

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ТА ЗАВДАННЯ ЗАВЕРШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Анотація

У записці здійснено аналіз земельної реформи в Україні в напрямі побудови в країні земельних відносин ринкового типу. Зауважується, що завершення земельної реформи стримується мораторієм на ринковий обіг земель сільськогосподарського призначення. На основі аналізу позитивних та негативних явищ, які можуть виникнути при скасуванні мораторію, представлено основні напрями законодавчого забезпечення функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні.

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ТА ЗАВДАННЯ ЗАВЕРШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

В Україні існують усі необхідні умови для забезпечення населення країни і світу якісними та доступними продуктами харчування. Одні з найкращих у світі родючі землі, сприятливі кліматичні умови, багатий історичний досвід і працездатність населення дозволяють повною мірою реалізувати потужний потенціал аграрного комплексу.

Пріоритетність розвитку агропромислового комплексу в національній економіці зумовлюється винятковим значенням та незамінністю вироблюваної продукції сільського господарства в життєдіяльності людини і суспільства. Аграрний сектор є одним із основних бюджетоутворюючих секторів економіки, має резерви для розширення експортного потенціалу країни, розвитку інших галузей, які постачають засоби виробництва чи споживають продукцію сільського господарства як сировину, а також для реалізації підприємницьких ініціатив селян.

У «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»¹ земельну реформу визнано однією із пріоритетних; її здійснення дозволить підвищити ефективність використання конкурентних переваг країни та її природних ресурсів, сприятиме формуванню сильної та сучасної економіки, створенню нових робочих місць, підвищенню доходів громадян і забезпеченню гідного рівня життя населення країни.

Процес земельної реформи триває вже понад два десятиліття. Було проведено приватизацію сільськогосподарських та інших земель, унаслідок чого з 41,5 млн га всіх сільськогосподарських угідь України нині 31,0 млн га знаходиться в приватній власності, близько 10,5 млн га – у державній власності та близько 0,03 млн га – у комунальній та колективній

¹ Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

власності². Реалізація положень, прийнятих з початку реформи нормативно-правових актів, дозволила здійснити:

- роздержавлення земель із визначенням земельних угідь, що залишаються у державній власності;
- приватизацію земель шляхом передачі їх у колективну власність недержавним сільськогосподарським підприємствам, а також у приватну власність громадянам;
- грошову оцінку сільськогосподарських угідь;
- паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам;
- видачу сертифікатів на право на земельну частку (пай) громадянам – членам колективних сільськогосподарських підприємств і організацій та державних актів на право приватної власності на землю, за їх бажанням, у разі виходу з підприємства;
- організацію державного контролю за станом, використанням і охороною земель;
- формування організаційно-правових структур ринкового типу.

У цілому реформування земельних відносин в Україні сприяло розвитку багатуокладності виробництва на селі на основі поєднання нових сільгоспідприємств та інших форм господарювання ринкового типу, побудованих на основі приватної власності на землю та майно, забезпечило можливість функціонування індивідуальної, сімейної і колективної форм організації праці. Але протягом останніх років в агарному секторі сформувалася модель сировинного характеру, яка не відповідає ані внутрішнім потребам населення в якісних, безпечних і доступних продуктах харчування, ані тенденціям світового продовольчого ринку (де постійно зростає попит і ціна на продукцію тваринництва й готову продукцію харчової

² Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://land.gov.ua/>

промисловості, натомість ціни на зернові та зернобобові культури знижуються).

При цьому мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення унеможливує створення господарств на основі концентрації земельної власності в оптимальних розмірах у ефективних власників. Адже, згідно з чинним законодавством, громадяни України поки що можуть вільно здійснювати земельні операції лише із земельними ділянками, які вони одержали у приватну власність для ведення особистого підсобного господарства, присадибними ділянками для ведення садівництва, дачного і гаражного будівництва. На відчуження інших земель сільськогосподарського призначення відповідно до Земельного кодексу України діє мораторій.

Довідково. Законом України від 7 грудня 2017 року № 2236-VIII „Про внесення зміни до розділу X "Перехідні положення" Земельного кодексу України”³ Верховна Рада України продовжила дію мораторію на ринковий обіг земель сільськогосподарського призначення до 1 січня 2019 р.

Таким чином, в Україні не створено прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення. Сучасний земельний лад країни базується переважно на правовій базі, яка унеможливує її застосування в конкуруючому економічному середовищі. При цьому серед найважливіших невирішених проблем у земельних відносинах залишається капіталізація землі як базового активу. Інвестувати у виробничу сферу за умови нерозвинутого земельного ринку України стає ризикованим. Як відомо, гроші, які не «прив'язані» до землі, особливо кошти закордонних інвесторів, дуже швидко залишають економіку країни. Вітчизняний та іноземний бізнес демонструють готовність до більшого економічного освоєння території України, розвитку її інфраструктури, але лише за умови обґрунтованої територіальної організації господарства, гарантії стабільності земельної

³ Закон України „Про внесення зміни до розділу X "Перехідні положення" Земельного кодексу України” від 7 грудня 2017 р. № 2236-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/card/2236-19>

політики, досконалості правового базису землекористування, яких у країні не існує.

Сьогодні реалізація прав власності на землю залишається проблематичною через недосконалість судової системи, недоліки в регулюванні житлових і земельних відносин, неефективність дуальної системи земельного кадастру та системи реєстрації речових прав на нерухоме майно. Набули поширення афери й махінації з житлом і землею, державою не створено ефективної системи захисту від цих зловживань, а потерпілі від цих правопорушень практично залишаються сам на сам зі своїми проблемами. Особливо незахищеними залишаються селяни, а також вразливі та найбільш вразливі верстви населення, у першу чергу, пенсіонери в сільській місцевості. Гострими проблемами на селі є випадки з відібранням у селян земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Розмір орендної плати за використання земельних ділянок, що знаходяться у власності селян, залишається низьким порівняно з іншими країнами Європи. Частина земельних ділянок перебуває в тіньовій оренді без оформлення правовстановлюючих документів. Також існує «тіньовий ринок придбання прав власності» на земельну ділянку шляхом укладання договорів на тривалий строк із подальшим оформленням додаткових документів, які унеможливають повернення земельної ділянки її власнику⁴.

В умовах відсутності ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення Урядом України здійснюються заходи щодо вдосконалення державного регулювання у земельній сфері шляхом запровадження електронних послуг. Ідеться про надання витягу з Державного земельного кадастру про земельну ділянку; надання витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку; забезпечення on-line-доступу до інформації про право власності та речові права на земельну ділянку; впровадження on-line-реєстрації земельної ділянки та on-line-реєстрації договорів оренди землі. On-

⁴ Єдина комплексна стратегія та план дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015-2020 роки. Проект. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua/node/16025>

line-інструменти заощаджують час та сили громадян, роблять процеси реєстрації прозорими. Також уведено в дію новий методичний підхід до проведення нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів (як сільськогосподарських угідь, так і несільськогосподарських угідь на землях сільськогосподарського призначення)⁵, що суттєво спростив процедуру проведення такої грошової оцінки.

Крім того, Міністерство аграрної політики і продовольства спільно з Держагентством з питань електронного урядування запровадили оновлений Державний земельний кадастр, що працюватиме на технології Blockchain, яка дозволить забезпечити надійну синхронізацію даних, унеможливить їх заміну в результаті зовнішнього втручання, а також дасть можливість здійснювати громадський контроль за системою⁶.

Законодавство України гарантує право громадян на володіння, користування та розпорядження нерухомістю, у т. ч. і земельними ділянками. Це право передбачене ст. 41 Конституції України, у ч. 4 якої проголошено, що «Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним». Частиною 1 ст. 4 Закону України «Про власність» встановлено, що власник «на свій розсуд володіє, користується і розпоряджається належним йому майном».

Мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення не узгоджується з цими положеннями; він суперечить змісту ст. 1 Протоколу 1 Конвенції про захист прав людини та основних свобод⁷.

⁵ Див.: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення» від 16 листопада 2016 р. № 831 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/831-2016-%D0%BF>; Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Порядку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів» від 25 листопада 2016 р. № 489 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1647-16>

⁶ Постанова Кабінету Міністрів України „Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення” від 21 червня 2017 р. № 688 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250271086>

⁷ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004

Невідкладну відміну мораторію на купівлю-продаж сільськогосподарських угідь України спонукає низка об'єктивних причин, вагомість яких постійно зростає. Такими причинами є наступні:

- погіршення аграрної структури, що обумовлює зниження ефективності сільськогосподарського виробництва;
- сформовані в період земельної реформи недоліки землекористування (черезсмужжя, вкраплення, дрібноземелля тощо);
- необхідність запровадження іпотечних механізмів кредитування сільськогосподарського виробництва;
- негативна демографічна ситуація на селі, зубожілість маси селян похилого віку, які є номінальними власниками земельних ділянок (парцел) у розмірі земельної частки (паю) та присадибних наділів.

Тривале збереження мораторію спричинило суттєві диспропорції земельних відносин в Україні, які стають на заваді ефективному функціонуванню аграрного сектору національної економіки.

1. В умовах мораторію ринок земель існує у викривленому вигляді. Мораторій фактично стимулює виведення земельних ділянок зі сфери товарного сільськогосподарського виробництва, що негативно позначається на вартості земельних ділянок. Зрештою, програє не лише потенційний продавець земельної ділянки – селянин, а і той селянин, який хотів би створити міцне приватне господарство, поступово викуповуючи сусідні земельні ділянки, нарощуючи власне землекористування.

2. Мораторій перешкоджає оптимізації структури сільськогосподарського землекористування. Дрібну земельну ділянку неможливо обробляти із застосуванням прогресивних агротехнологій, сучасних технічних засобів. Надмірне подрібнення земельних ділянок сільськогосподарського призначення (парцеляція) призводить до неощадливого та нераціонального використання земель через натуралізацію виробництва, зниження продуктивності угідь. Відбувається також подальша парцеляція приватизованих земельних ділянок сільськогосподарського

призначення у зв'язку з їх спадкуванням. Розвинені в аграрному відношенні держави вже з другої половини ХІХ ст. вживали землевпорядні заходи щодо зверстання (з'єднання) дрібних ділянок у великі, що принесло свої позитивні результати⁸. Механізми запобігання подрібненню фермерських господарств існують у законодавстві більшості країн ЄС.

3. Загрозливих масштабів набуває екологічно необґрунтована практика використання орендованих земель (насамперед, шляхом вирощування на них ґрунтовиснажливих сільськогосподарських культур протягом багатьох років поспіль), що призводить до погіршення якісних характеристик ґрунтового покриву.

4. Мораторій перешкоджає залученню інвестицій в АПК. Інвестувати у виробничу сферу за умови нерозвинутого земельного ринку України стає ризикованим. Бізнес уже демонструє готовність до більшого економічного освоєння території України, розвитку її інфраструктури, але лише за умови обґрунтованої територіальної організації господарства, гарантії стабільності земельної політики, досконалості правового базису землекористування, яких в країні не існує.

Передумовою здійснення інвестицій є існування сталого землекористування, що неможливо при оренді. Якщо ж йдеться про кредитування – воно є практично недоступним без застосування іпотечних механізмів. Адже іпотека передбачає можливість відчуження заставленого майна (земельної ділянки).

5. Мораторій шкодить соціальним і економічним інтересам більшості власників земельних часток. Спадкоємці сільських жителів проживають переважно в іншій місцевості (у містах, в інших країнах) і не мають інтересу самотійно працювати на землі, тим більше на малих ділянках. Понад мільйон власників земельних паїв не мають спадкоємців. Селяни старших вікових груп не зможуть сподіватися на забезпечену

⁸ Третяк А. М. Історія земельних відносин та землеустрою в Україні: Навч. посіб. - К.: Аграрна наука, 2002. - С. 130.

земельною власністю старість, якщо не матимуть можливості реалізувати землю. Проблема оптимізації землекористування не може бути ефективно вирішена іншими засобами, зокрема, за допомогою оренди. Адже оренда земельних ділянок не може призвести до консолідації, оскільки не передбачає передачі права розпорядження земельною ділянкою.

Таким чином, мораторій не вирішує поставлених перед ним завдань, породжуючи суцільні проблеми. За часи мораторію законсервовано вкрай неефективну аграрну структуру, яку неможливо оптимізувати адміністративними методами. Попередити обезземелення селян та запобігти спекуляціям земельними ділянками дозволяє **належне державне регулювання купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення, багатий досвід якого існує в країнах з ринковою економікою.**

Необхідно підкреслити, що ринок землі, включно з ринком сільськогосподарських угідь, є невід'ємною складовою ринкової економіки країн Європи. Ринок землі є формою ринкової реалізації приватної власності на землю, з тією чи іншою мірою обмежень в інтересах суспільства. Країни ЄС ще в минулому столітті законодавчо визначили поліпшення аграрної структури головним мотивом запровадження вільного (і водночас – жорстко регульованого законом) ринку сільськогосподарських земель.

Цивільне законодавство України відносить земельні ділянки (ст. 181 ЦК України) до нерухомого майна. Тому оборот земельних ділянок може здійснюватись за його нормами. Проте існує специфіка землі як природно-історичного тіла, основного засобу виробництва в окремих галузях господарства, базового компоненту життєвого середовища людини. Така специфіка обумовлює особливі умови охорони сільськогосподарських угідь і викликає необхідність застосування специфічних заходів правового регулювання. У зв'язку з цим, *вбачається доцільним здійснити регулювання ринкового обігу сільськогосподарських угідь у спеціальному Законі України «Про ринковий обіг земель сільськогосподарського призначення».*

При опрацюванні проекту такого закону мають бути враховані всі ризики, пов'язані з вільним обігом сільськогосподарських угідь. **Основними загрозами вільного (нерегульованого) ринку земель сільськогосподарського призначення є наступні.**

1. Свобода подрібнення може призвести до надмірної парцеляції земель, створення карликових земельних ділянок, які самостійно не можуть використовуватися в товарному сільськогосподарському виробництві.

2. Свобода спадкування, якщо вона не стримується розумними нормами законодавства, загрожує погіршенням структури аграрного землекористування. Фізичний розподіл землі між спадкоємцями призводить до натуралізації виробництва, зниження продуктивності угідь. Спадкування в дрібних долях, яке не супроводжується поділом, а полягає у сплаті основним спадкоємцем вартості часток успадкованої землі співспадкоємцям, призводить до виникнення надмірної заборгованості. У багатьох країнах світу, як відомо, землю успадковує лише один зі спадкоємців. Інші отримують від нього грошову компенсацію, але частка вартості успадкованої землі головним спадкоємцем є значно більшою, ніж в інших. Ця система не лише попереджає подрібнення землеволодіння, але і запобігає виникненню великої заборгованості головного спадкоємця при переході земельної власності йому у спадщину.

3. Свобода застави невідворотно призводить до надмірного обтяження землі іпотечними боргами. У результаті неплатоспроможності іпотечного боржника відбувається або продаж землі на торгах, або прихована втрата землі, оскільки внаслідок надмірного обтяження землі боргом втрачається не сама земля, а чистий прибуток з неї, який іде на погашення основного боргу і відсотків. Якби кредити брались для господарського поліпшення виробництва, заборгованість не була б такою небезпечною, оскільки при цьому збільшувалась би прибутковість землі. Але, як свідчить досвід, більша частина іпотечних боргів виникає не з виробничих кредитних

угод, а є відчуженням земельної ренти без будь-якого зростання прибутку від землі.

Слід звернути увагу й на те, що запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення з вільною їх купівлею-продажем може спровокувати низку вкрай небажаних макроекономічних ефектів:

- поглиблення аграрної спеціалізації країни через подальше нарощування виробництва продукції екстенсивним шляхом на тлі зростання попиту на світових ринках;
- обезземелення селян внаслідок ажіотажного скуповування земельних активів (імовірно за заниженими цінами) крупними інвесторами;
- спекуляції придбаними землями, використання їх як засобу нагромадження, а не за основним призначенням;
- вивільнення працівників на селі, занепад сільських територій як результат появи вузькоспеціалізованих виробництв;
- нехтування нормами раціонального і екологічнобезпечного землекористування заради отримання швидкої вигоди від вирощування найрентабельніших культур;
- перехід права власності на земельну ділянку до кредитодавця внаслідок неспроможності позичальника щодо повернення іпотечного кредиту, оформленого під заставу земель.

Зведення до мінімуму вищезазначених ризиків потребує дотримання принципів формування земельного ринку, якими є:

- обов'язкова соціальна орієнтація земельного ринку на реалізацію економічних інтересів селян;
- поступовість включення приватних сільськогосподарських угідь в ринковий обіг;
- диференційований підхід до соціальних груп суб'єктів земельного ринку, до їх участі в укладанні угод щодо купівлі-продажу землі;
- чітке державне регулювання ринку землі, створення системи цінових і податкових важелів впливу держави на ринковий обіг землі;

- недопущення спекулятивно-тіньових оборудок щодо земельних ділянок.

Подальший розвиток земельних відносин потребує запровадження ринкового обігу сільськогосподарських земель з метою забезпечення прав власників земельних ділянок, залучення вартості землі до виробничого капіталу усіх суб'єктів підприємницької діяльності, подальшого формування потужного середнього класу на селі за рахунок землевласників. ***Скасування мораторію на продаж і запровадження повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення мають сприяти:***

- залученню у товарне сільськогосподарське виробництво земельних ділянок, що нині не обробляються;

- оптимізації структури сільськогосподарського землекористування. Концентрація земельних наділів дозволить упроваджувати прогресивні агротехнології та сучасні технічні засоби, підвищить ощадливість і раціональність використання земель, продуктивність угідь;

- залученню інвестицій в АПК України, можливості нарощування іпотечного кредитування завдяки запровадженню механізму відчуження земельної ділянки;

- підвищенню ефективності та продуктивності аграрних підприємств, як наслідок – зміцненню продовольчої безпеки країни, посиленню конкурентоспроможності українського аграрного експорту;

- зниженню практики екологічно необґрунтованого використання земель, підвищенню культури землеробства через збільшення внесення добрив і засобів захисту рослин від шкідників і хвороб, упровадженню меліоративних та інших заходів з відновлення та підвищення родючості ґрунтів;

- новому розвитку орендних земельних відносин. Завдяки можливості продажу земельної ділянки орендодавцем орендар буде змушений більш ефективно використовувати земельну ділянку та сплачувати значно більшу орендну плату;

- задоволенню соціальних та економічних інтересів окремих власників земельних ділянок передпенсійного або пенсійного віку, які отримують можливість реалізувати право розпорядження земельною власністю на свій розсуд;

- вирішенню проблеми «нічийних» земельних паїв, що належать сільським жителям, які не мають спадкоємців, або ж їхнім спадкоємцям, які не проживають у сільській місцевості⁹.

Основними напрямками законодавчого забезпечення функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення мають бути наступні.

1. Посилення державного регулювання земельних відносин і землекористування через систему урядових органів; заснування регіональних (територіальних) недержавних органів земельного ринку (які частково можуть фінансуватись коштами Держбюджету і місцевих бюджетів), до складу яких мають увійти представники власників землі і землекористувачів, посередницькі структури, професійні установи у сфері земельних відносин, місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування.

2. Визначення ключовими завданнями Закону України «Про ринковий обіг земель сільськогосподарського призначення» попередження подрібнення землеволодінь фермерських та особистих селянських господарств у випадках купівлі-продажу земельних ділянок внаслідок їх спадкування та при зміні власників господарств; упорядкування державного стимулювання консолідації земель сільськогосподарського призначення шляхом купівлі-продажу земельних ділянок; унормування особливостей реалізації переважного права придбання земельної ділянки сільськогосподарського призначення.

3. При принциповій безперспективності заборони ринкового обігу земель доцільним є законодавче визначення обмеження обігу земель у

⁹ Чисельність земельних паїв, що не мають спадкоємців, сягає одного мільйона. Див.: Мірошніченко, А. М. Соціально-економічні та правові аспекти мораторію на відчуження приватних земель сільськогосподарського призначення / А. М. Мірошніченко, А. Д. Юрченко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 12. – С. 59–75.

товарному виробництві на певний перехідний період. У Законі України «Про ринковий обіг земель сільськогосподарського призначення» доцільно передбачити наступні норми:

- мінімальний строк обробітку земель сільськогосподарського призначення має бути 5 років з обмеженням на цей термін реалізації прав власності, крім передачі її у спадщину або органу місцевого самоврядування чи органу виконавчої влади на тих же умовах, за якими ця земельна ділянка була придбана у власність;

- повернення іпотечного кредиту повинно бути обов'язковим;

- першочергове право викупу земельної ділянки у разі виявлення недобросовісних угод, пов'язаних із купівлею-продажем за заниженими цінами, слід надати державі або відповідній територіальній громаді;

- суб'єкти, яким дозволяється придбавати у власність землі сільськогосподарського призначення, повинні бути у працездатному віці, мати освіту, що дозволяє здійснювати сільськогосподарську працю, а також бути спроможні вчиняти правові дії, необхідні в аграрно-правових відносинах.

4. Визначення обмежень мінімальних розмірів та конфігурації земельних ділянок зі складу сільськогосподарських угідь, зважаючи на імовірність загрози парцеляції земель сільськогосподарського призначення.

5. Передбачення особливих вимог щодо обороту меліорованих земель – допущення поділу земельних ділянок із розташованими на них меліоративними системами лише у випадках, якщо це негативно не вплине на ефективність використання меліорованих земель. Дієвим інструментом є також встановлення спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань аграрної політики правил щодо забезпечення технологічної єдності використання земельних ділянок, на яких розташовані меліоративні системи.

6. Удосконалення порядку та системи ведення державного земельного кадастру й моніторингу земель з метою забезпечення

сільськогосподарських землевласників та землекористувачів своєчасною інформацією про якісний стан земельних угідь.

7. Стимулювання раціонального використання та охорони земельних угідь землекористувачами шляхом надання податкових і кредитних пільг особам, які здійснюють за власні кошти заходи щодо захисту земель і підвищення родючості ґрунтів; звільнення землекористувачів і землевласників від плати за земельні ділянки, на яких ведуться роботи щодо поліпшення їх стану; компенсації сільськогосподарським товаровиробникам недоодержаної частки доходу внаслідок консервації деградованих, малопродуктивних і забруднених земель.

Русан В. М.
відділ безпеки реального сектору економіки
Національний інститут стратегічних досліджень
лютий 2018 р.