

СУЧАСНИЙ СТАН ВПЛИВУ МОРАТОРІЮ НА ПРОДАЖ ТА ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЛІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Домброван Н. В., Ізбаш К. С.

Стаття присвячена дослідженню мораторію на продаж та відчуження землі сільськогосподарського призначення в Україні, розглянуто його сутність та зміст. Проаналізовано законопроект щодо врегулювання обігу земель сільськогосподарського призначення, який подано на розгляд Верховної Ради України. З'ясовано позитивні та негативні соціально-економічні наслідки прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення». Проаналізовано вплив мораторію на економіку країни, сформульовано висновки та пропозиції щодо доцільності його продовження.

Ключові слова: мораторій, земля сільськогосподарського призначення, законопроект, право власності, відчуження землі, земельні ресурси, охорона земель.

Статья посвящена исследованию моратория на продажу и отчуждение земли сельскохозяйственного назначения в Украине, рассмотрены его сущность и содержание. Проанализирован законопроект по урегулированию оборота земель сельскохозяйственного назначения, который представлен на рассмотрение Верховной Рады Украины. Выявлены положительные и отрицательные социально-экономические последствия принятия проекта Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно оборота земель сельскохозяйственного назначения». Проанализировано влияние моратория на экономику страны, сформулированы выводы и предложения по целесообразности его продолжения.

Ключевые слова: мораторий, земля сельскохозяйственного назначения, законопроект, право собственности, отчуждение земли, земельные ресурсы, охрана земель.

The article is devoted to the study of moratorium on the sale and alienation of agricultural land in Ukraine, its nature and content. Bill No. 2178-10 «On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on the Circulation of Agricultural Lands» has been analyzed and submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine by the Chairman of the Parliamentary Profile Committee Mykola Solskyi.

09/25/2019 The Verkhovna Rada of Ukraine promulgated the Draft Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Circulation of Agricultural Land» № 2178-10 and already on February 6, 2020, the Verkhovna Rada began its consideration in the second reading. In total, 4018 edits were made to the project.

Positive socio-economic consequences of the adoption of the project have been identified, namely: full realization of the right of private ownership of agricultural land by Ukrainian citizens; establishing the objective market value of agricultural land in the course of their economic circulation and increasing the capitalization of land; increase of investment opportunities of the agricultural sector; rational redistribution of agricultural lands and optimization of their use; increase of the level of moti-

vation of work through combination in the person of the citizen of Ukraine the landowner and the producer of agricultural products; ensuring transparency of land operations; raising the economic well-being of the population, creating a strong, economically active middle class in the countryside.

The existence of moratorium on the sale of agricultural land has not been supported by many jurists and has a number of negative consequences: 1) moratorium violates the constitutional rights of citizens of Ukraine to exercise ownership of land; 2) at present, agricultural land market in Ukraine remains restricted and blocked by extending moratorium on their sale until October 2020; 3) there is a low pricing policy for land, incl. and for the lease of land; 4) citizens who are in retirement age cannot exercise their land title; 5) the creditworthiness of agricultural producers is reduced due to the inability of mortgage lending, etc. The impact of moratorium on the country's economy is analyzed, conclusions and suggestions on the feasibility of its continuation are formulated.

Key words: moratorium, agricultural land, bill, property right, alienation of land, land resources, land protection.

Постановка проблеми та її актуальність. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Конституція України до об'єктів права власності Українського народу відносить землі та природні ресурси й надає право користування природними об'єктами кожному громадянину України [1]. Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 78 Земельного кодексу України - право власності на земельну ділянку включає право володіти, користуватися й розпоряджатися земельними ділянками, тобто можливість власника земельної ділянки вирішувати її юридичну долю [2]. Вказана норма є загальною й не містить варіацій для власників земельних ділянок тієї чи іншої категорії.

Тому одне з важливих місць у структурі земельного фонду України посідають землі сільськогосподарського призначення, які надані для виробництва сільськогосподарської продукції та розміщення відповідної виробничої інфраструктури. Однак в останні роки в Україні актуальним та найбільш дискусійним є питання впливу мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою дослідження щодо вивчення окремих аспектів введення заборони (мораторію) на продаж та відчуження сільськогосподарських земель в Україні стали роботи українських учених у галузі земельного, екологічного та аграрного права, а саме: Г.І. Балюк, О.В. Бурцева, О.А.Вівчаренка, П.О. Гвоздика, Н.І. Данилко, В.М. Єрмоленка, О.І. Заєць, І.В. Ігнатенко, Т.Г. Ковальчук, Т.О. Коваленко, І.В. Мироненка, В.Л. Мунтяна, О.І.Настіної, О.О. Погрібного, А.І. Ріпенка, В.І. Семчика, Н.І. Титової, Т.О. Третяка, В.Ю. Урке-

вича, В.І.Федоровича, Т.Є.Харитонової, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та інших учених.

Стратегія сталого розвитку «Україна - 2020» передбачає «вектор розвитку» нашої держави, у рамках якого має відбуватися забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та підвищення стандартів життя. Україна має стати державою з сильною економікою та з передовими інноваціями. Для досягнення такої цілі потрібно забезпечити стійке зростання економіки, створення сприятливих умов для ведення господарської діяльності, забезпечення раціонального, ефективного й безпечного використання земельних ресурсів та охорони земель [5]. Це, насамперед, потребує розроблення та реального впровадження правової моделі стосовно обігу земель сільськогосподарського призначення, яка б відповідала національним інтересам України та врахувала європейський вектор розвитку нашої держави взагалі, при цьому адаптуючи земельне законодавство України до норм законодавства країн Європейського Союзу.

Метою статті є визначити сучасний стан впливу мораторію на продаж та відчуження землі сільськогосподарського призначення в Україні.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні Україна володіє значним земельним потенціалом, який становить 5,7% території Європи. Із 60,3 млн гектарів майже 70% (30,7 млн га) становлять сільськогосподарські угіддя з високою родючістю, в тому числі 27,1 млн га ріллі (83,5% від площі ріллі по Україні) [13].

У жовтні 2001 року Верховна Рада України ухвалила Земельний кодекс України, положення якого закріпили систему гарантій набуття та реалізації права власності на землю. У ст. 15 розділу Х «Перехідні положення» Земельного Кодексу введено певні обмеження щодо ринку земельних відносин, а саме мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення [2].

Прийняття Земельного кодексу надало можливість підготувати відповідну законодавчу базу для формування повноцінного ринку земель. Однак Верховна Рада України десять разів продовжила термін дію заборони на відчуження земель сільськогосподарського призначення, чим обмежила права власників земельних ділянок, закріплені ч. 1 ст. 90 Земельного кодексу України та ст. 41 Конституції України.

Звернемося до визначення терміну «мораторій», який походить від лат. «moratorius», що означає той, який уповільнює, відстрочує, тобто відстрочення виконання зобов'язань, що встановлюються урядом на певний термін або до закінчення яких-небудь надзвичайних подій [11, с. 369]. У 2001 р. в Україні закінчилося розпаювання земель, яке тривало з 1992 р. до 2000 р. Сотні тисяч учорашніх працівників колгоспів отримали земельні паї - право на ділянку, розмір якої визначений у відповідних кадастрових гектарах та за відповідною методикою обчислення [4; 12; 14].

В Україні вже понад 19 років діє мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення, який обмежує конституційне право власності громадян і юридичних осіб на землю через обмеження правомочності розпоряджатися об'єктом такого права. Причиною такої заборони є відсутність в Україні ринку землі. Під дію мораторію підпадають 96% сільськогосподарських земель, причому 68% (27,7 млн га) належать селянам-власникам паїв. Загалом це 66% території України [13].

Заборона (мораторій) на продаж та відчуження сільськогосподарських земель передбачає, що власники земельних паїв не можуть вільно розпоряджатися ними, а тому використовують наступні способи передачі землі для користування іншим особам: укладання договору про оренду; отримання землі у спадщину; укладання договору емфітевзису (право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб). В Україні не є рідкістю емфітевзис, укладений на 100, 200 чи 500 років, з одноразовою виплатою власнику плати за користування землею [8]. У 2016 році найбільше транзакцій емфітевзису було в Полтавській (1664), Одеській (1438) та Сумській (1424) областях [13].

На сьогодні на розгляд Верховної Ради України подано досить багато законопроектних ініціатив щодо врегулювання обігу земель сільськогосподарського призначення. Один проєкт із них урядовий, два проєкти від аграрного комітету і три альтернативних до одного з них, решта - від окремих депутатів. У жовні 2019 року Комітет Верховної Ради України з питань аграрної та земельної політики розглянув два основні законопроекти, щодо відкриття ринку землі: № 2178 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення», запропонований міністром розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства поданий Т.С. Миловановим [6] та № 2178-10 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення», який запропонував голова профільного комітету парламенту Микола Сольський разом із групою інших депутатів [7].

Однак уже 25 вересня 2019 р. Верховна Рада України оприлюднила проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» № 2178-10.

Проєкт Закону визначив особливості правового регулювання обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення на основі ринкових механізмів переходу прав на земельні ділянки, а саме:

- з 1 жовтня 2020 р. скасовується заборона на відчуження земель сільськогосподарського призначення всіх форм власності;

- визначається суб'єктний склад осіб, які можуть набувати права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення: громадяни України, територіальні громади, держава, юридичні особи України та іноземні громадяни й особи без громадянства у разі набуття в порядку спадкування та обов'язком відчужити ділянку протягом року;

- встановлюється правило, за яким до 1 січня 2024 р. не допускається набуття юридичними особами, бенефіціарним власником (контролером) яких є іноземці, особи без громадянства, юридичні особи, створені за законодавством іншим, ніж законодавство України, іноземні держави, права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення. Указані вимоги не розповсюджуються на випадки набуття у власність земельних ділянок їх орендарями, які є сільськогосподарськими товаровиробниками, якщо з часу державної реєстрації юридичної особи - набувача права власності - пройшло не менше 3 років, а також на випадки набуття у власність зазначеними особами земельних ділянок;

– встановлюється мінімальна стартова ціна продажу земельних ділянок державної та комунальної власності на земельних торгах на рівні не нижче нормативної грошової оцінки;

– встановлюється обмеження на сукупну площу земельних ділянок сільськогосподарського призначення, яка може перебувати у власності громадянина та юридичної особи, та пов'язаних з нею осіб. Обмеження не допускають набуття у власність більше 35% сільськогосподарських земель об'єднаної громади, 15% сільськогосподарських земель області та 0,5% сільськогосподарських земель України;

– забезпечується переважне право орендаря на купівлю земельної ділянки;

– передбачається обов'язок державного реєстратора вносити інформацію про ціну (вартість) речових прав, у тому числі прав користування, до Реєстру речових прав;

– забезпечується право громадян на викуп земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства, які їм належать на праві постійного користування та праві довічного успадкованого володіння. Можливо викупити із розстрочкою платежу до 5 років за ціною, яка дорівнює нормативній грошовій оцінці таких земельних ділянок;

– Закон України «Про санкції» доповнюють новим видом санкцій - «заборона на набуття у власність земельних ділянок». Такі санкції вводяться рішенням Президента України за поданням Ради національної безпеки та оборони України та затверджуються постановою Верховної Ради України. Під санкції можуть підпадати іноземні держави, невизначене коло осіб певної діяльності (секторальні санкції) та окремі юридичні й фізичні особи. Указаний законопроект було направлено до Верховної Ради України на друге читання [7].

Ініціатори законопроекту передбачають, що його реалізація матиме позитивні соціально-економічні наслідки, такі як: по-перше, повноцінна реалізація права приватної власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення громадянами України; по-друге, встановлення об'єктивної ринкової вартості земельних ділянок сільськогосподарського призначення у процесі їх економічного обігу та зростання капіталізації землі; по-третє, збільшення інвестиційних можливостей аграрного сектора, зокрема, через розвиток іпотечного кредитування під заставу земель сільськогосподарського призначення; по-четверте, раціональний перерозподіл земель сільськогосподарського призначення та оптимізація їх використання; по-п'яте, підвищення рівня мотивації праці через поєднання в особі громадянина України власника землі та виробника сільськогосподарської продукції; по-шосте, забезпечення прозорості операцій із землею; по-сьоме, підвищення економічного благополуччя населення, створення на селі міцного економічно активного середнього класу.

Однак Уряд планує запустити ринок землі лише з 1 жовтня 2020 р. тільки для резидентів України (у тому числі юридичних осіб з власниками-іноземцями). На підставі цього не допускається:

а) купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, земель, які перейшли до комунальної власності або передані до комунальної власності відповідно

до статті 14¹ Закону України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)», 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; земельних часток (паїв), крім передачі їх у спадщину, обміну (міни) відповідно до ч. 2 ст. 371 Земельного Кодексу земельної ділянки на іншу земельну ділянку з однаковою нормативною грошовою оцінкою або різниця між нормативними грошовими оцінками, яких становить не більше 10 відсотків 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 [2].

За умови існування принципу рівності права власності на землю різних суб'єктів, проголошеного у ст. 5 Земельного кодексу України, важко пояснити, чому власники земельних ділянок сільськогосподарського призначення, на які поширюється мораторій, не можуть взагалі ними розпоряджатися у встановлений законом спосіб на відміну від власників земельних ділянок інших категорій земель.

Питання конституційності мораторію не раз поставало перед Конституційним Судом України, однак суд не вирішив ці питання по суті. Таким чином, не маючи можливості захистити свої права в Україні, землевласники почали звертатись до Європейського суду з прав людини.

22 травня 2018 р. Європейський суд з прав людини оприлюднив рішення у справі «Зеленчук і Цицюра проти України» [3] та визнав земельний мораторій порушенням права людини розпоряджатися своєю власністю, гарантованого статтею 1 Протоколу до Європейської конвенції про захист прав людини, а також статтею 41 Конституції України, за відсутності дієвого ринку землі сільськогосподарського призначення.

На думку П.Ф. Кулиничча, Європейський суд з прав людини зробив акцент на порушенні принципу правової визначеності. Так, неодноразово продовжуючи дію та змінюючи його зміст, держава виявила непослідовність у своїх законодавчих діях та спричинила стан «правової невизначеності», за якого воля законодавця є незрозумілою для тих, кому адресований закон. Адже при кожному продовженні земельного мораторію уряд України не обумовлював його скасування настанням якихось чітких змін у земельних відносинах [9, с. 47].

У свою чергу, А.М. Мірошніченко звертає увагу, що мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення повинен бути визнаний незаконним втручанням у здійснення права власності, яке межує із його позбавленням, в розумінні ст. 1 Протоколу 1 Конвенції. У даному разі «позбавлення власності» здійснюється не в «загальних інтересах», оскільки існування мораторію лише шкодить економіці країни, а отже - і суспільству в цілому [10, с. 513].

Наразі питання мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення залишається вкрай актуальним і гостро дискутується в наукових колах. На думку П.Ф. Кулиничча, земельні ділянки насамперед мають використовуватися у спосіб, що забезпечить їх максимальне наближення до природного стану [9, с. 49], і тільки потім використання для сільськогосподарських потреб за умови забезпечення нормативів оптимального співвідношення земельних угідь (ст. 165 Земельного Кодексу України).

Варто зазначити, що існування мораторію на продаж сільськогосподарських земель не знаходить підтримки в багатьох правознавців та має низку негативних наслідків:

1) мораторій порушує конституційні права громадян України щодо реалізації права власності на земельні ділянки, оскільки суперечить ст. 14, 22 та 41 Конституції України, позбавляючи власника права розпоряджатися своїм майном (справа «Зеленчук і Цицюра проти України»);

2) нині ринок земель сільськогосподарського призначення в Україні залишається обмеженим і заблокованим шляхом продовження дії мораторію на їх продаж до жовтня 2020 р. (мораторій продовжували 10 разів: у 2004, 2006, 2008, 2010, 2011, 2012, 2015, 2016, 2018, 2019 роках);

3) існує низька цінова політика на землю, в тому числі й на оренду землі;

4) громадяни, які перебувають у пенсійному віці, не можуть реалізувати своє право власності на землю;

5) знижується кредитоспроможність сільськогосподарських виробників через неможливість іпотечного кредитування тощо.

Висновки. На сьогодні в Україні ще існує низка невирішених завдань щодо зняття мораторію на продаж землі сільськогосподарського призначення. По-перше, необхідно вирішити питання щодо приватизації українських земель іноземцями та юридичними особами, які порівняно з селянами мають більше фінансових можливостей. Досвід країн Європейського Союзу показує, що після зняття заборони

мораторію на землі приблизно протягом семи років для іноземців діяли обмеження на володіння землями сільськогосподарського призначення з метою запобігання спекуляції землі. По-друге, потрібно провести оцінку землі, визначення її якості для встановлення реальної фіксованої ціни. По-третє, визначити максимальний розмір ділянки, яка може перебувати в руках однієї особи та встановлення чітких кордонів земельних ділянок. По-четверте, варто створити орган, який проводитиме контроль за збереженням якості, кількості та використання землі за цільовим призначенням. По-п'яте, необхідно встановити категорії громадян, які можуть здійснювати придбання земель сільськогосподарського призначення. Відповідно до законопроектів, це фізичні та юридичні особи без підтвердження їх аграрної кваліфікації. По-шосте, потребує вирішення питання щодо громадян України, які набули права власності на землі сільськогосподарського призначення, а потім такі громадяни стали іноземцями. По-сьоме, є необхідність у відновленні українських сіл та надання переваги фермерам, а не великим агрохолдингам та іноземним громадянам. По-восьме, підготувати нормативну базу щодо механізму оцінки землі та введення земель сільськогосподарського призначення в економічний обіг. По-дев'яте, передача земель сільськогосподарського призначення з державної власності у власність об'єднаної територіальної громади (позитивні наслідки: об'єднана територіальна громада (ОТГ) зможе купувати ділянки в інших ОТГ, приватних власників, передавати у власність землю тим, хто зможе ефективно її використовувати, наприклад, малі чи великі фермерські господарства, підприємства чи організації, зареєстровані в Україні; негативні наслідки: у випадку продажу землі ОТГ не зможе ніяким чином вплинути на використання земельних ресурсів).

Наразі вирішення проблем щодо продовження дії мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення в Україні залишається перспективним завданням вітчизняної правової системи, яке потребує подальшого розв'язання.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-ВР> (дата звернення: 24.12.2019).
2. Земельний кодекс України : Закон України № 2768-III від 25 жовтня 2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення 23.12.2019).
3. Справа «Зеленчук і Цицюра проти України» : Рішення Європейського суду з прав людини від 22 травня 2018 р. № 974с9. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c79 (дата звернення 24.12.2019).
4. Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв): Закон України від 5 червня 2003 р. № 899-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/899-15> (дата звернення 24.12.2019).
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення 24.12.2019).
6. Проект Закону Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення № 2178, за реєстр. 25 вересня 2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66948 (дата звернення 24.12.2019).
7. Проект Постанови про прийняття за основу проекту Закону України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення № 2178-10, зареєстр. 19 жовтня 2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67213 (дата звернення 24.12.2019).
8. Емфітевзис як пастка для сільського землевласника, або чому селянам не варто укладати договори про його встановлення. *Юридичний вісник України* : веб-сайт. URL: <https://yvu.com.ua/emfitevzys-yak-pastka-dlya-sil'skogo-zemlevlasnyka-abo-chomu-selyanam-ne-var-to-ukladaty-dogovory-pro-jogo-vstanovlennya> (дата звернення 24.12.2019).
9. Кулинич П.Ф. Принцип пріоритету сільськогосподарського використання земель у земельному праві України. *Право України*. 2004. № 8. С. 45-49.
10. Мірошниченко А.М. Європейський суд з прав людини як важіль для зміни вітчизняного земельного законодавства. *Право та управління*. 2012. № 2. С. 509-517.
11. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. Т. 1 / уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. К. : Аконті, 1998. 910 с.
12. Мораторій на землю. *Vox Ukraine*: веб-сайт. URL: <https://voxukraine.org/uk/moratoriy-na-zemli/> (дата звернення 24.12.2019).
13. Ринок землі в Україні. Вікіпедія: веб-сайт. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Ринок_землі_в_Україні (дата звернення 24.12.2019).
14. «To be or not to be» земельній реформі. *Юридична газета online* : веб-сайт. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/zemelne-agrarne-pravo/to-be-or-not-to-be-zemelny-reformi.html> (дата звернення 24.12.2019).

*Домброван Н. В.,
orcid.org/0000-0001-5997-2080
кандидат юридичних наук,
начальник відділу організації наукової роботи
Одеського державного університету внутрішніх справ*

*Ізбаш К. С.,
orcid.org/0000-0002-1855-1383
кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
відділу організації наукової роботи
Одеського державного університету внутрішніх справ*