

РАДЧЕНКО
Олександр Петрович
rap_1@ukr.net

УДК 330.3

КОНОПЛЯ
Орина Ігорівна

**МОРАТОРІЙ НА ПРОДАЖ ЗЕМЕЛЬ:
ДОЦІЛЬНІСТЬ СКАСУВАННЯ ТА
ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО
СЕКТОРУ В УКРАЇНІ**

к.е.н., доцент, Одеський
національний університет ім.
І.І. Мечникова

**MORATORIUM ON SALE OF LAND:
EXPEDIENCY OF ABOLITION AND
PROSPECT OF DEVELOPMENT AGRARIAN
TO SECTOR IN UKRAINE**

студент, Одеський національний
університет ім. І.І. Мечникова

RADCHENKO Oleksandr Petrovych – PhD in Economics, Associate Professor, Odesa National University after I.I. Mechnykov

KONOPLIA Oryna Ihorivna – student, Odesa National University after I.I. Mechnykov

У статті досліджено основні передумови виникнення й етапи дії розпорядження мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення і розглянуто як це питання відповідає основним законодавчим актам України. Визначено сутність мораторію й розглянуто вплив на коло суб'єктів, на які розповсюджується його дія, а також визначено наслідки від дії мораторію на окремі елементи агропромислового комплексу. Установлено й обґрунтовано доцільність скасування мораторію на продаж землі та можливі наслідки цього рішення для розвитку як земельних відносин, так і національної економіки в цілому.

* * *

В статье исследованы основные предпосылки возникновения и этапы действия развития моратория на продажу земель сельскохозяйственного назначения и рассмотрено как этот вопрос отвечает основным законодательным актам Украины. Определена сущность моратория и рассмотрена влияние на круг субъектов, на которые распространяется его действие, а также определены последствия от действия моратория на отдельные элементы агропромышленного комплекса. Установлено и обоснована целесообразность отмены моратория на продажу земли и возможные последствия этого решения для развития как земельных отношений, так и национальной экономики в целом.

* * *

In the article basic pre-conditions of origin and stages of action of development of moratorium are investigational on the sale of land of the agricultural setting and it is considered as this question answers the basic legislative acts of Ukraine. Essence of moratorium is certain and considered influence on the circle of subjects, his action spreads on that, and also consequences are certain from operating to moratorium on the separate ingredients of agroindustrial complex. Set and expediency of abolition of moratorium is reasonable on the sale of land and possible consequences of this decision for development of both the landed relations and national economy on the whole. Based on the rules of the Basic Law of Ukraine, land is an object of property rights of the Ukrainian people and is the main national wealth of the state, so the issue of lifting the moratorium on the sale of agricultural land is one of the most acute and urgent for modern Ukraine. This issue is the subject of discussion not only by prominent practitioners and political figures, but also by ordinary citizens. In our opinion, the moratorium really narrows the rights of landowners and deprives them of the opportunity to dispose of their property. Therefore, we consider it expedient to abolish the moratorium on alienation of agricultural land. However, before deciding on this step, it is necessary to elaborate in a thorough and detailed manner the basic mechanisms of regulation of land relations, in order not to deepen the corruption and criminalization of socio-economic relations. The government, in introducing the lifting of the moratorium, should be aware of its own readiness for the consequences of opening the land market. Its decisions must be balanced and clear and the mechanism of sale open, transparent and efficient.

Ключові слова: земельна реформа, мораторій, ринок землі, ціна землі

Ключевые слова: земельная реформа, мораторий, рынок земли, цена земли

Keyword: the landed reform, moratorium, market of land, cost of land

ВСТУП

Сьогодні Україна перебуває у тяжких умовах соціально-економічного розвитку, що породжує необхідність змінювати провідні сектори національної економіки. Зважаючи на цю ситуацію, у країні гостро постала проблема реалізації права власності громадян на землю, яка є основним національним багатством, гарантується державою і перебуває під її особливою охороною. Нині з приводу цього питання розпочата земельна реформа, яка має на меті запровадити вільний ринок земель сільськогосподарського призначення, які є основним важелем економічного впливу на

ефективність діяльності держави. Перепоною у досягненні цієї мети є існування мораторію (заборони) на продаж землі, який є предметом обговорення багатьох науковців, юристів- й економістів-практиків, політичних діячів (народних депутатів), суддів і громадян. Це свідчить про негайну потребу знаходження консенсусу у суперечках стосовно зняття мораторію у цілях забезпечення ефективного й раціонального використання українських земель, що надасть змогу країні закріпити своє положення в європейському просторі.

МЕТОЮ СТАТТІ є визначення сутності земель-

ної реформи та мораторію на продаж земель; аналіз впливу позитивних та негативних наслідків мора торію на коло суб'єктів, що підпадають під його дію; обґрунтування доцільності скасування мораторію, а також можливих наслідків цього рішення.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Основою дослідження, з позиції теорії та методології, є різноманітні тематичні джерела навчальної, монографічної, наукової та періодичної літератури, а також використані нормативно-правові документи, які регулюють процеси забезпечення функціонування та розвитку агропромислового комплексу.

РЕЗУЛЬТАТИ

Проблема зняття мораторію на продаж землі найбільше знаходить відображення у роботах А.М. Мірошніченка та А.С. Літошенка, А.Д. Юрченка і в багатьох інших науковців. Вони, насамперед, стосуються значної низки вагомих питань – від історичних передумов появи й розвитку мораторію до рекомендацій стосовно положень, які доцільно закріпити у чинному законодавстві після скасування заборони на продаж землі.

Земельна реформа в Україні є стратегічно важли-

вим питанням для соціально-економічного розвитку як земельних відносин, так і національної економіки загалом. Вона передбачає виконання десяти пріоритетних завдань [1]: усунення Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру від управління землями; удосконалення переважного права орендаря; простий і зручний доступ до державних реєстрів, кадастрів та планувальної документації; запровадження моніторингу та антимонопольного контролю; забезпечення доступу до фінансування; дерегуляцію землеустрою; створення прозорої системи електронних торгів; розширення «земельних» повноважень громад; унеможливлення рейдерства; запровадження вільного обігу земель.

Як бачимо, скасування мораторію на продаж землі є лише однією зі складових реформи, основна частина якої буде здійснена у 2020 році.

Україна має значний земельний фонд, який станом на 1 січня 2018 р. становить 60,35 млн. га. Більшу частину земельного фонду займають сільськогосподарські угіддя (41,49 млн. га), на які припадає близько 68,7 % площі всієї території України (табл. 1).

Таблиця 1

Структура земельного фонду України станом на 1 січня 2018 р. [2, с.186]

Вид земель	Площа земель, тис. га	Площа земель, % до загальної суми
Сільськогосподарські угіддя	41489,3	68,7
Ліси та інші лісовкриті площі	10674,9	17,7
Забудовані землі	3597,8	6,0
Землі під водою	2425,0	4,0
Відкриті заболочені землі	1089,4	1,8
Інші землі	1078,5	1,8
Разом	60354,9	100,0

Це свідчить про те, що Україна має значний аграрний потенціал. На жаль, головна проблема полягає в тому, що він не здатен конвертуватися у доходи державного бюджету, а тим паче сприяти підвищенню доходів громадян. Однією з основних причин цієї ситуації є саме мораторій (заборона) на продаж землі.

Основною передумовою появи мораторію стало побоювання виникнення хаосу на ринку землі в результаті надання у 1999 р. колишнім працівникам радгоспів та колгоспів власних земельних паїв, а отже, й можливості вільно розпоряджатися своїми земельними ділянками.

Його історія починається з січня 2001 р., коли був ухвалений Закон України «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)», який визначав, що до врегулювання порядку реалізації прав громадян і юридичних осіб на земельну частку Земельним кодексом України власники земельних часток тимчасово не можуть укласти угоди щодо купівлі-продажу й дарування земельної частки.

Проте, 25 жовтня 2001 р. був ухвалений Земельний кодекс, який продовжив «тимчасовий» мораторій до 1 січня 2005 р., і додав заборону на земельні ділянки для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва. Це поклало початок розвитку мораторію, який в подальшому продовжувався 10 разів і

становив значну загрозу для формування вільного ринку землі.

Наразі, розроблено та вручено подання Комітету про розгляд проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» від 10.10.2019 № 2178-10, який [3]: визначає суб'єктів набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, якими є громадяни України, юридичні особи, утворені за законодавством України, територіальні громади та держава; надає переважне право купівлі відповідної земельної ділянки орендарю «за умови сплати ним ціни, за якою вона продається, а в разі продажу на аукціоні – якщо його пропозиція є рівною з пропозицією, яка є найбільшою із запропонованих учасниками аукціону»; забороняє іноземцям та особам без громадянства ставати власниками земель сільськогосподарського призначення до 1 січня 2024 р.; передбачає заборону одній особі володіти більше 0,5 % сільськогосподарської землі в межах всієї України, більше 8 % у межах області, або більше 35 % в межах об'єднаної територіальної громади (ОТГ); планує відкриття ринку землі 1 жовтня 2020 р..

Окрім цього, 25 жовтня 2019 р. Кабінетом Міністрів України було введено в дію інформаційний онлайн-ресурс про земельну реформу в Україні.

Він надає відповіді на найбільш актуальні питан-

ня, що цікавлять власників землі, орендарів, майбутніх покупців та інших громадян, які бажають більше дізнатися про реформу. Передбачається, що вона посприє [1]: збільшенню доходів мешканців села; дотриманню чесних правил гри для легальних інвесторів; розвитку фермерства та дрібного агровиробництва; виділенню грошей на сільські дороги, школи та лікарні; встановленню ринкових, а не корупційних цін на землю.

Зараз є декілька аспектів щодо відміни мораторію, які необхідно розуміти кожному громадянину, особливо власнику земельних паїв, а саме: продаж паю не є зобов'язанням, це особисте рішення окремого землевласника; на ціну продажу землі держава ніяким чином впливати не буде, це результат домовленості покупця й продавця; землевласник має право продати не всю земельну ділянку, а її частину, однак після проведення попередньої підготовки; здійснити поділ землі-зареєструвати окремі ділянки-продати одну з них.

Одним з найбільш гострих питань сьогодення є вплив відміни мораторію на українських фермерів: як

вони взагалі зможуть конкурувати з великими агрохолдингами? Наразі для них готується спеціальна програма підтримки, за якої відсоткові ставки за кредитами, взятими фермерами під купівлю землі, частково будуть компенсуватися державою. Уже зараз на впровадження цієї програми, виділено 4,4 млрд. грн. «При залученні сільгоспвиробником кредиту під 20%, після компенсації облікової ставки, кредит йому коштуватиме всього 3 %, що є цілком європейським рівнем та дешевшим, ніж орендна плата, яку господарство вже платить», – зазначає Кабмін [1].

Масштабність мораторію вражає: станом на 16 лютого 2017 р. під його дію підпадає 41,0 млн. га (табл. 2), що складає близько 67,9% усіх с/г земель в Україні (у зіставленні із земельним фондом за 2017 рік, який становив 60,4 млн. га).

На рис. 1 зображено поділ земель, що підпадають під дію мораторію, за категоріями в їх відсотковому співвідношенні. Найбільшу частку (67,56 %) становлять приватні земельні паї, а найменшу (0,05 %) – не витребувані паї.

Таблиця 2

Поширення мораторію на землі сільськогосподарського призначення України станом на 16 лютого 2017 р.

[Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру [4]]

Вид земель	Площа земель, млн. га	Площа земель, % до загальної суми
Земельні частки (паї) у приватній власності	27,70	67,56
Земельні ділянки с/г призначення державної та комунальної власності	10,50	25,60
Приватні землі для ведення с/г товарного виробництва	1,50	3,66
Не с/г угіддя державної та комунальної власності	1,30	3,17
Невитребувані паї	0,02	0,05
Разом	41,00	100,00

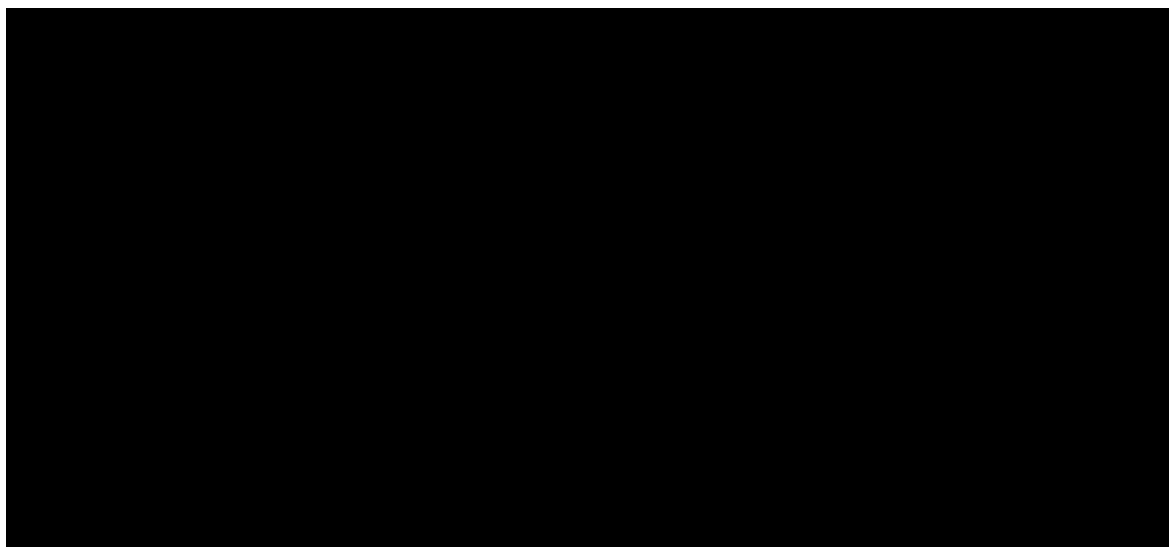


Рис. 1. Поширення мораторію на сільськогосподарські землі в Україні станом на 16 лютого 2017 р. [Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру [4]]

Не зважаючи на те, що український чорнозем характеризується дуже високою якістю, ціна на нього значно нижча за європейську. За даними Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру станом на 1 січня 2019 р., середня нормативна грошова оцінка ріллі становить 27 499 грн./га,

тобто близько 986 євро або 1093 дол. Найдорожче рілля оцінена в Черкаській області (33 646 грн./га або біля 1207 євро, або біля 1337 дол.), найдешевше – у Житомирській області (21 411 грн./га або біля 768 євро, або 851 дол.

Так, серед країн Європейського Союзу за 2017 р.

(останні актуальні статистичні дані, опубліковані Євростатом), найнижчий поточний рівень середньої вартості ріллі склався в Румунії (близько 1,958 тис. євро/га), найвищий – у Нідерландах (майже 62, 972 тис. євро/га), (рис. 3).

Всесвітній банк прогнозує збільшення вартості української землі приблизно втричі після скасування мораторію. Про це у своєму виступі повідомила Сату Кахконен, яка на даний час займає посаду директора Всесвітнього банку в справах України, Білорусі та Молдови.

Необхідність зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення є доволі гострим та дискусійним питанням, оскільки з цього приводу існують розбіжності.

Це означає, що мораторій на обіг земель сільськогосподарського призначення в Україні порушує право власності громадян на майно, яке встановлюється міжнародним договором.

Схожі погляди висловив суддя Конституційного Суду України В.В. Лемак, висловивши в письмовому вигляді окрему думку стосовно Ухвали Великої палати Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 69 народних депутатів України стосовно відповідності Конституції України (конституційності) положень пп. 14, 15 розд. X «Перехідні положення» Земельного кодексу України від 1 листопада 2018 р. № 67-у/2018. «Тривалий час в Україні спостерігаються ознаки очевидно неконституційної ситуації: з одного боку, у ст. 14 Конституції України встановлено, що «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави», а також, що «право власності на землю гарантується. Це право реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону».

З іншого боку, законодавець регулярно продовжує так званий мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення. Юридична обставина, з якою пов'язується припинення заборони мораторію, викладена в такий спосіб: «до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення». Такий підхід без зазначення часових меж є яскравим прикладом невизначеності в законодавчому приписі, що не може узгоджуватися з принципом верховенства права. Наведене свідчить про порушення не лише засад конституційного порядку в об'єктивному вимірі, а й прав мільйонів осіб, переважно тих, кому фактично належать так звані «земельні паї», які через законодавчу заборону позбавлені можливості розпорядитися ними» – пише В.В. Лемак [7, с. 2-4].

Відомими прихильниками скасування мораторію є науковці А.М. Мірошниченко та А.Д. Юрченко. У своїй науковій праці «Соціально-економічні та правові аспекти мораторію на відчуження приватних земель сільськогосподарського призначення» вони зазначають, що «мораторій не вирішує поставлених перед ним завдань, породжуючи інші проблеми. Продовження мораторію суттєво загрожуює соціально-економічному розвитку держави, її продовольчій безпеці» [8, с. 10].

Обґрунтовано видається позиція науковця О.С. Лі-

тошенка. Він є прибічником мораторію і вважає, що його скасування може спричинити низку негативних явищ [9, с. 6]: скуповування значних площ сільськогосподарського призначення фінансово-промисловими групами, що матиме своїм наслідком «обезземелення» селян та утворення «латифундій» латиноамериканського типу з найманими працівниками; відчуження селянами земельних ділянок сільськогосподарського призначення за ціною, що є істотно нижчою за економічно обґрунтовану; концентрацію значних площ сільськогосподарського призначення у власності фінансових установ (банків) під час переходу заставної землі у власність заставоутримувача; виникнення явища «спекуляції» земельними ділянками, коли значні площі земель сільськогосподарського призначення скуповуватимуться фінансовими спекулянтами з метою подальшого їх перепродажу за більш високою ціною, що призведе до зростання вартості аграрної продукції і спричинить інфляцію; неконтрольовану зміну цільового призначення та урбанізацію сільськогосподарських земель.

ВИСНОВКИ

Виходячи з норм Основного Закону України, земля є об'єктом права власності Українського народу і є основним національним багатством держави, тому питання скасування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення є одним з найбільш гострих та актуальних для сучасної України. Ця проблема є предметом обговорення не тільки видатних юристів-практиків та політичних діячів, а й звичайних громадян.

На нашу думку, мораторій дійсно звужує права власників земель і позбавляє їх можливості розпоряджатися своїм майном. Тому, вважаємо доцільним скасування мораторію на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Однак, перед тим як зважитись на цей крок, необхідно досить детально і зважено напрацювати основні механізми регулювання земельних відносин, аби не поглибити корумпованість та криміналізацію соціально-економічних відносин. Уряд, впроваджуючи скасування мораторію, повинен усвідомлювати власну готовність до наслідків відкриття ринку земель. Його рішення повинні бути виваженими та чітким, а механізм продажу – відкритим, прозорим та дієвим.

Список використаних джерел

1. *Земельна реформа в Україні*. Кабінет Міністрів України. 2019. URL: <https://zemelnareforma.info/>
2. *Державна служба статистики України*. Статистичний щорічник України за 2017 рік/ за ред. І.Є. Вернера. Київ: 2018. 541 с. URL: https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/2018/zb/11/zb_seu2017_u.pdf
3. *Проект Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення"*. Верховна Рада України. 2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67059
4. *Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру*. URL: <https://land.gov.ua/>
5. *Вартість сільськогосподарських земель в Україні та Європі*. Економічний дискусійний Клуб. 2019. URL: <http://edclub.com.ua/analitika/rubryka-cikavo-znaty-vartist-silskogospodarskyh-zemel-v-ukrayini-ta-yevropi>
6. *Рішення Палати у справі "Зеленчук та Цицюра проти України"*. Практика ЄСПЛ. Український аспект.

2018. URL: <https://www.echr.com.ua/translation/rrishennya-u-spravi-tsitsura-proty-ukrainy/>

7. Лемак В.В. Окрема думка судді Лемака В.В. стосовно ухвали Великої палати КСУ № 67-у/2018: Конституційний Суд України, 2018. 4 с. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/67_u_2018_1.pdf.

8. Мірошніченко А.М., Юрченко А.Д. Соціально-економічні та правові аспекти мораторію на відчуження приватних земель сільськогосподарського призначення. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2006. № 12 (62). С. 59-75 URL: http://www.amm.org.ua/images/stories/Land_Law_Metaterials/Miroshnychenko_Yurchenko_Moratorij.pdf

9. Літошенко О.С. Проблема мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення. Правове регулювання економіки. 2014. № 14. С. 284-293. URL: <http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/12393/284-293.pdf?sequence=1>.

References

1. Land reform in Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. 2019. URL: <https://zemelnareforma.info/> (in Ukrainian)
2. State Statistics Service of Ukraine. Statistical Yearbook of Ukraine for 2017 / ed. I.Y. Werner. Kyiv, 2018. 541 p. URL: https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/2018/zb/11/zb_seu2017_u.pdf (in Ukrainian)
3. Law Project "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Circulation of Agricultural Lands". Verkhovna Rada of Ukraine. 2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67059

(in Ukrainian)

4. State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre. URL: <https://land.gov.ua/> (in Ukrainian)

5. The value of agricultural land in Ukraine and Europe. Economic Discussion Club. 2019. URL: <http://edclub.com.ua/analitika/rubryka-cikavo-znaty-vartist-silskogospodarskyh-zemel-v-ukrayini-ta-yevropi> (in Ukrainian)

6. The Chamber's decision in the Zelenchuk and Tsitsyura v. Ukraine case. ECHR practice. The Ukrainian aspect. 2018. URL: <https://www.echr.com.ua/translation/rrishennya-u-spravi-tsitsura-proty-ukrainy/> (in Ukrainian)

7. Lemak V.V. Separate Opinion of Judge Lemak VV concerning the ruling of the Grand Chamber of the Constitutional Court No. 67-u / 2018: Constitutional Court of Ukraine, 2018. 4 p. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/67_u_2018_1.pdf (in Ukrainian)

8. Miroshnychenko A.M., Yurchenko A.D. Socio-economic and legal aspects of the moratorium on the alienation of private agricultural land. Bulletin of the Ministry of Justice of Ukraine. 2006. № 12 (62). pp. 59-75 URL: http://www.amm.org.ua/images/stories/Land_Law_Metaterials/Miroshnychenko_Yurchenko_Moratorij.pdf (in Ukrainian)

9. Litoshenko O.S. The problem of the moratorium on the sale of agricultural land // Legal regulation of the economy. 2014. № 14. pp. 284-293. URL: <http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/12393/284-293.pdf?sequence=1> (in Ukrainian)