору про виділення розпорядником бюджетних коштів та передачу їх землевласникам (землекористувачам) тощо.

9. Досвід Польщі в проведенні земельної реформи засвідчує, що доцільним є законодавче регулювання обігу сільськогосподарських земель з метою захисту сімейного фермерства. У Польщі державою були встановлені певні обмеження й заборони на ринку сільськогосподарських земель, оскільки проблема концентрації значних площ в руках великих інвесторів визнана такою, що несе загрозу сімейному господарюванню. Так, у законі щодо обігу земель у Польщі зазначається: особа, яка бажає стати фермером має відповідати наступним умовам – бути власником або орендарем сільськогосподарських земель, загальною площею не більше 300 га, мати досвід роботи у сільському господарстві, проживати не менше 5 років на території, де знаходиться сільськогосподарська земля, власником якої він

є, або яку він використовує, чи має намір купити. Досвід роботи підтверджується відповідним дипломом, або підтвердженням його отримання у майбутньому, або сільськогосподарською діяльністю не менше 3 років. Крім того, основним способом одержання державної землі є оренда терміном понад 10 років. Тендери на право оренди проводить Національний центр підтримки сільського господарства (NSCA). У таких тендерах можуть брати участь виключно фермери.

10. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення № 2178-10, який Верховна Рада України ухвалила в першому читанні, містить недоліки, що потребують доопрацювання: 1) суттєво обмежені права спадкоємців, які отримують земельну ділянку згідно до заповіту, 2) у нормі щодо сукупної площі земельних ділянок громадянина, юридичної особи залишились поза увагою м. Київ та Севастопіль. Слід звернути увагу на те, що ч. 5 ст. 22 ЗК України встановлена заборона на передачу земель сільськогосподарського призначення у власність іноземцям, особам без громадянства, іноземним юридичним особам та іноземним державам. Водночас ч. 3 ст. 130 проекту містить формулу, яка фактично закріплює можливість придбання земель сільськогосподарського призначення іноземцями, особами без громадянства та іноземними юридичними особами. Зміст цієї формули зводиться до того, що переважне право купівлі земельної ділянки сільськогосподарського призначення належить орендарю, який може реалізувати це право сплативши ціну, за якою ділянка продається. Отже доступ до такого права отримують іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи, які згідно з п. «в» ч. 1 ст. 5 Закону України «Про оренду землі» можуть бути орендарями, в тому числі і земель сільськогосподарського призначення.

11. Чинним ЗК України (п. 15 Перехідних положень) передбачено, що до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2020 року, не допускається купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення та зміна їхнього цільового призначення. Як бачимо, законопроект не узгоджується із положеннями ЗК України, оскільки він передбачає лише внесення змін до змісту ст. 130 кодексу. Ці зміни стосуються встановлення в ч. 2 ст. 130 оціночного розміру сукупної площі земельних ділянок сіль-

ськогогосподарського призначення, які можуть перебувати у власності громадян або юридичної особи України, з урахуванням пов'язаних осіб. Такий розмір залежить від загальної площі земель сільськогосподарського призначення певної області (до 15%) і всіх сільськогосподарських земель (до 0,5%). Отже набувачі права власності на землі сільськогосподарського призначення в різних областях опиняться в нерівних умовах. Видається, що площа земельних ділянок, які можуть перебувати у власності одного громадянина та юридичної особи України повинна встановлюватися не оціночно, а у твердих показниках. Окрім того, максимальний розмір такої площі не повинен містити загрозу утримання всіх земель сільськогосподарського призначення в руках незначної купки великих власників. Має бути передбачена можливість доступу до цих земель дрібних і середніх господарств – виробників сільськогосподарської продукції.

12. Слушним є положення проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо передачі права власності фермерським господарствам на земельні ділянки, надані засновникам таких господарств у постійне користування, довічне успадковуване володіння для створення та/або ведення фермерського господарства (селянського (фермерського) господарства)» (зміни до розділу X Земельного кодексу України), який розробили Держгеокадастр України разом із Міністерством аграрної політики та продовольства України: «земельні ділянки, надані засновникам фермерських господарств у постійне користування, довічне успадковуване володіння для створення та/або ведення фермерського господарства (селянського (фермерського) господарства), передаються у власність фермерського господарства для ведення фермерського господарства. У разі смерті засновника фермерського господарства, якому надано земельні ділянки в постійне користування, довічне успадковуване володіння для створення та/або ведення фермерського господарства (селянського (фермерського) господарства), із заявою, технічною документацією із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) та копією документа, що підтверджує право постійного користування, довічного успадкованого володіння земельною ділянкою, та документом, що підтверджує успадкування фермерського господарства, звертається громадянин України (громадяни України), який успадкував фермерське господарство (цілісний майновий комплекс)».