

РОЗДІЛ 6

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.412

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕВАЖНИХ ПРАВ НА СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКІ ЗЕМЛІ

EUROPEAN EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF PREFERENTIAL RIGHTS TO AGRICULTURAL LAND

Зубрицький О.В.,

*аспірант відділу проблем аграрного, земельного,
екологічного та космічного права
Інституту держави і права імені В.М. Корецького
Національної академії наук України*

У статті розглянуто досвід правового регулювання переважних прав на сільськогосподарські землі у деяких країнах Європейського Союзу. Здійснено аналіз законодавства стосовно закріплення переважних прав на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення, умов виникнення та реалізації таких прав. Зроблено висновок про доцільність запровадження деяких різновидів переважних прав на землю в Україні.

Ключові слова: обіг сільськогосподарських земель, переважні права, перехід прав, оренда земель, обмеження обігу земель, ринок земель.

В статье рассмотрен опыт правового регулирования преимущественных прав на сельскохозяйственные земли в некоторых странах Европейского Союза. Осуществлен анализ законодательства относительно закрепления преимущественных прав на приобретение земельных участков сельскохозяйственного назначения, условий возникновения и реализации таких прав. Сделан вывод о целесообразности применения некоторых видов преимущественных прав на землю в Украине.

Ключевые слова: оборот сельскохозяйственных земель, преимущественные права, переход прав, аренда земель, ограничения оборота земель, рынок земель.

The article examines the experience of legal regulation of preemptive rights to agricultural land in some countries of the European Union. The analysis of the legislation concerning consolidation of the preemptive rights for the purchase of agricultural land plots, conditions for the acquiring and realization of such rights has been carried out. A conclusion on the expediency of the use of some varieties of preemptive rights to land in Ukraine has been made.

Key words: agricultural land turnover, preferential rights, transfer of rights, lease of land, restriction of land circulation, land market.

Постановка проблеми. Одним з основоположних принципів ринкової економіки є конкуренція, яка існує, як правило, у більшості сфер народного господарства. Очевидно, що і у сфері сільського господарства держава намагається забезпечити конкурентні можливості особам у набутті прав на землі сільськогосподарського призначення та використанні їх за призначенням. В інтересах держави залишається забезпечення принципу раціонального землекористування та підтримка селян, які бажають займатися сільським господарством. На нашу думку, механізм переважного права дозволяє забезпечити поєднання принципів економіки з інтересами держави.

Стан опрацювання. Вивченню іноземного досвіду регулювання переважних прав на сільськогосподарські землі як частини правового регулювання обігу сільськогосподарських земель приділяли увагу такі українські науковці, як О.М. Бабченко, Д.В. Бусуйок, Т.М. Дроздюк, В.І. Крат, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, А.Д. Юрченко, М.В. Шульга та інші. Водночас брак дослідження передумов, видів, суб'єктного складу та особливостей реалізації переважних прав на придбання сільськогосподарських земель у різних країнах ЄС зумовив необхідність звернутися до досліджень таких іноземних науковців, як Д. Вокер, М. Ферлан, Л. Галлетто, Р. Франік та інших.

Метою статті є огляд досвіду країн ЄС щодо правового регулювання переважних прав на землю та формування рекомендацій для визначення кола суб'єктів, для яких можуть встановлюватися переважні права на придбання сільськогосподарських земель в Україні.

Виклад основного матеріалу. У ч. 2 ст. 130 Земельного кодексу України [1] закріплено переважне право

громадян та органів місцевого самоврядування на купівлю земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Проте через дію мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення переважне право на придбання ділянок в Україні не реалізується, а тому неможливо оцінити його ефективність. Водночас у багатьох країнах ЄС переважне право діє в повному обсязі і стосується ширшого кола суб'єктів, ніж тих, що вказані в ч. 2 ст. 130 Земельного кодексу України.

Оскільки в Україні відсутній повноцінний обіг земель сільськогосподарського призначення, в національному законодавстві функціонують деякі правові механізми реалізації переважного права на набуття земельних ділянок у власність, наприклад, спадкоємцем у порядку спадкування (стаття 1279 Цивільного кодексу України [2]) або у користування орендарем шляхом укладення (поновлення) договорів оренди земель сільськогосподарського призначення (стаття 33 Закону України «Про оренду землі» [3]). Не аналізуючи зміст переважного права у вищевказаному контексті, у статті ми розглянемо переважне право саме на придбання земельних ділянок на прикладі досвіду деяких країн Європейського Союзу.

На думку деяких іноземних науковців, переважне право є типовим латентним правом [4, с. 6; 5, с. 261]. Його зміст проявляється тільки тоді, коли власник приймає рішення про продаж землі. Особа, яка володіє переважним правом на придбання ділянки, не має правових засобів примусити власника продати її. З огляду на це використання особою переважного права радше залежить не від бажання такої особи скористатися своїм переважним правом, а від рішення власника відчужити земельну ділянку.

У цивілістичній доктрині під переважним правом розуміють суб'єктивне цивільне право, яке надає його носієві можливість пріоритетно перед іншими особами набути інше або здійснити існуюче суб'єктивне право [6, с. 4].

На нашу думку, переважне право на землю слід розглядати як абсолютне право особи, яка бажає набути земельну ділянку у власність чи користування, на її набуття у власність чи користування. Це означає, що інші особи, які виявили бажання набути у власність чи користування земельну ділянку, щодо якої певна особа має переважне право на її набуття, можуть набути її у власність чи користування тільки у тому разі, коли особа, яка має переважне право, відмовиться від його реалізації. Водночас переважне право не є обов'язком придбати у власність або отримати в користування (оренду) конкретну земельну ділянку на умовах, визначених між продавцем/орендодавцем та (потенційним покупцем/ потенційним орендарем).

Метою інституту переважних прав є забезпечення пріоритетної можливості набуття прав на певний об'єкт особою до передачі прав на нього іншій особі (якщо таке станеться) або після такої передачі.

Переважні права на землю можуть реалізовуватися із застосуванням двох правових форм: як право першої відмови та як право першої пропозиції. Право першої відмови досить поширене у законодавстві країн ЄС. Його суть полягає в тому, що власник як продавець та зацікавлений покупець фіксують в договорі умови та ціну купівлі-продажу земельної ділянки, але до передачі прав на ділянку покупцю надають примірник договору безпосередньо фізичній/юридичній особі, яка володіє переважним правом на неї, або компетентному органу влади, який повідомляє особу, що володіє переважним правом, про угоду та право такої особи вийти в неї протягом визначеного строку. Особа з переважним правом може замінити сторону покупця на уже визначених в договорі умовах та придбати земельну ділянку або відмовитися від свого права в письмовій формі. У другому випадку права на земельну ділянку переходять до покупця відповідно до умов договору та вимог законодавства конкретної держави.

Право першої пропозиції відрізняється від вищенаведеного права першої відмови тим, що продавець, який має намір відчужити земельну ділянку, спочатку звертається з пропозицією придбати її на визначених ним умовах і ціні до особи (осіб), що має переважне право, або компетентного органу влади, який повідомляє осіб з переважним правом про намір продавця. У випадку, якщо жодна з осіб, які наділені переважним правом, не погодиться придбати ділянку на визначених продавцем умовах у встановлений строк, останній може пропонувати придбати ділянку іншим особам, але на тих умовах і за ціною, які пропонувалися особам з переважним правом, а самі особи, які не скористалися переважним правом, втрачають таке право з моменту закінчення строку на першочергове придбання [7, с. 47].

В.І. Артюшин виділяє три головні види переважних прав на землю:

- 1) право переваги у процесах щодо успадкування, яке може бути надано спадкоємцю, який хоче продовжувати вести господарство;
- 2) право переваги, яке може бути надано одному покупцеві порівняно з іншими, тому що він/вона є орендарем ділянки, що продається, або тому що він/вона є фермером, чия ферма межує з ділянкою, що продається, або коли ділянка, яка продається, перебуває у спільній власності, тому що він/вона є співвласником;
- 3) право переваги, яке належить державі та (або) муніципалітетам.

Перші два види переважних прав запроваджені з метою сприяння об'єднанню ферм і земель, а третій вид спрямований радше на сприяння реалізації планів місцевого розвитку чи захисту довкілля, прийнятих державою чи муніципалітетами. Дослідник підкреслює, що голо-

вний вплив переважних прав полягає в обмеженні різноманіття та потенційної кількості учасників ринку, що на глобальному рівні не сприяє активізації конкуренції на ринках продажу земель [8, с. 17].

В Україні відповідно до ч. 2 ст. 130 Земельного кодексу України переважне право купівлі земельних ділянок сільськогосподарського призначення мають громадяни України, які постійно проживають на території відповідної місцевої ради, де здійснюється продаж земельної ділянки, а також відповідні органи місцевого самоврядування. У країнах ЄС перелік осіб, які володіють переважним правом на придбання землі, є ширшим. До нього можуть належати фізичні особи – фермери, власники сусідніх земельних ділянок чи ділянок у відповідному районі, юридичні особи – власники сусідніх земельних ділянок чи ділянок у відповідному районі, органи місцевої влади, спеціально уповноважені державні юридичні особи, їх територіальні підрозділи тощо.

Наприклад, законодавством Словенії передбачено широкий суб'єктний склад осіб, які володіють переважним правом на придбання сільськогосподарських земель у такому порядку черговості:

- 1) співвласник;
- 2) власник-фермер сусідньої ділянки, що продається;
- 3) орендар земельної ділянки, що продається;
- 4) інший фермер;
- 5) сільськогосподарська організація або самозайнята особа, яка вимагає землю, або фермерське господарство для здійснення ним сільськогосподарської діяльності;
- 6) Національний сільськогосподарський та лісовий фонд Республіки Словенія.

Аналогічний перелік суб'єктів можна знайти в законодавствах Угорщини та Польщі. Пріоритети у здійсненні переважного права встановлюються відповідно до ієрархії цілей, закладених в аграрну політику країни [5, с. 269].

В Італії інститут переважного права на землю пройшов кілька етапів становлення і є досить розвинутим. Спочатку у 1965 році законодавством було надано переважне право орендарю на придбання орендованої землі (Закон Італії № 590 від 26.05.1965 року). Згодом переважним правом на придбання землі були наділені власники сусідньої земельної ділянки стосовно ділянки, що виставлена на продаж. Слід відзначити, що доцільність запровадження такого переважного права ставиться під сумнів через обмеження свободи продавця на ведення переговорів з особами, яким він може віддати перевагу у продажу ділянки. Проте прихильники існування даного права вбачають його доцільність у тому, що його реалізація сприяє розвитку власності фермерських господарств відповідно до цілей, визначених у ст. 47 Конституції Італії (Закон Італії № 817 від 14.08.1971 року). Крім цього, Законом Італії № 57 від 05.03.2001 року введено переважне право орендаря на отримання земельної ділянки у користування в разі укладення власником такого договору оренди [7, с. 48].

У всіх вищенаведених випадках переважне право має форму права першої відмови, а особа, яка ним володіє, повинна відповідати критеріям *безпосереднього фермера*. Вищевказане італійське законодавство визначає такого фермера як особу, що безпосередньо і регулярно займається землеробством або розведенням тварин. Крім того, у 2001 році згаданим Законом переважне право також було поширено на сільськогосподарські кооперативи та сільськогосподарські товариства, якщо такі компанії є особистими партнерствами, і принаймні половина їх членів володіють статусом фермера.

Окрім наявності статусу фермера, реалізація переважного права певною особою можлива з дотриманням нею таких умов:

- особа, що володіє переважним правом, займається фермерством на сусідній земельній ділянці стосовно ділянки, що продається, не менше двох років;

– особа, що володіє переважним правом, не продає іншу сільськогосподарську ділянку протягом останніх двох років (за винятком ділянок незначних розмірів);

– після придбання земельної ділянки особа з переважним правом повинна продовжувати відповідати статусу *безпосереднього фермера* та обробляти земельну ділянку разом зі своєю сім'єю;

– безпосередній фермер не може бути орендарем земельної ділянки, що продається [7, с. 48].

Якщо переважне право на придбання земельної ділянки виникає у кількох осіб, то місцевий орган влади (магістрат) визначає особу, якій надається пріоритет у реалізації переважного права на придбання ділянки, на підставі відповідних пільгових критеріїв для кращого досягнення цілей аграрної політики, зокрема таких: збільшення розмірів господарств, якими володіють безпосередні фермери, для досягнення цілей консолідації земель, розвиток фермерського господарства, технічна та економічна ефективність. Вибір особи, якій буде надано переважне право місцевим органом, повинен ґрунтуватися на таких критеріях:

- 1) наявність у складі фермерського господарства осіб віком від 18 до 40 років;
- 2) кількість цих осіб;
- 3) наявність знань та досвіду у сільськогосподарській діяльності.

Для забезпечення реалізації особами, які наділені законом переважним правом на придбання земельної ділянки, продавець зобов'язаний надіслати таким особам повідомлення з пропозицією продажу та попереднім договором купівлі-продажу з зазначенням імені покупця, ціною продажу та іншими умовами та положеннями про переважне право купівлі ділянки. Особа, наділена переважним правом, може погодитися реалізувати його та придбати ділянку протягом 30 днів з дня отримання зазначеного повідомлення. У цьому разі оплата купівельної ціни повинна бути здійснена протягом 3 місяців, починаючи з 30-го дня після отримання пропозиції продажу. Якщо ж особа з переважним правом не отримала повідомлення про продаж або вказана в ньому ціна вища, ніж у договорі купівлі-продажу, така особа може скористатися правом викупу ділянки протягом одного року після реєстрації договору купівлі-продажу у публічному реєстрі на тих умовах, що і дійсний покупець [7, с. 48].

У Хорватії Закон про сільськогосподарські землі 2008 року надає переважне право на купівлю та оренду сільськогосподарських земель фермерам, які працюють на власних сімейних фермах чи підприємствах, зареєстрованих для здійснення сільськогосподарської діяльності в реєстрі фермерських господарств. Цей закон також регулює обіг приватних сільськогосподарських земель. До 2008 року цей же закон у попередній редакції стосувався лише розпорядження державними та муніципальними сільськогосподарськими землями. Власник земель сільськогосподарського призначення під час їх продажу або здачі в оренду спершу повинен подати свою пропозицію ціни договору купівлі-продажу чи оренди Агентству сільськогосподарських земель, яке здійснює управління сільськогосподарськими землями муніципалітетів. Агентство має переважне право на придбання чи оренду земельних ділянок приватної власності перед фермерами. Проте рішенням Конституційного Суду Хорватії нещодавно було скасовано відповідні положення закону стосовно переважного права Агентства сільськогосподарських земель на придбання чи оренду сільськогосподарських земель приватної власності та визнано їх неконституційними у зв'язку з надмірним втручанням Агентства в право приватної власності, тому надалі Агентство може користуватися переважним правом лише стосовно земель державної та муніципальної власності [9, с. 55].

Як відомо, у Франції регулювання обігу сільськогосподарських земель здійснюється неприбутковою організа-

цією – Товариством з управління земельними ресурсами та розвитку сільських територій – SAFER. Товариство має переважне право на придбання більшості сільськогосподарських земель за ціною та на умовах, які пропонує власник землі в оголошенні про продаж. Нотаріус, який займатиметься посвідченням угоди купівлі-продажу земельної ділянки, повинен повідомити місцевий SAFER про намір власника відчужити ділянку. Основна мета надання SAFER переважного права на придбання сільськогосподарських земель полягає, з одного боку, у політиці держави щодо консолідації та раціонального розподілу земель, а з іншого – у підтримці середніх сімейних фермерських господарств наданням додаткових земельних площ для ефективного господарювання. І хоча префектури кожного департаменту Франції встановили мінімальний розмір сільськогосподарських земель, щодо яких SAFER не має переважного права на придбання, насправді ці розміри є дуже малими [10].

З огляду на закінчення мораторію на відчуження сільськогосподарських земель іноземцям у Румунії з 1 січня 2014 року громадяни ЄС отримали право набувати такі землі у власність. Проте вже у лютому 2014 року були внесені зміни до земельного законодавства Румунії в частині встановлення переважних прав на придбання сільськогосподарської землі за межами населених пунктів з метою обмеження доступу іноземців до неї. Переважне право на придбання ділянок надається особам у такому пріоритеті: співвласникам ділянки, яка продається; фермерам-орендарям, які користуються ділянкою, яка продається; сусіднім власникам земельних ділянок; державі в особі Державного агентства нерухомості.

Власники земельних ділянок, які бажають їх продати, повинні звернутися до місцевої ради за місцем розташування ділянки з проханням опублікувати пропозицію щодо продажу землі. Для цього рада розміщує на своєму офіційному веб-сайті в мережі Інтернет або в будівлі ради оголошення протягом 30 днів та передає оголошення до центрального або регіонального відділення Міністерства сільського господарства та розвитку села (залежно від площі земельної ділянки) для відображення на їх офіційному веб-сайті протягом 15 днів. Особи, які мають переважне право, протягом 30 днів від дати публікації оголошення мають право письмово висловити свій намір придбати земельну ділянку, а продавець надає перевагу особі з найвищим пріоритетом. У разі відсутності зацікавлених осіб з переважним правом продавець може продати сільськогосподарську земельну ділянку іншій особі на тих самих умовах, про що повідомити місцеву раду [11].

В Угорщині переважне право на придбання земельної ділянки сільськогосподарського призначення належить різним особам у певному пріоритеті. Первинне переважне право придбати сільськогосподарську землю надається орендарям, які наймають землю не менше 3 років. Якщо орендарем є юридична особа, то первинним переважним правом може скористатися акціонер компанії або член кооперативу. Також пріоритет переважного права належить фермеру, а у випадку його відмови – юридичній особі, господарство якої межує з ділянкою, що продається. Останньою в черговості пріоритетів скористатися переважним правом на придбання сільськогосподарської землі є держава.

В цілому в більшості країн орендарям сільськогосподарських земель надане гарантоване переважне право на придбання сільськогосподарської землі, відрізняється лише процедура реалізації такого права.

У Шотландії після внесення змін до Закону «Про сільськогосподарські господарства» у 2003 році орендарі отримали переважне право на придбання орендованих ними земель. З метою його реалізації орендар може зареєструвати свій інтерес у придбанні орендованої ним землі в реєстрі місцевого органу влади. Якщо землевласник матиме намір продати земельну ділянку, він буде зобов'язаний

повідомити орендаря про реєстрацію інтересу у придбанні ділянки. Продавець не може відчужувати ділянку іншим особам, поки відмова орендаря не буде зареєстрована у відповідному реєстрі.

Бельгійські орендарі також мають переважне право на придбання землі. Коли землевласник пропонує ділянку для продажу, нотаріус повинен письмово повідомити орендаря про продаж ділянки листом, який міститиме інформацію про ділянку, а також ціну, яка вважається кінцевою пропозицією продавця. Якщо орендар відмовиться від пропозиції, то землевласник не матиме права продати земельну ділянку за нижчою ціною, ніж вказано у листі [12, с. 17].

Висновки. Переважне право на землю – це абсолютне право особи, яка бажає пріоритетно перед іншими особами набути земельну ділянку у власність чи користування. Переважні права на придбання сільськогосподарських земель закріплені у законодавстві більшості країн

ЄС. Перелік суб'єктів переважних прав може містити співвласників, орендарів, власників суміжних земельних ділянок, фермерів, органи місцевої влади чи державні спеціалізовані органи. Пріоритетне переважне право здебільшого надане не тільки співвласникам, а й орендарям (Бельгія, Угорщина, Румунія та Шотландія), власникам суміжних земельних ділянок (Італія, Латвія, Португалія та Словенія) або спеціальним органам влади (Франція та Хорватія). Встановлення переважних прав на придбання землі у законодавстві європейських країн сприяє реалізації політики підтримки фермерських господарств. З огляду на це до Земельного кодексу України слід внести зміни, спрямовані на розширення кола осіб, яким доцільно надати переважне право на придбання сільськогосподарських земель після скасування мораторію на обіг земель та передбачити механізм їх реалізації у відповідному законі про обіг земель сільськогосподарського призначення, враховуючи досвід країн ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3. Ст. 27.
2. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2003. №№ 40–44. Ст. 356.
3. Про оренду землі: Закон України від 06.10.1998 р. № 161-XIV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 46–47. Ст. 280.
4. Walker D. Rethinking Rights of First Refusal. Harvard Law School. 1999. URL: http://lsr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1049&context=harvard_olin.
5. Zevenbergen J., Frank A., Stubkjer E. Real Property Transactions; Procedures, Transaction Costs and Models. Amsterdam, 2007. 298 p.
6. Крат В.І. Переважні права: цивільно-правовий аспект: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.03; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2008. 20 с.
7. Galletto L. The pre-emption right in Italian agriculture: A preliminary evaluation of the direct farmer-neighbouring owner's case. Land Use Policy. 2018. № 72. С. 46–56.
8. Артюшин В.І., Кобець М.І., Пугачов М.І. Проблеми становлення та функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні / за ред. М. Свенціцькі. К.: Аналітично-дорадчий центр ПРООН, 2007. 60 с.
9. Svržnja K., Franić R. Developing agrarian structure through the disposal of state-owned agricultural land in Croatia. Agroecologia Croatica. 2012. №4. С. 50–57.
10. Кулинич П.Ф. Ринок та охорона сільськогосподарських земель у європейському законодавстві. Досвід Франції. Проект «Підтримка реформ у сільському господарстві та земельних відносинах в Україні». 2016. URL: <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/analytical/?newsid=1706>.
11. Fratila R., Dumitrescu A. New law on pre-emption rights over agricultural land in Romania. Lexology. 2014. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=b3c54cb7-edff-49ac-8522-67f2c24e8471>.
12. Ciaian P., Kancs D., Swinnen J. Rental Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries. Factor Markets Working Paper. 2012. URL: http://aei.pitt.edu/58518/1/Factor_Markets_15.pdf.