

Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 № 613. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/613-2018-p>

3. Про затвердження Порядку взаємодії при розгляді звернень органів, що здійснюють досудове розслідування, прокуратури та виконанні запитів іноземних держав щодо виявлення та розшуку активів: наказ Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, Національного антикорупційного бюро України, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства фінансів України від 20 жовтня 2017 року № 115/197-о/297/586/869/857. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1342-17>

4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16

5. Конвенція Ради Європи 2005 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_948

6. FATF Recommendations. URL: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>

7. Directive 2014/42/EU. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0042>

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-580-1-60>

ПОНЯТТЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ЯКИМИ РЕГУЛЮЄТЬСЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ В УМОВАХ ОСОБЛИВОГО ПЕРІОДУ

Гудима Олександр Петрович

здобувач ВПНЗ «Університет сучасних знань»

м. Київ, Україна

Нормативно-правове регулювання сільськогосподарської діяльності в умовах особливого періоду доцільно розглядати крізь призму адміністративно-правового впливу держави на аграрну сферу. Систему нормативно-правових актів, якими регулюється сільськогосподарська діяльність в умовах особливого періоду, доцільно розглядати як багаторівневу та таку, що охоплює акти міжнародного, загальнодержавного і локального характеру. Її основу становлять міжнародні акти, законодавчі акти, що визначають правовий режим воєнного стану, мобілізаційної підготовки, засади державної аграрної політики, правовий режим земель, організацію фермерських

господарств, кооперації, державної підтримки сільського господарства, безпечності харчових продуктів, карантину рослин, використання насіння, пестицидів та агрохімікатів, а також функціонування ринку зерна; акти Президента України, якими вводиться та продовжується воєнний стан, оголошується і продовжується загальна мобілізація, а також визначаються стратегічні орієнтири у сфері продовольчої безпеки; акти Кабінету Міністрів України та акти центральних органів виконавчої влади, якими конкретизуються механізми провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану, бронювання працівників, державної підтримки агровиробників, страхування сільськогосподарської продукції, гуманітарного розмінування земель сільськогосподарського призначення, функціонування Державного аграрного реєстру, а також реалізації стратегічних документів у сфері продовольчої безпеки та розвитку сільського господарства.

Разом з тим, істотне значення мають акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, якими затверджуються регіональні програми розвитку агропромислового комплексу, критерії визначення критично важливих підприємств, а також локальні заходи із забезпечення продовольчої безпеки територіальних громад. Таким чином, нормативно-правове регулювання сільськогосподарської діяльності в умовах особливого періоду характеризується комплексністю, ієрархічністю та поєднанням загальнодержавних і локальних механізмів впливу на аграрну сферу.

Отже, під **нормативно-правовим регулюванням сільськогосподарської діяльності в умовах особливого періоду** пропонується розуміти *систему нормативно-правових актів і правозастосовних рішень суб'єктів публічної адміністрації, за допомогою яких упорядковуються земельні, організаційно-управлінські, фінансово-забезпечувальні, дозвільні, контрольні та інші відносини в аграрній сфері з метою гарантування продовольчої безпеки, стійкості аграрного сектору та збереження виробничого потенціалу держави.*

Наявність цілісної й ефективної системи такого регулювання є необхідною передумовою результативної державної аграрної політики, належного функціонування механізму публічного управління у сільському господарстві та адаптації аграрної сфери до умов особливого періоду.

В Конституції України закріплено базові конституційні засади, на яких ґрунтується адміністративно-правове регулювання сільськогосподарської діяльності. Насамперед, це норми про землю як об'єкт права власності Українського народу (ст.13 Конституції України), про землю як основне національне багатство під особливою охороною

держави, а також про обов'язок держави захищати права всіх суб'єктів права власності і господарювання (ст.14 Конституції України).

Для сільськогосподарської діяльності в умовах особливого періоду визначальними є також конституційні гарантії права власності, права на підприємницьку діяльність, права на працю та на належні, безпечні й здорові умови праці. Водночас Конституція України прямо передбачає, що в умовах воєнного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії таких обмежень, а отже саме на цій основі законодавець може вводити спеціальні правила для аграрної сфери під час війни. Крім того, Конституція України закріплює безпековий та організаційний фундамент такого регулювання: захист суверенітету, територіальної цілісності й економічної безпеки є найважливішими функціями держави; Президент України приймає рішення про мобілізацію і введення воєнного стану; Кабінет Міністрів забезпечує економічну самостійність держави, проведення фінансової, цінової, інвестиційної, податкової та екологічної політики, розробляє загальнодержавні програми розвитку, управляє об'єктами державної власності та координує роботу органів виконавчої влади. Саме ці положення створюють конституційну основу для спеціального адміністративно-правового регулювання сільськогосподарської діяльності в особливий період.

Земельний кодекс України у відносинах сільськогосподарської діяльності в особливий період зберігає загальний режим категорії земель сільськогосподарського призначення, але доповнює його спеціальними винятками, що почали діяти з введенням воєнного стану в Україні - розділ X «Перехідні положення». Для аграрної сфери ключовим є пункт 27-1, який, зокрема, передбачає: автоматичне поновлення на один рік окремих договорів користування сільськогосподарськими землями без волевиявлення сторін і без внесення відомостей до Державного реєстру речових прав; можливість передавати в оренду державні, комунальні, нерозподілені та невитребувані землі для товарного сільськогосподарського виробництва на строк до одного року; обмеження орендної плати 8% середньої нормативної грошової оцінки ріллі по області; укладення договорів в електронній формі; передачу в оренду без земельних торгів; формування ділянки для такої оренди без внесення відомостей до Державного земельного кадастру і без кадастрового номера, якщо робота кадастру призупинена; можливість передавати право оренди або суборенди іншій особі без згоди власника; відсутність відповідальності за невикористання ділянки за цільовим призначенням; передачу державних і комунальних земель для товарного сільськогосподарського виробництва без зміни цільового призначення; а також створення реєстру територій, забруднених або ймовірно

забруднених вибухонебезпечними предметами, і механізм обстеження земель, які визнані непридатними через мінну загрозу [1].

Втім, даний кодифікований акт не враховує в повній мірі особливості провадження сільськогосподарської діяльності, що зумовлені умовами воєнного стану. Так, по-перше, є розрив між воєнними земельними механізмами та загальним режимом державної реєстрації речових прав. За загальним правилом Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» передбачено, що речові права, які підлягають державній реєстрації, виникають, змінюються і припиняються з моменту такої реєстрації [2]. Натомість Земельний кодекс України дозволив автоматичне поновлення окремих аграрних договорів без внесення відомостей до реєстру (п.27 Земельного кодексу України), а Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» від 19 жовтня 2022 року № 2698-ІХ уже постфактум був змушений спеціально врегулювати реєстрацію таких позареєстрових поновлень. Це не стільки класична правова колізія, скільки тимчасова дерогація, яка породила правову невизначеність щодо публічності прав, їх пріоритету для третіх осіб і подальшого обігу таких земельних ділянок.

З огляду на це доцільно запропонувати внести зміни до Земельного кодексу України та Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»: доповнити п. 27 розділу X нормою про обов'язкове внесення до Державного реєстру прав усіх речових прав, які були автоматично поновлені за пп. 1 п. 27, у визначений строк після припинення чи скасування воєнного стану протягом шести місяців».

Одночасно варто передбачити спрощену адміністративну процедуру такої реєстрації без повторного подання всього масиву документів, якщо відомості можуть бути підтвержені на підставі раніше укладеного договору та даних земельного кадастру. На нашу думку, це усуне «позареєстрові» права як тривале явище та відновить принцип публічності речових прав.

По-друге, Закон України «Про Державний земельний кадастр» встановлює, що державна реєстрація земельної ділянки здійснюється при її формуванні, а при реєстрації їй присвоюється кадастровий номер; крім того, земельна ділянка може бути об'єктом цивільних прав лише з моменту її формування та державної реєстрації права власності на неї [3]. Водночас пп. 2 п. 27 розділу X Земельного кодексу України допустив формування ділянок для однорічної аграрної оренди без внесення відомостей до кадастру і без присвоєння кадастрового номера. Хоча для надзвичайної ситуації це було функціонально виправдано, такий режим

ускладнив ідентифікацію меж, облік обмежень, перевірку накладення ділянок, подальшу державну реєстрацію прав та інтеграцію даних між кадастром і реєстром речових прав.

По-третє, за загальним правилом згідно положень Закону України «Про оренду землі» визначено, що орендована ділянка може передаватися в суборенду, якщо це передбачено договором оренди або за письмовою згодою орендодавця; право суборенди підлягає державній реєстрації [4]. Натомість пп. 9 п. 27 розділу X Земельного кодексу України дозволив орендарям і суборендарям сільськогосподарських земель усіх форм власності передавати своє право іншій особі на строк до одного року без згоди власника, із лише подальшим письмовим повідомленням, а за умови зупинення кадастру - із реєстрацією в реєстраційній книзі районної військової адміністрації. Така модель прискорила обіг землекористування, але з погляду системності законодавства створила напруження між загальним орендним режимом і спеціальним воєнним винятком, тобто виникла неузгодженість воєнної передачі права землекористування з загальним режимом суборенди за Законом України «Про оренду землі».

Закон України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» має рамковий характер і визначає відносини, пов'язані з формуванням і реалізацією державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку, а також основи державної політики у бюджетній, кредитній, цінovій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції, розвитку аграрного ринку та забезпечення продовольчої безпеки населення. Норми даного Закону містять окремі інструменти підтримки, зокрема: норми про додаткову фінансову підтримку сімейних фермерських господарств. Для особливого періоду це означає, що саме цей закон задає матеріальну мету державного впливу на аграрну сферу - збереження виробництва, ринку і продовольчої безпеки, але не створює самостійного спеціального режиму дії аграрної політики під час війни. Умовно кажучи, в особливий період цей закон не напряму, а опосередковано регулює сільськогосподарську діяльність: через визначення цілей аграрної політики, видів державного впливу та пріоритету продовольчої безпеки.

Основна правова прогалина полягає в тому, що Закон України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» не містить спеціального розділу про державну аграрну політику в умовах особливого періоду. У ньому немає ані визначення поняття «сільськогосподарська діяльність в особливий період», ані принципів її правового забезпечення, ані норм про пріоритетність

продовольчої безпеки, безперервність аграрного виробництва, аграрну логістику, гуманітарне розмінування сільськогосподарських земель, збереження іригаційної інфраструктури, релокацію агровиробництва, резервування потужностей зі зберігання чи спеціальні правила доступу агровиробників до кредитів і страхування воєнних ризиків. Через це між Спеціальним Законом України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» і законами України, які встановлюють режим воєнного стану виникає не стільки пряма текстуальна колізія, скільки функціональна неузгодженість: цілі аграрної політики визначені, а спеціальний механізм їх досягнення в умовах війни розпорочений між багатьма окремими актами.

Друга проблема - компетенційна фрагментація. Закон України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» визначає напрями аграрної політики, але не встановлює окремого режиму взаємодії між Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади у сфері аграрної політики, військовими адміністраціями, обласними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування саме для особливого періоду. Водночас Закон України «Про правовий режим воєнного стану» виходить із особливої ролі військового командування та військових адміністрацій, а Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» - із переведення економіки та її галузей на функціонування в умовах особливого періоду. У результаті на рівні практичного застосування виникає колізіяна напруга: хто саме має ухвалювати пріоритетні рішення щодо аграрної логістики, забезпечення посівної, зрошення, матеріальних резервів, бронювання працівників або першочергового відновлення аграрної інфраструктури Закон України «Про засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» не конкретизує.

Література:

1. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. Відомості Верховної Ради України, 2002. № 3-4. Ст.27.

2. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: 1 липня 2004 року № 1952-IV. Відомості Верховної Ради України, 2004. № 51. Ст.553. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text>

3. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 7 липня 2011 року № 3613-VI. Відомості Верховної Ради України, 2012. № 8. Ст.61.

4. Про оренду землі: Закон України від 6 жовтня 1998 року № 161-XIV. Відомості Верховної Ради України, 1998. № 46-47. Ст.280.