



Щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення»

В. М. Русан, к. е. н, с. н. с.,
 головний консультант відділу секторальної економіки
 Л. А. Жураковська головний консультант
 відділу секторальної економіки
 центру економічних та соціальних досліджень Національного інституту
 стратегічних досліджень

У записці проаналізовано суперечливі норми прийнятого Верховної Радою України 31 березня 2020 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» (реєстр. № 2178-10 від 10.10.2019). Специфічність землі як природно-історичного тіла, основного засобу виробництва в низці галузей господарства, базового компоненту життєвого середовища людини зумовлює особливі умови охорони сільгоспугідь і викликає необхідність застосування специфічних заходів правового регулювання. Запропоновано здійснити регулювання ринкового обігу сільгоспугідь шляхом прийняття спеціального закону, створивши експертно-аналітичну групу для його підготовки.

Висновки та рекомендації

Кризова ситуація, в якій опинилася Україна внаслідок шокового впливу від поширення пандемії COVID-19 та пов'язаної з цим глобальної економічної депресії, різко підвищує важливість отримання фінансової підтримки з боку міжнародних фінансових організацій, зокрема – Міжнародного валютного фонду (МВФ). Оскільки однією з імперативних умов отримання такої підтримки керівництвом МВФ визначено ухвалення Україною рішень щодо розблокування ринку

сільгоспземель.

Завершення земельної реформи та створення прозорого ринку землі дозволять підвищити ефективність використання конкурентних переваг країни та її природних ресурсів, сприятиме зміцненню стійкості економіки, створенню робочих місць, підвищенню доходів і забезпеченню гідного рівня життя громадян, поліпшенню сільського розвитку. Разом з тим, принципово важливо створити такі інституційні умови ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, які відповідали б національним інтересам держави, запобігали ризикам для національної економіки, надавали умови для ефективного розвитку аграрного сектору, повноцінного розкриття його потенціалу, гарантували права власників земельних ділянок.

Створення таких умов потребуватиме широкого експертного та суспільного діалогу, який дозволив би визначити оптимальні механізми функціонування ринку землі, подолати політичну та соціальну дражливість обговорюваного питання. На жаль, в умовах карантинних заходів повноцінне проведення такого діалогу є неможливим. Отже, прийняття Верховною Радою України політичного рішення щодо внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільгосппризначення, яким стає можливим зняття мораторію на ринковий обіг таких земель разом з рішеннями щодо розробки та ухвалення до кінця поточного року низки нормативно-правових актів, які врегульовують специфічні проблемні аспекти функціонування ринку землі, було вкрай важливим рішенням.

Напрямами нормативно-правового забезпечення функціонування ринку земель сільгосппризначення після зняття мораторію мають бути такі.

1. Розробка та ухвалення для регулювання ринкового обігу сільгоспугідь спеціального закону, який враховуватиме специфічність землі як природно-історичного тіла, основного засобу виробництва в низці галузей господарства, базового компоненту життєвого середовища людини – що зумовлює особливі умови охорони сільгоспугідь і викликає необхідність застосування специфічних заходів правового регулювання. **Основними завданнями такого закону мають бути визначені:** попередження подрібнення землеволодінь фермерських й особистих селянських господарств у випадках купівлі-продажу земельних ділянок внаслідок їх спадкування та при зміні власників господарств; упорядкування державного стимулювання консолідації земель сільгосппризначення шляхом купівлі-продажу земельних ділянок; унормування особливостей реалізації переважного права придбання земельної ділянки сільгосппризначення.

Запровадження ринкового обігу сільськогосподарських земель має здійснюватись на засадах: встановлення **особливих вимог** для покупців земельних ділянок (їх суб'єктного складу, розміру земель, що можуть набуватися у власність однією особою); підтримки високої ліквідності земельних ділянок на організованому ринку, насамперед на початкових етапах його запровадження; закріплення переважного права орендаря земельної ділянки та власника сусідньої ділянки на її придбання у разі продажу; надання фінансової підтримки громадянам, що бажають придбати земельну ділянку сільгосппризначення; вилучення земельних ділянок у разі нецільового використання; заборони перепродажу ділянок протягом перших 10 років з моменту їх придбання або встановлення регресивної шкали державного мита за посвідчення угод щодо переходу прав власності на них.

2. Передбачення у спеціальному законі особливих вимог щодо обороту меліорованих земель та особливо цінних земель. Допущення поділу земельних ділянок із розташованими на них меліоративними системами лише у випадках, якщо це не вплине негативно на ефективність використання меліорованих земель. Дієвим інструментом є встановлення спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань аграрної політики правил щодо забезпечення технологічної єдності використання земельних ділянок, на яких розташовані меліоративні системи. Також слід передбачити встановлення підвищеного коефіцієнту до нормативної грошової оцінки при купівлі особливо цінних земель сільськогосподарського призначення.

3. Удосконалення порядку та системи ведення державного земельного кадастру й моніторингу земель з метою забезпечення сільськогосподарських землевласників та землекористувачів своєчасною інформацією про кількісний та якісний стан земельних угідь, можливі обмеження та обтяження прав на землю шляхом широкого впровадження цифрових технологій у сфері земельних відносин, надання картографічної інформації в режимі онлайн для використання її при підготовці землевпорядної документації.

4. Стимулювання раціонального використання та охорони земельних угідь землекористувачами шляхом впровадження механізму компенсаційних виплат 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.

5. Законодавче обмеження застосування договорів емфітевзису як інструменту, що використовується для прихованого відчуження земель сільгосппризначення під час дії відповідного мораторію, на період до запровадження цивілізованого ринку купівлі-продажу.

6. Законодавче обмеження договорів іпотечного кредитування шляхом встановлення контролю за обтяженнями щодо ділянки сільгосппризначення, пов'язаної з іпотекою, з метою недопущення надмірного обтяження землевласників іпотечними боргами.

7. Проведення державної інвентаризації (аудиту) земель з метою встановлення власника або користувача земельної ділянки; визначення місця розташування земельної ділянки, її меж, розміру, правового статусу; виявлення земель, що не використовуються, використовуються нерационально чи не за цільовим призначенням; встановлення кількісних та якісних характеристик земель, необхідних для ведення державного земельного кадастру; виявлення і консервації деградованих сільськогосподарських угідь і забруднених земель; прийняття за результатами інвентаризації земель відповідних рішень органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування.

Обґрунтування

Прийнятий Закон містить низку суперечливих норм, головними з яких є наступні.

Закон знімає мораторій на ринковий обіг земель сільськогосподарського призначення, проте не регулює їх обіг, оскільки він лише вносить зміни до окремих законодавчих актів України (Земельного та Цивільного кодексів України, Законів України «Про Державний земельний кадастр», «Про санкції», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», «Про нотаріат»). **Це потребує врегулювання шляхом прийняття спеціального закону.**

Законом також передбачається викласти п.2 статті 131 «Набуття права власності на земельні ділянки на підставі цивільно-правових угод» Земельного кодексу України в наступній редакції: «Купівля-продаж земельної ділянки здійснюється з дотриманням переважного права на її придбання.» Тобто не зазначається, що переважне право на придбання земельної ділянки закріплюється саме за орендарем або власником суміжної ділянки.

Відсутній запобіжний механізм, що унеможливить або зробить недоцільним скуповування земель сільськогосподарського призначення у спекулятивних цілях. Важливо передбачити введення підвищеного коефіцієнту при сплаті земельного податку із власників земельних ділянок, які придбали їх і не розпочали ведення сільськогосподарської діяльності протягом 2-3 років з моменту набуття права власності на землю.

Відсутні кваліфікаційні вимоги до покупців земель сільськогосподарського призначення. Стаття 130 «Покупці земель сільськогосподарського призначення» чинного Земельного кодексу України встановлює наступне.

1. Покупцями земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва можуть бути:

а) громадяни України, які мають сільськогосподарську освіту або досвід роботи у сільському господарстві чи займаються веденням товарного сільськогосподарського виробництва;

б) юридичні особи України, установчими документами яких передбачено ведення сільськогосподарського виробництва.

2. Переважне право купівлі земельних ділянок сільськогосподарського призначення мають громадяни України, які постійно проживають на території відповідної місцевої ради, де здійснюється продаж земельної ділянки, а також відповідні органи місцевого самоврядування.

Законом передбачається викласти цю статтю в такій редакції:

1. Набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть:

а) громадяни України;

б) юридичні особи України, створені і зареєстровані за законодавством України, учасниками (акціонерами, членами) яких є лише громадяни України та/або держава, та/або територіальні громади;

в) територіальні громади;

г) держава.

Вважаємо за необхідне збереження принаймні таких вимог до землебудувачів:

– фізичних осіб: наявність сільськогосподарської освіти, досвід роботи в сільському господарстві, а також наявність умови, що місцем проживання для громадян повинна бути територія відповідної місцевої ради, де розташована земельна ділянка;

- юридичних осіб: установчими документами яких передбачено ведення товарного сільськогосподарського виробництва і у яких валовий доход, отриманий від операцій з реалізації сільськогосподарської продукції власного виробництва та продуктів її переробки, за наявності сільськогосподарських угідь та/або поголів'я сільськогосподарських тварин у власності, користуванні, в тому числі на умовах оренди, за попередні п'ять звітних (податкових) років перевищує 75 % загальної суми валового доходу, а також місцем реєстрації є територія відповідної місцевої ради, де розташована земельна ділянка.

У Законі з'являється новий суб'єкт власності на землю приватної та державної власності - територіальні громади. При цьому у їх функціях (визначених законодавством про місцеве самоврядування та розвиток територіальних громад) не передбачено виробництво сільськогосподарської продукції чи здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності. Це створює ризики нецільового використання земель сільськогосподарського призначення, зниження надходжень від плати за землю, нецільового використання коштів громад.

Стаття 80 «Суб'єкти права власності на землю» Земельного кодексу України встановлює, що суб'єктами права власності на землю є: а) громадяни та юридичні особи (на землі приватної власності); б) територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування (на землі комунальної власності); в) держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади (на землі державної власності).

Відповідно до частини першої статті 22 «Визначення земель сільськогосподарського призначення та порядок їх використання» чинного Земельного кодексу України землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у т.ч. інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей. Частиною третьою цієї ж статті визначено, що землі сільськогосподарського призначення передаються у власність та надаються у користування: а) громадянам (для ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва, сінокосіння та випасання худоби, ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства); б) сільськогосподарським підприємствам (для ведення товарного сільськогосподарського виробництва); в) сільськогосподарським науково-дослідним установам та навчальним закладам, сільським професійно-технічним училищам та загальноосвітнім школам (для дослідних і навчальних цілей, пропаганди передового досвіду ведення сільського господарства); г) несільськогосподарським підприємствам, установам та організаціям, релігійним

організаціям і об'єднанням громадян (для ведення підсобного сільського господарства); г) оптовим ринкам сільськогосподарської продукції (для розміщення власної інфраструктури). **Територіальні громади у цьому переліку відсутні.**

Відсутній механізм викупу земель сільськогосподарської призначення від умерлої спадщини. Чисельність земельних паїв, що не мають спадкоємців, сягає одного мільйона, а їхня сумарна площа перевищує 1,5 млн га. У Законі відсутній механізм купівлі таких земельних ділянок, а тому цілком ймовірні спекулятивні тіньові операції з ними, внаслідок чого держава може недоотримати податкові надходження від здійснення цивільно-правових угод, пов'язаних із купівлею-продажем земельної ділянки.

Відсутні спеціальні умови купівлі-продажу особливо цінних земель. У складі земель сільськогосподарського призначення це: чорноземи нееродовані несолонцюваті на лесових породах; лучно-чорноземні незасолені несолонцюваті суглинкові ґрунти; темно-сірі опідзолені ґрунти та чорноземи опідзолені на лесах і глеюваті; бурі гірсько-лісові та дерново-буроземні глибокі і середньо глибокі ґрунти; дерново-підзолисті суглинкові ґрунти; коричневі ґрунти Південного узбережжя Криму, дернові глибокі ґрунти Закарпаття. За даними Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, в структурі орних земель України площа особливо цінних земель становить майже 9,4 млн га. При цьому питома вага особливо цінних земель у загальній площі ріллі за різними областями України варіює від 8,2 % у Волинській до 56,6 % у Полтавській областях.

Відсутні особливі умови купівлі-продажу земельних ділянок з меліоративними системами. Відповідно до статті 26 «Використання земельних ділянок з меліоративними системами» Земельного кодексу України земельні ділянки, одержані громадянами внаслідок приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств, на яких розташовані та функціонують меліоративні системи, використовуються спільно на підставі угоди. У разі відсутності згоди щодо спільного використання зазначених земельних ділянок питання вирішується в судовому порядку. **Такі судові розгляди, попри їх об'єктивну необхідність, можуть бути тривалими, містити корупційні ризики при вирішенні справ, а тому відповідні земельні ділянки стануть не цікавими для потенційних покупців, що знизить їх інвестиційну привабливість, а отже й ціну.** Відповідні негативні наслідки неминучі й для самої системи меліорації цих земель.

Порушуються норми Конституції України щодо рівності всіх суб'єктів права власності перед законом. Відповідно до нового пункту 14¹ до розділу X «Перехідні положення» Земельного Кодексу України (в редакції Закону) запроваджується безстрокова заборона на відчуження земельних ділянок (паїв), земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної і комунальної форми власності, відчуження та зміна цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення приватної власності, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв), розташованих на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, крім передачі їх у спадщину. **Проте така заборона не стосуватиметься випадків зміни цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної і комунальної форми власності, що дозволить виводити зазначені земельні ділянки з-під обмежень,**

передбачених проектом щодо суб'єктного складу власників таких ділянок. Відтак, як вбачається, не дотримано приписів статті 13 Конституції України щодо рівності усіх суб'єктів права власності перед законом.

Закон містить суперечливу норму щодо конфіскації земель. Зміни до Земельного кодексу України, які пропонуються Законом до статті 145 «Припинення права власності на земельну ділянку особи, якій земельна ділянка не може належати на праві власності та/або у зв'язку із порушенням обов'язку щодо її відчуження протягом встановленого законом строку», і які саме і передбачають запровадження нового механізму конфіскації земельної ділянки, запроваджуються без урахування норм чинної статті 148 Земельного кодексу України «Конфіскація земельної ділянки». На нашу думку, **примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі та в порядку, встановлених законом, за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості.** Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану (частина п'ята статті 41 Конституції України).

Слід відмітити, що фінансовим установам потрібен певний час після скасування мораторію на ринковий обіг сільськогосподарських земель, протягом якого на підставі певних нормативних вимог та «правил гри» на ринку (оцінки вартості землі, коефіцієнту ліквідності забезпечення, процедури продажу та ін.) вони можуть створити новий для них кредитний продукт. При цьому, банки можуть фактично не впоратися з наданням кредитів для всіх бажаючих. Тому ймовірно, що банки в першу чергу задовольнятимуть потреби середніх та великих підприємств з найкращими фінансовими показниками, більшим розміром кредиту, кращою кредитною історією. Відтак шанси дрібних фермерських господарств обсягом до 200-400 га взяти кредит на купівлю землі є невеликими.

Таким чином, вбачаємо за доцільне ініціювати створення експертно-аналітичної групи для підготовки відповідного законопроекту, який би враховував усі викладені ризики і створив підґрунтя для належного законодавчого забезпечення функціонування ринку земель сільгосппризначення після зняття мораторію.