

УДК 349.6:631.11(477)

ЩОДО ДОЦІЛЬНОСТІ ЗНЯТТЯ МОРАТОРІЮ НА ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Єрмолаєва Т.В., Алгаш В.В.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Автором здійснено ретроспективний аналіз становлення мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення в Україні. Було проаналізовано найбільш розповсюджені схеми обходу цієї заборони. Також звертається увага на міжнародний досвід з даного питання. В статті зазначаються найбільш розповсюджені підходи щодо необхідності зняття мораторію. Автором наведені власні висновки щодо доцільності встановлення обмежень для покупців земель сільськогосподарського призначення після зняття мораторію.

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

Постановка проблеми. Для того, щоб оцінити важливість проблематики мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення, слід звернутись до статистичних даних щодо площі земельного фонду України. Станом на 1 січня 2017 р. він становить 60,3 млн. гектарів, при чому площа сільськогосподарських земель становить 42,7 млн. гектарів, або 70% площі усїєї території країни, а площа ріллі – 32,5 млн. гектарів, або 78,4% усїх сільськогосподарських угідь.

Особливо вражаючі дані можна отримати порівнюючи площу сільськогосподарських угідь України з європейськими. Сільськогосподарські угіддя нашої держави становлять близько 19% загальноєвропейських, у тому числі рілля – близько 27% [1]. Тобто, вирішуючи питання про мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення в Україні, фактично вирішується доля майже 30% ріллі Європи, що логічно викликає резонанс як серед українців, так і серед представників європейських країн.

На жаль, незважаючи на пріоритетне значення даного питання, мораторій проводиться вже сімнадцять років й залишається значною перепоною як для формування ринку землі в Україні, так і для входження країни в європейський простір. Саме тому розробка наукових підходів щодо механізму зняття мораторію, дослідження міжнародного досвіду є особливо актуальними в нашій державі, яка наразі активно бере участь в євроінтеграційних процесах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наразі питання щодо мораторію на відчуження земель сільськогосподарського значення є одним з найбільш гострих та дискусійних серед фахівців в галузі земельного права. Фундаментальні дослідження правового режиму земель сільськогосподарського призначення відображалися у наукових працях Г.І. Балюк, А.П. Гетьмана, Т.О. Коваленко, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, О.С. Лисанець, Н.І. Титової, А.М. Третяка, О.В. Пендзин, М.М. Федорова, В.В. Юрчишина, М.В. Шульги.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значний масив публікацій щодо мораторію, відкритим залишається питання щодо механізму функціонування ринку землі після його зняття, зокрема щодо можливості купівлі землі іноземцями. Окремо слід звернути увагу на регулювання мораторію в зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію України з ЄС та після постановлення рішення ЄСПЛ у справі «Зеленчук та Цицюра проти України», яке стосується заборони відчуження земель сільськогосподарського значення в Україні.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є доведення необхідності зняття мораторію та спроба обрання доцільних обмежень щодо кола покупців після зняття мораторію, спираючись на міжнародний досвід.

Виклад основного матеріалу. Вперше мораторій на відчуження земельних часток (паїв) був запроваджений Законом України «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)» від 18 січня 2001 року. Закон тимчасово забороняв укладати угоди 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 [2]. Таким чином, об'єктом мораторію була лише «земельна частка (пай)», більше того, на той момент положення закону видавались тимчасовими та такими, що будуть діяти тільки до прийняття нової редакції Земельного кодексу.

Але прийнятий 25 жовтня 2001 року Земельний Кодекс, не тільки не відмінив положення мораторію, але й розширив перелік земель, на які він розповсюджується. Адже відповідно до п. 15 Розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу було заборонено відчуження не лише земельних часток (паїв), а й земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва, але лише до 1 січня 2005 року [3]. В період з 2005 року по 2008 рік, Верховна Рада продовжувала мораторій кожен раз з зазначенням конкретної

дати, до якої він діє. Починаючи з 2008 року фактично мораторій став без безстроковим, адже строк його дії почав бути пов'язаний не з конкретною датою, а з подією – до набрання чинності законами України про державний земельний кадастр та про ринок землі.

Слід зауважити, що починаючи з 2007 року, дія мораторію почала розповсюджуватись і на земельні ділянки, виділені власникам земельних ділянок (паїв) за їх заявою для ведення особистого селянського господарства. Дане положення було закріплене в Законі України «Про внесення змін до Земельного Кодексу України щодо заборони продажу земель сільськогосподарського призначення до прийняття відповідних законодавчих актів». Окрім того, відповідно до цього Закону заборонялась також і зміна цільового призначення таких земельних ділянок. Тобто, з моменту запровадження мораторію існувала тенденція до розширення переліку земель, на які він розповсюджується.

Наразі можливість відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення регулюється Законом України «Про внесення змін до розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України», який був ухвалений Верховною Радою 7 грудня 2017 року. Відповідно до положень закону, до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2019 року не допускається відчуження вище зазначених категорій земель. Це свідчить про те, що протягом поточного 2018 року мораторій на відчуження жодним чином не може бути анульований. З року в рік Верховна Рада в грудні поточного року приймає майже ідентичний до попередніх закон про внесення змін до перехідних положень Земельного кодексу, що закріплює продовження строку дії мораторію в майбутньому році. Тому не за горами рішення щодо необхідності продовження мораторію в 2019 році, що наразі є чи не одним з найгостріших питань українського законодавця.

Очевидним є те, що незважаючи на законодавчу заборону, частина населення вважає за доцільне продати належну їм ділянку сільськогосподарського значення, а інша – бажає її купити. Саме тому набувають розповсюдження способи обходу законодавчої заборони. Досить часто створюється ситуація фіктивного боргу. Власник паю випишує боргову розписку на певну суму майбутньому покупцеві. Після спливу строку виконання зобов'язання за розпискою, коли борг вже фактично прострочено, кредитор (він же майбутній покупець земельної ділянки) звертається до суду із позовом. Далі виявляється те, що у боржника відсутні гроші або інше ліквідне майно, крім земельної ділянки. В результаті чого судді досить часто виносять рішення про передачу у власність кредитора земельної ділянки в рахунок погашення заборгованості. «Продавець» в свою чергу кулуарно отримує раніше обговорену суму з «покупцем».

Досить частими на практиці є випадки обміну землями сільськогосподарського призначення, що дозволяється відповідно до пп. «б» п. 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України. Деталізується ця можливість

в ст. 14 Закону України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)», де вказано, що обмін земельними ділянками здійснюється за згодою їх власників відповідно до закону та посвідчується нотаріально [4]. З метою уникнення мораторію, набув поширення нерівнозначний обмін. Договором міни в такому випадку встановлюється доплата за ділянку більшої вартості, що обмінюється на ділянку (майно) меншої вартості, а фактично відбувається купівля більшої ділянки. Хоч постановою ВСУ від 12.10.2016 р. по справі № 748/1529/13-ц закріплено те, що обмінними можуть бути тільки земельні ділянки за схемою «пай на пай» [5], але нотаріуси всі рівно продовжують посвідчувати договори міни явно нерівнозначних земельних ділянок.

На цьому приклади обходу законодавства не обмежуються. Необхідно розуміти, що участь в таких тінювих схемах є ризикованою як для покупців, так і для продавців. Але так як вони набувають поширення в Україні наразі, це свідчить про високий суспільний інтерес до формування ринку земель сільськогосподарського призначення. Більшість розвинених країн світу раніше також стояли на порозі формування ринку землі. Саме тому звернення до зарубіжного досвіду є корисним для обрання найбільш доцільного шляху для України.

Прикладом ефективного функціонування земельного законодавства є Данія. Перед тим як одержати дозвіл на придбання сільськогосподарських земель у власність, покупець має представити документи, які підтверджують його фінансову, технічну й професійну спроможність вести фермерське господарство, обробляти землю, зберігати родючість ґрунту та господарювати на ній не менше восьми років. Особи, які ведуть сільське господарство як на орендованих, так і на власних землях, зобов'язані проживати постійно на даній фермі [6]. Таким чином, у Данії головним орієнтиром є формування невеликих фермерських господарств й уникнення зосередження в одних руках великих масивів земель.

Аналізуючи земельне законодавство зарубіжних країн, можна дійти висновку, що практично в кожній з них наявне обмеження щодо кількості гектар, якою може володіти особа. Найчастіше такі приписи характерні для країн з перехідною економікою або для держав з обмеженими земельними ресурсами. В Польщі законом встановлена максимально дозволена площа сільськогосподарських угідь у власності однієї особи – 300 га, але враховуючі успадковані землі до 500 га, в Німеччині залежно від умов федеральних земель – 400-500 га, в Угорщині – до 300 га, в Румунії – до 200 га. В Болгарії сім'я може мати у власності не більше 30 га, а в районах інтенсивного землеробства не більше 20 га [7].

Що стосується Європейського Союзу в цілому, то загальні засади політики ЄС щодо земель сільськогосподарського призначення є забезпечення права на вільний рух капіталу. Саме тому в законодавстві країн-членів ЄС переважно не закріплені юридичні обмеження на володіння сільськогосподарськими землями. Хоча

в країнах, що пізніше стали членами ЄС, іноді вводяться обмеження на володіння сільськогосподарськими землями для іноземців. Зокрема у Литві та Словаччині діяла заборона купівлі іноземними фізичними та юридичними особами земель сільськогосподарського призначення протягом 7 років після вступу до ЄС [8].

В той же час, необхідно розуміти, що кожна країна особлива за своїм соціальним, економічним, політичним підґрунтям, тому не існує універсального алгоритму формування ринку земель сільськогосподарського призначення. Можливо, слід запозичити деякі елементи з досвіду зарубіжних країн, але механічне копіювання, не пристосоване до українських реалій, не забезпечить потрібної оптимізації земельних правовідносин в нашій державі.

Так як питання мораторію має значний резонанс, то суспільна думка щодо необхідності його зупинення варіюється, умовно позиції щодо цього питання можна поділити на три групи. Перша – прибічники мораторію, які прагнуть хоч не заборонити взагалі відчуження земель, то хоча б якомога сильніше відтягнути його зупинення. Друга група дослідників вважають за необхідне більше не продовжувати мораторій, але відчуження сільськогосподарських ділянок здійснювати відповідно жорстких законодавчих обмежень. Третя група підтримує зупинення мораторію та вважає за доцільне здійснювати відчуження земель, не створюючи при цьому спеціальних заборон для земель сільськогосподарського призначення, яскравим прикладом якої є член Вищої ради правосуддя Анатолій Мірошніченко.

Що стосується першої групи, то найчастіше подібні міркування мають пересічні громадяни, які не ознайомлені на науковому та законодавчому рівні з цим питанням. За будь-яких обставин мораторій буде зупинено, адже країни Європейського Союзу, з яким Україна уклала Угоду про асоціацію, не запроваджують подібних заборон. Більше того, за умови відсутності прозорого ринку земель сільськогосподарського значення, більшість операцій в цій сфері будуть відбуватись в тінювому секторі, що вкрай негативно впливає на земельні правовідносини в цілому.

Зупинення мораторію пов'язане з вирішенням питання про умови, на яких буде здійснюватись купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського значення. Обмеження, які пропонуються найчастіше, зокрема й в Проекті Закону про обіг земель сільськогосподарського призначення № 5535 від 13.12.2016 стосуються загальної площі земельної ділянки, що може перебувати у приватній власності фізичної особи (за Проектом – 500 га). Також вони пов'язані з можливістю набуття в приватну власність земель сільськогосподарського призначення юридичними особами – резидентами та нерезидентами фізичними та юридичними особами.

Відповідно до Проекту, юридичні особи всіх форм власності, зареєстровані за законодавством України, можуть набувати у власність земельні ділянки сільськогосподарського призначення з 1 січня 2020 року. Що стосується іноземців, особ без громадянства, то вони можуть

набувати у власність земельні ділянки сільськогосподарського призначення з 1 січня 2030 року [9]. Отже, в Проекті закону закладено підхід до пріоритету фермерських господарств та особистих селянських господарств та захист від неконтрольованої інтервенції капіталу іноземців.

Але існує й альтернативна позиція, яка стоїть за доцільності обмежень щодо обігу земель сільськогосподарського призначення. Відповідно до позиції А.М. Мірошніченка, можливість набуття права власності на землі сільськогосподарського значення України іноземцями є виключно позитивним моментом, адже таким чином ціна на земельну ділянку формується в умовах відкритого ринку й таким чином власники земельних паїв зможуть продати їх за найбільш вигідними цінами. Також він пояснює це тим, що купуючи землю, іноземець інвестує в Україну гроші, технології сільськогосподарського виробництва та методи організації бізнесу [10].

Звичайно, думка А.М. Мірошніченка, є слушною. Але необхідно розуміти, що навіть українські агрохолдинги наразі навряд чи зможуть конкурувати з іноземними, тим паче дрібні фермерські господарства та особисті селянські господарства. Тому є ризик майже повної експансії українських земель іноземцями, що вже є загрозою для національного суверенітету. Підвищений інтерес зарубіжних країн до ситуації на земельному ринку України пов'язаний зі значними площами земельного фонду та з особливою родючістю ґрунту в нашій державі. Слід розуміти, що можливість набуття права власності на землі сільськогосподарського призначення України іноземцями – це неминучий крок. Відповідно до ст. 145 Угоди про асоціацію України з ЄС, повинен бути забезпечувати вільний рух капіталу, пов'язаний з надходженням прямих інвестицій – відповідно до законодавства приймаючої країни та інвестуванням відповідно до положень Глави 6 Розділу IV Угоди [11].

Тому видається доцільною практика нових членів ЄС, в яких перші декілька років можливість купівлі землі іноземцями або обмежувалась, або взагалі заборонялась. Тобто, в Проекті Закону про обіг земель сільськогосподарського призначення № 5535 від 13.12.2016 в цілому закладено правильний підхід до організації ринку земель. Для інтересів власників земельних ділянок, які мають бажання здійснити відчуження, слід після здійснення оновленої нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення по всій Україні, встановити мінімальну ціну за гектар, нижче якої покупець в жодному разі не зможе придбати землю. При чому слід якомога частіше переглядати таку ціну, зокрема в зв'язку з достатньо високим рівнем інфляції в Україні. Ціна за гектар такої землі повинна бути помірно високою, такою, щоб мінімізувалась упущена вигода продавців від неможливості участі в торгах іноземних покупців.

Зовсім нещодавно 22 серпня 2018 року було винесено рішення Європейського Суду з прав людини в справі «Зеленчук та Цицюра проти України» щодо мораторію на відчуження земель сільськогосподарського значення в Україні. В тексті рішення ЄСПЛ зазначив, що за-

проваджуючи мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення, Уряд стверджував, що такий захід перешкоджає зосередженню земельних ділянок в декількох руках та зупиняє збідніння населення сільської місцевості. Але Суд зазначив, що держава не встановила справедливий баланс між загальними інтересами громади та правами власності заявників. Окрім того, незрозуміло, чому менш обмежувальний захід не було застосовано для досягнення цієї мети. Суд визнав впровадження мораторію порушенням статті 1 Протоколу № 1 Європейської конвенції з прав людини. Також суд постановив, що уряд повинен вжити законодавчі заходи для забезпечення необхідного справедливого балансу інтересів громади та заявників. Однак порядок встановлення зазначеного вище балансу держава має визначити самостійно, оскільки його встановлення не є прерогативою суду. Але у рішенні ЄСПЛ міститься рекомендація уряду України в «розумні строки» провести скасування або «пом'якшення» жорстких вимог земельного мораторію для власників земельних ділянок (паїв) [12]. Саме тому відкритим залишається питання в зв'язку з цим рішенням, чи продовжуватиметься мораторій в новому 2019 році? Так як Україна обрала вектор на євроінтеграцію, невиконання приписів ЄСПЛ з такого принципового питання, може вкрай негативно вплинути на міжнародний авторитет України.

Висновки і пропозиції. Впроваджуючись в 2001 році як тимчасовий захід до прийняття нової редакції Земельного кодексу, мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення ще досі триває станом на 2018 рік. Зняття мораторію є неминучою подією, адже його існування не дозволяє проводити повноцінну євроінтеграцію України та перешкоджає становлення ринку землі, який є вкрай необхідним для нашої аграрної країни. Саме тому було розроблено декілька підходів щодо найбільш доцільного механізму зняття мораторію. Видається достатньо обґрунтованим підхід, який мав місце в деяких нових членах Європейського Союзу, щодо необхідності обмеження можливості купівлі землі сільськогосподарського призначення іноземцями на початкових етапах формування ринку землі в країні. Але в той же час необхідно встановити помірно високу ціну за один гектар землі: таку, за якої мінімізується упущена вигода продавців від неможливості участі в торгах іноземних покупців. Відповідно до рішення ЄСПЛ від 22.08.2018 у справі «Зеленчук та Цицюра проти України», запровадження мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення є порушенням статті 1 Протоколу № 1 Європейської конвенції з прав людини. Судом було зазначено необхідність вжиття заходів в розумні строки Україною для досягнення інтересів громади та громадян-власників земельних ділянок. Саме тому зняття мораторію стає все більш принциповим питанням з кожним роком. Але відбутись таке зняття може тільки за умови чітко розробленого ефективного механізму побудови ринку землі в Україні, що є першочерговою задачею українського законодавця наразі.

Список літератури:

1. Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 р. № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/document/250076311/P0413-00.doc>.
2. Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю): Закон України від 18 січня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 11. – Ст. 55.
3. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
4. Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв): Закон України від 05.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 38. – Ст. 314.
5. Про визнання недійсними договорів міни земельних ділянок і визнання незаконними державних актів про право власності на земельні ділянки: постанова ВСУ від 12.10.2016 р. по справі № 748/1529/13-ц [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/V5160938.html.
6. Квітка Г. Досвід землеволодіння: аграріям об'єднаної Європи затісно господарювати / Г. Квітка // Земле-впорядний вісник. – 2009. – № 8. – С. 40-46.
7. Курильців Р. Проблеми формування ринкових земельних відносин та шляхи їх вирішення // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.2. – С. 191-194.
8. Ciaian P. Institutional Factors Affecting Agricultural Land Markets / P. Ciaian, d'Artis Kancs, J. Swinnen, K. Herck, L. Vranken. – Brussels: Centre for European Policy Studies, 2012. – 22 p.
9. Проект Закону про обіг земель сільськогосподарського призначення № 5535 від 13.12.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60724.
10. А. Мірошніченко. Мораторію – ні! [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://amm.org.ua/ua/moratoriyni#_FN_1.
11. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: ратифікована із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
12. «Зеленчук та Цицюра проти України»: Рішення Європейського Суду з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6089956-7847640>.

Ермолаева Т.В., Алгаш В.В.

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

О ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ СНЯТИЯ МОРАТОРИЯ НА ОТЧУЖДЕНИЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Аннотация

Автором осуществлен ретроспективный анализ становления моратория на отчуждение земель сельскохозяйственного назначения в Украине. Были проанализированы наиболее распространенные схемы обхода этого запрета. Также обращается внимание на международный опыт по данному вопросу. В статье указываются наиболее распространенные подходы к необходимости снятия моратория. Автором приведены собственные выводы о целесообразности установления ограничений для покупателей земель сельскохозяйственного назначения после снятия моратория.

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

Ermolaeva T.V., Algash V.V

Yaroslav Mudryi National Law University

THE ACCEPTABILITY OF THE MORATORY DISPOSAL TO THE PREVENTION OF THE AGRICULTURAL PROPERTY LAND

Summary

The author has analysed retrospectively the moratorium on the alienation of agricultural land in Ukraine. The most widespread schemes for circumventing this ban have been analyzed. Also, attention was drawn to international experience on this issue. Different scientific views about the Moratorium have been described in this article. The author has presented his own conclusions about appropriate purchasers of Ukrainian agricultural land.

Keywords: agricultural land, land code of Ukraine, moratorium, ownership of land, land market.