

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОБІГУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

LEGAL REGULATION OF CIRCULATION OF AGRICULTURAL LAND IN UKRAINE

Будник Ю.А.,
к.ю.н., асистент кафедри господарського права та процесу
Університет державної фіскальної служби України

Ткаченко Я.О.,
студент
*Навчально-наукового інститут права
Університету державної фіскальної служби України*

Чередніченко А.О.,
студент
*Навчально-наукового інститут права
Університету державної фіскальної служби України*

У статті висвітлено наявні нині законодавчі проблеми регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні, зокрема розглянуто значення мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення та сформувано висновки щодо доцільності його продовження. Також розглянуто важливі найближчі законодавчі зміни у цій сфері, шляхом аналізу основних положень проекту Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення», який внесе чимало змін у сферу земельних відносин. Успішні приклади функціонування земельного ринку та їх вплив на економіку країни розглянуто на прикладі деяких іноземних держав.

Ключові слова: земельні відносини, обіг земель сільськогосподарського призначення, мораторій, право власності.

В статье анализируются имеющиеся сегодня проблемы законодательства в сфере регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения в Украине, в частности рассмотрено значение моратория на продажу земель сельскохозяйственного назначения и сформирован вывод о целесообразности его продолжения. Также рассмотрены важные ближайшие изменения законодательства в данной сфере, путем анализа основных положений проекта Закона Украины «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», который внесет ряд изменений в сферу земельных отношений. Успешные примеры функционирования земельного рынка и их влияние на экономику страны рассмотрены на примере некоторых иностранных государств.

Ключевые слова: земельные отношения, оборот земель сельскохозяйственного назначения, мораторий, право собственности.

The article covers the current legislative problems of regulation of agricultural land circulation in Ukraine. Nowadays there is no agricultural land market in our country, therefore the land is transferred to the new owner illegally, taxes to the state and local budgets are not levied, unofficial received funds are never recorded and prices for land plots are not regulated.

The moratorium on the sale of agricultural land continues for 17 years due to the lack of an adequate legal mechanism for the regulation of land circulation. The value of moratorium on the sale of agricultural land, its influence on land relations have been considered and the conclusions about the expediency of its extension have been formed. Important legislative changes in this area were studied as well, by analyzing the main provisions of the draft Law of Ukraine "On the circulation of agricultural land", which will make a numerous number of changes in the field of land relations.

The adoption of the Law and the lifting of the moratorium are becoming increasingly apparent. This year, the Government announced the land reform as one of the priority reforms for the years 2017–2020. Such topical issues as the extension of the range of subjects of the right to agricultural land; the exclusion of the possibility for citizens to acquire the right to a land plot due to its use for a long period of time; the restriction of the possibility of free land privatization only for a certain category of citizens have been considered in this article.

The successful examples of the land market functioning and their impact on the state's economy are considered on the example of some of the foreign countries.

Key words: land relations, agricultural land circulation, moratorium, property rights.

Питання формування ефективного механізму управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення у нашій державі є одним із пріоритетних, що, насамперед, підкреслює здавна відомий факт: Україна – багата на чорноземі нація! Дуже прикро усвідомлювати, що, маючи таке земельне багатство, ми не можемо закінчити земельну реформу, яка триває вже двадцять сім років, подовжуємо мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення упродовж сімнадцяти років через відсутність належного правового механізму регулювання обігу земель та, як наслідок, не можемо забезпечити належне використання та охорону земель.

Загалом площа сільськогосподарських земель в Україні становить 42,7 млн гектарів, або 70% площі усієї території країни [1]. Зазначений факт ще раз підкреслює важливість забезпечення належного врегулювання земельних відносин як гарантії економічних та соціальних інтересів суспільства і держави.

Вивченню актуальних проблем стану державного регулювання обігу земель в Україні присвятили свої публі-

кації О. Глотова, П. Кулинич, А. Мірошніченко, В. Носик, В. Семчик, М. Шульга та ін. Однак важливі законодавчі зміни у цій сфері зумовлюють необхідність подальших досліджень питань правового регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Метою статті є аналіз чинних правових норм, що регулюють обіг земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Проект Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» (далі – Закон) було включено до порядку денного VII сесії Верховної Ради України VIII скликання 3 жовтня 2017 р. Нині Закон опрацьовується у комітеті Верховної Ради України з питань фінансової політики і банківської діяльності.

Прийняття Закону та зняття мораторію стає дедалі очевиднішим. Цього року Уряд оголосив земельну реформу однією з пріоритетних реформ на 2017–2020 рр. Крім того, за зняття мораторію виступає Міжнародний валютний фонд. Сату Кахконен (з 2016 р. директор Світового банку в справах України, Білорусі та Молдови) звернула

увагу на необхідність зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення в Україні. За її словами, рівень врожайності у нашій державі значно нижчий, ніж в європейських країнах, Україні необхідно розвивати сільське господарство і залучати у галузь інвестиції [2]. Які ж зміни чекатимуть нас після прийняття Закону та яким буде ринок землі в Україні? Спробуємо з'ясувати шляхом порівняння норм чинного законодавства та запропонованого законодавцем проекту.

Однією з важливих змін, яку сприймають досить неоднозначно, є розширення кола суб'єктів права на землі сільськогосподарського призначення. Відповідно до норм чинного законодавства, такими суб'єктами є громадяни, сільськогосподарські підприємства, сільськогосподарські науково-дослідні установи та навчальні заклади, сільські професійно-технічні училища та загальноосвітні школи, несільськогосподарські підприємства, установи та організації, релігійні організації і об'єднання громадян, оптові ринки сільськогосподарської продукції [3]. Законодавець пропонує зафіксувати право власності та користування землями сільськогосподарського призначення і за іноземцями та особами без громадянства – для ведення особистого селянського господарства, садівництва, ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства [4].

Нині іноземці можуть набувати право власності виключно на земельні ділянки несільськогосподарського призначення. Однак ні для кого не є секретом, що наявність обмежень у законі частіше стає лише поштовхом для поширення десятків способів «обійти» приписи закону та досягти бажаного. Внаслідок тінзації ринку землі в Україні податки до державного та місцевого бюджетів не сплачуються, отримані неофіційні кошти ніде не фіксуються, а ціни на земельні ділянки не регулюються.

Крім того, відповідно до положень проекту Закону, розширюється і коло юридичних осіб, за якими може бути закріплено право набуття земельних ділянок у власність. Чинним законодавством (ч. 1 ст. 82 ЗК України) передбачено таке право лише для юридичних осіб, засновниками яких є громадяни України та/або юридичні особи України. Прийняття Закону дасть змогу включити у перелік суб'єктів і юридичних осіб, засновниками яких являються іноземці та/або іноземні юридичні особи.

Такі зміни у законодавстві викликають побоювання українців, що з відкриттям ринку землі іноземці масово викуплять вітчизняні землі.

Проте, у проекті Закону (ст. 22) передбачено певні запобіжні заходи від надмірної концентрації земельних ресурсів в одних руках – встановлено граничні розміри земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які можуть перебувати у власності фізичної/юридичної особи [4]. У разі, якщо встановлені граничні розміри перевищено, особа зобов'язана відчужити частину земельної ділянки.

Крім того, законодавцем також передбачено механізм усунення спекулянтів та протидії масовому перепродажу земель, що може стати цілком реальним явищем після такого довгоочікуваного відкриття ринку землі. Ст. 3 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито» із прийняттям Закону буде доповнено ще одним пунктом, який закріплюватиме збільшення розміру державного мита за нотаріальні дії: посвідчення договорів купівлі-продажу, дарування, міни, інших цивільно-правових угод щодо відчуження земельної ділянки сільськогосподарського призначення у перших три роки з дня укладання договору відчуження, за яким ця ділянка перейшла у власність відчужувача, – 90% нормативної грошової оцінки земельної ділянки [4]. Тобто таким механізмом унеможливлення спекулятивних оборотів із землею є встановлення досить високих ставок державного мита у разі перепродажу сільськогосподарських земель.

Нинішній реальний стан ринку землі в Україні характеризується наявністю сприятливих умов лише для одного – процвітання корупції та виникнення нових схем і оборотів відчуження земельних ділянок. Незважаючи на дію мораторію на продаж землі, інтернет переповнений оголошеннями про продаж паїв та земельних ділянок, із метою реалізації таких афер було створено безліч способів обійти приписи закону та легально передати земельну ділянку новому власнику. У лідерах за кількістю пропозицій та ціною – Вінницька область.

Одна із найпоширеніших схем продажу землі на чорному ринку – це оформлення договору оренди землі на строк 49 років. Ці договори оформлюються згідно з чинним законодавством, реєструються у встановленому законом порядку. Орендна плата сплачується наперед, це також належним чином оформлюється. Більшість покупців віддає перевагу саме такій схемі продажу, адже покупець точно знає, що покоління, яке уклало цей договір оренди та віддало земельну ділянку, точно не отримає її назад після закінчення строку оренди, тому вважає її своєю, і небезпідставно. Таким чином укладений договір оренди землі дуже важко розірвати. Це дорого, а продавці в основному – люди незаможні та неплатоспроможні [5].

Повертаючись до питання законодавчого обмеження ринку землі в Україні, хочеться звернути увагу на досвід іноземних держав, які давно збагнули, що в країнах, де законодавство було занадто жорстким та заплутаним, з'явилося безліч тінювих схем. Водночас, у країнах, де закони були створені відповідно до інтересів суспільства і якісно виконуються (наприклад, Грузія, Польща), результати говорять самі за себе [6].

Станом на сьогодні ми маємо ситуацію, коли простий селянин, не маючи можливості бути повноцінним господарем своєї землі, віддає її за безцінь, потерпаючи від загального негласного правила великого орендаря – «жоден продавець землі не отримає реальної ціни». Така ситуація є порушенням конституційних прав особи. Ст. 41 Конституції України закріплює за кожним громадянином «право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю» [7], однак фактично права розпоряджатися, тобто визначати подальшу долю такої земельної ділянки шляхом відчуження, кожен власник позбавлений.

Проаналізуємо ринок землі іноземних держав, приміром сусідньої Польщі, яка є одним із успішних прикладів вдало сформованої приватної власності на земельні ресурси та їх ринкового обігу. Ринок землі у цій державі вільно функціонує та є інвестиційно привабливим. Ціни встановлюються на основі попиту та пропозиції та сягають рівня 1 500 євро за гектар [6]. Після вступу Польщі в Європейський Союз із метою перешкодження здійсненню спекулятивних оборотів у державі було запроваджено мораторій на продаж земель іноземцям на строк 12 років.

Аналіз міжнародного досвіду у сфері земельних відносин дає змогу зрозуміти, що в кожній окремої держави є власна система врегулювання земельних відносин, спрямована на досягнення пріоритетних цілей, спільною є наявність ефективного механізму регулювання цих відносин. Адже чи є необхідним встановлення обмежень, якщо система контролю за їх дотриманням не є ефективною?

Чинна редакція Земельного кодексу України передбачає змогу громадян набувати права на земельну ділянку за давністю користування (набувальна давність) [3]. Умовами застосування набувальної давності є добросовісне, відкрите, безперервне користування земельною ділянкою протягом 15 років. Із прийняттям Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» зазначена норма втратить чинність, набувальна давність у сфері земельних відносин не застосовуватиметься.

Скасування зазначеної норми не матиме значного впливу на земельні відносини, оскільки набувальна давність у правозастосувальній практиці із врегулювання

земельних відносин знаходила застосування досить рідко. Причиною стала неузгодженість положень земельного та цивільного законодавства України, відсутність конкретного механізму підтвердження ознак набувальної давності, нерегульованість процедури реалізації права на землю за давністю користування. Значний вплив має й те, що нормами закону передбачена простіша процедура безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами.

Однак питання приватизації із прийняттям Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» також набуде деяких змін. Особами, за якими буде закріплено право на безоплатну передачу землі у власність є ветерани війни та інші особи, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [4]. Для порівняння, чинним законодавством таке право закріплено за «громадянином, зацікавленим у приватизації земельної ділянки» [3].

Аналіз положень запропонованого проекту Закону та його зіставлення із нормами чинного законодавства дає змогу зробити важливий висновок: прийняття Закону дозволить легалізувати прозорий ринок обігу земель сільськогосподарського призначення. Земельна реформа значно затяглася у часі, питання врегулювання земельних відносин потребує нагального вирішення. Однак прийняття нового закону не вирішить наявні проблеми, якщо не буде створено дієвого механізму регулювання і контролю за дотриманням таких норм.

Сподіваємось, стратегічне завдання створення ефективного ринку сільськогосподарських земель в Україні буде реалізовано, держава матиме дохід від обігу земельних ресурсів, а кожен власник отримає своє гарантоване не просто Конституцією, а й самим здоровим глуздом право розпорядитися своєю приватною власністю.

ЛІТЕРАТУРА

1. Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 р. № 413. БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF> (дата звернення: 20.05.2018).
2. У Світовому банку закликали скасувати мораторій на продаж землі в Україні до 2018 року. URL: <http://gordonua.com/ukr/news/money/-u-svitovomu-banku-zaklikali-skasuvati-moratorij-na-prodazh-zemli-v-ukrajini-do-2018-roku-210245.html> (дата звернення: 20.05.2018).
3. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III. БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 20.05.2018).
4. Про обіг земель сільськогосподарського призначення: Проект Закону України від 13.12.2016 р. № 5535. БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60724 (дата звернення: 20.05.2018).
5. Микитюк В. Чорний ринок землі: які схеми продажу паїв найпопулярніші на Вінниччині? URL: <http://33kanal.com/chornij-riнок-zemli-jaki-skhemi-prodazhu-payiv.html> (дата звернення: 20.05.2018).
6. Романовська О. Міжнародний досвід земельної реформи: чому немає панацеї. Проект «Популярна економіка: моніторинг реформ». 2013. № 11. URL: http://cost.ua/files/land-reform/case-ukraine_land_reform.pdf (дата звернення: 20.05.2018).
7. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 20.05.2018).