

**Сучасний стан існуючого мораторію на відчуження земель
сільськогосподарського призначення та перспективи його пролонгації**

**The current state of the existing moratorium on the alienation of agricultural
land and the prospects for its extension**

Нежевело В.В.,
асистент кафедри приватного та соціального права
Сумського національного аграрного університету

Стаття присвячена дослідженню існуючого на території держави мораторію щодо відчуження регламентованих земельним законодавством земель сільськогосподарського призначення. Охарактеризовано загальну необхідність та нинішню доцільність впровадження ринку земель в Україні, зважаючи на фактичні обставини в державі. Досліджено необхідні до застосування аспекти відкритого ринку земель за аналогією міжнародного досвіду. Опрацьовано законопроект «Про внесення змін до розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель», яким сформовано пролонгацію мораторію.

Ключові слова: землі сільськогосподарського призначення, мораторій, ринок земель сільськогосподарського призначення, відчуження земель, доцільність, проект Закону України.

Статья посвящена исследованию существующего на территории государства моратория на отчуждение регламентированных земельным законодательством земель сельскохозяйственного назначения. Охарактеризовано общую необходимость и нынешнюю целесообразность внедрения рынка земель в Украине, учитывая фактические обстоятельства в государстве. Исследованы необходимые для применения аспекты открытого

ринка земель по аналогії міжнародного опыта. Обработано законопроект «О внесении изменений в раздел X «Переходные положения» Земельного кодекса Украины относительно продления запрета отчуждения сельскохозяйственных земель», которым сформировано пролонгацию моратория.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, мораторий, рынок земель сельскохозяйственного назначения, отчуждения земель, целесообразность, проект Закона Украины.

The article investigates existing in the territory of the moratorium on alienation of land legislation regulated agricultural land. Characterized overall necessity and expediency of the current land market in Ukraine, given the factual circumstances in the country. Studied aspects necessary to use an open land market similar international experience. Processed bill "On amendments to Section X "Transitional Provisions" of the Land Code of Ukraine on the extension of the prohibition of alienation of agricultural land", which formed the extension of the moratorium.

Key words: agricultural land, moratorium, agricultural land market, land alienation, feasibility, draft Law of Ukraine.

Постановка завдання. Ціллю дослідження було надання характеристики існуючого мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення, його аналіз та перспективи пролонгації на шляху до поступового впровадження ефективного ринку землі в Україні, та визначення пріоритетної долі земель для українського народу.

Стан опрацювання проблеми. Питанням доцільності та своєчасності зняття мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення та залучення земельних ділянок зазначеної категорії до ринкового обігу присвячено праці таких вітчизняних вчених, як В. Борщевський, А. Гальчинський, О. Зінковська, В.М. Єрмоленко, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, О. Погрібний, В. Семчик, Н. Титова, Г. Черевко та інші.

Мета статті полягає в дослідженні історичних та практичних аспектів існування мораторію щодо відчуження земель сільськогосподарського

призначення, як одного із головних етапів проведення земельної реформи, а також в дослідженні доцільності відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення в умовах сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Землі сільськогосподарського призначення з-поміж наявних в Україні 9 категорій земель займають перше місце, і це пов'язано не лише з фактичним зазначенням даної категорії першою в статті 19 Земельного кодексу України, адже неймовірне значення та цінність даних земель для нашої країни - є їх виокремленою обставиною. Значення земель сільськогосподарського призначення є вагомим фактором як для соціальної, економічної та навіть політичної сфер життя. Саме тому уже більше 15 років в Україні щодо даної категорії земель встановлено та діє мораторій (заборона на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення шляхом їх продажу).

З початком проведення земельної реформи (1991 року), яка почалася з подолання монополії державної власності і встановлення багато суб'єктності права власності на землю, Україна подолала багато поетапних змін у порядку регулювання земельних відносин, проте такий етап земельної реформи, як «відкриття ринку земель» має найзатяжний характер.

Питання існування та продовження дії мораторію щодо відчуження земель сільськогосподарського призначення на території України є досить актуальним питанням, яке станом на сьогоднішній день набуло особливої уваги. Популяризація довготривалого питання впровадження ринку земель сільськогосподарського призначення, або подальша пролонгація мораторію, сьогодні набули своєї актуальності за збігом декількох обставин, а саме: активізації позицій жителів сільських місцевостей, які прямо пов'язані з долею сільськогосподарських земель; завершення 2016 року не просто як календарного року, а як завершення року дії мораторію на продаж сільськогосподарських земель; саме зараз підлягає вирішенню доля ринку земель сільськогосподарського призначення на наступний календарний рік, адже

Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» до цього часу ще не розроблено.

Трішки історії... Вперше заборона на продаж земель товарного сільськогосподарського виробництва була запроваджена ще у 2001 році з прийняттям 18 січня Закону «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)». Закон забороняв відчужувати земельні частки (паї), «крім передачі їх у спадщину та при викупі земельних ділянок для державних і громадських потреб». Оскільки на той час активно розроблялася нова редакція Земельного кодексу України, таке обмеження прав власників земельних часток (паїв) мало діяти «до врегулювання порядку реалізації прав громадян і юридичних осіб на земельну частку (пай) Земельним кодексом України» [4, с. 12].

25 жовтня 2001 року Верховною Радою був прийнятий новий Земельний кодекс України, який тоді помпезно назвали «новітньою земельною конституцією». Однак мораторій не було знято, а, навпаки, його дія була розширена, зокрема, під нього вже підпадали не тільки земельні частки (паї), а й земельні ділянки товарного сільськогосподарського виробництва. Так, пунктом 15 Перехідних положень цього Кодексу було встановлено, що забороняється також відчуження земельних ділянок «для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва». Разом з тим, цією нормою знову встановлюється термін дії мораторію — до 1 січня 2005 року. Однак цей термін весь час продовжувався Верховною Радою. Як тільки підходив термін для припинення дії мораторію — Верховна Рада приймала новий закон та продовжувала його. З прийняттям законів від 3 червня та 28 грудня 2008 року мораторій фактично було зроблено безстроковим, оскільки термін його дії не визначався конкретним числом, а прив'язувався до конкретної події — «до набрання чинності законами України про державний земельний кадастр та про ринок земель» [4, с. 12].

Із 2007 року до переліку земельних ділянок, на які розповсюджується дія мораторію, були включені також земельні ділянки, виділені власникам земельних часток (паїв) за їх заявою для ведення особистого селянського

господарства. Так, 19 грудня 2006 року Верховною Радою України приймається, а 13 січня набирає чинності Закон № 490V «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо заборони продажу земель сільськогосподарського призначення до прийняття відповідних законодавчих актів», яким пункт 15 Перехідних положень Земельного кодексу України викладається в новій редакції, за якою, крім земельних ділянок товарного сільськогосподарського виробництва, під мораторієм опиняються також земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства, а також забороняється вже не тільки будь яке відчуження таких земельних ділянок, а й зміна їх цільового призначення (використання) [4, с. 13].

Нині, нормою, що регулює питання існування мораторію, встановлено, що [3] до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2017 року, не допускається: а) купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, крім вилучення (викупу) їх для суспільних потреб; б) купівля-продаж 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 угодами. Купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок та земельних часток (паїв), визначених підпунктами "а" та "б" цього пункту, запроваджується за умови набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2017 року, в порядку, визначеному цим Законом. Угоди (у тому числі довіреності), укладені

під час дії заборони на купівлю-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок та земельних часток (паїв), визначених підпунктами "а" та "б" цього пункту, в частині їх купівлі-продажу та іншим способом відчуження, а так само в частині передачі прав на відчуження цих земельних ділянок та земельних часток (паїв) на майбутнє є недійсними з моменту їх укладення (посвідчення) (п.15 Перехідних положень кодексу).

Одразу слід наголосити, що наразі заборонено купівля-продаж або іншим способом відчуження 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). Тобто, не на всі існуючі у складі земель України ділянки сільськогосподарського призначення накладено мораторій на їх відчуження, адже, відповідно до статті 22 Земельного кодексу України [3] 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 цілей. До земель сільськогосподарського призначення належать: а) сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги); б) несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісгосподарського призначення, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо).

Згідно з даними Державного земельного кадастру загальна площа земель України становить 60,35 млн. га, з яких 41,5 млн. га (68,8% території) – землі сільськогосподарського призначення (в тому числі орна земля – майже 33 млн. га). Тобто близько 70% земель в Україні залишаються поза ринком [6, с. 40].

Земля в Україні є єдиним ресурсом, який на сьогодні залишається поза ринковими відносинами, що не дає змоги вважати нашу країну вповні ринковою, і це є одним із гальмівних чинників на її шляху до євроінтеграції та підвищення рівня добробуту українського народу. Ринок землі – це можливість одержання кредиту для сільськогосподарської діяльності, можливість оновлення основних засобів і здійснення капіталовкладень, це – інвестиції, це й ефективність використання цієї землі і на цій основі забезпечення продовольчої безпеки та економічної незалежності країни. Однак ефективність функціонування ринку залежить від того, в чиїх інтересах цей ринок функціонуватиме, тому вирішувати проблему в умовах високого рівня корупції на всіх рівнях господарювання та соціального несприйняття ринку землі населенням країни як об'єктивного наслідку значної втрати владою його довіри є настільки небезпечно, наскільки безперспективно, якщо мовити про якусь ефективність цього процесу. Тим більше, що в країні відсутні необхідні для впровадження ринку землі умови – економіко-правові та фінансові інститути, ринкова інфраструктура зі земельними біржами та аукціонами, система підготовки кадрів і забезпечення надання консалтингових послуг [7, с. 18].

Ринок землі сільськогосподарського призначення звичайно має бути відкрито, але це має відбуватися в найпідходящий для держави момент та в найсприятливіших умовах. Адже, слід розуміти, що відкриття ринку землі сільськогосподарського призначення слугуватиме настанню як позитивних, так і негативні наслідків для громадян та держави в цілому.

Деякі позиціонери ліквідації мораторію самі побоюються, щоб з впровадження ринку земель не почалася розвиватися нова форма монополії на землі, але тепер уже зі сторони великих агрофірм, банків (як отримувачів земельних ділянок у заставу), тощо.

Саме тому в одному із своїх інтерв'ю в червні 2016 року на той час діючий Голова Держгеокадастру М. Мартинюк зазначав, що умовою відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення має бути дотримання таких аспектів, як наприклад: продаж земель має відбуватися тільки представникам

України; має бути обмеження площі відчуження земельних ділянок «в одні руки», тощо. І такі умови дійсно мають бути встановлені, адже не хотілося б втратити найбільше надбання нашої держави після довгих років його оберігання.

Якщо ж і відкривати ринок земель, то варто виділити кілька важливих моментів, спираючись на міжнародний досвід та думки вчених НААН України:

1) право на придбання земельної ділянки для ведення сільського господарства як правило надається фізичним особам, які проживають на території придбаних земель або неподалік (у Данії ця територія – 10–25 км);

2) покупці, як окрема фізична особа, так і, можливо, кожен член різних сільськогосподарських об'єднань, зобов'язані працювати безпосередньо на цій землі, на своїх сімейних фермах чи господарствах;

3) важлива вимога до покупців – наявність диплому про сільськогосподарську освіту чи інший професійний документ, встановлюється термін професійного стажу (у Франції це 5 років), наявність засобів виробництва чи худоби, птиці, свиней;

4) заборона або обмеження на придбання землі іноземцями. В одних країнах вона визначена законодавством національного рівня (ЄС, Японія, Австралія), в інших – регіонального (США, Канада);

5) унормування мінімальних і максимальних розмірів господарств на законодавчому рівні: у Німеччині максимальна ділянка (власна чи орендована) становить 400–500 га (залежно від федеральних земель), у Польщі - до 300 га, в Іспанії - до 100 га, у Данії - верхня межа 150 га;

6) у багатьох країнах розмір землекористування пов'язується з ефективною зайнятістю працівників, членів фермерських чи сімейних господарств. Наприклад, у Швейцарії максимальною вважається ділянка, яка забезпечує рівень доходу трьох осіб, котрі зайняті її обробітком, у Франції – двох (середній розмір ділянки в країні - 25 га);

7) регуляторна державна політика спільно із державною фінансовою підтримкою. Держава стає партнером для фермерів, виступаючи гарантом кредитування довгострокового кредитування бажано держбанками із

компенсацією 50-70% банківської відсоткової ставки. Приблизно така модель діє у США, Канаді, Мексиці, Болівії, Венесуелі; тощо [1].

Країна має бути готова до впровадження ринку земель сільськогосподарського призначення, але такі фактори в державі, як соціальна сфера, політична, економічна сфери та проведення антитерористичних дій на сході країни, стверджують, що саме зараз наша держава не готова до впровадження такого важливого етапу земельної реформи.

За результатами аналітичного звіту міжнародної незалежної ініціативи по моніторингу земель Land Matrix Initiative, Україна і так входить в десятку країн за площею сільськогосподарських земель, що контролюються іноземними інвесторами [2].

Звісно, існує ряд факторів, які вказують на негативні сторони такої тривалої заборони на відчуження землі, для прикладу: - мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення порушує гарантоване державою право на вільне володіння, користування та розпорядження земельними ділянками, які перебувають у власності (закріплено ст.42 Конституції України та ст. 90 Земельного кодексу); - досі не надано відповідь на одвічне питання - нащо було віддавати землі 15 років тому у приватну власність, обмеживши при цьому право розпоряджатися ними?; - власник якісніше використовував би земельну ділянку, аніж тимчасовий землекористувач; - за поглядами деяких вчених простежується і негативний вплив на економіку держави, адже мораторій не дає можливість аграріям залучити землю в економічний обіг. Але ніхто не знає точно, як саме склалася б ситуація для держави та громадян, якщо б ми мали можливість розпродати надані членам колишніх КПС землі, та яке значення тоді у володінні землями мав би такий особливий суб'єкт земельних правовідносин, як український народ.

Тому, потрібне виважене, поступове та системне відкриття обігу усіх земель сільськогосподарського призначення.

До того ж часу, поки в Україні діє мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення - нам слід розраховувати лише на дієвий

контроль за використанням та охороною земель зі сторони держави (щодо сівозмін в тому числі), адже дивно було б тримаючи так довго в своїх руках землі сільськогосподарського призначення, - одночасно їх втрачати.

На даний час, коли 2016 рік поступово підходить до завершення, то законодавчому врегулюванню підлягає питання формування та розвитку обігу земель сільськогосподарського призначення. Тому, народними депутатами України прийнято проект Закону України «Про внесення змін до розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель» [5], який 12 жовтня було підписано Головою Верховної ради України та 28 жовтня 2016 року підписано Президентом України.

Метою прийняття зазначеного Закону України є продовження мораторію на продаж чи іншим способом відчуження земель сільськогосподарського призначення до врегулювання на законодавчому рівні процедури обігу земель сільськогосподарського призначення та розроблення необхідних нормативно-правових актів, але не раніше 1 січня 2018 року, шляхом внесення змін до пунктів 14 та 15 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України.

Комітет Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин вважає, що прийняття даного закону дозволить уникнути монополізації та надмірної концентрації земель сільськогосподарського призначення в одних руках та надасть певний час для розроблення чіткого правового механізму запровадження з часом прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення, а також організувати належну інформаційну кампанію, присвячену функціонуванню ринку земель.

Проте не слід існування та пролонгацію мораторію розглядати як тягар для розвитку нашої держави, слід просто розуміти, що встановлення прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення – це не тільки продаж земель, але це насамперед можливість ефективного управління нашим найціннішим об'єктом нерухомості, одним з варіантів якого все ж є передача земельних ділянок у довгострокову оренду.

Висновки. Підсумовуючи дослідження можна чітко зазначити, що земельна реформа триває досить довгий період часу, проте не можна стверджувати, що реалізація такої складової реформи, як відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення стане останньою фінальною точкою у проведенні земельної реформи. Адже земельна реформа існуватиме поки існують земельні правовідносини, які по своїй сутності є постійно вдосконалюючими та змінюючими. Слушною є думка науковців, що без існування земельного ринку не можливо буде вважати логічно завершеним перетворення земельних відносин на зразок європейських, проте впровадження обігу земель сільськогосподарського призначення, як однієї із основних складових земельної реформи держави, повинно бути якісним, виваженим та коректним.

Формування ринку земель є необхідною складовою для подальшого розвитку ринкової економіки в Україні, і тому державі доведеться пройти цей шлях. Проте, цей ринок земель має бути прозорим і справедливим, конкурентним і ефективним, він має унеможливлювати будь-які тіньові оборудки із землею.

Саме тому, на даному етапі функціонування держави є необхідність продовжити мораторій на продаж чи іншим способом відчуження земель сільськогосподарського призначення до належного законодавчого забезпечення запровадження і регулювання обігу земель, але не раніше 1 січня 2018 року, на підставі Закону України «Про внесення змін до розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Апостол. М. Ринок землі чи маніпуляція свідомістю суспільства? Agropolit.com [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://agropolit.com/blog/160-rinok-zemli-chi-manipulyatsiya-svidomistyu-suspilstva>

2. Дані інтернет-ресурсу Ліга.net - Інфографіка: Як агрохолдинги поділили Україну [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.liga.net/infografica/302143_kak-agrokholdingi-podelili-ukrainu.htm
3. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III-ВР. [Електронний ресурс]. — (Законодавство України). — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
4. Зінковська О. Мораторій на землі сільгосппризначення. Чи доцільно його відмінити? [Електронний ресурс] / О. Зінковська // Землевпорядний вісник. - 2014. - № 11. - С. 12-15. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zv_2014_11_5
5. Проект Закону України «Про внесення змін до розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60199
6. Ступень М. Ринок земель в Україні: основні проблеми та перспективи розвитку [Електронний ресурс] / М. Ступень, Ю. Дума // Економіст. - 2015. - № 4. - С. 40-41. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econ_2015_4_11
7. Черевко Г. Ринок землі і держава [Електронний ресурс] / Г. Черевко // Аграрна економіка. - 2015. - Т. 8, № 3-4. - С. 18-23. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ae_2015_8_3-4_5