

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ РИНКУ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ

LEGAL ISSUES LIBERALIZATION THE LAND MARKET IN UKRAINE

Покальчук М.Ю., к.ю.н., доцент,
асистент кафедри земельного та аграрного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Алісва А.В., студентка IV курсу
Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Стоянова В.О., студентка IV курсу
Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У статті досліджуються переваги, недоліки та проблемні аспекти відкриття ринку землі, пов'язані із прийняттям Закону України № 552-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31 березня 2020 р. Зазначається, що держава є основним і єдиним суб'єктом, який повинен створювати належні умови для функціонування ринку землі.

Скасування мораторію та запровадження прозорого ринку землі є вигідним для всіх зацікавлених осіб, оскільки забезпечує повагу до конституційного права власності, закріпленого ст. 41 Конституції України. Також на окрему увагу заслуговує практика Європейського суду з прав людини, згідно з якою мораторій на продаж земель визнається таким, що порушує права людини.

Досліджуються питання можливості надання кредитів під заставу сільськогосподарських земель і залучення іноземних інвесторів, що позитивно відобразиться на розвитку аграрного сектору економіки України. Крім того, розглядається й аналізується питання продажу сільськогосподарських земель іноземцям.

Автори зазначають: прийняття Закону України № 552-IX від 31 березня 2020 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» матиме позитивний вплив на можливості володіння сільськогосподарськими угіддями як громадянами України, так і юридичними особами.

На тлі всіх переваг, які роблять українську сільськогосподарську землю привабливою для іноземних інвесторів, існує ціла низка проблем, котрі перешкоджають надходженню іноземних інвестицій до аграрного бізнесу в Україні. Такі проблеми потребують регулювання на державному рівні.

У роботі детально висвітлюються проблемні аспекти, які не дають ринку землі функціонувати належним чином. Автори визначають очевидні та наявні ризики, котрі несе в собі набуття чинності Законом України № 552-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення». Такі ризики пов'язані насамперед із відсутністю контролю над банками, що мають змогу відчужити земельні ділянки сільськогосподарського призначення відповідно до прийнятого Закону.

Ключові слова: ринок землі, обіг земель, аграрна іпотека, державний бюджет, мораторій, іноземні інвестиції.

The article examines advantages, disadvantages and problem aspects of opening the land market, which related to the adoption of the Law of Ukraine № 552-IX "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Conditions of Agricultural Land Transactions" dated March 31, 2020. It is emphasized that the state is the main and only entity that must create the right conditions for the functioning of the land market, which, in turn, is a necessary condition for the development of agricultural mortgages.

It is noticed that abolition of the moratorium and introduction of a transparent land market is beneficial for all stakeholder groups because this ensures respect for the constitutional right to property enshrined in Art. 41 of the Constitution of Ukraine. In addition, the author cites the case law of the European Court of Human Rights, according to which a moratorium on land sales is recognized as violating human rights.

The possibility of providing loans secured by agricultural land and attracting foreign investors, which will have a positive impact on the development of the agricultural sector of Ukraine's economy, are being studied. In addition, the issue of selling agricultural land to foreigners is being considered and analyzed.

The author notes that the adoption of the Law of Ukraine № 552-IX "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Conditions of Agricultural Land Transactions" will have a positive impact on the possibility of ownership of agricultural land by both citizens of Ukraine and legal entities.

The article notes that against the background of all the advantages that make Ukrainian agricultural land attractive to foreign investors, there are a number of problems that hinder the inflow of foreign investment into the agricultural business in Ukraine. Such problems, first of all, need to be regulated at the state level.

The scientific work covers in detail the problematic aspects that currently do not allow the land market to function properly. Finally, the author notes the obvious and existing risks posed by the entry into force of the Law of Ukraine № 552-IX "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Conditions of Agricultural Land Transactions". Such risks are associated, first of all, with the lack of control over banks that have the opportunity to alienate agricultural land in accordance with the adopted Law.

Key words: land market, land transactions, agricultural mortgage, state budget, moratorium, foreign investments.

Постановка проблеми. Земля є одним із унікальних природних ресурсів нашої держави. Цінність землі зумовлюється опором до девальвації, інфляції та стабільним прибутком, що одержується власниками від її використання, проте останнім часом землекористування виявляється не зовсім доцільним та ефективним, а законодавство у цій сфері – не достатньо врегульованим.

Сьогодні земельне питання в Україні займає чільне місце серед інших важливих державницьких проблем, тож Верховною Радою України був прийнятий Закон України № 552-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих

актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31 березня 2020 р. [1], яким поетапно регулюється становлення ринку земель сільськогосподарського призначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Під час написання статті автор використав розробки таких науковців, як О.В. Алейнікова, І.В. Антошина, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, Я.В. Кардаш, П.Ф. Кулинич, Д.А. Міщенко, М.В. Шульга.

Мета статті – дослідити переваги, недоліки та деякі проблемні аспекти відкриття ринку землі в Україні,

пов'язані із прийняттям Закону України № 552-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31 березня 2020 р.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до положень ст. 13, 14 Конституції України «земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави» [2].

Використовуючи правові засоби, держава формує відповідні механізми та правила взаємодії з інформаційною владою, оскільки нині інформація перетворюється на вирішальний фактор організації влади, її ефективності [3, с. 82]. Саме тому до функцій держави належить створення належних умов для функціонування ринку землі.

Повноцінний ринок землі є необхідною умовою для розвитку аграрної іпотеки. За оцінкою міжнародних фінансових організацій, вартість земель сільськогосподарського призначення в Україні оцінюється у понад 40 млрд дол. США [4, с. 34]. Таким чином, слушною видається думка О.В. Алейнікової, котра зазначає, що ринок землі – це сукупність юридично-правових і економічних відносин, які виникають між суб'єктами такого ринку у процесі обігу земельних ділянок: їх оренди, обміну, купівлі-продажу, застави, дарування і спадкування [5, с. 37].

Редакція колишнього Земельного кодексу України від 13 березня 1992 р. стала однією із форм реалізації земельної реформи, спрямованою на перехід до ринкових відносин. Певною формою ринкових перетворень стало відведення 1,3% усіх сільськогосподарських угідь для створення фермерських господарств [6, с. 154].

Аналіз законодавства України, що стосується регулювання земельних відносин, зокрема положень п. 14¹, 15 Розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України [7], дозволив уточнити приписи стосовно заборони (мораторію) на купівлю-продаж і відчуження в інший спосіб сільськогосподарських земель. Така заборона до 1 липня 2021 р. означала, що власники земельних ділянок не мали можливості вільно ними розпоряджатися, і найкращим способом для передачі земельної ділянки іншій особі був договір оренди землі, який укладався між сторонами. Тож нині Україна не має належної моделі для введення, утримання та функціонування ринку сільськогосподарських земель, оскільки мораторій охопив 96% сільськогосподарських угідь, 68% із яких були у власності селян.

Скасування мораторію та запровадження прозорого ринку землі є вигідним для всіх зацікавлених осіб, оскільки забезпечує повагу до конституційного права власності, створює нові можливості, доводить ефективність використання земель, надає доступ до фінансування та кредитування і сприяє поповненню державного бюджету [8].

Практика міжнародного судочинства свідчить про доцільність відкриття ринку землі в Україні. Для прикладу, 22 травня 2018 р. Європейський суд із прав людини ухвалив рішення у справі «Зеленчук і Цицюра проти України». Суд визнав мораторій на земельну ділянку порушенням права людини розпоряджатися своїм майном, гарантованого ст. 1 Протоколу до Європейської конвенції з прав людини, а також ст. 41 Конституції України, за відсутності ефективного ринку земель сільськогосподарського призначення, та постановив, що Україна повинна вжити відповідні законодавчі або інші заходи для забезпечення справедливого балансу між інтересами власників сільськогосподарських земель і суспільством узагалі [9]. Таким чином, українські суди повинні були приймати

рішення щодо законності відчуження сільськогосподарських земель громадянами України до набрання чинності закону щодо обігу земель сільськогосподарського призначення, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 17 Закону України № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди застосовують у розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права [10].

Однією з ефективних умов для розвитку в Україні ринку землі є можливість надання кредитів під заставу сільськогосподарських земель. Прогнозується, що це спонукатиме малий бізнес використовувати іпотечне кредитування для сільського господарства. На додаток до цього відкриття ринку землі в Україні сприятиме залученню іноземних інвесторів, оскільки скасування мораторію слугуватиме додатковим фактором для збільшення залучення інвестицій в економіку України та збільшення конкуренції, стимулюючи розвиток аграрного сектору економіки. Українські сільськогосподарські землі завжди цікавили іноземних інвесторів як засіб виробництва й інвестиційний об'єкт через їх високу якість і продуктивність. Такий інтерес продовжує зростати.

Підбиваючи підсумки земельної реформи в Україні, слід окреслити соціальні ризики, серед яких, зокрема:

1) зростання соціального невдоволення через почуття «несправедливої» купівлі-продажу земельної ділянки, особливо серед опонентів відкриття ринку землі. Як наслідок, громадські протести та заворушення можуть спричинити соціальну напругу в суспільстві;

2) монопольне становище певних суб'єктів господарювання на ринку землі;

3) розвиток «ринку сірих земель» унаслідок високого рівня корупції у державі, втрата доходів бюджету.

31 березня 2020 р. Верховна Рада України прийняла Закон України № 552-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» (неофіційна назва – Закон України «Про ринок землі»), котрий набув чинності з 1 липня 2021 р. Відповідним актом передбачено формування законодавчого середовища, яке забезпечить запровадження ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення. Зі змісту вищезазначеного Закону випливає, що створення умов для придбання громадянами в Україні земель сільськогосподарського призначення сприятиме забезпеченню конституційних прав, закріплених у ст. 41 Конституції України [2].

Узагальнюючи позитивні інноваційні положення Закону України № 552-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення», слід зазначити, що з 1 липня 2021 р. загальна площа земельних ділянок сільськогосподарського призначення у власності громадянина України не може перевищувати 100 га. Відповідно до ст. 130 зазначеного Закону загальна площа земельних ділянок сільськогосподарського призначення у 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 10 000 га. Набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення юридичними особами, створеними та зареєстрованими за законодавством України, учасниками (засновниками) або кінцевими бенефіціарними власниками яких є особи, котрі не є громадянами України, може здійснюватися із дня та за умови схвалення такого рішення на референдумі [1]. Слід зазначити, що законодавцям необхідно вдосконалити деякою мірою ці положення Закону, оскільки відстежити реальних кінцевих бенефіціарних власників (контролерів) майже неможливо, що створює надалі можливість зловживання своїми правами з боку таких осіб.

На додаток до цього аналіз змісту Закону України «Про ринок землі» показав, що окремі інноваційні положення дозволяють орендареві передати у заставу своє «право оренди земельної ділянки» банківській установі. Це означає, що, якщо позичальник не виконує зобов'язання перед банком, то банк у ролі кредитора отримує право користування земельною ділянкою на тих самих умовах, що й орендар (позичальник).

Створення ринку землі в Україні викликало значну кількість обговорень як серед прихильників, так і серед противників цього процесу, однак це є логічним результатом розвитку права приватної власності на землю, що дає змогу залучати грошові кошти для розвитку сільськогосподарського виробництва.

Не можна не звернути увагу і на проблемні аспекти, пов'язані з відкриттям ринку землі, які потребують нагальному вирішенню:

1. Відсутність рівного доступу до кредитних ресурсів для всіх форм господарювання в аграрному секторі.

Для всіх учасників аграрного ринку, таких як одноосібні селянські господарства, фермерські сімейні господарства, дрібні та середні фермерські господарства, сільськогосподарські підприємства та великі агрохолдинги відсутні рівні можливості у доступі до фінансових кредитних ресурсів. Наприклад, корпорації будуть мати доступ до фінансових кредитних ресурсів, оскільки мають гарну кредитну історію та ведуть бухгалтерський облік, однак постає питання про те, що робити самозайнятим особам у сфері сільського господарства, котрі не ведуть бухгалтерський облік і не подають відповідну звітність до податкової служби.

2. Відсутність кримінальної відповідальності державних реєстраторів за здійснення реєстраційних даних по землі, які беруть участь у шахрайських схемах.

Незахищеність учасників земельного ринку також зумовлена тим, що напередодні відкриття ринку землі все ще немає покарання для так званих «чорних» реєстраторів, які беруть участь у шахрайських схемах, адже трапляються випадки оформлення права власності на земельну ділянку на іншу особу. Пропонується прийняти законопроект, який би передбачав кримінальну відповідальність за здійснення незаконних дій державними реєстраторами (наприклад, у Державному реєстрі судових рішень є чимало судових справ, пов'язаних саме із наявністю подвійної реєстрації права оренди земельних ділянок, коли щодо однієї земельної ділянки наявні два зареєстровані права оренди за різними орендарями. Доцільним є запровадження відповідальності до державних реєстраторів за здійснені ними діяння). Також доречним було би створення окремого державного органу антирейдерської комісії при Міністерстві юстиції України, який профільно би займався земельними питаннями.

3. Неусталена податкова політика держави.

Перед відкриттям ринку землі парламентський комітет із питань фінансів, податкової та митної політики підтримав законопроект 5600, який повинен внести зміни до Податкового кодексу України. Зокрема, площу непоподаткованої земельної ділянки бажають обмежити до 50%. За кожен гектар понад цю норму громадянам встановлять податок – 5% від оціночної вартості земельної ділянки. Посилення податкового навантаження вплине не тільки на власників приватних городів, а й на розвиток фермерства в Україні загалом. У селян, які зараз вирощують сільськогосподарську продукцію на невеликих земельних ділянках, не буде стимулу самостійно її виробляти, вони будуть здавати землю в оренду, наприклад, середнім або великим товаровиробникам. Тобто цей законопроект спрямований витіснити з ринку малих виробників сільськогосподарської продукції, тож потребується змінення фіскальної політики та недопущення прийняття зазначеного законопроекту у запропонованому вигляді.

Питання продажу сільськогосподарських земель іноземцям також залишається дискусійним. З одного боку, виключення іноземних інвесторів із ринку землі в Україні обмежує іноземні інвестиції, що, очевидно, є несприятливим для економіки нашої держави, з іншого – така можливість викликає значний суспільний резонанс і протести з боку українських фермерів. На цьому етапі земельної реформи в Україні неможливо та недоцільно продавати сільськогосподарські угіддя іноземним громадянам. Це пояснюється насамперед очевидною непередбачуваністю результатів відкриття ринку землі для України. Можливість володіння землею сільськогосподарського призначення іноземними особами в найближчому майбутньому розглядатися не буде. Спершу необхідно вдосконалити механізми ефективного управління земельними ресурсами, зокрема на умовах іпотечного кредитування, для зменшення юридичних ризиків привласнення українських земель іноземцями.

На нашу думку, прийняття Закону України № 552-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» матиме позитивний вплив на можливості володіння сільськогосподарськими угіддями як громадянами України, так і юридичними особами. Механізми обігу земель почали діяти вже з 1 липня 2021 р., однак вони стосуються лише земельних ділянок, що перебувають у приватній власності. Земельні ділянки державної форми власності зазвичай здають в оренду, щоб поповнити державний бюджет.

На тлі всіх переваг, які роблять українську сільськогосподарську землю привабливою для іноземних інвесторів, існує ціла низка проблем, що перешкоджають надходженню іноземних інвестицій до аграрного бізнесу в Україні, і вони потребують регулювання на державному рівні.

Нині в Україні якість транспортної інфраструктури, системи іригації, водопостачання тощо є досить низкою. Проблематичними є також шляхи транспортування сільськогосподарської продукції. Відсутність належної інфраструктури негативно впливає на залучення іноземних інвестицій в аграрний сектор економіки України. Інші проблемні питання включають у себе складне та суперечливе законодавство, що проявляється у високій вартості дозволів і ліцензій, а також відповідний компонент, пов'язаний із корупцією. Ведення непрозорого бізнесу, який займається невпорядкованою фінансовою діяльністю, також негативно позначається на довірі іноземних інвесторів до сільськогосподарського бізнесу в Україні. Окремою проблемою є незареєстрована зайнятість працівників і недостатній рівень праці. Необхідно наймати висококваліфікованих фахівців із відповідними навичками та вміннями, оскільки досвід, отриманий під час навчання, не є достатнім і, як наслідок, не відповідає очікуванням роботодавця на ринку праці.

Висновки. Ринкові трансформації в Україні завжди супроводжувалися оптимізацією структури земельного фонду, призначенням, метою і змінами видів права власності. За весь цей час була змінена організаційна структура управління землекористуванням, проте формування ринку землі ще не завершилося. Його повноцінне функціонування можна забезпечити шляхом створення конкурентного середовища, яке не обмежиться виключно відносинами оренди землі у сільському господарстві.

Розвиток спеціалізованої інфраструктури й удосконалення системи іпотечного кредитування у сільському господарстві України сприятиме залученню грошових коштів до державних фондів. Серед позитивних наслідків відкриття ринку землі в Україні можна назвати такі: поступове формування ринкової ціни на землю, зростання доходів бюджету, підвищення ефективності державного землекористування та залучення капіталу до аграрного сектору економіки, однак відкриття ринку землі в Україні має створити належну й ефективну систему контролю за іноземними інвестиціями, що дозволить йому функціонувати на відповідному рівні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення : Закон України від 31 березня 2020 р. № 552-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#top> (дата звернення: 14.10.2021).
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. (у редакції від 01 січня 2020 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 14.10.2021).
3. Антошина І.В. Інформаційна влада публічної адміністрації: вплив глобальних тенденцій. *Lex Portus*. 2019. № 5. С. 77–92. <https://doi.org/10.26886/2524-101X.5.2019.5> (дата звернення 14.10.2021).
4. Кардаш Я.В. Державна підтримка фермерських господарств. *Фермер України*. 2010. № 12. С. 32–34.
5. Алейнікова О.В. Державне регулювання аграрного сектора економіки в контексті продовольчого забезпечення населення України: теорія, методологія, сучасні механізми : монографія. Миколаїв, 2012. 485 с.
6. Міщенко Д.А. Державне регулювання розвитку ринку земель в Україні. *Механізм державного управління*. 2011. Вип. 18. С. 235.
7. Земельний кодекс України : кодекс від 25 жовтня 2001 р. (у редакції від 20 серпня 2021 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення 15.10.2021).
8. Kurylo, M., Lukash, S., Ladyka, Y., Zakharova, O., & Sopianenko, O. (2020). Contents and risks of land reform in Ukraine (literary and legislative review). *Problems and Perspectives in Management*. № 18 (1). P. 359–370. URL: <http://repo.snau.edu.ua/bitstream/123456789/7624/1/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%8F.pdf> (дата звернення 16.01.2021).
9. European Court of Human Rights. *Zelenchuk and Tsytsyura v. Ukraine* – 846/16 and 1075/16 Judgment 22.5.2018 [Section IV]. URL: <https://laweuro.com/?p=7666> (дата звернення 17.01.2021).
10. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text> (дата звернення 20.10.2021).