

Інформаційна довідка **щодо законодавчого забезпечення державного контролю у сфері купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення***

***Анотація.** В інформаційній довідці окреслено проблеми державного контролю у сфері купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення, зокрема купівлі таких земель іноземцями, та запропоновано деякі шляхи посилення контролю на підставі закордонного досвіду.*

***Ключові слова:** державний контроль, ринок землі, нерезиденти, іноземці, землі сільськогосподарського призначення, договір купівлі-продажу.*

Вступ

Відповідно до статті 130 Земельного кодексу України¹ набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть: громадяни України; юридичні особи України, створені і зареєстровані за законодавством України, учасниками (акціонерами, членами) яких є лише громадяни України та/або держава, та/або територіальні громади; територіальні громади; держава. Іноземцям, особам без громадянства та іноземним юридичним особам заборонено набувати частки у статутному (складеному) капіталі, акції, паї, членство у юридичних особах (крім як у статутному (складеному) капіталі банків), які є власниками земель сільськогосподарського призначення. Набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення юридичними особами, створеними і зареєстрованими відповідно до законодавства України, учасниками (засновниками) або кінцевими бенефіціарними власниками яких є особи, які не є громадянами України, може здійснюватися з дня та за умови схвалення такого рішення на референдумі.

Водночас непоодинокими є випадки, коли нерезиденти купують землю сільськогосподарського призначення через «підставні» українські компанії, зміну цільового призначення сільськогосподарських земель або через купівлю нерухомості². Додаткові підстави для набуття права власності на землі сільськогосподарського призначення іноземцями створив Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України», що викликає дискусії серед українських аграріїв³.

Загальна площа земельних ділянок сільськогосподарського призначення у власності громадянина України не може перевищувати десяти тисяч гектарів. Загальна площа земельних ділянок сільськогосподарського призначення у

¹ Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

² Чи можуть іноземці купувати землю в Україні: правила, обмеження та можливості. Вебсайт Vertex. URL: <https://vertexua.com/ua/can-foreigners-buy-land-in-ukraine/>

³ Іноземцям спростили доступ до придбання української землі. Вебсайт AgroPolit.com. URL: <https://agropolit.com/news/30952-inozemtsyam-sprostili-dostup-do-pridbannya-ukrayinskoyi-zemli>

власності юридичної особи (крім банків) не може перевищувати загальної площі земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які можуть перебувати у власності всіх її учасників (членів, акціонерів), але не більше десяти тисяч гектарів.

У період воєнного стану дозволено здійснювати тільки позапланові заходи державного контролю за використанням та охороною земель за зверненням фізичної особи (фізичних осіб) про порушення, що спричинило шкоду її (їхнім) правам, законним інтересам, життю чи здоров'ю, навколишньому природному середовищу чи безпеці держави⁴. Тому заходи державного контролю за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель, включно із заходами контролю за дотриманням заборони нерезидентам придбавати землю та кількісними обмеженнями концентрації земель сільськогосподарського призначення у власності однієї особи, у 2025 році не здійснювалися⁵.

Ситуація, що склалася, може призвести до таких значних негативних наслідків для України: зменшення площ земель сільськогосподарського призначення через зміну їх цільового призначення; втрати права власності українцями щодо значних земельних ресурсів; необхідності після закінчення дії правового режиму воєнного стану вилучення із власності іноземців та осіб, що сконцентрували у своїх руках «понаднормові гектари», земель у судовому порядку, що збільшить навантаження на Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру і суди. Усвідомлюючи тимчасовість володіння землею, іноземці також можуть нераціонально використовувати ділянки сільськогосподарського призначення, виснажуючи ґрунти та ігноруючи заходи щодо охорони земель.

Метою цієї інформаційної довідки є пошук шляхів удосконалення законодавчого забезпечення державного контролю у сфері купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення.

Основна частина

Першим заходом для запобігання порушенням у сфері купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення безумовно має стати відновлення державного контролю за використанням та охороною земель, адже і зараз ринок таких земель активно працює. Однак, існуюча система державного контролю наразі не забезпечує вирішення питань, пов'язаних з обходом заборони на придбання сільськогосподарських земель іноземцями або придбанням «понаднормових» гектарів.

Слід зазначити, що у Європейському Союзі (далі – ЄС) не існує обмежень на придбання земель сільськогосподарського призначення, принаймні для громадян ЄС. У зв'язку із цим, деякі експерти наголошують, що Україна в межах

⁴ Про припинення заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text>

⁵ Звіт про виконання Плану роботи Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру за 2025 рік. Вебсайт Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. URL: <https://land.gov.ua/wp-content/uploads/2026/02/zvit-na-sajt-za-2025-rik.pdf>

європейської інтеграції також повинна буде надати дозвіл на купівлю-продаж земель громадянами ЄС⁶.

Водночас слід звернути увагу, що в деяких (перш за все, аграрних) державах-членах ЄС встановлено низку обмежень для купівлі земель сільськогосподарського призначення з метою забезпечення аграрної політики та продовольчої безпеки цих держав.

Так, у *Польщі* Законом щодо формування сільськогосподарської системи⁷ визначено, що покупцем об'єктів нерухомого майна сільськогосподарського призначення може бути лише індивідуальний фермер, якщо інше не передбачено законом. Площа придбаних об'єктів нерухомого майна сільськогосподарського призначення разом із площею сільськогосподарських угідь, що є частиною сімейного фермерського господарства покупця, не може перевищувати 300 га сільськогосподарських угідь.

Придбання об'єктів нерухомого майна сільськогосподарського призначення іншими суб'єктами може відбуватися за згодою Генерального директора Національного центру підтримки сільського господарства (далі – Національний центр) і тільки за певних умов:

<p>На запит продавця об'єктів нерухомого майна сільськогосподарського призначення, якщо:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ він доведе, що не було можливості продати об'єкти нерухомого майна сільськогосподарського призначення індивідуальному фермеру, окрім випадків, коли придбання цієї нерухомості відбувається на підставі юридичної дії, відмінної від продажу; ➤ покупець зобов'язується вести сільськогосподарську діяльність на придбаних об'єктах нерухомого майна сільськогосподарського призначення; ➤ придбання об'єктів нерухомого майна сільськогосподарського призначення не призведе до надмірної концентрації сільськогосподарських угідь у власності однієї особи; ➤ ціна продажу об'єктів нерухомого майна сільськогосподарського призначення не нижча за 95 % від ціни, включеної до оголошення про намір їх продажу. 	<p>На запит фізичної особи, яка має намір розширити своє фермерське господарство, якщо:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ їй було надано фінансову допомогу Європейським сільськогосподарським фондом розвитку сільських районів або Європейським фондом сільськогосподарських гарантій; ➤ придбання сільськогосподарської нерухомості здійснюється відповідно до умов наданої фінансової допомоги; ➤ вона зобов'язується вести сільськогосподарську діяльність на придбаних об'єктах нерухомого майна та проживати протягом 5 років із дати їх придбання в комуні, де розташована одна із сільськогосподарських ділянок, що входять до складу ферми; ➤ придбання об'єктів нерухомого майна сільськогосподарського призначення не призведе до надмірної концентрації сільськогосподарських угідь у власності однієї особи.
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁶ ТОП-10 змін, які необхідні для гармонізації земельного законодавства. Вебсайт «Реанімаційний Пакет Реформ». URL: <https://tpr.org.ua/news/top-10-zmin-iaki-neobkhidni-dlia-harmonizatsii-zemelnoho-zakonodavstva/>

⁷ USTAWA z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/ksztaltowanie-ustroju-rolnego-17023270#content>

<p>На запит університету, якщо об'єкти нерухомого майна сільськогосподарського призначення:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ є необхідними для досягнення навчальних цілей або для проведення наукових досліджень чи дослідно-конструкторських робіт; ➤ будуть використовуватися для сільськогосподарських потреб. 	<p>На запит фізичної особи, яка має намір створити фермерське господарство та:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ має відповідну кваліфікацію в аграрній сфері; ➤ зобов'язується вести сільськогосподарську діяльність на придбаних об'єктах нерухомості; ➤ зобов'язується проживати протягом 5 років із дати придбання об'єктів нерухомого майна сільськогосподарського призначення в комуні, де розташована одна із сільськогосподарських ділянок, що будуть частиною сімейної ферми, що створюється.
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

У такому ж порядку виділяються землі для інвестування в об'єкти громадського використання.

Законом чітко передбачено, що Національний центр контролює дотримання встановлених ним умов, для чого цьому органу надано широкі повноваження, зокрема: викуп землі сільськогосподарського призначення за ринковими цінами, здійснення планових перевірок та звільнення від сплати судових зборів.

В *Угорщині*⁸ фізична особа, що є громадянином цієї держави або держави-члена ЄС, яка не є фермером, може набути право власності на землю (маються на увазі сільськогосподарські та лісові угіддя), якщо площа землі, що перебуває в її володінні, разом із площею, яку вона бажає придбати, не перевищує 1 га. Фермер може набути право власності на землю площею до 300 га, враховуючи площу землі, що вже йому належить. У виключних випадках фермери та сільськогосподарські виробничі організації можуть набувати землі площею до 1200 га, а оператори тваринницьких ферм, виробники насіння орних та садових рослин, рисових ферм – до 1800 га.

Договір про передачу права власності на землю затверджується органом сільськогосподарської адміністрації. Умовою набуття права власності є зобов'язання покупця, передбачене в такому договорі, протягом 5 років із дати набуття права власності не передавати земельну ділянку в користування іншим особам, використовувати її самостійно та належним чином виконувати обов'язки щодо її використання. А також договором може бути передбачено обов'язок не змінювати цільове призначення земельної ділянки й не використовувати її для інших цілей, за винятком випадків, установлених законом.

Перед остаточним затвердженням договору органом сільськогосподарської адміністрації територіальний орган Угорської палати сільського господарства, продовольства та розвитку сільських районів (далі – земельний комітет) обов'язково надає висновок щодо кожного договору купівлі-продажу землі про:

⁸ 2013. évi CXXII. Törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról. URL: <https://njt.hu/jogszabaly/2013-122-00-00>

○ прозорість відносин власності;	○ запобігання спекулятивним придбанням землі;
○ розвиток та збереження життєздатних і конкурентоспроможних сільських господарств;	○ допомогу фермерам, які живуть та займаються сільським господарством на місцевому рівні, та сприяння зміні поколінь у сільському господарстві;
○ сприяння інтересам місцевої фермерської громади;	○ відповідність загальним інтересам сільськогосподарської та земельної політики.

Земельний комітет є представницьким органом сільськогосподарських виробників, який наділений правом порушувати судові справи, що стосуються рішення органу сільськогосподарської адміністрації про затвердження або про відмову в затвердженні договору купівлі-продажу чи обміну землі. Прокурор також може порушити справу про встановлення недійсності договору або договірної умови, спрямованої на набуття права власності на землю або права користування землею. Крім того, дотримання умов придбання, обмежень, зобов'язань та заборон, зазначених у законі, контролюється також органом сільськогосподарської адміністрації. У разі порушення закону спочатку виноситься припис про усунення порушень, а згодом накладається штраф. У разі невиконання припису земля або передається у користування іншому суб'єкту, або викупається державою.

Франція у 2025 році оприлюднила нову фермерську політику, відповідно до якої «держава прагне контролювати розширення фермерських господарств шляхом регулювання всіх земельних ринків, щоб забезпечити оновлення поколінь у сільському господарстві. Досягнення цієї мети вимагає збереження сільськогосподарських угідь та забезпечення доступу до землі потенційних фермерів»⁹.

Кодексом сільського господарства та морського рибальства¹⁰ (далі – Кодекс) передбачено застосування «порогу значного розширення», тобто обмеження концентрації земель сільськогосподарського призначення у власності однієї особи. Такий поріг встановлюється у гектарах представником держави в регіоні у порядку, визначеному декретом Державної ради, після консультацій. Такий поріг може бути встановлено на рівні від півтора до трьох розмірів середньої «регіональної придатної для використання сільськогосподарської площі», визначеної у регіональному генеральному плані для сільських господарств. Також встановлено вимоги до кваліфікації осіб, які купують землю.

⁹ LOI n° 2025-268 du 24 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000051368091/>

¹⁰ Code rural et de la pêche maritime. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071367/LEGISCTA000044564490/#LEGISCTA000044564548

У низці випадків операції із землею підлягають попередньому отриманню дозволу регіонального префекта за онлайн-заявкою у системі LOGICS¹¹. Зокрема, у таких випадках:

<ul style="list-style-type: none"> ➤ загальна площа, що підлягає освоєнню, перевищує поріг, установлений регіональним генеральним планом для сільськогосподарських угідь; 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ліквідується фермерське господарство, площа якого перевищує такий поріг, або зменшується площа фермерського господарства нижче цього порогу;
<ul style="list-style-type: none"> ➤ фермерське господарство позбавляється будівлі, необхідної для його функціонування, якщо вона не буде перебудована або замінена; 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ один із членів фермерського господарства зі статусом оператора не відповідає вимогам щодо професійного досвіду, встановленим нормативними актами;
<ul style="list-style-type: none"> ➤ оператор є оператором й іншої діяльності, що відповідає вимогам щодо професійного досвіду, чий несільськогосподарський дохід перевищує 3120-кратний розмір погодинної мінімальної заробітної плати; 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ в інших випадках.

Значну роль у регулюванні відносин в аграрній сфері Франції відіграють компанії з розвитку земель та сільських територій, які, зокрема, надають свої висновки щодо отримання дозволів та щодо контролю дотримання вимог Кодексу. Так, регіональні префекти та компанії з розвитку земель та сільських територій мають широкі повноваження щодо контролю. Зокрема, перші мають право подавати позови про вилучення земель у разі порушення вимог Кодексу, проводити перевірки та накладати штрафи. Компанії з розвитку земель та сільських територій мають право переважного викупу земельних ділянок, а також звертаються до префектів щодо порушень вимог Кодексу.

Слід також окремо звернути увагу на порядок зміни цільового призначення земель сільськогосподарського призначення. Наприклад, у Польщі¹² для цього необхідна згода міністра, відповідального за розвиток сільських районів, і така зміна може відбутися тільки за умови внесення змін до місцевого плану просторового розвитку. За зміну цільового призначення стягується суттєва плата у вигляді одноразового збору та щорічних платежів. Також особа, яка виключає сільськогосподарську землю з виробництва, може бути зобов'язана видалити гумусовий шар ґрунту (верхній, найбільш родючий шар ґрунту). У разі невиконання такого зобов'язання із винної особи стягується збір за кожен 1 м² неналежним чином використаного гумусового шару ґрунту, розмір якого залежить від класу ґрунтів.

¹¹ Obtenir une autorisation d'exploiter - Contrôle des structures. *Website of the Ministère de l'agriculture, de la souveraineté alimentaire et de la forêt*. URL: <https://mesdemarches.agriculture.gouv.fr/demarches/exploitation-agricole/obtenir-un-droit-une-autorisation/article/obtenir-une-autorisation-d-346>

¹² USTAWA z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/ochrona-gruntow-rolnych-i-lesnych-16796586>

Висновки

На основі аналізу досвіду держав-членів ЄС можуть бути розглянуті такі можливі запобіжні механізми для мінімізації ризиків порушень у сфері купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення в Україні:

- встановлення суворіших обмежень у сфері купівлі-продажу таких земель із метою збереження аграрного потенціалу України та запобігання спекуляціям землею сільськогосподарського призначення (наприклад, встановлення максимального показника володіння землею однією особою у гектарах);

- чітке визначення у Земельному кодексі України повноважень органу державного контролю за використанням та охороною земель, а також надання йому права першочергового викупу земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Крім того, на законодавчому рівні може бути прописаний алгоритм дій органу в разі виявлення порушень, як, наприклад, це передбачає законодавство Угорщини. Відповідальність за відповідні порушення також могла би бути посилена;

- забезпечення участі широкого кола заінтересованих осіб у контролі за купівлею-продажем земель сільськогосподарського призначення – це може бути реалізовано через створення консультативних / дорадчих органів при органі державного контролю за використанням та охороною земель за участю представників органів місцевого самоврядування та агровиробників. За зверненням відповідного консультативного / дорадчого органу орган державного контролю міг би здійснювати позапланові перевірки, а їх рішення були б обов'язковими для врахування органом державного контролю;

- ускладнення процедури зміни цільового призначення земель сільськогосподарського призначення. Наприклад, запроваджений у Польщі порядок зміни цільового призначення таких земель дозволяє враховувати як загальнодержавну аграрну політику (через надання дозволу відповідним міністром), так і інтереси територіальних громад (через затвердження змін до місцевого плану просторового розвитку). Отже, доцільність зміни цільового призначення земель контролюється на двох рівнях – і державному, і місцевому;

- поряд із ускладненням процедури зміни цільового призначення земель сільськогосподарського призначення, у низці держав застосовуються також економічні запобіжники, спрямовані на недопущення необґрунтованого виведення родючих земель із сільськогосподарського обігу. Зокрема, у разі зміни цільового призначення може передбачатися обов'язок щодо зняття та переміщення гумусового шару ґрунту, що суттєво підвищує вартість такої процедури та робить економічно недоцільним використання зміни цільового призначення для спекулятивного придбання земель. Крім того, запровадження значної плати за зміну цільового призначення створює додаткові стимули здійснювати таку зміну лише у випадках реальної потреби використання земельної ділянки для інших цілей, наприклад, для будівництва або розміщення промислових об'єктів. Водночас

стягнення як разової, так і періодичної плати за зміну цільового призначення земель сільськогосподарського призначення може виступати додатковим джерелом надходжень до місцевих бюджетів.

Звертаємо увагу, що деякі держави використовують для уникнення концентрації земель сільськогосподарського призначення та лісового фонду у власності іноземців механізм скринінгу іноземних інвестицій¹³. Досвід таких держав міг би бути використаний під час опрацювання законопроектів у цій сфері, що знаходяться на розгляді у Верховній Раді України¹⁴.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

¹³ Інформаційна довідка щодо здійснення скринінгу іноземних інвестицій. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/econ_fin_policy/inform_references-fpol/77124.html

¹⁴ Про скринінг прямих іноземних інвестицій : Проект Закону України (реєстр. № 14062 від 22.09.2025). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/57344>; Про скринінг прямих іноземних інвестицій : Проект Закону України (реєстр. № 14062-1 від 07.10.2025). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/57597>