

¹² Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20 грудня 1991 р. № 2011 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 15. – Ст. 190.

¹³ Вказаний Закон про статус ветеранів війни.

¹⁴ Про визнання бійців-добровольців АТО, які брали участь в захисті територіальної цілості та державного суверенітету на сході України : рішення Київської міської ради від 24 жовтня 2016 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kmr.gov.ua/uk/content/u-kuuivradi-napracosvuyut-mehanizm-oficijnogo-vuznannya-biyciv-dobrovolciv-ato>

¹⁵ Лист Комітету у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю № 04-35/17-328 від 7 квітня 2016 р.

¹⁶ Конституція України. Вказане джерело.

¹⁷ Вказаний Закон про статус ветеранів війни. – Ст. 10.

¹⁸ Вказаний Закон про соціальний захист військовослужбовців.

¹⁹ Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1618 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>

²⁰ Там само.

Резюме

Кулак Н. В. Актуальні питання правового статусу добровольчих формувань в Україні.

У статті аналізуються проблеми правового статусу добровольчих формувань та добровольців АТО, які не ввійшли до складу Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів.

Автор доводить законність діяльності добровольчих формувань в зоні АТО, та право фізичних осіб – добровольців, як безпосередньо забезпечують захист державності в зоні АТО, на отримання статусу учасників бойових дій.

Ключові слова: правовий статус добровольців, добровольчі формування, захист державності.

Резюме

Кулак Н. В. Актуальные вопросы правового статуса добровольных формирований в Украине.

В статье анализируются проблемы правового статуса добровольческих формирований, а также добровольцев АТО, которые не вошли в состав Вооруженных Сил Украины, Министерства внутренних дел Украины, Национальной гвардии Украины и других созданных в соответствии с законами Украины воинских формирований и правоохранительных органов.

Автор аргументирует законность деятельности добровольческих формирований в зоне АТО, а также право физических лиц – добровольцев, которые непосредственно обеспечивают защиту государственности и суверенитета в зоне проведения АТО, на присвоение статуса участников боевых действий.

Ключевые слова: правовой статус добровольцев, добровольческие формирования, защита государственности.

Summary

Kulak N. Current issues of legal status of paramilitary troops in Ukraine.

The article analyzes the problems of legal status of paramilitary troops and volunteers in ATO zone, who are not all of the Armed Forces of Ukraine. Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the National Guard of Ukraine and other military forces and law enforcement agencies established in accordance with the laws of Ukraine.

The author proves the legality of actions of paramilitary troops in ATO zone, and the right of individual persons – volunteers, who directly protect the state sovereignty in ATO zone, to gain the combatant status.

Key words: legal status of volunteers, paramilitary troops, protection of the state sovereignty.

УДК 349.4

О. М. ОХОТНИКОВА, М. В. ЛЕЛЯК

Олена Миколаївна Охотнікова, кандидат юридичних наук, доцент ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

Мар'яна Володимирівна Леляк, магістр права ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

В Україні в умовах децентралізації влади виникають труднощі щодо управління земельними ресурсами. Тому постає необхідність посилення регулюючої ролі державного управління щодо використання земельних ресурсів взагалі, а особливо до земель сільськогосподарського призначення. Крім того, відносини у сфері оренди землі в Україні за останні роки почали активно розвиватися. Так, аналіз чинного законодавства, яке

регулює орендне землекористування, свідчить, що низка важливих і принципових питань у цій сфері не завжди чітко врегульована.

Відповідно до Конституції України лише земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності українського народу і являють собою основне національне багатство та перебувають під особливою охороною держави¹. Основними важелями державного регулювання вважаються: система оподаткування, кредитно-фінансовий механізм, антимонопольна політика, спеціальні цільові програми.

Вивченню питань управління земельними ділянками сільськогосподарського призначення присвячено праці таких дослідників, як І. Залуцький, О. Літошенко, О. Скорук., Р. Чернолуцький. Щодо зарубіжного досвіду, то даному питанню приділили увагу такі вчені, як Ю. Семеряк, Ю. Чиж, В. Чувпило, А. Юрченко. Саме ці науковці досліджували, як здійснюється державне управління в одних із найрозвинутіших країн у наш час, таких як Німеччина, Франція, Велика Британія та в інших країн з перехідною економікою. Але, незважаючи на велику кількість праць, присвячених даній темі, питання визначення земель сільськогосподарського призначення та порядок їх використання залишаються відкритими, тому ми будемо досліджувати їх у нашій статті.

Так, у ст. 22 Земельного кодексу України міститься визначення земель сільськогосподарського призначення, де землями сільськогосподарського призначення визнаються 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 цілей². При цьому держава визнає пріоритетність земель сільськогосподарського призначення, які насамперед повинні надаватися для сільськогосподарського використання.

В Україні вже багато років діє мораторій на ці землі, а з 2016 р. він був знову продовжений відповідно до п. 15 Перехідних положень Земельного кодексу України до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2018 р., де не допускається купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, крім вилучення (викупу) їх для суспільних потреб або іншим способом відчуження земельних ділянок і зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв), крім передачі їх у спадщину, обміну земельної ділянки на іншу земельну ділянку відповідно до закону та вилучення (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб, а також крім зміни цільового призначення (використання) земельних ділянок з метою їх надання інвесторам – учасникам угод про розподіл продукції для здійснення діяльності за такими угодами³.

І. Залуцький вважає, що на сучасному етапі децентралізації влади в Україні землі комунальної власності є реальним об'єктом права власності на землю територіальних громад та його обігу в якості невід'ємного елементу матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування. Відтак, за межами населених пунктів зловживання щодо передачі (надання) земельних ділянок сільськогосподарського призначення, як об'єктів державної власності, що зумовлювало гіперкорупційність колишнього Держгеокадастра України, до цих днів безпосередньо реалізовує Держгеокадастр, а місцеві ради позбавлені права брати участь навіть у погодженні питань регулювання земельних відносин⁴.

Таким чином, в Україні реально звужено правомочність та спроможність органів місцевого самоврядування як рівноправного з державою суб'єкта обігу земель сільськогосподарського призначення, що також є загрозливим викликом непорушності їх конституційних гарантій у сфері земельних відносин.

Одним із головних напрямів досліджуваної нами проблеми є ринок землі. Існує два погляди щодо відкриття ринку землі. Так, одні науковці вважають, що ринок землі в Україні має з'явитися досить швидко. Але при цьому мораторій не був знятий з 1 січня 2016 р., а, навпаки, продовжений. Державна політика спрямована на відкриття ринку сільськогосподарської землі – це є головним напрямом ключових змін, які потрібно запровадити. Відомо, що мораторій на продаж землі триває вже 15 років.

Р. Чернолуцький вважає, що цей мораторій породив низку негативних явищ: мораторій добив добробут села і завдав шкоди аграрному сектору, оскільки немає економічного сенсу в його існуванні із – за чинника, який стримує його розвиток; з позиції землеустрою і містобудування мораторій завдав шкоди ефективному, раціональному використанню земельних ресурсів України; з політичної позиції мораторій став ширмою для популістів в передвиборчих агітаціях і партійній пропаганді. Він стверджує, що створений новий ринок землі означатиме, що попит на сільськогосподарську землю зростатиме, вартість активу теж збільшиться, а це – плюс для власників паїв⁵.

Звичайно, не можна виключати того, що відміна мораторію на продаж землі спровокує монополізацію і породить нову хвилю земельного рейдерства. Тому необхідно створити спеціальний Департамент контролю та сприяння розвитку конкуренції земель сільськогосподарського призначення в Антимонопольному комітеті, який повинен врегулювати і найголовніше контролювати продаж земель та здійснювати спеціальну експертну оцінку таких земель, щоб унеможливити їх знецінення.

О. Скорук зауважила, що неминучим наслідком дії мораторію стали «тінізація» ринку землі, високий рівень корупції, соціальна недовіра, відсутність соціальної справедливості при розподілі земельної ренти,

швидка монополізація відносин сільськогосподарського землекористування агрохолдингами, соціально-демографічна деградація села, маргіналізація сільського населення тощо⁶.

Разом із тим О. Літошенко, як прибічник мораторію на продаж сільськогосподарських земель, зазначає, що його скасування може спричинити низку негативних явищ суспільно-економічного характеру, а саме:

– скуповування значних площ сільськогосподарського призначення фінансово-економічними групами, що матиме своїм наслідком «обезземелення» селян та утворення «латифундій» латиноамериканського типу з найманими працівниками;

– відчуження селянами земельних ділянок сільськогосподарського призначення за ціною, що є істотно нижчою за економічно обґрунтовану;

– випикнення явища «спекуляції» земельними ділянками, коли значні площі земель сільськогосподарського призначення скуповуватимуться фінансовими спекулянтами з метою подальшого їх перепродажу за більш високою ціною, що призведе до зростання вартості аграрної продукції і викличе інфляцію;

– неконтрольована зміна цільового призначення сільськогосподарських земель⁷.

На нашу думку, пропозиції щодо зняття мораторію на купівлю-продаж сільськогосподарських земель є поспішними. Беручи до уваги історію розвитку та культуру земельних відносин, нерозвиненість ринкової інфраструктури, можна очікувати зі зняттям мораторію поширення насамперед операцій купівлі-продажу, що приведе до зменшення орендних та заставних операцій, які на сьогоднішній день є найбільш дієвим інструментом формування оптимального розміру землекористування сільськогосподарських товаровиробників та являє собою основну форму реалізації економічних та юридичних прав на земельні ділянки, особливих сільськогосподарського призначення, про що, зокрема, йдеться в спеціальній Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, яка затверджена Верховною Радою України № 26-VIII від 11 грудня 2014 р., де основними напрямками діяльності є:

– удосконалення орендних відносин, монетизація орендних платежів, запровадження ефективних регуляторних механізмів для розвитку ринку оренди земель;

– запровадження ефективних регуляторних механізмів для розвитку ринку оренди земель сільськогосподарського призначення, передбачивши можливість продажу прав оренди та їх заставу;

– удосконалення орендних відносин шляхом формування бази даних Державного земельного кадастру (2018 р.)⁸.

Крім Кабінету Міністрів України, який здійснює управління в галузі використання та охорони земель, є ще органи спеціальної компетенції: Міністерство аграрної політики та продовольства України і Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру.

Однак, дослідивши правовий статус зазначених органів у положенні «Про Міністерство аграрної політики та продовольства України», затвердженому Указом Президента України, та положенні «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру», затвердженому постановою Кабінету Міністрів України, можна сказати, що ці нормативно-правові акти не містять чіткого переліку повноважень даних органів, що потребує внесення відповідних змін та доповнень у зазначені положення.

Тепер доцільно розглянути роль органів державного управління щодо земель сільськогосподарського призначення в розвинутих країнах. Доречно зазначити, що в Німеччині, де широко практикується оренда сільськогосподарських земель, у тому числі з подальшим їх викупом, застосовується довгострокова оренда. У Німеччині держава є гарантом і захисником інтересів орендарів – безпосередніх виробників сільськогосподарської продукції. На сьогодні вона через спеціально уповноважені органи гарантує компенсації орендарям при непередбаченому припиненні договору оренди за потреби додаткових капіталовкладень на поліпшення якості землі тощо⁹.

Ми пропонуємо запозичити позитивний досвід Німеччини для уникнення таких проблем, як зіпсування родючості та якості земель сільськогосподарського призначення, яке в подальшому вплине на їх ринкову вартість. Тому, на наш погляд, варто внести зміни до ст. 29 «Відшкодування збитків унаслідок зміни статусу орендованої земельної ділянки» Закону України «Про оренду землі»¹⁰ та викласти в такій редакції:

«У разі погіршення орендарем корисних властивостей орендованої земельної ділянки держава повинна надати компенсації орендодавцям на потреби додаткових капіталовкладень щодо поліпшення якості земельної ділянки».

Крім того, слід зазначити, що використання оренди стає для багатьох країн переважаючим і тим самим скорочує ринок землі як об'єкта власності, збільшуючи об'єкт господарювання. Ураховуючи перевагу такої тенденції, можна вважати, що цей процес викликаний об'єктивними чинниками і повинен розглядатися як природний і прогресивний.

Так, з огляду на чинне законодавство Франції, можна сказати, що там переважають саме орендні відносини. Ще законом від 17 жовтня 1945 р. було затверджено типовий Статут сільськогосподарської оренди, якого законами постійно вносяться зміни та доповнення. За вказаним Статутом допускається оренда ферми або оренда земельної ділянки.

У першому випадку оренда встановлюється на підставі твердих платежів, у другому – залежно від отриманого врожаю і пропорційно до внесеного в господарство вкладу. При цьому розміри орендної плати можуть регламентуватися в адміністративному порядку. Договір оренди на підставі Статуту дає чіткий перелік обов'язкових умов сільськогосподарської оренди, що стосуються об'єктів оренди, особи орендаря, обов'язків сторін, орендної плати, строків оренди¹¹.

При цьому французьке законодавство дуже детально регламентує порядок і процедуру одержання оренди її продовження і припинення. Правом на переважне одержання оренди мають особи, які володіють сільськогосподарською спеціальністю та мають стаж роботи у сільському господарстві.

Цікаво, що для країн Західної Європи характерним є не стільки внутрішнє державне регулювання земельних відносин, скільки регулювання на рівні Європейського Союзу. Багато вчених приділяють увагу дослідженню земель сільськогосподарського призначення та порядок їх використання в зарубіжних країнах¹².

Так, Ю. Семеряк розглядає практику господарювання в Німеччині, Бельгії, Франції та Іспанії, де державні органи управління, місцеві владні структури можуть вимагати від власників землі здійснювати меліоративні та охоронні заходи відповідно до державних планів і під їх контролем. Крім того, передбачається примусове вилучення земельних ділянок, які використовуються неефективно, і передача їх великим, добре організованим фермерським господарствам. Ціни на землю в основному формує ринок без втручання держави. У кожному місті є Комітет з експертної оцінки землі, який робить висновок на основі об'єктивних даних. Міська влада не тільки надає земельні ділянки в оренду, а й продає їх. Водночас будівельні організації не мають права самостійно займатися плануванням територій та їх розвитком – це прерогатива міської влади. Згода влади на ті чи інші роботи є обов'язковою¹³.

Таким чином, у зарубіжних країнах органи державного управління мають вагомe значення для визначення земель сільськогосподарського призначення, тому потрібно запозичити цей позитивний досвід для України та запровадити в нашій державі механізм примусового вилучення земельних ділянок, які використовуються неефективно, для передачі їх великим, добре організованим фермерським господарствам та закріпленням на законодавчому рівні.

Отже, аналіз сучасного зарубіжного законодавства дає змогу виявити основні шляхи регулювання управління землями сільськогосподарського призначення. Так, у більшості країн розвиваються орендні відносини, які контролюються належним чином органами державної влади. Отже, розглянувши різні моделі державного управління, позитивний досвід для України можна запозичити від «німецької» моделі, але потрібно врахувати певні особливості державного управління та створити нову модель державного управління – «змішану», яка б включала елементи «німецької» моделі та існуючої зараз моделі в Україні, а саме:

- держава має бути гарантом і захисником інтересів орендарів – безпосередніх виробників сільськогосподарської продукції;
- держава має допомагати відшкодовувати шкоду орендарям, яка була завдана їм унаслідок недобросовісного використання землі;
- залишити практику оренди сільськогосподарських земель без подальшого їх викупу.

Також, розглянувши питання мораторію земель, ми дійшли висновку, що в Україні потрібно його залишити, адже це вигідно звичайним селянам, яким належать невеличкі паї, та допоможе зняти соціальну напругу, яка виникла на фоні політичних спекуляцій щодо продажу землі. Все це дасть певний час для розроблення чіткого організаційно-правового механізму запровадження з часом прозорого ринку землі сільськогосподарського призначення.

Потребу подальшого вдосконалення і законодавство щодо забезпечення відшкодування збитків унаслідок зміни стану орендованої земельної ділянки. Постає необхідність встановлення відповідних повноважень органів спеціальної компетенції та закріплення їх у правовому полі. А також, на наш погляд, для підвищення ролі державного управління в галузі використання і охорони земель сільськогосподарського призначення слід створити відповідний орган, який регулював би добросовісну конкуренцію в даних відносинах, про що ми зазначали вище.

При цьому головним завданням державного управління в галузі використання і охорони земель сільськогосподарського призначення залишається встановлення чітких умов щодо ефективного управління цими землями, з метою захищеності орендодавців державою, а також для встановлення реальної ціни за таку земельну ділянку, що буде відповідати європейським стандартам.

¹ Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

³ Літошенко О. С. Проблема мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення / О. С. Літошенко // *Практика регулювання економіки*. – 2014. – № 14. – С. 284–293.

⁴ Залуцький І. Р. Передумови та перепони скасування мораторію / І. Р. Залуцький. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ird.gov.ua/irdp/e20160201.pdf

⁵ Чорнолуцький Р. Мораторій на продаж сільськогосподарської землі / Р. Чорнолуцький : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.jurcomm.com.ua/moratoriy-na-prodazh-silskogospodarskoyi-zemli-2016-shho-dali

⁶ Скорук О. П., Зубар І. В. Вирішення проблем сучасних земельних відносин на шляху формування конкурентоспроможного аграрного виробництва в Україні // *Проблеми економіки*. – 2014. – № 1. – С. 158–163.

⁷ Літошенко О. С. Проблема мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення / О. С. Літошенко // *Практика регулювання економіки*. – 2014. – № 14. – С. 284–293.

⁸ Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України // *Офіційний вісник України*. – 2014. – № 102. – С. 7.

⁹ Юрченко А. Д. Використання досвіду Німеччини при формуванні ринку землі в Україні / А. Д. Юрченко // *Ринок землі*. – 2002. – № 3. – С. 52–58.

¹⁰ Про оренду землі : Закон України // *Відомості Верховної Ради*. – 1998. – № 46–47. – Ст. 280.