

Ольга Зигрій,

кандидат економічних наук, доцент кафедри
цивільного права і процесу юридичного
факультету Тернопільського національного
економічного університету

ВПЛИВ МОРАТОРІЮ НА ПРОДАЖ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Досліджено сутність та зміст мораторію на продаж сільськогосподарських земель, встановлені об'єкти мораторію та коло суб'єктів, на яких він розповсюджується. Проаналізовано вплив мораторію на економіку країни, сформульовано висновки та пропозиції щодо доцільності його продовження.

Ключові слова: *землі сільськогосподарського призначення, продаж, Земельний кодекс України, мораторій, право власності на землю, ринок землі.*

Зигрій О. В.

Влияние моратория на продажу земли сельскохозяйственного назначения

Исследовано сутність и содержание моратория на продажу земли сельскохозяйственного назначения, установлено объекты моратория и круг субъектов, на которых он распространяется. Проанализировано влияние моратория на экономику страны, сформулированы итоги и предложения в отношении его продолжения.

Ключевые слова: *земли сельскохозяйственного назначения, продажа, Земельный кодекс Украины, мораторий, право собственности на землю, рынок земли.*

Zygyr O.

Influence moratorium on sale of farmland

The article researches into the essence and content of the moratorium on sale of agricultural lands, set objects of the moratorium and the list of subjects to that it applies. Analyzed the influence of the moratorium on the country's economy, formulated the conclusion and suggestions about the expediency of its further existence.

Keywords: *agricultural lands, sale, the land code of Ukraine, moratorium, the right of ownership of land, the land market.*

Постановка проблеми. В умовах економічної нестабільності, де постійно здійснюються ринкові реформи, зокрема й земельна, гостро стоїть питання реформування цивілізованого ринку землі. Це презентується в різних аспектах, зокрема, в економічному, екологічному, організаційному та правовому. На сьогоднішній день одним з доволі важливих завдань сучасної земельної реформи в Україні є включення такого ресурсу як земля до економічного обороту й напрацювання прозорих інструментів його регулювання. Без існування земельного ринку не можна вважати логічно завершеним перетворення земельних відносин на зразок європейських.

Сьогодення характеризує стан та тенденції використання земельних ресурсів критичними, а подальші деградаційні процеси потенціалу сільськогосподарських земель можуть мати катастрофічні наслідки. Поза увагою залишається збереження та підтримання належного рівня родючості сільськогосподарських земель, дотримання раціональних сівозмін, забезпечення проведення ползахисних заходів, агролісомеліоративних заходів тощо. Саме встановлення особливого правового режиму у використанні земельних ділянок, при якому забезпечується посилена охорона земель, обмеження можливостей виведення їх із сільськогосподарського обігу, підвищення родючості ґрунтів потребує подальшого вивчення та дослідження.

Аналіз останніх досліджень. Основні дослідження правового режиму земель сільськогосподарського призначення неодноразово відображалися у наукових працях Г. Балюк, А. Гетьмана, Т. Коваленко, П. Кулинич, А. Мірошниченка, О. Лисанець, Н. Титової, А. Третяка, О. Пендзин, М. Федорова, В. Юрчишина, М. Шульгита багатьох інших учених. Питання мораторію на землю надалі залишається одним із найбільш дискусійних в Україні. У нього вплетено великі бізнес-інтереси, за які роками дискутують політики та аграрні магнати. Окремі особливості цих питань залишаються до кінця не розкритими, що зумовлює необхідність проведення подальшого аналізу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Найвагомішою причиною дисбалансу економіки нашої країни є недосконалість проведеної односторонньої земельної реформи, внаслідок чого функціонує велика кількість сільськогосподарських підприємств різних форм власності та господарювання, які використовують сільськогосподарські землі здебільшого з метою максимального власного збагачення,

нехтуючи при цьому технологічними нормами виробництва продукції сільського господарства, а також нормами раціонального землекористування [2, с. 128].

Одним із дискусійних питань сьогодення є продовження мораторію на продаж сільськогосподарських земель. Законом України «Про внесення змін до розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель» № 1669-VIII від 06.10.2016 р. продовжено мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення до 1 січня 2018 р. й визначає не допустити:

- а) внесення права на земельну частку (пай) в статутний капітал господарських товариств;
- б) купівлю-продаж земельних ділянок с/г призначення державної та комунальної власності, крім вилучення (викупу) їх для суспільних потреб;
- в) купівлю-продаж чи іншим способом відчуження земельних ділянок та зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок, котрі перебувають у власності громадян і юридичних осіб для ведення товарного с/г виробництва; земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства; земельних часток (паїв), котрі не можуть бути передані 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 [12].

Запровадження мораторію на відчуження земельних часток (паїв) в Україні практикується з 2001 р. з прийняттям Закону України «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)» від 18.01.2001 р. На той час законом заборонялося укладання угод купівлі-продажу, дарування земельної частки (паю або іншим способом відчужувати зазначені частки (паї)), окрім передачі їх у спадщину та у разі викупу земельних ділянок для державних і громадських потреб. Мораторій мав діяти до врегулювання порядку реалізації прав громадян земельних часток (паїв) Земельним кодексом України. При прийнятті ЗК України від 25.10.2001 р. п.15 Розділ Х «Перехідні положення» заборонив відчуження не лише земельних часток (паїв), а й земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва, тобто мораторій був відтворений і розширений. Заборона діяла до 1.01.2005 р., однак Законами від 06.10.2004 р. й від 19.12.2006 р. дію мораторію продовжено до 01.01.2008 р. із подоланням 11.01.2007 р. вето Президента України [3]. Відтак Законами від 03.06.200 р. та від 20.12.2011 р. мораторій фактично діяв безстроково, адже його дію було продовжено до набрання чинності Законами України «Про Державний земельний кадастр» та «Про ринок земель» [4, с. 287; 5; 11, с. 104]. Із внесенням змін, запроваджених Законом України «Про внесення змін до Земельного кодексу України» від 20.11.2012 р., мораторій знову продовжено (п. 15 розділу Х «Перехідні положення» ЗК України) до набрання чинності закону про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2016 року. Проте у жовтні 2016 року Законом України «Про внесення змін до розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель» Верховна Рада продовжила мораторій, замінивши одну дату в Земельному Кодексі на іншу, як зазначається «прийнято цифри «2017» замінити цифрами «2018» [4]. Насправді це означає, що мораторій є безстроковим і Земельний Кодекс передбачає дію мораторію до набрання чинності законом «Про обіг земель сільськогосподарського призначення», але не раніше 1 січня 2018 р. Тобто, фраза не раніше «набрання чинності» окремого закону фактично означає безстроковість мораторію цим самим продовжити мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення до 01 січня 2018 р. [7].

Прийняттям низки законодавчих актів з 2001 р. держава позбавила власників земельних часток (паїв), окремих земельних ділянок с/г призначення права розпоряджання ними. Мораторій на землі урядовцями пояснюється по-різному, зокрема: це не продаж землі, а ті правила, в рамках яких існує оборот земель, підтримується позиція права продажу прав оренди землі та зазначається, що самих моделей обороту земель існує багато, і не всі вони передбачають продаж землі [6, с. 272].

Науковець О. Літошенко, вивчаючи думку прибічників мораторію на продаж сільськогосподарських земель, подає, посилаючись на їх думку, низку негативних явищ суспільно-економічного характеру, які можуть виникнути при його скасуванні [8, с. 288–290]. Головними проблемами можуть стати:

– скуповування великої кількості ріллі фінансово-промисловими групами, що може призвести до «обезземелення» селян й утворення «латифундій» латиноамериканського типу з найманими працівниками» [8, с. 289];

– селяни будуть мати можливість відчужувати земельні ділянки сільськогосподарського призначення за ціною, яка є істотно нижчою за економічно обгрунтовану;

– у власності фінансових установ під час переходу заставної землі у власність заставоутримувача можуть сконцентруватися значні площі ріллі;

– значні площі земель с/г призначення скуповуватимуться фінансовими спекулянтами з метою подальшої перепродажі за вищою ціною, що призведе до зростання вартості аграрної продукції і цим самим спричинить інфляцію.

Попри те, що Верховною Радою України конституційною більшістю голосів постійно продовжується дія мораторію (шість – «проти»), дане питання жваво і гостро обговорюють правознавці, економісти, політологи та зазначають, що існування мораторію на продаж сільськогосподарських земель має цілу низку негативних наслідків.

Науковець А. Мірошніченко у своїх працях неодноразово звертає увагу на те, що мораторій – це істотна перешкода на шляху здійснення земельної реформи, успішне проведення якої не можливе без створення правових передумов для обігу земель [10, с. 540].

Заслужений юрист України, професор Г. Балюк сконцентровує увагу на тому, що «...майже всі агроформування створені на засадах орендних відносин, до того ж більш як 80% паїв передано в короткострокове користування, за таких умов відбувається процес відчуження реальних власників землі від своїх наділів» [1, с. 157–160]. Зрозуміло, що ринок землі потребує залучення додаткових коштів. У будь-якому випадку будуть присутні умови обмеження. Операції з сільськогосподарською землею повинні проводитися під контролем держави.

Єдиної думки з приводу скасування мораторію на сьогодні не існує, тому необхідна політична воля до прийняття правильних та виважених рішень щодо запуску ринку. Зрозуміло, що надто важко знайти формат, який би зміг задовольнити всіх зацікавлених осіб і це є практично неможливо. Адже кращі сільськогосподарські землі розпайовані (приблизно 27 млн. га), загальна площа приватних земель становить близько 32 млн. га. Більша частка с/г земель належить пайовикам, котрі не в змозі її обробити, тому повинна, в першу чергу, перейти до тих, хто хоче і може займатися агробізнесом. На даний час в Україні налічується 38,8 тис. фермерських господарств, з них 72% мають площі землекористування до 100 га (для порівняння, в менших європейських країнах їх кількість вимірюється сотнями тисяч). З цього зрозуміло, що перешкодою є діючий мораторій, оскільки його існування призведе до таких негативних наслідків:

– заблокуються оптимізація землеволодінь і землекористувань, які утворилися внаслідок паювання земель сільськогосподарського призначення, веде до стимулювання негативних явищ землекористування – черезсмузжя, вкраплення, малоземелля, далекоземелля тощо;

– селяни похилого віку, їх спадкоємці, котрі проживають у іншій місцевості, не можуть реалізувати своє право власності на землю;

– знижується кредитоспроможність сільськогосподарських виробників через неможливість іпотечного кредитування;

– відсутність ринку землі істотно стримує розвиток як аграрного бізнесу, так і взагалі припливу інвестицій, що негативно позначається на ВВП та відтоку інвестицій.

На сьогоднішній день в Україні дешевою є оренда землі, що вигідно аграріям. Адже вони уклали договори кілька років тому на тривалі періоди, тому й намагаються зберегти статус-кво. Дія мораторію для них є вигідною, оскільки власник, який не в змозі самостійно обробити свою земельну ділянку, змушений її здавати. Такі дії як для власників землі, так і для держави в цілому, і вже тим більше для розвитку аграрної галузі, швидше, – великий системний мінус, ніж плюс.

Ринок землі повинен бути прозорим, справедливим, конкурентним, ефективним і запобігти тіньові оборудки – на сьогодні ці передумови не забезпечені, а належне правове поле відсутнє. Найбільші ризики може містити сам Закон про обіг земель. До сьогодні не зрозуміло, чи будуть обмеження на максимальну кількість земельних ресурсів, які можуть бути зосереджені в одних руках; чи буде дозволено іноземцям купувати землі; хто буде перевіряти прозорість угод на покупку землі тощо. У своїх коментарях економіст Олег Пендзин застерігає, що «... все це може створити передумови для зосередження великого обсягу земель в одних руках, і не обов'язково українських, ми будемо українцями на чужій землі». Крім того, економіст вважає «...не варто відкривати ринок на низьких позиціях: девальвація гривні ставить в неконкурентне положення українського фермера проти великого бізнесу та іноземців».

Висновки. Аналізуючи наукові публікації відомих науковців, економістів, політиків, правознавців, враховуючи їхні позитивні та негативні вислови щодо мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення хочемо відмітити, що на даний час існує вплив ряду негативних сторін, які потребують негайного вирішення. Зокрема, мораторій стримує розвиток сільської місцевості та сільського господарства, перешкоджає перерозподілу земельних ресурсів до більш ефективного власника та виробника, знижує ціну оренди та доходи власників, а також обмежує доступ до кредитних ресурсів. За таких умов ринку землі не існує, фермери та дрібні землевласники не мають стимулів до інвестування. Як наслідок, значну частину земельних наділів орендують великі компанії, які мають суттєвий вплив на соціальну структуру села. Продуктивність земель далеко не відповідає потенціалу України, оскільки для її покращення потрібні довготривалі інвестиції. Закордонні інвестори, компанії, що мають необхідні знання та обладнання, вагаються інвестувати в Україну через недосконалість юридичних гарантій. Для покращення сільськогосподарського сектору потрібен сприятливий правовий клімат. Тож важливо пам'ятати, що питання землі є значною мірою політичним. Слушним є досвід зарубіжних країн, які пропонують ряд альтернативних методів – це, зокрема, шляхом встановлення дозвільного порядку відчуження земель, переважного права купівлі, податкових важелів тощо. Зазначається, що через відсутність повноцінного ринку земель щорічно не використовується понад 2 млн. га орних земель. У разі запровадження обігу земельних ділянок товаровиробники отримають можливість стати справжніми господарями на землі.

Отже, вивчаючи дане питання слід наголосити, що важливим і нагальним сьогодні є закріплення правових та організаційних основ у сфері ринку земель й врегулювання відносин, які виникають між органами державної влади та місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами щодо правочинів із сільськогосподарськими земельними ділянками. Це вбачається у потребі прийняти Закон про обіг земель сільськогосподарського призначення.

Маємо надію, що Уряд поставить крапку в історії з мораторієм і зможе визначитися зі стратегією та внести відповідний законопроект у терміни, які дозволять депутатам проголосувати за нього до 1 липня 2017 р. До слова, вимога про прийняття Закону «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» міститься в меморандумі, який Україна підписала з МВФ.

Список використаної літератури

1. Балюк Г. Дотримання вимог земельного законодавства як вимога забезпечення національної безпеки України / Г. І. Балюк // *Земельні відносини і просторовий розвиток в Україні: матеріали Міжнар. наук. конф. (13–14 квітня 2006 р.) / НАН України / відпов. ред. Б. Данилишин. – Київ, 2006. – Ч. I. – С. 157–160.*
2. Заставнюк Л. Організаційно-економічні засади формування системи раціонального використання і охорони земельних ресурсів у агроформуваннях ринкового типу / Л. Заставнюк, О. Зигрій // *Інноваційна економіка. – Тернопіль, 2015. – № 2. [57]. – С.128-133.*
3. Закон України «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо заборони продажу земель сільськогосподарського призначення до прийняття відповідних законодавчих актів» від 19.12.2006 р. // *Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2007. – № 9. – Ст. 78.*
4. Закон України «Про внесення зміни до розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель» № 1669-VIII від 06.10.2016 р. // *Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 47. – с. 801.*
5. Закон України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» № 639-VI від 31.10.2008 р. // *Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2009. – № 14. – С.181.*
6. Зигрій О. Правові аспекти мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення / О. Зигрій // *Стратегічно-інноваційний розвиток суб'єктів економічної системи в умовах глобалізації: зб. тез I Міжнародної науково-практ. інтернет-конф., (16-18 листопада 2016 року). – Кременчук, КрНУ, 2016. – С. 271–273.*
7. Рада продовжила мораторій на продаж землі ще на рік / *Економічна правда, від 6 жовтня 2016. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/news/2016/10/6/607554/>*
8. Літошенко О. Проблема мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення / О. Літошенко. – *Правове регулювання економіки. – № 14, 2014. – С. 284–293.*

9. Лисанець О. Щодо впливу мораторію на становлення й розвиток ринку землі в Україні [Електронний ресурс] / О. Лисанець // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – №3. – С. 128–130. – Режим доступу : <http://pap.in.ua>.
10. Мірошніченко А. Земельне право України : підручн. / А. Мірошніченко. – 2-ге видання, допов. і перероб. – К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. – 678 с.
11. Мірошніченко А. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні / А. Мірошніченко. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 270 с.
12. Проект Закону про внесення змін до розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель № 1669-VIII від 06.10.2016 р. Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1669-viii>.

Стаття надійшла до редакції 25.11.2016.