



Антон Лівак,

аспірант кафедри фінансового права
Університету державної податкової служби
України

ORCID: 0000-0003-1950-1609

<https://doi.org/10.37374/2019-35-05>

УДК 342.5

Перспективи публічного адміністрування обігу земель сільськогосподарського призначення та його вплив на аграрний ринок України

Станом на сьогодні наявні реальні перспективи відкриття в Україні ринку земель сільськогосподарського призначення, що зумовлено виникненням ряду законодавчих ініціатив в цьому напрямі. Так, за вересень-жовтень цього року зареєстровано 2 основних та 10 альтернативних законопроектів, які пропонують зміни, в тому числі, але не виключно у сфері управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення.

Мета статті – проаналізувати та висвітлити основні ризики положень законопроектів, які пропонуються для прийняття в напрямку відкриття вільного ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні. Також, визначено основні перспективи функціонування майбутнього ринку сільськогосподарських земель та його вплив на учасників аграрного ринку.

Так, одним з основних законопроектів «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» № 2194 від 01.10.2019 р. (далі – Законопроект № 2194) пропонується продовження реформи децентралізації та чергове розширення повноважень об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) в частині публічного адміністрування земельними ділянками за межами населених пунктів [5]. Затвердження таких положень призведе до чергової концентрації в руках ОТГ великого обсягу земель сільськогосподарського призначення, які раніше передались на підставі розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.01.2018 р. (далі – Розпорядження № 60-р), але не виключно [3].

Слід зазначити, що Розпорядження №60-р, не дивлячись на всі

переваги, було прийнято всупереч чинного законодавства України. Такий обхід законодавства створив певні ризики для публічного управління земельними ділянками сільськогосподарського призначення, які знаходяться поза межами населеного пункту з огляду на наступне.

Частиною четвертою статті 122 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) чітко встановлені повноваження територіальних органів Держгеокадастру розпоряджатися земельними ділянками державної власності сільськогосподарського призначення. Переважно, такі ділянки знаходяться поза межами населеного пункту. При цьому, у відповідності до частини другої статті 83 та статті 12 ЗК України до комунальної власності відносилися лише землі в межах населеного пункту, а тому розпоряджалися такими землями тільки сільські, селищні або міські ради на відповідній території. Тобто, ЗК України чітко розмежував повноваження у сфері публічного управління земельними ресурсами між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Інакше кажучи, в межах населеного пункту сільськогосподарськими землями розпоряджалися органи місцевого самоврядування, а поза межами – територіальні органи Держгеокадастру [1].

В свою чергу, Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) своїм Розпорядженням №60-р порушив таке розмежування повноважень у сфері публічного адміністрування земельними ресурсами сільськогосподарського призначення між органами місцевого самоврядування та Держгеокадастром. Так, Розпорядження №60-р КМУ зобов'язало Держгеокадастр забезпечити передачу землі державної власності сільськогосподарського призначення, в тому числі, за межами населеного пункту до комунальної власності без зміни відповідного законодавства, а саме положень ЗК України.

Таким чином, вже більше року ми маємо ситуацію, коли підзаконний нормативний акт – Розпорядження №60-р не відповідає ЗК України. Останнім абзацом пункту 1 листа Міністерства юстиції України № Н-35267-18 від 30.01.2009 р. роз'яснено, що у випадку суперечності норм підзаконного акта нормам закону слід застосовувати норми закону, оскільки він має вищу юридичну силу [4]. Інакше кажучи, результати незаконного втручання КМУ у публічне адміністрування землями сільськогосподарського призначення може призвести до того, що всі земельні ділянки сільськогосподарського призначення поза межами населеного пункту, які були надані органами місцевого самоврядування фізичним і юридичним особам у користування або власність можуть бути вилучені, як такі, які передані всупереч нормам ЗК України.

На мою думку, саме в результаті виникнення такого ризику та в результаті необхідності чіткого закріплення напрямку децентралізації в сфері публічного адміністрування земельними ділянками сільськогосподарського призначення, був запропонований Законопроект № 2194, яким запропоновано внести зміни до статті 83 ЗК України та доповнити повноваження органів місцевого самоврядування в частині розпорядження земельними ділянками за межами населеного пункту. Це мало б вирішити проблему наявної суперечності між Розпорядженням №60-р та положеннями ЗК України.

Проте, згадане розширення повноважень ОТГ в рамках відкриття вільного ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні не збільшить перспективи для потенційних інвесторів, в тому числі іноземних, які наразі використовують земельні ділянки сільськогосподарського призначення або тільки планують заходити на аграрний ринок України з огляду на наступне.



По-перше, тим же законопроектом пропонують обмеження площі земельних ділянок комунальної власності, які виставлятимуться для продажу на аукціон в розмірі не більше 20 га. Враховуючи той факт, що наразі аукціон - це безальтернативний формат продажу таких ділянок, подібні обмеження залишаються не найкращим варіантом для аграрних холдингів, які планують розпочати господарську діяльність в Україні [5].

По-друге, широка конкуренція на цьому ринку не дасть новим гравцям зайти на території тих ОТГ, де вже здійснюють діяльність середні та великі аграрній компанії. Адже в рамках своєї діяльності вони глибоко співпрацюють з представниками ОТГ та органами державної влади. А тому поява нового гравця, очевидно, призведе до створення бар'єрів зі сторони конкурентів.

По-третє, новим гравцям слід забути про земельні ділянки, які наразі орендуються або передані у користування. Адже, як чинним законодавством України (договорами оренди землі), так і запропонованим законопроектом закріплене переважне право орендарів на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення у випадку їх продажу, навіть в рамках аукціону [1, 5, 6].

Крім того, низка альтернативних законопроектів пропонує нам обмежений ринок земель сільськогосподарського призначення. Таке обмеження проявляється у забороні юридичним особам з іноземними засновниками придбавати землі сільськогосподарського призначення будь-якої власності до 2024 року [15, 16]. Також, пропонують і обмеження пов'язані з можливістю придбати землю сільськогосподарського призначення виключно громадянами України до 2023 року, що, знову ж таки, позбавляє іноземців або юридичних осіб з іноземними засновниками мати у власності відповідні земельні ділянки [12].

Тому, враховуючі запропоновані законопроекти, на мою думку, єдиним перспективним шляхом зайняття частки аграрного ринку в Україні, після зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення в Україні, є придбання корпоративних прав вже існуючих аграрних компаній, які мають права оренди, емфітевзису на земельні ділянки сільськогосподарського призначення або вже придбали такі ділянки, які не знаходяться під мораторієм. Саме такий шлях є найперспективнішим для майбутніх представників аграрного ринку з огляду на наступне.

По-перше, придбання корпоративних прав вже давно функціонуючої аграрної компанії включає в себе придбання цілісного майнового комплексу з наявними землями, які готові до використання, необхідною нерухомістю (склади, ферми, елеватори, зерносушильні комплекси та ін.), сільськогосподарською технікою, налагодженими зв'язками з орендодавцями земельних ділянок, представниками ОТГ та місцевих органів державної влади.

По-друге, як вже було зазначено, орендарі земельних ділянок сьогодні і в подальшому матимуть переважне право на придбання земельних ділянок у власність. І придбання підприємства, яке має в оренді велику кількість землі на наступні 4 – 10 років дає можливість закріпитися на цьому ринку, після чого здійснювати поетапне придбання земельних ділянок, які перебувають в оренді, починаючи з ділянок, які знаходяться в єдиному масиві без можливих «шахматок». Адже, аграрні компанії націлені на придбання сільськогосподарської землі не просто для її використання, а для подальшого інвестування в неї. Наприклад, в Україні першочерговою метою для багатьох аграрних компаній є будівництво меліоративних систем на придбаних земельних ділянках для їх зрошення. Це зумовлено стрімким зниженням рівня вологості в

центральної частині України, де розташовані основні потужності найбільших агрохолдингів України, що в подальшому може знівелювати навіть високий рівень бонітету ґрунтів, наслідком чого стане зниження урожайності.

Таким чином, за наявних обставин та перспектив, які відображені у згаданих законопроектах, єдиною привабливою можливістю для виходу на вітчизняний аграрний ринок є придбання вже функціонуючих аграрних компаній, які мають права користування або власності на відповідні земельні ділянки сільськогосподарського призначення. Така, здавалося б, безальтернативна ситуація склалася у зв'язку з наявною орендною квазі-моделлю ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні, яка більше 20 років перебувала у відносній стабільності. І деякі опрацьовані законопроекти, особливо їх альтернативні варіанти пропонують перехідний період до 2023 – 2024 років, який проявляється в створенні обмежень в частині можливих суб'єктів права власності на сільськогосподарську землю. Такі зміни в законодавстві, очевидно, не внесуть різких змін в модель ринку, що має, як свої переваги, так і недоліки [12, 15, 16].

Проте, з відкриттям ринку земель сільськогосподарського призначення є й інша можливість виходу на вітчизняний аграрний ринок, використовуючи при цьому іншу бізнес модель управління землею, ніж просто вирощування сільськогосподарської продукції.

Так, у випадку відкриття ринку без можливих обмежень, юридичні особи, в тому числі з іноземними засновниками можуть придбати єдиним масивом певний обсяг сільськогосподарської землі для подальшої передачі її в оренду сусіднім аграрним компаніям. Звісно ж, основний прибуток від такої моделі надходитиме у вигляді орендної плати від аграрної компанії – орендаря. При цьому, в даному випадку, орендна

плата, ймовірно, буде дещо вища для аграрної компанії, ніж якщо остання б орендувала таку ділянку у громадянина. І таке ціноутворення зумовлено рядом причин.

Нова бізнес модель передбачає передачу в оренду декількох, а то й більше десятка земельних ділянок, які розміщені єдиним масивом. Тобто, аграрна компанія одразу орендує декілька ділянок в одному місці й в одного власника. Така ситуація є значно вигіднішою у порівнянні з «підмораторними» приватними землями, адже, коли аграрна компанія орендує десять ділянок у десяти власників, і не всі з них підтримують відповідну аграрну компанію. Збільшити або зменшити розмір орендної плати або здійснити додаткові виплати на користь одного власника не вийде, що підтверджується на практиці.

Більше того, для кожного підприємства у цій сфері єдиний масив земельних ділянок в хорошому місці є ласим шматочком і він скоріше переплатить за таку оренду власнику єдиного масиву, ніж буде вишукувати десять нових власників приватної землі, які будуть «розкидані» по всьому масиву. Крім цього, така компанія не прив'язана до розташування своїх основних виробничих потужностей або основного кластеру земель. Достатньо лише наявності аграрної компанії поряд, яка зацікавлена в розширенні земельного банку. А будь-яка аграрна компанія завжди зацікавлена в розширенні свого земельного банку.

В даному випадку, така модель бізнесу передбачає співпрацю у системі B2B, де з однієї сторони є аграрна компанія, а з іншої управляюча компанія, яка надає земельні ділянки в оренду аграрній компанії. Така система співпраці виключає багато негативних факторів, які виникають у роботі з пайовиками. Звісно ж, простіше працювати з однією людиною або компанією, ніж з десятком. Крім цього, управляюча компанія, яка надаватиме в оренду ділянки



самостійно опрацьовуватиме фінансові аспекти та питання оподаткування своєї діяльності, а аграрна компанія зосередиться на вирощуванні сільськогосподарської продукції.

Також, наявні перспективи швидкої самоокупності такої моделі. Розмір сьогodнішньої орендної плати за земельні ділянки сільськогосподарського призначення корелюється від 70,00 до 250,00 доларів США за гектар у рік в залежності від області, де знаходиться земельна ділянка. При цьому, експерти прогнозують, що після відкриття ринку сільськогосподарських земель, ціна на останні може скласти до 2 000,00 доларів США за гектар. Але варто зазначити, що наразі земельні ділянки, які не підпадають під мораторій коштують

на ринку не більше 1 200,00 доларів США за гектар. А «підмораторні» землі, які фактично продаються, в тому числі, але не виключно шляхом укладання договору емфітевзису можна придбати за 800,00 – 1 200,00 доларів США.

Тому, можна спрогнозувати, що така модель бізнесу має непогані перспективи для її впровадження після відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення. Крім цього, низка законопроектів, які наразі зареєстровані у Верховній Раді України можуть, як сприяти розвитку публічного адміністрування землями сільськогосподарського призначення після відкриття вільного ринку, так і звужити можливості публічного адміністрування у цій сфері.

Список використаних джерел

1. *Земельний кодекс України*: Закон України № 2768-III від 25.10.2001 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
2. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні*: Закон України №2498-VIII від 10.07.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-19>.
3. *Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад: розпорядження Кабінету Міністрів України №60-р від 31.08.2019 р.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60-2018-%D1%80>.
4. *Щодо порядку застосування нормативно-правових актів у разі існування неузгодженості між підзаконними актами*: лист Міністерства юстиції України № Н-35267-18 від 30.01.2009 р. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v3526323-09?lang=uk>.
5. *Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин*: проект Закону України №2194 від 01.10.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66970.
6. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення*: проект Закону України №2178 від 25.09.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66948.
7. *Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо запровадження обігу земель сільськогосподарського призначення за результатами Всеукраїнського референдуму*: проект Закону України №2178-1 від 27.09.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66957.
8. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України стосовно обігу земель сільськогосподарського призначення*: проект Закону України №2178-2 від 30.09.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66961.

9. *Про* внесення змін до деяких законодавчих актів України з приводу обігу земель сільськогосподарського призначення: проект Закону України №2178-3 від 01.10.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66975.

10. *Про* обіг земель сільськогосподарського призначення: проект Закону України №2178-4 від 02.10.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66979.

11. *Про* внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо вдосконалення природоохоронного режиму використання земель сільськогосподарського призначення у процесі запровадження обігу земель): проект Закону України № 2178-5 від 09.10.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67047.

12. *Про* внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення: проект Закону України №2178-6 від 09.10.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67050.

13. *Про* внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо права власності на землі сільськогосподарського призначення та порядку їх обігу: проект Закону України №2178-7 від 10.10.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67055.

14. *Про* внесення змін до Земельного кодексу України щодо умов запровадження обігу земель сільськогосподарського призначення: проект Закону України № 2178-8 від 10.10.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67056.

15. *Про* внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення: проект Закону України №2178-9 від 10.10.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67058.

16. *«Про* внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення: проект Закону України №2178-10 від 10.10.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67059.

Ливак А. П. Перспективи публічного адміністрування обігу земель сільськогосподарського призначення та його вплив на аграрний ринок України

Останнім часом представниками Офісу Президента та деякими народними депутатами України ініційовано роботу щодо розробки великої кількості законопроектів, які мали б підштовхнути Україну до відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні. Більше того, такими законопроектами пропонуються доволі серйозні зміни в основні положення законодавства щодо публічного управління земельними ресурсами, які мають підготувати державний апарат до регулювання вільного ринку сільськогосподарських земель. В цій статті проаналізовано положення наявних законопроектів в частині змін щодо публічного адміністрування земельними ресурсами України. Крім цього, зроблено певні висновки щодо можливого впливу наявних законопроектів на аграрний ринок та на потенційних його учасників.

Ключові слова: земельні ділянки сільськогосподарського призначення, вільний ринок, законопроекти, децентралізація, аграрний ринок.

Ливак А. П. Перспективы публичного администрирования оборота земель сельскохозяйственного назначения и его влияние на аграрный рынок Украины

В последнее время представителями Офиса Президента и некоторыми народными депутатами Украины инициировано работу по разработке большого количества законопроектов, которые должны подтолкнуть Украину к открытию рынка земель сельскохозяйственного назначения в Украине. Более того, такими законопроектами



предлагаются достаточно серьезные изменения в основные положения законодательства о публичного управления земельными ресурсами, которые должны подготовить государственный аппарат к регулированию свободного рынка сельскохозяйственных земель. В этой статье проанализированы положения имеющихся законопроектов в части изменений относительно публичного администрирования земельными ресурсами Украины. Кроме этого, сделаны определенные выводы относительно возможного влияния имеющихся законопроектов на аграрный рынок и на потенциальных участников.

Ключевые слова: земельные участки сельскохозяйственного назначения, свободный рынок, законопроекты, децентрализация, аграрный рынок.

Livak A. Prospects of public administration of agricultural land circulation and its impact on the agrarian market of Ukraine

Recently, representatives of the Office of the President and some people's deputies of Ukraine have initiated work to develop a large number of bills that would push Ukraine to open the agricultural land market in Ukraine. Moreover, such bills propose rather serious changes to the basic provisions of the legislation on public land management, which should prepare the state apparatus to regulate the free market of agricultural land. This article analyzes the provisions of the existing draft laws regarding changes in public administration of land resources in Ukraine.

The author concludes that with the opening of the agricultural land market there is another possibility of entering the domestic agrarian market, while using a different business model of land management than simply growing agricultural products.

Also substantiates the opinion that the only promising way of occupying a share of the agricultural market in Ukraine, after lifting the moratorium on the sale of agricultural land in Ukraine, is the acquisition of corporate rights of existing agricultural companies that have the right to lease, emphasize on agricultural land or already agricultural land not under the moratorium. In addition, some conclusions have been drawn regarding the possible impact of existing bills on the agricultural market and its potential participants – a number of bills currently registered with the Verkhovna Rada of Ukraine can both promote the development of public administration of agricultural land upon the opening of the free market or narrow down the possibilities of public administration in this area.

The new business model provides for the lease of several or even more than a dozen plots of land, which are located in a single array. That is, an agricultural company rents several plots in one place and one owner at once. This situation is much more advantageous than "under moratorium" private land, because when an agricultural company leases ten parcels to ten owners, not all of them support the respective agricultural company. Increasing or decreasing the rent or making additional payments to one owner will not work, which is proven in practice. It can be predicted that such a business model has good prospects for its implementation after the opening of the agricultural land market. In addition, a number of bills that are currently registered with the Verkhovna Rada of Ukraine can both facilitate the development of public administration of agricultural land upon the opening of the free market and narrow down the possibilities of public administration in this area.

Key words: agricultural land, free market, bills, decentralization, agrarian market.