

РОЗДІЛ 6 ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.4

СУЧАСНІ МОДЕЛІ ФОРМУВАННЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

THE MODERN MODELS OF AGRICULTURAL LAND MARKET FORMATION IN UKRAINE

Бабченко О.М.,

начальник відділу в м. Одесі

Головного управління Держгеокадастру в Одеській області

У статті досліджено стан розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення та розглянуто основні проблеми, пов'язані з формуванням ринку земель і його функціонуванням у сучасних умовах. Розкрито причини запровадження мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення, основні напрями здійснення земельної реформи та існуючі законодавчі ініціативи щодо запровадження ринку сільськогосподарських земель в Україні.

Ключові слова: земля, земельна реформа, мораторій земель, ринок землі, землі сільськогосподарського призначення.

В статье исследовано состояние развития рынка земель сельскохозяйственного назначения и рассмотрены основные проблемы, связанные с формированием рынка земель и его функционированием в современных условиях. Раскрыты причины введения моратория на отчуждение земель сельскохозяйственного назначения, основные направления осуществления земельной реформы и существующие законодательные инициативы по введению рынка сельскохозяйственных земель в Украине.

Ключевые слова: земля, земельная реформа, мораторий земель, рынок земли, земли сельскохозяйственного назначения.

The article studies the state of development of the agricultural land market and discusses the main problems related to the formation of the land market and its functioning in modern conditions. The reasons for the introduction of the moratorium on the alienation of agricultural lands, the main directions of land reform and existing legislative initiatives for starting the agricultural land market in Ukraine are investigated in this article.

Key words: land, land reform, moratorium of land, market of agricultural land.

Постановка проблеми. Земля є основним національним багатством, що визначає основу людського існування в процесі соціально-економічного розвитку суспільства, а також центральним базовим об'єктом економічної системи будь-якої держави. Створення ефективного ринку сільськогосподарських земель є питанням стратегічної важливості, від реалізації якого залежить динаміка соціально-економічного розвитку агропромислового комплексу, земельних відносин і національної економіки загалом.

Запровадження повноцінного ринку земель є найважливішим завданням сучасного етапу земельної реформи. Без нього неможливо вважати цілісним і логічно завершеним процес реформування земельних відносин та ринкової економіки загалом. У зв'язку із цим суттєвим складником і водночас головною метою земельної реформи в Україні є організація ринку земель сільськогосподарського призначення.

Незважаючи на таку суспільну значимість сільськогосподарських земель як об'єкта цивільного обороту, земельна реформа в Україні триває понад

20 років, упродовж 15 з яких ринок земель сільськогосподарського призначення є закритим. Останнім часом законодавчі спроби нормативного врегулювання обороту сільськогосподарських земель знову активізувались. Запропоновані різноманітні моделі національного ринку земель, нові механізми правового регулювання, особливості правової регламентації тощо, які потребують наукового осмислення й вичерпного наукового аналізу з метою виявлення їх переваг і недоліків, а також забезпечення функціонування прозорого та ефективного ринку сільськогосподарських земель.

Стан дослідження. Аналізованій проблематиці та окремим її питанням присвячували праці такі науковці, як Н. Алілуйко, В. Гмиря, С. Власюк, А. Даниленко, М. Долинська, Т. Дроздюк, Ю. Білик, К. Караханян, О. Лазарева, О. Лисовець, В. Сидор, О. Шульга та інші.

Метою статті є вичерпний аналіз існуючих законодавчих ініціатив щодо відновлення правового статусу сільськогосподарських земель як об'єкта цивільного обороту, дослідження недоліків таких ініціатив та визначення сучасних моделей розвитку

ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання:

- дослідити сучасний стан правового регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні;

- здійснити правову характеристику основних законодавчих ініціатив щодо запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення;

- розкрити основні напрями правової регламентації ринку земель в Україні;

- виявити існуючі недоліки та запропонувати основні нормативно-правові й організаційні напрями становлення ринку земель в Україні.

Виклад основного матеріалу. Упродовж тривалого часу в Україні існує мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення. Запроваджений як тимчасовий захід та спрямований на підготовку законодавства до запровадження повномасштабного ринку земель, він діє вже 15 років, суттєво обмежуючи конституційні права власників земельних ділянок, а також створюючи невинуватені перешкоди у внесенні інвестицій в аграрний сектор економіки [2].

Уперше заборона на продаж земель товарного сільськогосподарського виробництва була запроваджена в 2001 р. з прийняттям 18 січня Закону України «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 розроблялась 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» [5, с. 12].

25 жовтня 2001 р. Верховна Рада України прийняла новий Земельний кодекс України, який, незважаючи на очікування, не скасовував мораторій, а навпаки, його дію було розширено; зокрема, під нього вже підпадали не лише земельні частки (паї), а й земельні ділянки товарного сільськогосподарського виробництва. Так, п. 15 Перехідних положень Земельного кодексу України було встановлено, що забороняється також відчуження земельних ділянок «для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва».

Водночас цією нормою знову встановлюється термін дії мораторію – до 1 січня 2005 р. Однак цей термін весь час продовжувався Верховною Радою України. Загалом за весь час існування незалежної України мораторій продовжувався вісім разів, а нині діє до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, який мав би врегулювати анонсований ще 18 січня 2001 р. порядок реалізації прав громадян і юридичних осіб на земельну частку, проте навіть за цих умов – не раніше 1 січня 2018 р.

Головною причиною мораторію на обіг сільськогосподарських угідь офіційно була названа відсутність належної нормативної бази, яка захищала б селянина-землевласника від несправедливого обезземелення. На той час державотворці досить обгрунтовано побоювались виникнення хаосу на ринку землі. Адже після того, як у 1999 р. колишнім працівникам колгоспів і радгоспів були виділені власні земельні паї, якими вони могли вільно розпоряджатись, цей ринок лише почав формуватись. Проте цей захід було запроваджено як тимчасовий, строком на 5 років.

Сучасний стан розвитку аграрного сектора України характеризується скороченням земель сільськогосподарського призначення, посівних площ, що призводить до зниження урожайності та валового збору продукції, погіршення продовольчої ситуації в країні, що зумовлене світовими тенденціями ринкової кон'юнктури сільськогосподарського виробництва. У сучасних умовах сільське господарство країни відчуває гостру нестачу оборотних коштів, що унеможливає здійснення процесу розширеного відтворення у виробництві [3, с. 34].

Парламентом та урядом країни неодноразово робились спроби змінити ситуацію та ввести землі сільськогосподарського призначення в економічний обіг. Проте всі ці спроби не мали позитивного результату з огляду на несприйняття цього питання в суспільстві та серед прошарків політичної еліти.

Незважаючи на очевидну застарілість проблеми, навіть сьогодні в суспільстві, політикумі та в експертних колах відсутнє консолідоване бачення моделі регулювання відносин обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Більшість дискусій із приводу майбутнього ринку земель зводяться до боротьби двох протилежних позицій: з одного боку, створення відкритого й прозорого ринку шляхом зняття будь-яких обмежень на відчуження сільськогосподарських земель, а з іншого – «вічної заборони» на їх відчуження. Проте предметний діалог щодо засобів законодавчого регулювання процесів на ринку земель майже відсутній. У зв'язку із цим на підставі існуючих законодавчих ініціатив та сучасних наукових досліджень вважаємо за доцільне виокремити три основні моделі розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні, які далі буде розглянуто більш детально.

Модель 1: збереження мораторію щодо відчуження земель на тривалий строк («вічна заборона»). Суть моделі «вічної заборони» полягає в продовженні дії мораторію на тривалий або безстроковий період, унаслідок чого ринок землі буде працювати в значно обмежених умовах. Основна ідея цієї моделі полягає в збереженні такого стану ринку землі, який існує сьогодні. Підґрунтям цієї моделі є побоювання землевласників, що з моменту відкриття ринку земель сільськогосподарські угіддя відразу ж будуть скуплені «олігархами» за безцінь. Адже землі багаті, гроші потрібні, реальні покупці землі за ринковою вартістю – це значно обмежена кількість людей, які на тлі невеликого попиту та

значної пропозиції збільшать свої капітали й лише поглиблять соціальне розшарування населення, що створить додаткову напругу в суспільстві.

Крім того, побоювання стосуються викупу земель іноземцями, які використовуватимуть основне національне багатство для власних майнових інтересів, що у свою чергу загрожуватиме національному суверенітету України.

Деякі ідеї, які пропагують прихильники цієї моделі, на перший погляд досить привабливі, адже переслідують справедливі цінності. У кожного громадянина є своя держава, головною ознакою якої є її територія. Тому справедливо, щоб іноземці скуплювали землі власних держав без посягання на національний суверенітет інших держав. Більше того, заволодіння більшістю земель окремими найбільш зажитими прошарками суспільства негативно позначиться на економіці, адже призведе до монопольного становища окремих суб'єктів господарювання.

Проте з огляду на те, що запропонована модель існує в Україні впродовж тривалого часу, можна відразу назвати також її негативний вплив на національну економіку.

Так, для оброблення сільськогосподарських угідь необхідні значні інвестиції (адже це купівля машин, обладнання тощо). У більшості громадян таких коштів немає, а кредитно-фінансові установи відмовляються видавати кредити, адже земля не може бути засобом забезпечення боргових зобов'язань. У результаті цього плодючі сільськогосподарські угіддя або простоюють, адже необхідний капітал для їх оброблення відсутній, або за копійки передаються в оренду більш заможним категоріям населення. Прямі наслідки мораторію – це монополізація ринку, усунення з нього простих землевласників. У зв'язку із цим ідеї прихильників «вічного мораторію» суперечать самі собі, адже негативні ризики, яких вони побоюються, стають невід'ємним результатом їхніх ідей.

Це у свою чергу веде до стагнації національної економіки, адже інвестиції не надходять, конкуренції немає, ринок не розвивається. Більше того, значними темпами розвивається тіньовий ринок сільськогосподарських угідь за рахунок активізації договору емфітевзису, що являє собою напівлегальний механізм купівлі-продажу сільськогосподарських угідь. Так, згідно з даними Українського клубу аграрного бізнесу тіньовий ринок обігу сільськогосподарських земель у 2017 р. становитиме понад 10 млрд грн.

Крім цього, відповідно до Податкового кодексу України плата за землю справляється у формі земельного податку й орендної плати. Платниками земельного податку є власники земельних ділянок і постійні землекористувачі. Емфітевт не є ні власником, ні постійним землекористувачем, ні орендарем земельної ділянки, а тому в нього відсутній обов'язок сплачувати до бюджету плату за землю та інші обов'язкові платежі. Отже, активізація тіньового ринку як наслідок запропонованої моделі ринку землі веде до того, що державні й місцеві бюджети не отримують значні надходження грошових коштів.

У зв'язку із цим, на нашу думку, висування ідей збереження «вічного мораторію», справедливих ідей і правильних цінностей лобюється політичними групами для відстоювання майнових інтересів окремих груп населення, які насправді не зацікавлені у відкритому й прозорому ринку земель.

Модель 2: «обмежений ринок земель» у форматі продажу прав оренди. Сутність цієї моделі відображається в розробленому Міністерством аграрної політики України проекті Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення», який передбачає запровадження ринку земель через запуск права продажу оренди.

Відповідно до цієї моделі запускається обіг прав оренди, які, ставши активом, можуть бути використані як банківська застава. Від появи такого «квазі-товару» знов-таки виграють найвпливовіші учасники земельних відносин (агрохолдинги), тому що фермери не будуть активними учасниками ринку купівлі-продажу таких прав. Для пайовиків мало що зміниться, крім того, що вони будуть одержувати невелику премію з кожного перепродажу прав оренди на свою земельну ділянку. Це збільшить їхні доходи, однак продовжить ситуацію з обмеженням їхніх прав у частині розпорядження власністю на невизначений строк.

Що стосується держави, то друга модель обіцяє незначне збільшення податкових надходжень від офіційно укладених угод. Окремо стоїть ризик використання скуповування права оренди великих масивів у гібридній війні, знов-таки через відсутність обмежень на концентрацію та допуску до цього процесу юридичних осіб [9].

Отже, у разі реалізації цієї моделі ринку земель відбудеться незначне пожвавлення в усіх сегментах земельного ринку, проте глобальних змін для галузі така модель не матиме. Більше того, неоднозначною є позиція кредитно-фінансових установ щодо запровадження оренди земель як об'єкта цивільного обороту для забезпечення боргових зобов'язань.

Очікується, що в разі запровадження другої моделі розвитку ринку землі фінансові установи активно включаться в ринок оренди не раніше ніж буде напрацьовано практику, у тому числі судову. До того часу до прав оренди банки вимагатимуть тверду заставу, як це відбувається й нині. Виходом зі становища може стати реалізація проекту зі створення спеціального фонду гарантування щодо таких кредитів, відповідно до якого Європейський банк реконструкції та розвитку візьме на себе ризики неповернення кредитних коштів, оперативно відшкодовуючи кредиторів збитки та самостійно вирішуючи питання з перепродажем застави.

Модель 3: поетапний запуск ринку землі без іноземного елемента («вільний ринок»). Концепт запуску ринку землі в Україні в декілька етапів був запропонований експертною робочою групою, сформованою при Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр України). Сутність цієї моделі полягає в запровадженні повноцінного обороту сільськогосподар-

ських угідь без участі іноземних суб'єктів. Тобто сільськогосподарська земля є повноцінним об'єктом цивільного обороту, її можна продати, подарувати, використовувати як заставу тощо.

Однак, незважаючи на очевидну значущість цієї моделі, сам перехід на відкритий ринок земель є досить складним, адже законодавець має забезпечити баланс майнових прав та інтересів усіх учасників ринку земель. Станом на 12 травня 2017 р. на розгляді Комітету з питань аграрної політики та земельних відносин Верховної Ради України перебувають 27 законопроектів, які безпосередньо стосуються обігу земель сільськогосподарського призначення. Серед найголовніших ідей і новацій, запропонованих для запровадження моделі відкритого ринку земель, виділяють наведені нижче.

Так, модель повноцінного ринку земель запроваджується в два етапи. На першому етапі, на втілення якого виділяється 2 роки, на продаж виставляється частина державного земельного банку – до 1 млн га. Державні сільськогосподарські землі (і в цьому їх перевага перед паями), як правило, являють собою єдиний масив, що дає можливість розраховувати на інтерес до них із боку інвесторів.

Реалізація ділянок відбуватиметься через відкриті земельні аукціони, які планується проводити в режимі онлайн, щоб забезпечити доступ максимальній кількості учасників. Держгеокадастр України розробив необхідну інфраструктуру для проведення таких електронних аукціонів із застосуванням найбільш прогресивної технології захисту даних «block-chain», успішно апробував її та готовий передати на баланс будь-якому визначеному Кабінетом Міністрів України відомству [9].

Крім того, на першому етапі планується запровадження інституту продажу прав на оренду землі. Тобто фактично зазначена модель розвитку ринку сільськогосподарських земель є окремим етапом моделі відкритого ринку, що покликана підготувати учасників ринку до нових ринкових відносин та стати певним перехідним етапом до відкритого ринку земель.

На другому етапі ринок землі відкривається для приватних осіб, які можуть продати свої ділянки як приватному інвесторові, так і державі, яка в разі тиску на пайовиків до примусового продажу через спеціалізовані органи викуповуватиме землю за цінами, що не нижчі передбачених законом мінімальних. Землевласники зможуть або самостійно займатись сільським господарством, залучаючи кредитні кошти, або вільно відчужувати земельні ділянки на користь інших осіб, адже з відкриттям ринку земель прогнозовано вартість сільськогосподарських угідь значно зросте.

Проект Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» від 28 грудня 2016 р., зареєстрований за № 5535-1, передбачає особливий правовий режим відчуження землі сільськогосподарського призначення, додаткові істотні умови правочинів із відчуження такої землі, що гарантовано забезпечує захист селянина-землевласника від можливого несправедливого обезземелення.

Важливими новелами законопроекту є впровадження мінімальної ціни продажу землі сільськогосподарського призначення та довічної ренти. Так, мінімальна ціна землі встановлюється в розмірі 20-річної орендної плати, а довічна рента – у розмірі середньої орендної плати за останні 20 років [5].

Крім того, передбачено новий правовий інститут контролю правочинів із відчуження сільськогосподарських земель, сутність якого полягає в тому, що всі правочини, пов'язані із сільськогосподарськими угіддями, повинні проходити незалежну перевірку щодо дотримання учасниками ринку землі норм законодавства, зокрема й у частині дотримання істотних умов договорів відчуження та оренди.

Нормами законопроекту передбачене вільне внесення як землевласників земель сільськогосподарського призначення до статутних (складених) капіталів юридичних осіб, пайових фондів кооперативів. При цьому як землевласники можуть відчужувати свої частки в статутному капіталі, так і юридична особа, до статутного капіталу якої внесені сільськогосподарські угіддя, може вільно відчужувати такі землі, однак із дотриманням передбачених законом обмежень.

Модель запуску повноцінного ринку земель без іноземних суб'єктів є найбільш вірогідною для втілення. По-перше, як уже зазначалося, очікується, що вільний обіг земель зумовить збільшення бюджетних надходжень у зв'язку з відмовою від інструментів тінізації ринку сільськогосподарських земель; активізує всі сегменти ринку земельних відносин з огляду на можливості використання земель як засобу забезпечення зобов'язань; стимулюватиме розвиток сільськогосподарської інфраструктури та, з огляду на збільшення кількості сільгосппродукції, зумовить ріст експорту цієї продукції за кордон, наслідком чого стане збільшення валютних надходжень. Усе це загалом покращить інвестиційний клімат у державі та значно зміцнить національну економіку.

По-друге, запуск ринку земель був однією з умов кредитування України з боку Міжнародного валютного фонду. На думку головного кредитора нашої держави, мораторій ринку земель є однією з перешкод на шляху економічного зростання, зокрема, у зв'язку з неможливістю використання земель як засобу забезпечення зобов'язань. Фактично Україна вже зв'язана умовами меморандуму з Міжнародним валютним фондом, а тому за умов належного виконання його умов запровадження повноцінного ринку земель має стати питанням найближчого часу.

Висновки. Орієнтація економіки нашої країни на ринкові відносини привела до радикальних змін у сфері договірних відносин у земельному праві. Ринок землі є інструментом та водночас гарантією реалізації основних конституційних прав громадян мати землю в приватній власності, права вільно здійснювати володіння, користування й розпорядження землею, якщо це не завдає шкоди довіччю та не порушує права й законні інтереси інших осіб. Договірні відносини в земельному праві – важливий інструмент земельної реформи та невід'ємна умова й засіб здійснення економічної реформи загалом.

Проте запроваджений у 2001 р. та продовжений донині мораторій відчуження сільськогосподарських угідь стримує розвиток сільської місцевості й сільського господарства, перешкоджає перерозподілу земельних ресурсів до більш ефективного власника та виробника, знижує ціну оренди й доходи власників, а також обмежує доступ до кредитних ресурсів.

На сьогодні бачення майбутнього ринку земель не знаходить свого однозначного сприйняття. Різні політичні групи лобіюють різні моделі ринку сільськогосподарських угідь, серед яких виділяють три основні моделі, що відрізняються одна від одної

ступенем обмеженості ринку земель: модель «вічної заборони», модель обмеженої заборони з можливістю відчуження прав оренди та модель «відкритого» ринку землі без участі іноземних суб'єктів.

Перспективами подальших розробок у цьому напрямі є дослідження правового регулювання ринку земель країн Європейського Союзу, до інтеграції з яким спрямований політичний курс нашої держави. Крім того, потребують подальшого аналізу існуючі законодавчі ініціативи щодо можливості ефективного запровадження ринку сільськогосподарських земель із позиції дотримання прав та інтересів усіх учасників ринку земель в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Алілуйко Н. «За» і «проти» мораторію на землю / Н. Алілуйко // Верховенство права очима правників-початківців : матер. Всеукр. студ. наук. конф. (м. Одеса, 29 листопада 2014 р.) : у 3 т. – О., 2014. – Т. 2. – С. 5–6.
2. Бакуменко О. Пояснювальна записка до проекту постанови про проведення парламентських слухань на тему: «Регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення: пошук української моделі» (21 грудня 2016 р.) / О. Бакуменко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60253.
3. Гмиря В. Ринок земель сільськогосподарського призначення в Україні: сучасний стан та проблеми розвитку / В. Гмиря, С. Власюк // Економіст. – 2013. – № 3. – С. 34–35.
4. Гречанюк Н. Стан та можливі шляхи вдосконалення адміністративного регулювання становлення ринку землі в Україні / Н. Гречанюк // Право і суспільство. – 2014. – № 5. – С. 90–93.
5. Зінковська О. Мораторій на землі сільгосппризначення. Чи доцільно його відмінити? / О. Зінковська // Землевпорядний вісник. – 2014. – № 11. – С. 12–15.
6. Корнацький А. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» № 5535-1 від 28 грудня 2016 р. / А. Корнацький [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=60177.
7. Кулинич П. Замітки на «полях» проекту Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» / П. Кулинич // Юридичний вісник України: загальнонаціональна правова газета. – 2013. – № 24. – С. 6–7.
8. Лазарєва О. Умови забезпечення конкурентоспроможності ринку землі / О. Лазарєва // Економіст. – 2013. – № 3. – С. 42–43.
9. Мартинюк М. Ринок землі в Україні: три можливі моделі запуску та їх наслідки / М. Мартинюк // Газета «Дзеркало тижня» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/rinok-zemli-v-ukrayini-tri-mozhlivi-modeli-zapusku-ta-yih-naslidki-html>.
10. Феняк Л. Формування ринку землі на сучасному етапі / Л. Феняк, В. Козак // Збірник наукових праць Вінницького національного аграрного університету. Серія «Економічні науки». – 2011. – № 2(53). – Т. 3. – С. 53–56.