

РОЗДІЛ 3. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ТА ЕФЕКТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ В МЕЖАХ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЇХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

3.1. Земельно-правове забезпечення сталого розвитку сільських територій

Сьогодні економічна і соціальна ситуація на селі залишається вкрай складною. Більшість викладених у Державних цільових програмах розвитку українського села завдань залишилась не реалізованими. Основною метою цих програм виступало забезпечення життєздатності сільського господарства, його конкурентно-спроможності на внутрішньому та зовнішньому ринках, гарантування продовольчої безпеки держави та ін. Серед основних шляхів досягнення поставленої мети виокремлювалися: визначення пріоритетів розвитку аграрного сектору з урахуванням зональних та регіональних особливостей, удосконалення механізму надання державної підтримки аграрному сектору та забезпечення розвитку сільських територій з урахуванням вимог СОТ; урегулювання земельних відносин та раціоналізації землекористування, формування ринку земель сільськогосподарського призначення та ін.

Як бачимо, доля українського села та перспективи розвитку сільських територій безпосередньо залежать від стану розвитку аграрного сектору економіки держави. Функціонування аграрного сектору нерозривно пов'язане з використанням земель сільськогосподарського призначення в якості основного засобу виробництва в сільському господарстві.

Землі сільськогосподарського призначення у складі земель України як великої аграрної держави, що має еталонно найцінніші ґрунти, займають центральне місце. Названі землі, будучи загальною умовою та предметом сільськогосподарської праці, а також основним і незамінним засобом виробництва сільськогосподарської продукції, виступають основою продовольчої безпеки держави. Вони є унікальним природним ресурсом, фундаментом економічного розвитку держави та матеріального добробуту Українського народу.

Згідно із Земельним кодексом України (ст. 19) землі сільськогосподарського призначення – самостійна категорія земель у складі земель України. До таких земель ст. 22 Земельного кодексу України відносить землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції,

здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей. Сільськогосподарською продукцією, виробництво якої пов'язане з використанням земель сільськогосподарського призначення, вважається продукція, віднесена до сільськогосподарської секцією А «Продукція сільського господарства, лісового господарства та рибного господарства» Державного класифікатора продукції та послуг ДК 016:2010, затвердженого та введеного в дію наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики «Про затвердження та скасування національних класифікаторів» від 11 жовтня 2010 р., № 457.

За своїми агрофізичними властивостями та характером використання землі сільськогосподарського призначення поділяються законом на сільськогосподарські та несільськогосподарські угіддя. До сільськогосподарських угідь належать землі, які використовуються в якості основного засобу сільськогосподарського виробництва. Серед таких угідь закон розрізняє:

1) рілля, тобто землі, які регулярно розорюються з метою створення агротехнічних умов для вирощування на них сільськогосподарських культур;

2) земельні ділянки під багаторічними насадженнями – сільськогосподарські угіддя, на яких вирощуються плодіві насадження деревного або кущового типу, що плодоносять протягом тривалого періоду (сади, виноградники, хмільники та ін.);

3) сіножаті – сільськогосподарські угіддя, на яких вирощується трав'яниста рослинність, що використовується для відгодівлі сільськогосподарської худоби;

4) пасовища – сільськогосподарські угіддя, на яких вирощується трав'яниста рослинність з метою випасання худоби;

5) перелоги – сільськогосподарські угіддя (здебільшого рілля) які тимчасово виведені з активного сільськогосподарського обробітку (розорювання) з метою природного відновлення родючості ґрунтів.

Принциповий конституційний припис, згідно з яким «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави», стосується, насамперед, саме цих земель. Одним із домінуючих факторів, які зумовлюють викладений підхід законодавця до названих земель, є те, що вони виступають необхідною передумовою продовольчої безпеки держави. Це пов'язано з тим, що головне цільове

призначення даних земель полягає у використанні їх для потреб перш за все сільськогосподарського виробництва. Можливість такого використання зумовлена об'єктивними факторами, а саме їх природними властивостями. Найціннішою складовою земель сільськогосподарського призначення виступають орні землі, що характеризуються наявністю ґрунтового покриву, якому притаманна унікальна природна властивість родючості. Саме ця властивість забезпечує орним землям (ріллі) значення основного засобу виробництва зернової продукції, вирощування технічних та інших сільськогосподарських культур.

Окрім ріллі, важливу роль у процесі аграрного виробництва відіграють й інші сільськогосподарські угіддя: багаторічні насадження, сіножаті, пасовища, перелоги. Так, використання земель, зайнятих, наприклад, багаторічними плодово-ягідними насадженнями дозволяє забезпечити потреби населення в плодово-ягідній продукції (яблука, груші, сливи, виноград та ін.). Сінокоси та пасовища слугують джерелом кормів для худоби та розвитку тваринницької галузі.

Якісні показники поверхневого родючого шару (ріллі та інших сільськогосподарських угідь) охоплюються терміном «ґрунти», що характеризуються вмістом гумусу, тобто комплексу специфічних органічних речовин, що зумовлюють їх природну властивість родючості. Саме завдяки наведеній властивості землі сільськогосподарського призначення виконують унікальну і незамінну функцію основного засобу виробництва продукції рослинництва і тваринництва. Ця продукція виступає у вигляді передовсім продуктів харчування для населення, а також кормів для тварин та сировини для промисловості.

Останнім часом на загальнодержавному рівні підкреслюється, що якісний стан земель сільськогосподарського призначення і, зокрема, сільськогосподарських угідь постійно погіршується. В окремих районах, де проведено осушення земель, відбувається неконтрольоване зниження рівня ґрунтових вод, зменшення потужності органічної маси, а в районах зрошення – підтоплення і засолення ґрунтів, деградація чорноземів, що призвело до негативних екологічних наслідків у районах Полісся та на півдні України. Нині 14,8% загальної площі поливних земель піддаються еродуванню, 1,5% – перезволоженню, понад 4% є солонцюваті та засолені. Збільшення мінералізації ґрунтових вод загрожує вторинним засоленням земель. Майже на всіх землях спостерігається неухильне зниження вмісту гумусу в ґрунтах.

Самостійне значення у складі земель сільськогосподарського призначення мають і несільськогосподарські угіддя. До їх складу ст. 22

Земельного кодексу України відносить господарські шляхи і прогони, полежахисні лісові смуги та інші насадження, землі під господарськими будівлями і дворами, землі від інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо. Зазначені угіддя використовуються здебільшого в якості операційної бази для ведення сільськогосподарського виробництва.

Використання даних земель для виробництва сільськогосподарської продукції здійснюється переважно аграрними товаровиробниками (фермерськими господарствами, сільськогосподарськими кооперативами, сільськогосподарськими товариствами, приватно-орендними підприємствами, агрохолдингами та ін.). Крім того, використання земель сільськогосподарського призначення для виробництва сільськогосподарської продукції здійснюють громадяни у процесі ведення особистого селянського господарства, зайняті садівництвом, городництвом. Аграрне підприємництво поміж іншого здійснюється представниками малого, середнього і великого бізнесу. Усі вони цінні для держави, оскільки сплачують податки і в цілому забезпечують продовольчу безпеку країни.

Безпосередня експлуатація відповідних земельних ділянок згідно з чинним земельним законодавством можлива як на титулі права приватної власності на землю, так і на умовах оренди. Використання земель сільськогосподарського призначення характеризується своєю специфікою, яка зумовлена двома головними факторами: природними особливостями даних земель та їх важливими соціальними функціями.

Земельне законодавство намагається найбільш повною мірою забезпечити раціональне використання та охорону цих земель шляхом закріплення особливостей їх правового режиму. Цей режим як результат правового регулювання суспільних земельних відносин з урахуванням природних і соціальних особливостей земель має забезпечувати не тільки інтереси суб'єктів відповідних відносин, а й спеціальний порядок використання даних земель.

Правовий регулятивний вплив на землі сільськогосподарського призначення як основу продовольчої безпеки держави закріплюється законом в низці принципових положень, які характеризують особливості використання охорони та правового режиму даних земель.

По-перше, до чинного земельного законодавства внесені зміни, які передбачають використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва відповідно до розроблених та затверджених в установленому порядку

проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь. Крім того, вони містять заходи з охорони земель, без яких їх використання буде заборонено. Першопричинами ситуації, яка склалася, є відсутність розробленої документації із землеустрою, яка б регулювала відносини щодо збереження родючості ґрунтів.

При складанні проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін та впорядкування угідь, оптимізація земельних угідь повинна передбачати розвиток природних територій в агроландшафтах як формування екологічної мережі на відповідній території шляхом збільшення площі еколого-стабілізуючих угідь.

Оптимізація сільськогосподарських угідь, у першу чергу, повинна передбачати поступове зменшення розораності сільськогосподарських угідь. Важливою умовою підвищення врожайності, зниження ерозійної небезпеки та відтворення балансу гумусу слід вважати забезпечення оптимального співвідношення сівозмін та посівних площ сільськогосподарських культур.

По-друге, основними суб'єктами права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення чинне законодавство визнає, перш за все, громадян України. Так, за даними Держземагенства України, із 15,91 млн. державних актів на право приватної власності на земельну ділянку, 15,41 млн. належать саме громадянам України. Переважна більшість державних актів (6,5 млн.) посвідчують право приватної власності громадян на земельні ділянки, отримані ними за рахунок земель сільськогосподарського призначення. Іноземні громадяни та особи без громадянства можуть лише орендувати землі сільськогосподарського призначення.

Більшість громадян України отримали земельні ділянки сільськогосподарського призначення у приватну власність у процесі приватизації земель колективних сільськогосподарських підприємств. Використання цього виду земель можливе також і певними юридичними особами (як суб'єктами права приватної власності на ці землі, так і орендарями): фермерськими господарствами, сільськогосподарськими кооперативами, приватними аграрними підприємствами та ін. Селяни, колишні члени колективних сільськогосподарських підприємств, маючи право вільного вибору організаційно-правових форм здійснення землекористування, зазвичай передають належні їм земельні ділянки сільськогосподарського призначення в оренду.

По-третє, землі сільськогосподарського призначення як основа аграрного виробництва мають пріоритетний характер для використання в сільському господарстві.

Зазвичай землі сільськогосподарського призначення в якості окремих масивів розташовані за межами населених пунктів. При цьому за інформацією Держгеокадастру структура земельного фонду України за 20 років зазнала суттєвих змін. Так, за цей період площа земель, які перебувають у власності чи користуванні сільськогосподарських підприємств, зменшилась на 23 903,9 тис. га (39,6 %). Площа земель, які фактично використовуються громадянами, навпаки збільшилася на 14881,6 тис. га (24,7 %) ¹. За даними Національної академії аграрних наук, із загальної площі земель в Україні 60,4 млн. га 70%, тобто 42,4 млн. га займають землі сільськогосподарського призначення, з яких щорічно обробляється понад 32 млн. га. Для порівняння, у Польщі під сільськогосподарське виробництво задіяно 14 млн. га, в Німеччині – 12 млн. га, у Румунії – 9 млн. га ².

Цільове використання сільськогосподарських земель та їх місце розташування за межами населених пунктів зумовлює нерозривний зв'язок з проблемами забезпечення сталого розвитку сільських територій.

Досягнення цілей сталого розвитку сільських територій значною мірою пов'язано з удосконаленням земельних відносин. Йдеться зокрема про створення умов для захисту законних прав та інтересів власників земельних ділянок сільськогосподарського призначення, отриманих ними в результаті реформування земельних відносин та переданих в оренду. Це зумовлено посиленням їх конкурентоспроможності на ринку оренди землі і може бути реалізовано шляхом законодавчого закріплення самоорганізації власників земельних ділянок, а також земельних часток (паїв) для отримання ними підвищеної орендної плати від передачі в оренду спільного земельного масиву.

Слід також забезпечити гарантування першочергового права та спрямованість селянських і фермерських господарств на придбання земельних ділянок для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, закріпити на законодавчому рівні максимальні розміри та мінімальні ціни при купівлі (або оренді) сільськогосподарських угідь.

Як відомо, реформування земельних відносин, започатковане в Україні ще з 1991 р., продовжується до цього часу. Особливість цих

¹ Землевпорядний вісник. – 2015. – № 4. – С. 5.

² Землевпорядний вісник. – 2015. – № 4. – С. 6.

процесів полягає в тому, що вітчизняне земельне законодавство, перебуваючи у стадії постійного розвитку та реформування, не завжди сприяє та забезпечує стабільність у сфері реалізації права власності на земельні ділянки різних категорій, зокрема земель сільськогосподарського призначення, та захисту суб'єктивних земельних прав.

Йдеться, зокрема, про запровадження в Україні повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення, доцільність якого не викликає сумнівів.

Запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення за умови належного та повного нормативно-правового забезпечення засад його функціонування – це важливий та вирішальний фактор успішного реформування земельних відносин.

В літературі ринком земель вважають врегульовані нормами чинного законодавства суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення органами державної влади та місцевого самоврядування прав власника на землю від імені Українського народу, а також набуття і реалізації фізичними та юридичними особами, державою гарантованого Конституцією України суб'єктивного права власності та інших прав на земельні ділянки, формування і функціонування інфраструктури ринку землі, державного та самоврядного регулювання ринку землі на національному і місцевому рівнях, забезпечення захисту прав учасників ринку землі.

Сьогодні жваво обговорюється питання щодо долі мораторію на відчуження сільськогосподарських угідь, який діє до 1 січня 2017 р. Це стосується інтересів близько 7 млн. власників земельних часток (паїв) та земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які легалізовані громадянами України.

Прибічники збереження мораторію вважають, що суспільство не готове до земельного ринку. Серед серйозних причин вони називають відсутність закону про обіг земель сільськогосподарського призначення та недостатню ефективність електронної кадастрової системи. На їхню думку, сьогодні бракує методологічної бази для визначення ринкової вартості земель, потребує проведення інвентаризації угідь всіх форм власності та ін.

Водночас, українські високопосадовці вважають, що Україна від продажу земель сільськогосподарського призначення матиме серйозний зиск у вигляді ймовірної «виручки» – 100 мільярдів доларів.

Представники земельно-правової науки цілком обґрунтовано вважають мораторій щонайменше неконституційним і аморальним.

Положення про непорушність права власності, в тому числі й на землю, знайшло своє закріплення в Конституції України (ст. 41). Воно деталізується в інших законодавчих актах та повністю кореспондується з Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, яка ратифікована Україною 11 вересня 1997 р.

Відповідно до ст. 1 Першого Протоколу до Європейської конвенції передбачається, що «кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом або загальними принципами міжнародного права».

Оскільки Україна є учасником Європейської конвенції і її положення імплементовані в національне законодавство України та складають його невід'ємну частину, названа норма Першого Протоколу може розглядатися в якості відповідної гарантії забезпечення в нашій державі права власності кожної особи. У разі порушення цього права особа може звернутися за захистом не тільки в національні судові органи, а й у Європейський суд з прав людини.

Гарантування державою прав власності на землю означає, що це право належить до абсолютного права та перебуває під особливою охороною держави. Тільки власник земельної ділянки наділений трьома правомочностями – володіти, користуватися й розпоряджатися належною йому земельною ділянкою на власний розсуд. Всі інші особи (в тому числі і держава) зобов'язані утримуватися від дій, що могли б порушити прав власника.

Проте така абсолютність права власності на землю аж ніяк не означає його необмеженості. Для розуміння меж права власності принципове значення має положення, зафіксоване ст. 41 Конституції України. Згідно з цією нормою використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію та природні якості землі.

Важливим чинником забезпечення сталого розвитку сільських територій виступає плата за землю. Вона являє собою регулярний платіж, який власник земельної ділянки або землекористувач на підставі закону або договору зобов'язаний вносити до бюджету або на користь орендодавця за використання відповідних земельних ділянок. За радянських часів в умовах виключної державної власності на землю використання землі було безоплатним (ст. 8 Основ земельного законодавства СРСР і союзних республік (1968 р.). Землекористувачі, які

здійснювали господарську діяльність та отримували доходи, зобов'язувалися сплачувати лише податки.

Вперше плата за землю була передбачена на союзному рівні в Основах законодавства Союзу РСР і союзних республік про землю (1990 р.). В Україні принцип платності у сфері земельних відносин отримав закріплення з набуттям нею незалежності та започаткуванням земельної реформи в країні. Так, Земельний кодекс УРСР (1990 р.) (ст. 35) проголосив землеволодіння і землекористування платним. Плата за землю згідно з Кодексом справлялася щорічно у вигляді земельного податку або орендної плати, що визначалися залежно від якості і місцеположення земельної ділянки, виходячи з кадастрової оцінки земель. Порядок і ставки земельного оподаткування, а також граничні розміри орендної плати визначалися Верховною Радою УРСР. Розмір орендної плати, яку мав сплачувати орендар за використання землі, встановлювався за згодою сторін у договорі оренди. Платежі за землю надходили до бюджетів відповідної сільської, селищної, міської ради, на території якої знаходилась земельна ділянка. Законом були встановлені пільги по справлянню плати за землю.

Земельний кодекс України в редакції від 13 березня 1992 р. окрім земельного податку та орендної плати за землю виокремлював плату за придбання землі у власність. Він встановлював, що передача землі у власність за плату у випадках, передбачених Кодексом, провадилася за нормативною ціною, що визначалася законодавством України.

Плата за землю запроваджувалася з метою формування джерела коштів для фінансування заходів щодо раціонального використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, відшкодування втрат власників землі і землекористувачів, пов'язаних з господарюванням на землях гіршої якості, ведення земельного кадастру, здійснення землеустрою та моніторингу земель, проведення земельної реформи та розвитку інфраструктури населених пунктів.

В подальшому наведені положення Земельного кодексу України (1992 р.) були деталізовані та конкретизовані в спеціальному Законі України «Про плату за землю» від 03.07.1992 р. № 2535-ХІІ (який втратив чинність у зв'язку з прийняттям у 2010 р. Податкового кодексу України). Даним законом, зокрема, було встановлено, що плата за землю справлялася у вигляді земельного податку або орендної плати, що визначалися залежно від грошової оцінки земель.

Земельний податок був віднесений Законом України «Про систему оподаткування» до загальнодержавних податків. Його розмір визначався у

відсотках до нормативної грошової оцінки земельної ділянки і не залежав від результатів господарської діяльності власників земельних ділянок та землекористувачів. Земельним податком визнавався обов'язковий платіж, який справлявся з юридичних та фізичних осіб за користування земельними ділянками виключно у грошовій формі. Власники землі та землекористувачі, крім орендарів, сплачували земельний податок, а за земельні ділянки, надані в оренду, справлялася орендна плата.

Законом України «Про оренду землі» від 06.10.1998 р. № 161-XIV (ст. 19) було встановлено, що орендна плата – це платіж, який орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою. На відміну від земельного податку, орендна плата за використання земель, що перебували у приватній власності, могла встановлюватися у грошовій, натуральній та відробітковій формах. Орендар і орендодавець мали право передбачати у договорі оренди поєднання зазначених форм або визначати інші форми плати, за винятком справляння орендної плати за використання земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності. Орендна плата за останні земельні ділянки повинна справлятися виключно у грошовій формі.

Орендна плата із зазначенням її розміру, індексації, форм платежу, строків, порядку її внесення і перегляду та відповідальності за її несплату – одна з істотних умов договору оренди землі між орендодавцем та орендарем. Суспільні відносини в сфері встановлення та зміни розміру орендної плати виступали предметом правового регулювання нормами цивільного права в поєднанні зі специфікою земельно-правових норм.

Більшість договорів оренди землі, які укладалися між орендодавцем та орендарем, містили умову про встановлення розміру орендної плати не в абсолютних цифрах, а у відсотках до нормативної грошової оцінки земельної ділянки.

Об'єктом плати за землю вважалася земельна ділянка, яка перебувала у власності або користуванні, у тому числі на умовах оренди, а суб'єктом – власник землі і землекористувач, у тому числі орендар.

Слід зазначити, що орендна плата за використання земель державної та комунальної власності завжди була і залишається вагомим джерелом грошових надходжень до місцевих бюджетів. З набранням чинності змін, внесених до Закону України «Про систему оподаткування», з 31.03.2005 р. орендну плату за державні та комунальні землі віднесено до складу податкових платежів. З цього моменту адміністрування даного платежу до бюджетів стало одним з основних завдань органів державної податкової служби України.

З прийняттям у 2010 р. Податкового кодексу України, хоча механізм справляння плати за оренду земель державної та комунальної власності і зазнав суттєвих змін, але цей платіж за своєю сутністю так і залишився податком.

Чинний Земельний кодекс України (ст. 206), закріплюючи положення щодо платності використання земель, передбачає, що плата за землю справляється відповідно до закону. Платниками земельного податку Податковий кодекс (ст. 269) називає власників земельних ділянок, власників земельних часток (паїв) та землекористувачів (йдеться лише про постійних землекористувачів). Стаття 270 Податкового кодексу визначає об'єктами плати за землю не тільки земельні ділянки, а й земельні частки (паї). Отже створюється ситуація, коли фактично встановлюється подвійне земельне оподаткування: земельний податок одночасно слід сплачувати і за земельну ділянку, і за право на земельну частку (пай), об'єктом якого визнається земельна ділянка. На це зверталась увага в юридичній літературі.

Суб'єктами плати за землю за чинним законодавством України не визнаються особи – землекористувачі, які використовують земельні ділянки на інших підставах, ніж право власності, право постійного користування та право оренди. Йдеться, зокрема, про осіб, які користуються земельними ділянками на праві емфітевзису, суперфіцію, земельного сервітуту або суборенди.

Плата за землю, будучи одним із головних елементів економіко-правового механізму державного регулювання земельних відносин, в ринкових умовах повинна стимулювати власників земельних ділянок та землекористувачів до ефективного та раціонального використання земельних ділянок. Водночас плата за землю у формі земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності визнана законом різновидом податкового платежу.

Юридичне значення плати за землю полягає в тому, що вона не тільки виступає одним із джерел наповнення місцевих бюджетів та складає основу реалізації економічних інтересів власника, а й стимулює ефективне та раціональне використання і охорону земель.

Платою за землю в широкому розумінні зазвичай вважається законодавчо передбачена сукупність обов'язкових земельних платежів, які необхідні при реалізації права власності та права користування земельними ділянками, що можуть отримувати і сплачувати держава, територіальні громади, фізичні та юридичні особи, метою справляння яких є стимулювання власників та користувачів земельних ділянок до

цільового, раціонального та ефективного використання та охорони земель.

Словосполучення «плата за землю» зазвичай розуміють як плату за її використання, яка справляється у вигляді земельного податку та орендної плати за землю. Як відомо, раніше чинний Закон України «Про плату за землю» в понятті «плата за землю» об'єднував земельний податок та орендну плату за будь-які землі. Але наведений підхід змінив Податковий кодекс України. Відповідно до ст. 14 цього Кодексу платою за землю став вважатися загальнодержавний податок, який справляється у формі земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності. Земельний податок – це обов'язковий платіж, що справляється з власників земельних ділянок та земельних часток (паїв), а також постійних землекористувачів. Орендною платою за земельні ділянки державної і комунальної власності вважається обов'язковий платіж, який орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою.

Підпорядкування законодавцем орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності режиму обов'язкового платежу, притаманного загальнодержавному податку, та поширення на орендну плату однакового із земельним податком порядку і строків внесення, а також режиму відповідальності за невнесення орендної плати у встановлені строки викликає певні зауваження. Як слушно підкреслюється в літературі, викладений підхід законодавця до визначення режиму орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності є хибним¹.

Механізм перерахування до бюджетів і земельного податку, і орендної плати за використання земельних ділянок державної та комунальної власності не може бути тотожним. Адже в першому випадку мова йде про погашення податкових зобов'язань, в другому – про виконання договірних зобов'язань орендарем.

Віднесення законом орендної плати за використання державних та комунальних земель до обов'язкових платежів фактично суперечить сутності юридичної природи договірних, наприклад, орендних відносин як тих відносин, які повинні ґрунтуватися на засадах юридичної рівності сторін. У зв'язку з цим у постанові пленуму Вищого господарського суду України від 17.05.2011 р. № 6 (в редакції від 17.12.2013 р.) (п. 13) зазначається, що орендна плата за землю, яка перебуває в державній або комунальній власності, має подвійну правову природу, оскільки, з одного

¹ Мірошніченко А.М. Земельне право України: Підручник. – 3-тє видання, допов. і перероб. – К.: Алерта, 2013. – С. 294

боку, є передбаченим договором оренди землі платежем, який орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою, з іншого – однією з форм плати за землю як загальнодержавного податку нарівні із земельним податком.

Розмір орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності встановлюється у договорі оренди, але річна сума платежу не може бути меншою: для земель сільськогосподарського призначення – розміру земельного податку, що встановлюється розділом XIII Податкового кодексу України, та не може перевищувати, зокрема, для інших земельних ділянок, наданих в оренду, 12 % нормативної грошової оцінки. Законодавець фактично визначив нижню граничну межу річної суми платежу по орендній платі за земельні ділянки, незалежно від того, чи збігається її розмір із визначеним у договорі.

Суттєві зміни щодо земельного оподаткування внесені до Податкового кодексу України Законом України від 28.12.2014 р. № 71 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо податкової реформи». Зокрема, плата за землю із переліку загальнодержавних податків і зборів була виключена і, як складова податку на нерухоме майно, переведена до переліку місцевих податків.

Трансформація плати за землю із загальнодержавного в місцевий податок створила умови, за яких, по-перше, плата за землю залишалась вагомим джерелом наповнення саме місцевих бюджетів, по-друге, органи місцевого самоврядування, будучи наближеними до місцевих проблем (у тому числі в першу чергу до забезпечення сталого розвитку сільських територій) є найбільш зацікавленими ніж інші органи державної влади в ефективному і раціональному використанні земель.

Разом з тим вказана зміна правового статусу зазначеного податку була здійснена недостатньо повно. Так, законодавець не узгодив нововведення з іншими правовими приписами Податкового кодексу України, зокрема ст. 12, яка встановлює повноваження органів місцевого самоврядування з визначення ставок місцевих податків і зборів. Законодавець залишив відкритим питання щодо встановлення ставок плати за землю для тих земельних ділянок, які розташовані за межами населених пунктів. Саме на ці земельні ділянки не поширюється компетенція органів місцевого самоврядування. До внесення змін до Податкового кодексу України щодо правового статусу плати за землю, вона сплачувалась на всій території України за ставками, які були визначені Податковим кодексом України. Конкретний розмір ставки плати за землю визначався

залежно від цільового призначення, місцезнаходження та проведення нормативної грошової оцінки земельної ділянки. Органи місцевого самоврядування не впливали на визначення цих ставок. Як відомо, з 01.01.2013 р. повноваження органів місцевого із розпорядження земельними ділянками сільськогосподарського призначення державної власності за межами населених пунктів були передані центральному органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів у галузі земельних відносин та його територіальними органами. У зв'язку з цим повноваження органів місцевого самоврядування, в тому числі й у частині встановленні податків і зборів були обмежені межею конкретного населеного пункту.

Сьогодні ставки за землю встановлюються відповідним рішенням місцевої ради у межах граничних розмірів, визначених ст. 274 Податкового кодексу України. Такі рішення в межах своєї компетенції приймають сільські, селищні, міські ради. Відповідні повноваження органів місцевого самоврядування в зазначеній сфері передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 26). При цьому, слід підкреслити, що встановлення ставок з місцевих податків і зборів є виключною компетенцією названих органів.

Отже до усунення колізії власник чи користувач земельної ділянки, яка розташована за межами населеного пункту, може не сплачувати податок у зв'язку з тим, що законодавством не визначений орган, який має встановити ставку податку щодо такої земельної ділянки. Наведена ситуація фактично вступає в конфлікт з положенням ст. 206 ЗК України, яка містить імперативну вимогу щодо платності використання землі. В поточному 2015 році платники застосовують ставки земельного податку за попередній рік. В подальшому ж це питання має вирішуватись на законодавчому рівні.

Зміни, внесені до чинного законодавства щодо земельного оподаткування, заклали підґрунтя для розширення повноважень сільських, селищних та міських рад як стосовно встановлення ставок земельного податку, так і щодо надання пільг із земельного податку. Окрім того, місцеві ради отримали право встановлювати ставки земельного податку в межах граничних розмірів, визначених Податковим кодексом України.

Згідно зі ст. 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування окрім іншого визнані доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ та міст. Це означає, що матеріальну основу місцевого самоврядування складають земля та інші природні ресурси, які виступають об'єктами права комунальної власності.

Фінансову ж основу місцевого самоврядування складають доходи місцевих бюджетів та інші кошти, що перебувають у власності територіальних громад. При цьому доходи місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодексу України складаються передовсім із податкових надходжень, якими визначаються передбачені чинним законодавством України загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі. Суттєві надходження до місцевих бюджетів сьогодні забезпечує саме плата за землю, яка віднесена законом до місцевих бюджетів.

Викладене дає підстави вважати, що формування фінансової основи місцевого самоврядування в тому числі і за рахунок надходжень від земельного оподаткування дозволить органам місцевого самоврядування вирішувати покладені на них завдання щодо забезпечення сталого розвитку сільських територій.

Окремої уваги заслуговує питання, яке стосується орендної плати за використання на умовах оренди земельних ділянок та земельних часток (паїв), що належать переважно сільським жителям та використовуються для ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

Згідно із Законом України «Про оренду землі» використання земельної ділянки на умовах оренди здійснюються для провадження підприємницької та іншої діяльності. Наведені положення мають безпосереднє відношення до сфери аграрного підприємництва, в якій зайнятий малий, середній та великий бізнес.

Як відомо, результати підприємницької діяльності орендарів земель сільськогосподарського призначення, які використовуються для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, зазвичай залежать від родючості та місця розташування цих земель. Розмір орендної плати згідно із законом визначається та фіксується в договорі оренди земельної ділянки. При визначенні її розміру за основу приймається грошова оцінка землі, яка повинна періодично поновлюватися та щорічно індексуватися.

Оскільки оренда земель виступає класичною формою рентних відносин, а рента (орендна плата) – категорія, яка є іманентною ринковим земельним відносинам та визначається необхідним доходом власника (орендодавця) земельної ділянки сільськогосподарського призначення, відомі українські економісти (наприклад, Б. Й. Пасхавер та ін.) обґрунтовано ставлять питання щодо актуалізації зміни підходів до визначення розмірів орендної плати. Вони, зокрема, зазначають, що згідно з чинним земельним законодавством розмір орендної плати визначається як відсоток від грошової оцінки землі, тобто законодавець організує рентні відносини «заднім ходом». На їхню думку, яка видається слушною,

реальна ціна землі визначається капіталізацією річного рентного доходу, тобто є похідною від річної ренти, а не навпаки. Тому рентну частку правильно обчислювати у відсотках від валових зборів або розмірів прибутку, одержаного при реалізації, наприклад, продукції рослинництва¹.

Заслуговує на увагу і підтримку висловлена в літературі пропозиція щодо покладення на осіб, які орендують землі сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, обов'язку брати участь у розвитку об'єктів соціальної інфраструктури на селі. Така пропозиція може бути реалізована шляхом внесення орендарем певної суми грошових коштів до місцевих бюджетів за місцем розташування орендованих земель. Розмір цих коштів має погоджуватися орендарем з органом місцевого самоврядування, а їх використання повинно бути безпосередньо пов'язаним виключно з розвитком об'єктів соціальної інфраструктури на селі.

Сьогодні цілком очевидно, що саме землі сільськогосподарського призначення повинні виступати основою аграрного підприємництва, соціального розвитку аграрної сфери та села взагалі.

До складу суб'єктів аграрного підприємництва входять підприємства, які здійснюють свою діяльність у різних організаційно-правових формах. Серед них зокрема розрізняються товаровиробники кооперативного та корпоративного типу. Окреме місце займають фермерські господарства. Останнім часом законодавство орієнтує і особисті селянські господарства на ведення підприємницької діяльності. Названі суб'єкти ведуть малий, середній та великий аграрний бізнес, займаються тваринництвом або рослинництвом. В останньому випадку фактично визначальним критерієм обсягу підприємницької діяльності виступає площа сільськогосподарських угідь, які використовуються для ведення аграрного бізнесу. Всі суб'єкти аграрного підприємництва безпосередньо або опосередковано пов'язані з проблемами сільського розвитку. Проте в сучасних умовах спостерігається тенденція відмежування бізнесу від проблем соціального розвитку села.

Однією з визначальних причин падіння національного індексу сільського розвитку вважається монополізація вітчизняної агропродовольчої галузі. Результатами земельної аграрної, податкової та інших реформи найбільш ефективно скористався великий аграрний бізнес, який і перетворив сучасну аграрну індустрію в локомотив української

¹ Пасхавер Б. Й. Аграрний сегмент національного багатства / Б.Й. Пасхавер // Економіка України. – № 1. – С. 36.

економіки. Саме для великого бізнесу держава вже надала значні преференції. Це дозволило йому забезпечити усталену динаміку нарощування аграрного виробництва, експорту сільськогосподарської продукції, валютних надходжень, масштабне залучення інвестицій зі світових фондів ринків та ін.

Безперечно, що підвищена ефективність сільськогосподарського виробництва пов'язується з великим та надвеликим аграрним бізнесом, який сьогодні представлений агрохолдингам, що намагаються монополізувати відносини сільськогосподарського землекористування. Вони функціонують займаючи домінуючі позиції на ринку як виробники і експортери сільськогосподарської продукції, маючи доступ до відносно дешевих закордонних банківських кредитів. Виробляючи більш дешеву сільськогосподарську продукцію, названі суб'єкти практично витісняють з продовольчого ринку дрібних та середніх сільськогосподарських товаровиробників. При цьому агрохолдинги, задовольняючи свої приватні інтереси, залишають осторонь соціальні аспекти сільськогосподарського виробництва.

Як наслідок вітчизняна аграрна галузь вийшла на передові позиції не тільки в економіці України, а й на світовому агропродовольчому ринку.

Наведені успіхи в аграрному підприємстві свідчать про те, що монополізація великим бізнесом земельних, бюджетних та інших ресурсів стала серйозною загрозою середньому і малому господарюванню, яке становить основу розвитку села, а отже і держави.

В нинішній час у сфері аграрного підприємництва здійснюють свою діяльність близько 200 агрохолдингів (середній розмір землекористувань яких становить 56 тис. га), 7 тисяч середніх сільськогосподарських підприємств, на кожне з яких припадає більше 1 тисячі га, 41 тис. фермерських господарств із майже 110 га на кожне господарство і 4,2 млн. особистих селянських господарств із середнім розміром земельних ділянок 1,5 га.

Забезпечення сталого розвитку сільських територій – складна і комплексна проблема. Один із важливих варіантів її вирішення полягає в поєднанні інтересів великих, середніх і малих агровиробників, які використовують землю в якості основного засобу виробництва в сільському господарстві. Таке поєднання має бути спрямоване на забезпечення економічної, екологічної та соціальної безпеки, тобто на досягнення цілей сільського розвитку.

У схваленій урядом «Концепції реформування місцевого самоврядування територіальної організації влади в Україні» передбачені

положення про надання територіальним громадам право розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати своє майно і ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання сумісних програм, максимально залучати населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та ін. Розширення компетенції органів місцевого самоврядування та набуття ними самостійності в контексті децентралізації влади в державі сприятиме розвитку сільських територій.

Основою докорінної перебудови структури сільських територій має виступати Закон України «Про добровільне об'єднання громадян». На базі цього Закону повинні розроблятися конкретні плани та механізми розвитку як регіонів в цілому, так і окремих сільських територій. Низові громади мають визначати стратегії розвитку конкретного села самостійно, використовуючи для їх реалізації місцеві природні ресурси та отримуючи в тому числі європейську підтримку від об'єднаної громади. В даному випадку йдеться про використання позитивного досвіду Польщі, який накопичився на підготовчому етапі до вступу до ЄС.

Із змісту названого Закону випливає, що в процесі реформування місцевого самоврядування передбачається ліквідація низки сільських рад та створення великих територіальних громад. Звісно, що це дозволить суттєво скоротити бюджетні витрати. Так, реалізація пілотного проекту об'єднання територіальних громад, наприклад, у Маньківському районі Черкаської області дозволить скоротити мережу бюджетних установ зі 121 до 30 закладів і зекономити 4,2 млн. гривень. Лише на утримання апарату сільських рад економія становитиме близько 2,9 млн. грн.¹ Цим проектом також передбачається на базі найбільших населених пунктів створити п'ять консолідованих територіальних громад, в кожній з яких мають функціонувати по одній школі, дитячому садку, будинку культури та бібліотеці, тобто в цих населених пунктах будуть відроджені об'єкти соціальної інфраструктури.

Видається, що ліквідація низки сільських рад та створення великих територіальних громад само по собі навряд чи забезпечить сталий розвиток сільських територій. Це складна сучасна проблема. Розвиток сільських територій потребує комплексного підходу. Передовсім йдеться про створення сучасної соціальної і виробничої інфраструктури. Саме вона має забезпечувати належні умови для розвитку малого і середнього бізнесу (наприклад, сімейного фермерства) і комфортного проживання місцевого

¹ Сільські вісті. – 2015. – 28 березня. – № 32 (19227).

населення. Як свідчить вивчення практики аграрного реформування в Європі, сільських територій розбудовуються передовсім в інтересах селян, а не в інтересах великого бізнесу. Сутність європейської політики регіонального розвитку полягає в реалізації системи заходів, які спрямовані на підвищення добробуту сільських жителів та зменшення міжрегіональних економічних диспропорцій. Реформування вітчизняного місцевого самоврядування лише задля прискорення розвитку центрів територіальних громад навряд чи буде сприяти відродженню села.

Аналіз змісту Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» створює враження, що реформування місцевого самоврядування полягає передовсім у проведенні територіальної реформи. В цьому зацікавлені великі міжнародні корпорації та агрохолдинги, для яких становить інтерес великий аграрний бізнес, а не сільські жителі.

Проте слід враховувати, що економіка сільських територій може бути життєздатна в основному завдяки аграрному виробництву. У зв'язку з цим виникає слушне питання, якій формі ведення цього виробництва в перспективі має бути віддано пріоритет – сімейному фермерству чи агрохолдингам? Держава повинна визначатись, на яку аграрну модель вона зорієнтована – європейську, тобто сімейно-фермерську, чи латиноамериканську-латифундистську.

Стратегію розвитку аграрного сектору до 2020 р. передбачений пріоритет для сімейних ферм. В основу цієї форми організації аграрного виробництва покладено використання праці членів родини. Перший напрям діяльності сімейних ферм включає виробництва, переробку та реалізацію сільськогосподарської продукції. Другий – пов'язаний із розвитком негарних видів діяльності (народні промисли і ремесла, сфера послуг та ін.). Сутність третього складає мобілізація сільських громад і розбудова їх потенціалу задля місцевого розвитку.

Перші спроби орієнтації законодавця на європейську (сімейно-фермерську) аграрну модель виявились недостатньо успішними. Так, з прийняттям Закону України від 12.02.2015 р. № 191-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» та набуття чинності з 5 квітня 2015 року виникло ряд питань, які потребують теоретичного аналізу та осмислення. Зокрема, суттєвих змін зазнав зміст ст. 33 Земельного кодексу України. Даною нормою, зокрема встановлено, що земельні ділянки, призначені для ведення особистого селянського господарства, можуть передаватися громадянам у користування юридичним особам України і використовуватися ними для ведення товарного сільськогосподарського

виробництва, фермерського господарства без зміни цільового призначення цих земельних ділянок.

Як впливає із Закону України «Про особисте селянське господарство», таким господарством вважається господарська діяльність, яка проводиться без створення юридичної особи фізичною особою індивідуально або особами, які перебувають у сімейних чи родинних відносинах і спільно проживають, з метою задоволення особистих потреб шляхом виробництва, переробки і споживання сільськогосподарської продукції, реалізації її надлишків та надання послуг з використанням майна особистого селянського господарства, у тому числі й у сфері сільського зеленого туризму.

Передовсім виникає питання щодо можливості передачі земельних ділянок, призначених для ведення особистого селянського господарства, у користування юридичним особам України.

З принципової точки зору особа, яка отримала земельну ділянку для ведення особистого селянського господарства у приватну власність, може передати її на умовах оренди для подальшого використання іншій особі (в тому числі і юридичній особі). Але остання повинна бути сільськогосподарським підприємством. Не виключається можливість і передачі земельної ділянки, яка використовується фізичною особою на умовах оренди для ведення особистого селянського господарства, іншим особам. В цьому випадку така земельна ділянка або її частина може використовуватися іншими особами на умовах суборенди за наявності згоди на це власника земельної ділянки (орендодавця). В наведених випадках цільове призначення земельних ділянок не змінюється, вони повинні використовуватися саме для ведення особистого селянського господарства.

Із нової редакції ст. 33 Земельного кодексу України впливає, що земельні ділянки, призначені для ведення особистого селянського господарства, можуть передаватися громадянами у користування юридичним особам України і використовуватися ними для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства без зміни цільового призначення цих земельних ділянок. Це означає, що наведений закон фактично нівелює цільове призначення земельних ділянок, які призначені для ведення особистого селянського господарства.

Слід підкреслити, що під цільовим призначенням земельної ділянки Закон України «Про землеустрій» (ст. 1) розуміє використання земельної ділянки за призначенням, визначеним на підставі документації із

землеустрою у встановленому законодавством порядку. При цьому необхідно мати на увазі, що згідно з Класифікацією видів цільового призначення земель, затвердженою наказом Держкомзему України від 23.07.2010 р. № 548, земельні ділянки для ведення товарного сільськогосподарського виробництва та ведення особистого селянського господарства мають різні коди КВЦПЗ, а саме 01.01 та 01.03.

Відповідно до п. «а» та «б» ст. 22 ЗК України землі сільськогосподарського призначення передаються у власність та надаються в користування двом категоріям суб'єктів: громадянам та сільськогосподарським підприємствам. Перші можуть отримати земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва, сінокосіння та випасання худоби, ведення товарного сільськогосподарського виробництва. Другі – лише для ведення товарного сільськогосподарського виробництва. Це означає, що за визначенням сільськогосподарське підприємство як юридична особа не може отримати, наприклад, в оренду земельну ділянку для ведення особистого селянського господарства, яка призначена для ведення не товарного, а особистого селянського господарства. Разом з тим у разі набуття права приватної власності сільськогосподарською юридичною особою на земельну ділянку сільськогосподарського призначення у встановленому законом порядку вона може використовувати цю ділянку для ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

Сьогодні представниками аграрної науки розроблена та запропонована на розгляд широкого загалу (наукової спільноти та суспільства в цілому) селозбірідуючу модель подальшого розвитку сільських територій та аграрного підприємництва. В основу розробки цієї моделі покладені принципово нові чинники. Йдеться, зокрема, про впровадження пріоритетної аграрної політики у розвиток малого і середнього підприємництва в сільських населених пунктах, функціонування інституту сільського самоврядування, капіталізацією ресурсів сільських територій та ін.

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО
РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ
В УКРАЇНІ**

Монографія

За редакцією професорів
А. П. Гетьмана та М. В. Шульги

Харків
«Право»
2016

УДК 34
ББК 67.9(4УКР)307
П78

*Рекомендовано до друку вченою радою
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 5 від 25 грудня 2015 р.)*

Автори:

*А. П. Гетьман, І. В. Ігнатенко, В. М. Корнієнко, І. М. Кульчій,
Т. В. Курман, Л. В. Лейба, О. С. Лисанець, Т. В. Лісова, О. М. Савельєва,
Д. В. Санніков, А. М. Статівка, В. Ю. Уркевич, Д. В. Федчишин,
С. В. Хомінець, С. В. Шарпова, М. В. Шульга*

Рецензенти:

*В. М. Єрмоленко – доктор юридичних наук, професор, завідувач
кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка
В. З. Янчука Національного університету біоресурсів і природоко-
ристування України;*

*І. І. Каракаш – кандидат юридичних наук, професор, завідувач
кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного
університету «Одеська юридична академія»*

П78 **Проблеми** правового забезпечення сталого розвитку сільських терито-
рій в Україні : монографія / А. П. Гетьман, І. В. Ігнатенко, В. М. Кор-
нієнко та ін. ; за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. – Х. : Право,
2016. – 360 с.

ISBN 978-966-458-985-4

Монографію присвячено дослідженню актуальних проблем правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні. Висвітлюються правові засади сталого розвитку аграрного виробництва, організаційно-правові аспекти сталого соціального розвитку села. Розглядаються питання забезпечення раціонального та ефективного використання земель та інших природних ресурсів у межах сільських територій як передумова їх сталого розвитку. Унаслідок проведеного дослідження сформульовано низку пропозицій з удосконалення правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні.

Для науковців-правників, викладачів і студентів юридичних навчальних закладів, а також усіх, кого цікавлять теоретичні правові питання забезпечення сталого розвитку сільських територій.

УДК 34
ББК 67.9(4УКР)307

© Гетьман А. П., Ігнатенко І. В.,
Корнієнко В. М. та ін., 2016
© Видавництво «Право», 2016

ISBN 978-966-458-985-4