

УДК 340.5

## ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ РИНКУ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ ТА НІДЕРЛАНДАХ

Павлюченко Ю.М., Сушко А.О.

Донецький національний університет імені Василя Стуса

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2018-12-64-117>

Охарактеризовано дію мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення. Аргументовано порушення конституційного права приватної власності введенням мораторію. Узагальнено засади правового регулювання ринку земель у Нідерландах. Проведено порівняльно-правовий аналіз вироблення пропозицій щодо запозичення позитивного досвіду врегулювання ринку сільськогосподарських земель з можливістю їх втілення в законодавство України.

**Ключові слова:** мораторій, земельна ділянка, землі сільськогосподарського призначення, право власності, ринок землі, відчуження.

**Постановка проблеми.** Формування аграрної політики у європейських країнах сприяло створенню вільного ринку продажу земель сільськогосподарського призначення. Україна має великий земельно-ресурсний потенціал, але за наявності таких законодавчих обмежень, як введення мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення, власники останніх не можуть в повній мірі реалізувати своє право власності на них. Водночас недоліком українського законодавства слід визнати відсутність дієвого механізму забезпечення раціонального використання земель, що може створити практичні проблеми у разі відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У науці питання правового режиму земель сільськогосподарського призначення досліджували Бежемар М.Г., Сидор В.Д., Луначенко А.В., Ільницька Н.В. та інші. Розробці проблеми оренди земель сільськогосподарського призначення за умов переходу до ринкових відносин на селі й проведення земельної та аграрної реформ присвячена дисертація Ільницької Н.В. Проте реалії сьогодення зумовлюють актуальність цієї тематики і зокрема дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання ринку земель.

**Метою дослідження** є узагальнення засад правового регулювання ринку земель у Нідерландах та на основі порівняльно-правового аналізу вироблення пропозицій щодо запозичення позитивного досвіду врегулювання ринку сільськогосподарських земель з можливістю їх втілення в законодавство України.

**Виклад основного матеріалу.** Земля є важливим економічним та екологічним ресурсом, від його використання залежить економічне зростання, рівень життя і здоров'я нації, сталий розвиток всієї країни. Держава приділяє значну увагу питанню правового режиму обігу та використання земель сільськогосподарського призначення з метою досягнення найвищих економічних цілей та захисту прав селян. Мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення на момент його введення був виправданим і логічним кроком, який давав час громадянам звикнути до статусу власника однієї з найбільш економічно привабливої категорії земель. Разом з тим, такий тривалий час дії мораторію стає загрозливим не сприяє формуванню нормальних економіч-

них відносин користування землями сільськогосподарського призначення. Наразі у зв'язку з введенням мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення існує потреба у пошуку нової практики ефективності ринку земель та правових механізмів регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення.

Як зазначають науковці за час дії мораторію не відбулося очікуваного підвищення ефективності аграрного виробництва, не створено передумови для підвищення рівня конкурентоспроможності аграрного сектору економіки. Мораторій перешкоджає ефективному використанню земель, їх поліпшенню; він «заблокував перерозподіл земель на користь більш ефективних власників, можливості отримання від земельної ділянки повної віддачі» [1].

Мораторій на обіг земель сільськогосподарського призначення впливає з положень ЗК України. На даний час відповідно до п. 15 Розділу X Перехідних положень ЗК України до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2019 року, не допускається:

а) купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, крім вилучення (викупу) їх для суспільних потреб;

б) купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок і зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв), крім передачі їх у спадщину, обміну земельної ділянки на іншу земельну ділянку відповідно до закону та вилучення (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб, а також крім зміни цільового призначення (використання) земельних ділянок з метою їх надання інвесторам – учасникам угод про розподіл продукції для здійснення діяльності за такими угодами [2].

Виходячи з вищевикладеного, нормами чинного земельного законодавства встановлено мораторій на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського

виробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, крім передачі їх у спадщину, обміну та вилучення (викупу) для суспільних потреб.

З цього випливає, що власники обмежені в своїх правах, а саме в розпорядженні земельною ділянкою. До слова, мораторій було введено у 2001 році з подальшими продовженнями, сукупно він вже діє 17 років.

Водночас таке обмеження права власності є не зовсім правомірним, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 41 Конституції України кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Також ч. 4 цієї статті Основного Закону закріплено, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним [3].

Обсяг правомочностей власника закріплено нормою ст. 90 ЗК України, якою передбачено, що власники земельних ділянок мають право продавати або іншим шляхом відчужувати земельну ділянку, передавати її в оренду, заставу, спадщину.

Отже, введення мораторію не відповідає, в першу чергу, конституційним та іншим законодавчим засадам.

В Україні за відсутності ринку земель сільськогосподарського призначення активно розвиваються орендні відносини, вартість оренди вираховується від нормативної грошової оцінки. Статистичні дані за 2016 рік, оприлюднені Євростатом, свідчать, що найвища орендна плата за гектар зафіксована у Черкаській (2962 грн.), Полтавській (2553 грн.), Харківській (2111 грн.) та Сумській (2100 грн.) областях. Найдешевше користування землею обходилося у Закарпатській (719 грн./га) та Запорізькій (795 грн./га) областях [4]. За даними Державного комітету статистики 2018 року встановлено такі найвищі орендні ставки на землю: Черкаська область – 84\$ (2352 грн./га), Полтавська область – 80\$ (2240 грн./га), Київська область – 62\$ (1736 грн./га) [4].

Порівнюючи між собою наведені дані, очевидна тенденція зменшення розміру орендної плати. Натомість рівень виснаженості земель сільськогосподарського призначення росте. Експерти наголошують, що такий рівень цін не відповідає потенційному, оскільки через існування мораторію на купівлю-продаж с/г земель в Україні та місцеві монополії на ринку оренди паїв, вартість оренди занижено в середньому в п'ять разів. Варто зазначити, що розбіжність у цінах на землі сільськогосподарського призначення між Україною та країнами-членами Європейського Союзу складає 32 рази [5].

Зовсім іншою є стратегія управління земельними ресурсами у Європі. Основними принципами політики розвинених європейських країн щодо власності на землю сільськогосподарського призначення є забезпечення права на вільний рух капіталу, відкриття та ведення приватного бізнесу та відсутність дискримінації. Основною метою реформи ринку землі в європейських країнах було підвищення продуктивності в секторі, розвиток сільської місцевості, стабілізація доходів фермерів і підвищення рентабельності агросектору. Також, саме в країнах цієї групи особлива увага

приділяється екологічним стандартам, управлінню і модернізації природного середовища [5].

Особливої уваги заслуговує політика Нідерландів. У цій країні широко використовуються технології, які сприяють високоєфективному виробництву, продуктивність якого в середньому у п'ять разів вища за загальноєвропейську. Це один з найбільш успішних прикладів лібералізації та дерегуляції АПК у світовій практиці. Середня вартість сільськогосподарської землі в Нідерландах становить 64 тис. доларів за 1 гектар [6].

У Нідерландах 89 відсотків сільськогосподарської землі перебуває в приватній власності. Регуляторних обмежень щодо ціни, площі чи країни походження капіталу для інвестицій в агропромисловий комплекс у Нідерландах не існує.

Законодавством передбачена сплата податку за придбання земель сільськогосподарського призначення. Розмір податку на придбання земель становить 6 відсотків вартості угоди. Покупець може бути звільнений від сплати податку в разі взяття зобов'язання протягом десяти років не змінювати призначення свого активу, тобто на використання ділянки лише для сільськогосподарських цілей. Додатково сплачується нотаріальна плата.

До слова, орендар має пріоритетне право на придбання своєї ділянки у разі її виставлення на аукціон. Аналогічне право орендаря закріплено й в українському законодавстві (стаття 9 Закону України «Про оренду землі»).

В регулюванні орендних відносин заслуговує на увагу встановлення вимог щодо мінімальної та максимальної ціни оренди землі, які встановлюються регіональними органами влади. При цьому дозволяється лише незначне коливання в орендній платі кожного року. В Україні розмір орендної плати встановлюється сторонами у договорі (стаття 15 Закону України «Про оренду землі»). При визначенні цього розміру сторони мають керуватися положеннями ПКУ. Так, Стаття 288 вказує, що згідно 288.5. розмір орендної плати встановлюється у договорі оренди, але річна сума платежу:

288.5.1. не може бути меншою за розмір земельного податку:

для земельних ділянок, нормативну грошову оцінку яких проведено, – у розмірі не більше 3 відсотків їх нормативної грошової оцінки, для земель загального користування – не більше 1 відсотка їх нормативної грошової оцінки, для сільськогосподарських угідь – не менше 0,3 відсотка та не більше 1 відсотка їх нормативної грошової оцінки;

для земельних ділянок, нормативну грошову оцінку яких не проведено, – у розмірі не більше 5 відсотків нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по Автономній Республіці Крим або по області, для сільськогосподарських угідь – не менше 0,3 відсотка та не більше 5 відсотків нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по Автономній Республіці Крим або по області;

288.5.2. не може перевищувати 12 відсотків нормативної грошової оцінки.

288.5.3. може перевищувати граничний розмір орендної плати, встановлений у підпункті 288.5.2, у разі визначення орендаря на конкурентних засадах.

288.5.4. для пасовищ у населених пунктах, яким надано статус гірських, не може перевищувати розміру земельного податку.

288.5.5. для баз олімпійської, паралімпійської та дефлімпійської підготовки, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України, не може перевищувати 0,1 відсотка нормативної грошової оцінки.

288.6. Плата за суборенду земельних ділянок не може перевищувати орендної плати [7].

Незалежно від правового титулу використання земель сільськогосподарського призначення, спосіб використання земельної ділянки контролюється екологічними законами та квотами на виробництво.

У Нідерландах мінімальний строк оренди земельної ділянки – 6 років, а фермерського господарства – 12 років. З недавніх пір в Україні також встановлено мінімальний строк оренди земель сільськогосподарського призначення. Відповідно до ст. 93 п. 11 ЗК України – строк оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства, особистого селянського господарства не може бути меншим як 7 років.

Угоди про відчуження земельних ділянок завжди були порівняно вільними від державного регулювання, а от ринок оренди, як правило, – більш врегульованим і сильно орієнтованим на захист прав орендарів (наприклад, місцевими органами були встановлені максимальні розміри орендної плати, дозволяючи лише маленькі щорічні коригування плати; переважне право орендарів на придбання землі). На думку європейських експертів, така політика стримує розвиток ринку оренди сільськогосподарських земель [8].

Законодавством Нідерландів передбачено, що усі договори оренди сільськогосподарських земель підлягають погодженню органом оренди сільськогосподарських земель, а тому сторони зобов'язані надіслати договір до органу протягом двох місяців після укладення. Уповноважений місцевий орган перевіряє договір на ряд вимог: правильність посилання на нормативно-правовий акт, на основі яких укладений договір, відсутність обов'язків орендаря, які обтяжують його становище, відповідність договору правилам використання землі для цілей відповідно до плану розвитку відповідної території та інше. Державна реєстрація договору оренди землі є обов'язковою, проте не проведення реєстрації не тягне за собою недійсності договору. Проте, завдає певних наслідків, одним з яких є позбавлення переважного права орендаря на продовження договору оренди та на викуп земельної ділянки [6].

Окремо слід звернути увагу на тенденції розвитку ринку земель у Нідерландах, які обумовлені посиленням заходів по захисту прав орендарів. Відповідні нововведення спонукають землевласників більше не здавати земельні ділянки в оренду, що призвело до зменшення частки орендованих земель (із 50% у 2000 році до 30% у 2014 році) у структурі ринку. Спостерігається скорочення робітників сфери сільського господарства завдяки інтенсифікації виробництва та росту продуктивності праці [5].

Результатом законодавчих нововведень стало поширення на ринку операцій з продажу-оренди, за яких фінансова установа купує земельну ділянку у її власника та здає її йому ж в оренду. В кінці строку дії контракту колишній власник має право викупити назад землю. Це дає можливість ферме-

рам залучити додаткові фінансові кошти для ведення сільського господарства при низькому рівні заборгованості на перших роках дії контракту [1].

У Нідерландах фермери віддають перевагу вкладати капітал в сільське господарство, а не у володіння землею, що приваблює інвесторів, які готові вкладати кошти в сільськогосподарські землі. За допомогою договору продажу та зворотної оренди земельної ділянки інвестор викуповує та передає назад в користування фермеру земельну ділянку, за що отримує від того орендну плату. Фермер за таким договором отримує земельну ділянку в строкове користування, яке виникає на підставі договору продажу та зворотної оренди земельної ділянки. Таке право фермера на користування землею відмінне від класичного права оренди землі, що виникає на підставі договору оренди і до якого застосовуються публічні обмеження щодо договорів сільськогосподарських земель, встановлені законами Нідерландів [6].

Висока ліквідність агропромислового комплексу в Нідерландах мотивує фінансові корпорації купувати сільськогосподарські активи у власників та надавати ці активи таким власникам в оренду. При цьому попередній власник може викупити свою ділянку наприкінці строку оренди, маючи додатковий оборотний капітал без залучення кредитних ресурсів [5].

Досвід Нідерландів щодо впровадження відносин продажу-оренди заслуговує на увагу, оскільки може стати джерелом початкового капіталу або значних додаткових коштів для суб'єктів малого і мікропідприємництва у сільському господарстві. Цілком можна погодитись з Борушок Т.Р., яка зазначає, що з урахуванням світового досвіду, а також того, що в розвинутих країнах рівномірно розвиваються як орендні відносини, так і ринок земель сільськогосподарського призначення, Україні необхідно розвивати такі напрями [1].

**Висновки і пропозиції.** На підставі викладеного, можна стверджувати, що мораторій порушує права власників земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Вагомими аргументами зняття мораторію виступають економічні чинники, оскільки у разі його скасування з'явиться можливість забезпечити лібералізацію та демонополізацію ринку землі, встановленню її ринкової вартості в умовах конкуренції.

Проведення порівняльно-правового аналізу правового регулювання земельних відносин в Україні та Нідерландах дозволяє зробити висновки про наявність схожих підходів до регулювання орендних земельних відносин, а саме передбачена сплата податку за придбання земель сільськогосподарського призначення та пріоритетне право орендаря на придбання своєї ділянки у разі її виставлення на аукціон, а також майже однаковий мінімальний строк оренди земельної ділянки (Нідерланди – 6 років, Україна – 7 років).

Водночас заслуговують на увагу такий підхід правового регулювання земельних відносин у Нідерландах, як поширення на ринку операцій з продажу-оренди, за яких фінансова установа купує земельну ділянку у її власника та здає її йому ж в оренду. В кінці строку дії контракту колишній власник має право викупити назад землю.

Оскільки він призвів до високих результатів продуктивності та ефективного використання ресурсів у сільськогосподарському виробництві і може позитивно відобразитися розвитку земельних відносин та на аграрному секторі загалом.

Предметом подальших досліджень у цій сфері можуть виступати правове регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення в інших європейських країнах та правові засади використання земель фермерами.

### Список літератури:

1. Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 413. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 413.
2. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2581-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 3-4. Ст. 27 (із змінами).
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 1401-VIII. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 30 (із змінами).
4. Підсумки півріччя: Середній розмір орендної плати за результатами аукціонів Держгеокадастру від 3 липня 2017 р. Офіційний веб-сайт Держгеокадастру. URL: <http://land.gov.ua/pidsumky-pivrichchia-serednii-rozmir-orendnoi-platy-za-rezultatamy-auktsioniv-derzhheokadastru-standovyt-121/>.
5. Земельна реформа старих країн-членів ЄС – досвід Нідерландів від 7 квітня 2017р. Веб-сайт. URL: <https://agropolit.com/spetsproekty/264-zemelna-reforma-starih-krayin-chleniv-yes--dosvid-niderlandiv>.
6. Зубрицький О.В. Правове регулювання ринку сільськогосподарських земель: досвід Нідерландів та Великобританії. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2017. № 43. С. 200-204.
7. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2611-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2010. №№ 13-14, 15-16, 17. Ст. 112 (із змінами).
8. Порівняльні ціни на землі сільськогосподарського призначення в ЄС та Україні від березня 2017 р. Веб-сайт. 2017. URL: <https://landlord.ua/news/oprilyudneno-porivnyalni-tsini-na-zemli-silskogospodarskogo-priznachennya-v-yes-ta-ukrayini/>.

**Павлюченко Ю.Н., Сушко А.О.**

Донецкий национальный университет имени Василия Стуса

## СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РЫНКА ЗЕМЛИ В УКРАИНЕ И НИДЕРЛАНДАХ

### Аннотация

Охарактеризовано действие моратория на продажу земель сельскохозяйственного назначения. Аргументировано нарушение конституционного права частной собственности введением моратория. Обобщено основы правового регулирования рынка земель в Нидерландах. Проведен сравнительно-правовой анализ выработкой предложений по заимствованию положительного опыта урегулирования рынка сельскохозяйственных земель с возможностью их воплощения в законодательство Украины.

**Ключевые слова:** мораторий, земельный участок, земли сельскохозяйственного назначения, право собственности, рынок земли, отчуждения.

**Pavlyuchenko J.M., Sushko A.O.**

Donetsk National University Vasyl' Stus

## COMPARATIVE AND LEGAL ANALYSIS OF THE EARTH MARKET IN UKRAINE AND THE NETHERLANDS

### Summary

The moratorium on the sale of agricultural land is described. The violation of the constitutional right to private property was substantiated by the introduction of a moratorium. The principles of legal regulation of the land market in the Netherlands are generalized. A comparative legal analysis of the development of proposals for the acquisition of positive experience in the regulation of the agricultural land market with the possibility of their implementation in the Ukrainian legislation has been carried out.

**Keywords:** moratorium, land, agricultural land, ownership, land market, alienation.