

**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО;  
АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО;  
ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**


УДК 349.42

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2021.3.07>

**Іван Васильович Бригадир,**

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*Харківський національний університет внутрішніх справ,  
кафедра трудового та господарського права (доцент);*

 <https://orcid.org/0000-0003-3181-3410>,

*e-mail: iv\_b@ukr.net*

---

**ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАБОРОНИ ПРОДАЖУ ЗЕМЕЛЬ  
СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ  
ТА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ**

---

*Досліджено законодавство щодо скасування мораторію на продаж земель для ведення товарного сільськогосподарського виробництва й запроваджуваної заборони на їх продаж зі складу державної та комунальної власності. Виявлено основні проблеми, пов'язані із забороною продажу земель сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності. Запропоновано внести зміни до земельного законодавства щодо обмеження заборони продажу та підвищення ефективності державної політики в цій сфері.*

**Ключові слова:** права на землю, землі сільськогосподарського призначення, Земельний кодекс України, мораторій на продаж земель, право власності на землю.

*Оригінальна стаття*

**Постановка проблеми**

У 2019 р. Верховна Рада України з великими труднощами все ж таки змогла ухвалити закон, яким знімають мораторій на продаж земель для ведення товарного сільськогосподарського виробництва. Слід зауважити, що цей мораторій проіснував близько 20 років, і протягом його дії, по суті, виросло одне покоління українців, для яких це явище було постійним.

У світлі «великої» земельної реформи багато уваги приділяється питанням суб'єктного складу майбутніх покупців земель сільськогосподарського призначення, обмежень щодо набуття права власності, розмірів ділянок, визначення механізмів усунення «спекулятивних» ризиків тощо. Усе це є досить важливими аспектами реформування

земельних відносин, однак у більшості випадків стосується приватної власності на земельні ділянки та їх власників. Проблемою стає використання земель сільськогосподарського призначення державної власності. Постійно викликають сумніви ефективність їх використання, як і саме перебування у власності держави земель, які могли б і мають генерувати доходи. З ухваленням змін до законодавства, які дозволяють з 2021 р. купівлю-продаж земель для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, залишилося невирішеним питання включення до вільного ринку земель державної власності.

### **Стан дослідження проблеми**

Проблемні питання правового регулювання права власності на землю висвітлювалися у роботах В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, О. Г. Бондаря, Д. В. Бусуйок, М. Я. Ващишин, Ю. О. Вовка, А. П. Гетьмана, В. М. Єрмоленка, Н. В. Ільків, І. І. Каракаша, Т. О. Коваленко, І. О. Костяшкіна, А. В. Котелевець, П. Ф. Кулиничка, Л. В. Лейби, Н. Р. Малишевої, А. М. Мірошниченко, І. В. Мироненка, В. В. Носіка, О. О. Погрібного, А. І. Ріпенка, М. В. Шульги та інших учених-правознавців. Однак через новітність законодавчих нововведень ще не знайшли достатнього наукового опрацювання питання економіко-правових засад обігу земель сільськогосподарського призначення державної власності в умовах скасування мораторію на продаж земель для ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

### **Мета і завдання дослідження**

*Мета* статті полягає у визначенні необхідності збереження державної та комунальної власності на землі сільськогосподарського призначення після 1 липня 2021 р. Відповідно до зазначеної мети наукового дослідження поставлено такі *завдання*: дослідити законодавчі новели запровадження вільного обігу земель сільськогосподарського призначення, визначити основні проблеми запроваджуваної заборони продажу земель сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності й обґрунтувати пропозиції стосовно змін до законодавства щодо заборони продажу земель сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності після 1 липня 2021 р.

### **Наукова новизна дослідження**

На підставі дослідження обґрунтовано низку пропозицій стосовно змін у законодавстві щодо обмеження заборони продажу земель сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності.

### **Виклад основного матеріалу**

Держава сьогодні є найбільшим власником земель сільськогосподарського призначення; певну їх кількість передано в оренду недержавним суб'єктам господарювання, а значну частину не передано

в користування комерційним організаціям, і вона перебуває або в запасі, або у віданні державних установ. Так, лише Національна академія аграрних наук України є одним із найбільших землекористувачів країни [1] та використовує близько 400 тис. га.

Значна частина державних земель не має формального користувача, але фактично майже всі землі обробляються. Дедалі більше уваги приділяється різним державним підприємствам, у користуванні яких перебувають великі обсяги земельних ділянок, але такі підприємства опинилися в незадовільному фінансовому стані, не показують прибутковості або взагалі не подають звітності про результати обробки земель [2]. Тому в суспільстві досить складною є проблема, як розпорядитися державними землями і як їх можна використовувати.

Відповідно до ст. 14 Конституції України «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону»<sup>1</sup>.

Спираючись на зафіксовані в тій же Конституції України рівність форм власності перед законом, логічним можна вважати висновок, що в разі запровадження ліберального ринку землі сільськогосподарського призначення держава може вільно продавати та купувати землі.

Зрозуміло, що про викуп земель приватних власників у власність держави поки що не йдеться, хоча всі необхідні законодавчі можливості для цього є. На сьогодні в держави немає ані фінансової спроможності входити в ринок земель приватної власності як покупець, ані певної стратегії, ані розуміння, для чого це необхідно робити, а також немає інституції, яка б здійснювала такий викуп.

При цьому продаж державних земель розглядався як стартовий майданчик ринку землі. Існувала і протилежна думка – щодо повної заборони продажу земель державної власності. Результатом соціального та політичного діалогу стало ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення»<sup>2</sup>, згідно з яким з

---

<sup>1</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96вр> (дата звернення: 01.08.2021).

<sup>2</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення : Закон України від 31.03.2020 № 552-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20> (дата звернення: 01.08.2021).

1 липня 2021 р. частина 7 ст. 130 Земельного кодексу України матиме таку редакцію: «Продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної і комунальної власності забороняється».

На нашу думку, заборона продавати землі державної власності є недоцільною і такою, що певною мірою порушує Конституцію України та створює певні проблеми, зокрема недоцільність такого законодавчого кроку полягає в запровадженні обмеження рівності всіх форм власності. І в цьому разі необхідно розглядати не стільки право держави чи територіальної громади відчувувати земельні ділянки, що їм належать, скільки відсутність у громадян та юридичних осіб можливості придбати такі землі в разі їх перебування у користуванні таких потенційних набувачів, адже велика кількість фермерських господарств на початку 90-х років минулого століття створювалася саме на базі земель державної власності, які передавалися засновникам таких господарств на праві постійного користування з подальшим переоформленням на право оренди або без такого. Тому значна частина земель сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності перебуває у користуванні діючих фермерських господарств.

Однією з причин та передумов скасування мораторію на вільний продаж земель сільськогосподарського призначення називалася необхідність запровадження додаткових механізмів підвищення капіталізації сільськогосподарських підприємств і забезпечення зацікавленості фермерів у збереженні родючості ґрунтів та підвищенні ефективності господарювання шляхом передання у їхню власність основного засобу виробництва – земель. Такий крок мав підвищити спроможність аграрних підприємств щодо отримання кредитних ресурсів для розвитку бізнесу шляхом створення додаткового обсягу заставного майна.

З ухваленням заборони відчуження земель сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності значна частина землекористувачів залишилася поза запровадженим ринком земель. Такі користувачі були позбавлені перелічених вище переваг, пов'язаних з наявністю земель у власності. Більш того, та обставина, що велика кількість громадян, які майже 30 років тому отримали на своє ім'я в користування землі для ведення фермерського господарства, стали непрацездатними або померли, створює додаткові проблеми з продовженням господарської діяльності заснованих ними господарств і є потенційно високим корупціонним фактором. Практично щомісяця в засобах масової інформації з'являються повідомлення та сюжети про чергову «земельну аферу» із землями фермерських господарств, головною причиною яких виступають саме проблеми з переоформленням права постійного користування, або із

землями фермерських господарств, що раніше були надані громадянинові, який на сьогодні вже помер. Зазвичай такі землі передаються на земельних торгах не у користування іншим суб'єктам господарювання, а у власність громадянам для ведення особистого селянського господарства. Отже, держава не отримує жодної репутаційної, фінансової або економічної користі від такого збереження статусу «державних» за землями, які вже обробляються наявними суб'єктами господарювання.

Більше того, саме певна безперспективність отримання суб'єктами господарювання у власність земель сільськогосподарського призначення державної або комунальної власності спонукає користувачів використовувати землі виснажливо, але в короткостроковій перспективі економічно більш ефективно. У зв'язку з високою вартістю процесу паспортизації земель і складною процедурою оцінювання динаміки зміни родючості земель на практиці неможливо притягти до відповідальності несумлінних землекористувачів та стягнути збитки, завдані виснажливим способом використання земель, недотриманням сівозміни тощо. Тому без механізму реального притягнення до юридичної відповідальності за зменшення родючості ґрунтів не працює закладений у законодавстві механізм збереження родючості лише шляхом зобов'язання користувача здійснювати необхідні досить дорогі або «економічно малоефективні» заходи.

Слід наголосити й на тому, що вказане вище жодним чином не означає, що всі землі сільськогосподарського призначення державної та комунальної форми власності мають стати об'єктом купівлі-продажу або що їх використання має стати предметом економічного аналізу ефективності використання порівняно із землями, які обробляються комерційними суб'єктами господарювання. Значна частина земель державної та комунальної власності використовується для виконання завдань, які далеко не обов'язково повинні генерувати дохід у вигляді реалізованої сільськогосподарської продукції. Така продукція є побічним результатом їх роботи. Так, наприклад, основою статутної діяльності наукових установ у сфері сільського господарства є саме наукова діяльність. Відповідні наукові дослідження, пов'язані із селекцією рослин і тварин, сортовипробуванням, дослідженням технологій виробництва продукції рослинництва та тваринництва або реєстрації засобів захисту рослин, можуть мати різні результати, в тому числі негативні – відсутність продукції для реалізації. Однак такі результати для держави та аграрного виробництва є в цілому корисними, оскільки дозволяють уникнути помилок та розвинути аграрне виробництво в усій країні, запропонувати власні сорти, розробити сучасні високоефективні технології землеробства у відповідних агрокліматичних умовах нашої держави тощо.

Ще одним схожим напрямком є навчальна мета використання земель сільськогосподарського призначення під час підготовки відповідних фахівців. Підготовка майбутніх агрономів, технологів сільськогосподарського виробництва, ветеринарів, зоотехніків та інженерів сільського господарства потребує створення та використання бази для набуття практичних навичок. Саме тому при аграрних навчальних закладах створюються навчальні господарства, на базі яких проходять практичну підготовку майбутні фахівці. Зрозуміло, що останні можуть помилятися, що в цілому знижує результати господарської діяльності таких підприємств, але головним результатом їх роботи є саме формування необхідних навичок у майбутніх фахівців, які у виробничих умовах не будуть допускати помилок і знижувати ефективність роботи суб'єктів господарювання.

Тому збереження окремих земель у власності держави чи територіальних громад є доцільним кроком, але лише у випадку використання ділянок для статутних цілей державних та комунальних установ чи організацій. При цьому абсолютно недоцільно встановлювати суцільну заборону на продаж земель державної власності. Жодного зобов'язання щодо продажу земель відповідні державні установи не мають, їх адміністрації не примушують продавати надані їм земель. Питання розпорядження такими землями є питанням державної політики у відповідній галузі.

Водночас, виходячи з практики застосування вітчизняного земельного законодавства, перебування земель у державній або комунальній власності інколи створює більше ризиків заподіяння економічних втрат державі, аніж їх продаж особам, які такі ділянки використовують сьогодні. Ідеться про механізми безкоштовного отримання земельних ділянок у власність у нормах безоплатного передання, закладених у ст. 121 Земельного кодексу України. Як зазначалося вище, зі складу земель державної та комунальної власності передаються безоплатно у власність для ведення особистого селянського господарства до 2 га земель. Керівники державних органів повідомляють, що за їх оцінками в період незалежності України з державної власності передано в приватну близько 5 млн га земель [3]. І хоча вказується на «незаконність» такого виведення з точки зору законодавства, таке передання здійснюється на законних підставах та у чіткій відповідності до законодавства.

Інші питання, кому саме такі ділянки надаються, і як такі особи ведуть особисте селянське господарство. Такий механізм дійсно використовується для передання у приватну власність земель із використанням корупційних «схем». Однак відповідні положення законодавства щодо безоплатного передання у власність громадянам земель попервах розроблялися саме як гарантія отримання земель

тими, хто їх дійсно нагально потребує. Аналіз змісту ст. 121 Земельного кодексу України вказує саме на її спрямованість на створення механізму закріплення у власності громадян земель, які уже надано їм у користування ще за рішеннями органів радянської влади. Отримання земель для ведення особистого селянського господарства, серед іншого, мало на меті зафіксувати у власності громадян ті землі, які вони вже використовують. Увесь правовий механізм розроблявся з огляду на те, щоб такі громадяни навіть за умови протидії окремим посадових осіб мали б можливість отримати у власність земельну ділянку, а посадові особи компетентних органів, відповідно, не мали б права відмовити в наданні земельної ділянки для потреб і в нормах, передбачених ст. 121 ЗК України за умови наявності земельних ділянок, передання яких допускалося і не порушувало землевпорядної або містобудівної документації.

На нашу думку, сьогодні механізм безоплатного передання у власність земель для ведення особистого селянського господарства себе вичерпав. Ті особи, які мали бажання і потребу отримати відповідні ділянки у власність, своїм правом уже скористалися. Цей механізм можна повною мірою замінити на купівлю-продаж земель через аукціон. У разі, якщо окремим громадянам необхідно отримати у власність земельну ділянку, яку вони використовують або мають намір використати, ціна такої ділянки, в першу чергу, залежатиме від її масиву, місця розташування та кола осіб, зацікавлених у купівлі. Капітал великих корпорацій і латифундистів на такий ринок не заїде – у них немає зацікавленості у невеликих інвестиціях. У тому числі невеликі фермерські господарства чи суб'єкти господарювання так рідко зацікавлені в отриманні ділянки до 2 га землі окремим масивом через складність обробітку та віддаленість від інших полів. Тому на аукціоні будуть змагатися виключно користувач або його сусіди за земельними ділянками. Відповідно, ціна залежатиме саме від їх фінансового становища, і ніяк не буде корелювати з фінансовими можливостями суб'єктів господарювання.

Тому за існування в законодавстві механізму безоплатного передання у власність земель для ведення особистого селянського господарства за наявності не переданих у користування іншим особам земель державної або комунальної власності може незаконно унеможливити їх передання в приватну власність. Усі земельні ділянки державної або комунальної власності, які сьогодні передано в оренду суб'єктам господарювання, через певний проміжок часу оренди стануть знову «вакантними», а тому потенційно можуть бути передані в приватну власність безоплатно. У такому випадку виникає питання, в чому ж тоді полягає інтерес держави у залишенні у власності держави таких земель?

Постійне побоювання роздержавлення земель призводить лише до поступового їх роздержавлення в інтересах окремих осіб, а не всіх жителів територіальних громад. Аргументом проти продажу таких земель є думки окремих аграріїв про те, що вони втратять землю, яку сьогодні обробляють, що зміниться структура сільгоспідприємств у сільській місцевості тощо. Однак це питання досить легко вирішується. Сьогодні діючий орендар і без цього має переважне право набуття земельної ділянки. Для фермерів в окремих випадках існує та додатково запроваджується з 1 липня 2021 р. право розстрочки платежу за викуплену земельну ділянку. Достатньо в разі продажу земель державної та комунальної власності поряд із переважним правом викупу надати землекористувачеві можливість установа періоду розстрочки платежу. Більше того, в період оренди продати орендовану земельну ділянку можна буде тільки за згоди орендаря, а по суті, тільки з його ініціативи. Після спливу терміну оренди жодних прав на земельну ділянку користувач уже не матиме.

Водночас випускається з поля зору те, що на кошти, виручені від продажу земель державної та комунальної власності, територіальні громади могли б реалізувати різні інфраструктурні проекти, які в цілому покращать життя всієї громади. За умови поступового надходження плати за землю такі кошти просто йдуть на «поточні витрати» і жодного інвестиційного впливу не чинять.

Більше того, враховуючи поступове передання земель сільськогосподарського призначення державної власності у власність територіальних громад, питання розпорядження землями на місцевому рівні стає дедалі прозорішим і піддається ефективнішому громадському контролю, адже жителі окремого села, на території якого розташовані земельні ділянки державної власності, не зможуть спитати керівника обласного управління Держгеокадастру, кому і навіщо він віддав землю, а у депутатів своєї сільської ради – зможуть.

### **Висновки**

З огляду на викладене вище для усунення окремих проблем скасування мораторію на продаж земель для товарного сільськогосподарського виробництва доцільно: по-перше, в частині 7 ст. 130 Земельного кодексу України (в редакції, яка набула чинності 1 липня 2021 р.) обмежити заборону продажу земель сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності тільки земельними ділянками, які сьогодні перебувають на правах землекористування у державних і комунальних підприємств, установ та організації і використовуються для статутних цілей цих суб'єктів. По-друге, щодо викупу земельних ділянок державної та комунальної власності на аукціоні їх теперішнім землекористувачем варто запровадити механізми розстрочки платежу для такого землекористувача в разі набуття ним права оренди до 2019 р. По-третє, слід скасувати дію п. «б» ч. 1 ст. 121



Земельного кодексу України щодо передання безкоштовно у власність земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства, що дозволить уникнути неконтрольованого передання у приватну власність земель, оминаючи ринкові механізми роздержавлення.

**Список бібліографічних посилань:** **1.** Дмитрасевич Н., Литвяк А. Національна академія аграрних наук України – один з найбільших латифундистів держави // Pravo.ua : сайт. 07.08.2019. URL: <https://pravo.ua/nacionalna-akademija-agrarnih-nauk-ukraini-odin-z-najbilshih-latifundistiv-derzhavi/> (дата звернення: 01.08.2021). **2.** 5 млн га державної землі перебувають у тіні – заява // AgroPolit.com : сайт. 04.10.2019. URL: <https://agropolit.com/news/13701-5-mln-ga-derjavnoyi-zemli-znahoditsya-v-tini--zayava> (дата звернення: 01.08.2021). **3.** У приватну власність незаконно вивели понад 5 млн га землі – Держгеокадастр // Економічна правда : сайт. 17.10.2020. <https://www.epravda.com.ua/news/2020/10/17/666367/> (дата звернення: 01.08.2021).

Надійшла до редколегії 05.08.2021



## **Bryhadyr I. V. Economic and Legal Problems of Banning the Sale of Agricultural Lands of State and Municipal Ownership**

*The article is focused on studying perspectives and problems of implementing amendments to land legislation related to the abolition of the moratorium on the sale of agricultural lands and the introduction of free circulation of these lands. The purpose of the work is to identify the main economic and legal problems that will arise in connection with the ban from July 1, 2021 on the alienation of agricultural lands of state and municipal ownership.*

*The main problems associated with the introduction of a ban on the sale of state and municipal lands are the restriction of economic competition and equality of ownership under the law, the withdrawal of plots included in economic circulation and economic activity from the land market; creation of conditions for uncontrolled and free withdrawal of lands from state and municipal ownership by their free transfer to the ownership of citizens; underfunding of infrastructure projects of local significance.*

*It has been offered to limit the ban on the sale of agricultural lands of state and municipal ownership in Part 7 of the Art. 130 of the Land Code of Ukraine (as amended on July 1, 2021) only to land plots that are now on the rights of land use of state and municipal enterprises, institutions and organizations and are used for statutory goals of these entities; in case of redemption of land plots of state and municipal ownership at auction by their current land user, we should introduce installment payment mechanisms for such land user in case he acquires the right to lease until 2019; to cancel the action of paragraph “b” of Part 1 of the Art. 121 of the Land Code of Ukraine concerning the free of charge transfer of land plots in the property of the ground areas for conducting personal peasant economy.*

*The results of the study can be used in the lawmaking practice to improve land legislation in terms of the creation and operation of free circulation of agricultural lands.*

**Key words:** land rights, agricultural lands, Land Code of Ukraine, moratorium on land sales, land ownership.

