



Чайактуальніше

УДК 332.02

© 2019

ЗАПРОВАДЖЕННЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ: ПОТРІБНІ ВІДПОВІДАЛЬНІ ТА ЗВАЖЕНІ РІШЕННЯ

Л.Я. Новаковський¹, А.Г. Мартин²

¹доктор економічних наук, професор, академік НААН

²доктор економічних наук

¹Національна академія аграрних наук України,

вул. Михайла Омеляновича-Павленка, 9, м. Київ, 01010, Україна

²Національний університет біоресурсів і природокористування України,

вул. Героїв Оборони, 15, м. Київ, 03041, Україна

e-mail: ¹novmail1@ukr.net, ²martyn@nubip.edu.ua

Надійшла 09.11.2019

Розглянуто аспекти земельної реформи, пов'язані з регулюванням порядку набуття та відчуження прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення. Пропонується дотримуватися пріоритетів державної політики, що полягатимуть у захисті економічного суверенітету України та інтересів незахищених верств сільського населення. Зокрема, це стосується недопущення участі іноземного капіталу для придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Необхідно запобігти руйнуванню існуючих сільськогосподарських і фермерських підприємств і не допустити монополії на цьому ринку. Потрібно підтримувати дрібні фермерські господарства і молодь, публічно висвітлювати ринкові ціни на земельні ділянки та порядок проведення електронних земельних аукціонів.

Ключові слова: відчуження прав, земельні ділянки, сільське господарство, право на власність, іноземний капітал.

DOI: <https://doi.org/10.31073/agrovisnyk201909-01>

Президентські та парламентські вибори перенесли Україну в нову політичну реальність, у якій контроль однієї політичної сили як за законодавчою, так і виконавчою гілками влади створює небезпеку проведення «надшвидких реформ», коли питання, щодо яких в українському суспільстві

дотепер не напрацьовано однозначної відповіді, вирішуватимуться «одним махом» без детального прорахунку можливих наслідків. Одним із таких питань, безперечно, є земельна реформа, найголовніша складова якої — пошук національної моделі економічного обігу земель

сільськогосподарського призначення.

Земельні ресурси справді становлять чи не найбільше природне багатство українського народу. За площею орних земель Україна посідає перше місце в Європі, володіючи 32,5 млн гектарів високопродуктивних земель та 8,8% світових запасів чорноземів. Завдяки цьому ми є одним із глобальних лідерів у виробництві продовольства, а український експорт сільськогосподарської продукції нині здійснюється у понад 100 країн. Сільське господарство сьогодні дає 12% валового внутрішнього продукту та забезпечує робочі місця для кожного шостого працівника в Україні.

Земельна реформа є однією із найбільш довготривалих, адже вона здійснюється ще з 1991 р., проте лишається однією із найбільш суперечливих серед усіх гучних реформ, оскільки стосується майже 7-ми мільйонів громадян України, які стали власниками земельних ділянок сільськогосподарського призначення у результаті приватизації земель колишніх колективних сільськогосподарських підприємств [1, 2].

Існування в Україні формально тимчасового мораторію на продаж сільськогосподарських земель триває уже понад 20 років. Тому ситуація для рядових землевласників залишається малоприємною: орендарі пропонують їм порівняно низьку плату, а самі власники позбавлені конституційного права вільно розпоряджатися своєю землею. Відсутність ринку землі означає також, що встановити реальну вартість земельних ділянок не завжди можна, а власники часто не розуміють, яким активом вони володіють.

22 серпня 2018 р. набрало чинності рішення Європейського суду з прав людини у справі «Зеленчук та Цицюра проти України», відповідно до якого мораторій на продаж земель визнано таким, що порушує права людини. Суд рекомендував Україні переглянути нормативні акти та ухвалити більш збалансоване законодавство, але дотепер це завдання не виконано.

Найважливішими викликами земельної реформи стали надмірна заполітизованість і відсутність єдиного бачення у землевласників, представників малого та середнього бізнесу, уряду і сільських громад щодо оптимальної моделі функціонування ринку

землі. Більшість землевласників є пасивними у відстоюванні порушених майнових прав, а представники аграрного бізнесу, які адаптувалися до роботи в умовах орендних земельних відносин, із пересторогами ставляться до ідеї лібералізації земельних відносин, очікуючи від неї зростання власних витрат на доступ до земельних ресурсів як головного виробничого активу.

Зважаючи на це, у Національній академії аграрних наук України постійно акцентують увагу на необхідності врівноваженої оцінки усіх ризиків і викликів земельної реформи, адже ліберальний ринок земель не є самоціллю. Ринок земель має стати, передусім, інструментом, що здатний розкрити аграрний потенціал країни, стимулювати інвестиції у сільську економіку та сприяти зростанню рівня життя у сільській місцевості.

За роки незалежності Україна загалом сформувала законодавство, яке забезпечує ринковий обіг нерухомості і, зокрема, земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Загальні та спеціальні правові норми щодо відчуження земельних ділянок, у тому числі сільськогосподарського призначення, визначені Земельним і Цивільним кодексами України. Спеціальними законодавчими актами врегульовано майже всі аспекти ринкового обороту — від формування земельних ділянок як об'єктів цивільних прав до запобігання використанню для їх придбання доходів, одержаних злочинним шляхом.

Водночас запровадження гранично лібералізованого ринку сільськогосподарських земель може мати негативні наслідки для розвитку агробізнесу та сільських територій. Уявімо собі, що основними «гравцями» на сільськогосподарському ринку стануть інвестиційні або пенсійні фонди, що почнуть масово придбавати землю заради здійснення фінансових інвестицій. Чи виграє від цього сільське господарство? Очевидно, що ні, адже з економічного погляду фактично відбудеться лише заміна одного рантьє на іншого. Причому можна припустити, що «нові власники» будуть набагато жорсткіші у відстоюванні своїх економічних інтересів, наслідком чого стане зростання видатків на доступ до земельних ресурсів для агробізнесу, відповідне

збільшення собівартості сільськогосподарської продукції та зниження рентабельності агробізнесу загалом.

Запровадження регульованого ринку, на якому основними набувачами прав власності на земельні ділянки зможуть стати кваліфіковані покупці — власне фермерські господарства та сільськогосподарські підприємства, що самостійно займаються аграрним виробництвом, можливо, не призведе до стрімкого зростання цін на землю, проте створить передумови, коли землю володітимуть саме ті, хто на ній працюватиме. А це дасть можливість перетворити права на землю на ресурс для розвитку, покращити доступ сільськогосподарських підприємств до фінансових ресурсів завдяки можливості кредитування під заставу землі і, найголовніше, створити передумови для реалізації довгострокових інвестиційних проєктів у сільському господарстві, пов'язаних із здійсненням меліорації земель, розвитком тваринництва, закладанням багаторічних насаджень тощо [3].

Наприклад, через кліматичні зміни в останні десятиріччя сільське господарство на півдні України стає усе більш ризикованим. Гарантувати сталі урожаї тут можна лише через відродження зрошувальних меліорацій, проте чи буде фермер зацікавлений інвестувати значні кошти у створення меліоративної системи на орендованій землі, яка не є його власністю? Очевидно, що гарантію збереження інвестицій дасть лише наявність у інвестора прав власності на землю.

Що сьогодні пропонують вчені Національної академії аграрних наук України? На нашу думку, пріоритетними завданнями державної політики щодо регулювання економічного обігу земель сільськогосподарського призначення мають стати: *по-перше*, безумовний захист економічного суверенітету України у питаннях виробництва продовольства та недопущення участі іноземного капіталу на ринку земель; *по-друге*, недопущення руйнування існуючих сільськогосподарських підприємств і фермерських господарств, які мають отримати належний захист своїх прав на користування землею і переважні права при їх придбанні у власність; *по-третьє*, створення умов для захисту інтересів незахищених верств

сільського населення, насамперед, пенсіонерів, які повинні мати право відчужувати земельну ділянку у комунальну власність сільській громаді із чітко визначеною мінімальною ціною.

Необхідність запровадження ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення має здійснюватися у спосіб, який не став би причиною знищення існуючих підприємницьких структур на селі і, передусім, фермерських господарств. Масове руйнування консолідованих протягом останніх десятирічч на умовах оренди земельних масивів і їх фрагментація можуть призвести до критичного погіршення умов ведення сільськогосподарського виробництва, завдати непоправних втрат економіці України.

Очікуваний Закон України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» повинен дати чітку відповідь на запитання: хто і як контролюватиме українські землі та як забезпечити збереження усіх доходів, які приносить сільське господарство, у межах сільської громади.

Україна потребує запровадження жорстко регульованого законом спеціального порядку набуття і відчуження прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, основною метою якого є формування ефективного власника сільськогосподарських земель — громадянина України, який, проживаючи у сільській місцевості самостійно або разом із членами своєї родини, особисто як підприємець або зареєструвавши юридичну особу на території сільської громади, де розташовані оброблювані земельні ділянки, займатиметься товарним сільськогосподарським виробництвом на власній землі. Це дасть можливість не допустити подальшого знищення дрібного підприємництва на селі та витіснення селянських (фермерських) господарств агрохолдингами, стимулюватиме соціально-економічний розвиток сільських територій і збільшить привабливість сільського способу життя [4].

Для досягнення таких цілей пропонується:

1) встановити заборону на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення іноземцями, особами без громадянства, іноземними юридичними особами та юридичними особами з іноземними кінцевими бенефіціарами, а також

примусове припинення права власності для таких суб'єктів у разі невідчуження ними земельних ділянок сільськогосподарського призначення протягом одного року від дати набуття права власності. Вказана заборона повинна існувати до часу вступу країни в ЄС;

2) обмежити коло покупців земельних ділянок сільськогосподарського призначення винятково громадянами України та юридичними особами України, кінцевими бенефіціарами яких є громадяни України, дохід яких від продажу сільськогосподарської продукції власного виробництва протягом останніх трьох років перевищує 75% сукупного (валового) доходу та які зареєстровані на території відповідної громади, що стимулюватиме розширення податкової бази сільських громад;

3) запровадити диференційовані обмеження щодо економічної концентрації земель сільськогосподарського призначення у власності однієї особи або групи осіб, пов'язаних відносинами контролю, за принципом — максимумально приймається площа, дохід від передачі якої в оренду може перевищити середній дохід звичайної сім'ї від заробітної плати (як показують розрахунки, при перевищенні цієї площі сукупний дохід сім'ї від здавання земельних ділянок зможе перевищити дохід від заробітної плати, що позбавляє власників ділянок стимулу самостійно займатися сільським господарством), не включаючи земель, одержаних у порядку прийняття спадщини за законом, і не більше 10% площі земель сільськогосподарського призначення сільської, селищної, міської рад або об'єднаної територіальної громади;

4) запровадити обмеження площі землекористування для групи пов'язаних осіб до 5% площі земель сільськогосподарського призначення адміністративного району або об'єднаної територіальної громади;

5) з метою недопущення руйнування земельних масивів, що використовуються сільськогосподарськими підприємствами, доцільно запровадити етапність у впровадженні економічного обігу земель сільськогосподарського призначення, а це передбачатиме:

а) зняття із 1 січня 2020 р. заборони на відчуження земельних ділянок приватної власності за умови, що до 1 січня 2021 р.

таке відчуження може здійснюватися способом: 1) укладення договору купівлі-продажу із розстроченням платежу рівними частинами на строк не менше 3-х років; 2) заміни договору оренди земельної ділянки договором ренти, за яким власник земельної ділянки (одержувач ренти) передає набувачу права (платникові ренти) земельну ділянку у власність, а платник ренти взамін цього зобов'язується щорічно на строк не менше 50-ти років виплачувати одержувачеві ренти в грошовій формі, причому одержувач ренти у подальшому має право на відчуження права на одержання ренти іншим особам, а також передавати право на одержання ренти у спадщину;

б) зняття із 1 січня 2022 р. заборони на відчуження земельних ділянок державної та комунальної власності за умови завершення інвентаризації відповідних земельних ділянок, внесення відомостей про них до Державного земельного кадастру, реєстрації права державної та комунальної власності на них, а також схвалення Верховною Радою України державної цільової програми розвитку земельних відносин;

6) надати органам місцевого самоврядування права на викуп за ціною, що не нижча нормативної грошової оцінки, у комунальну власність сільських громад земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які належать пенсіонерам та іншим соціально незахищеним верствам населення за їх клопотанням;

7) надати перше переважне право на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення їх користувачам, друге переважне право — власникам (користувачам) земельних ділянок, які розташовані в межах технологічно єдиного масиву земель сільськогосподарського призначення;

8) забезпечити суцільне розроблення документації із землеустрою, що передбачатиме формування та реєстрацію у державному земельному кадастрі технологічно єдиних масивів земель сільськогосподарського призначення, на базі яких визначатимуться переважні права на придбання земельних ділянок;

9) гарантувати збереження площі земель, які перебувають у власності та користуванні фермерських господарств, зокрема, через

встановлення переважного права на подовження договорів оренди земельних ділянок, запровадження державної програми надання часткових кредитних гарантій для придбання у власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що використовуються фермерськими господарствами та малими сільськогосподарськими підприємствами;

10) стимулювати кредитування під заставу земельних ділянок сільськогосподарського призначення і прав на них для дрібних (сімейних) фермерських господарств та створення організаційно-правових можливостей для використання прав користування земельними ділянками як забезпечення за фінансовими зобов'язаннями;

11) передбачити примусове припинення права власності на земельні ділянки, які не були протягом установленого строку відчужені їхніми власниками — іноземними громадянами, особами без громадянства, іноземними юридичними особами та підприємствами з іноземними інвестиціями протягом річного строку — шляхом продажу таких земельних ділянок на земельних торгах;

12) надати публічний статус відомостям моніторингу ринку земель сільськогосподарського призначення та опублікування масових ринкових даних, у тому числі щодо ринкових цін на земельні ділянки;

13) врегулювати на законодавчому рівні порядок проведення електронних земельних аукціонів;

14) надати переважне право на безоплатну приватизацію земельних ділянок із земель державної та комунальної власності у сільській місцевості сільській молоді та особам, які переїхали на постійне місце проживання у сільську місцевість і займаються сільським господарством, зокрема першочергово — для військовослужбовців і членів їхніх сімей, учасників бойових дій та інвалідів війни, членів сімей загиблих військовослужбовців.

Очевидно, що лише такий підхід дасть можливість забезпечити повноцінну реалізацію громадянами України права власності на землю у процесі обігу земель сільськогосподарського призначення, гарантуватиме економічний суверенітет України у питанні виробництва продовольства та

недопущення участі іноземного капіталу на ринку земель, створить правові передумови для сталого розвитку аграрного сектору економіки та підвищення його інвестиційної привабливості.

Слід також відзначити, що проблематика завершення земельної реформи не обмежується питаннями ринку земель, а створення ефективної системи регулювання земельних відносин потребує розв'язання широкого кола «навколоземельних» проблем [5].

Не можна ігнорувати той факт, що земельні відносини в останні десятиріччя впевнено залишаються однією із найбільш корумпованих сфер державного управління. Головним джерелом корупції у земельних відносинах є недосконале земельне законодавство та чинні підходи до економічного регулювання земельних відносин. На наше переконання, звести нанівець корупцію у земельній сфері цілком реально за півроку, які потрібні для внесення змін у законодавство та окремі нормативно-правові акти. При цьому кадрове питання завжди матиме другорядне значення, адже «чиновники-бізнесмени» у владних структурах, які опікуються земельними відносинами, самі по собі зникнуть, коли виявиться, що «корупційних ніш», на яких можна було «паразитувати», вже немає. Кадровий склад земельних органів конче потребує істотних змін [6].

Діючий в Україні інститут безоплатної приватизації земель державної та комунальної власності є надзвичайно недосконалим — на практиці він не забезпечує громадянам рівних можливостей для реалізації «гарантованих» законом прав, а також стає причиною нерівного перерозподілу земельних ресурсів як у регіональному, так і людському вимірах. Земельні відносини чимдалі будуть доводитись до абсурду, адже при гарантованому законом праві на безоплатну приватизацію ділянки, громадяни фактично будуть позбавлені можливості взяти участь у перерозподілі фізично обмежених державних земель, які рано чи пізно будуть вичерпані.

Зважаючи на неможливість повної відміни інституту безоплатної приватизації державних і комунальних земель (адже ст. 22 Конституції України забороняє звужувати існуючі права та свободи громадян), доцільно

радикально реформувати процедуру безоплатної приватизації земельних ділянок державної та комунальної власності, замінивши її іншими формами державного сприяння соціально незахищеним верствам населення. При цьому варто зберегти право на безоплатне оформлення у приватну власність земельних ділянок, на яких розташовані існуючі житлові будинки та колективні сади, аби забезпечити у подальшому створення умов для юридичного поєднання земельних ділянок і розташованих на них земельних поліпшень у єдиний об'єкт нерухомості.

Існуюча в Україні система встановлення (зміни) кожній земельній ділянці індивідуального цільового призначення, що визначає дозволений спосіб її використання, є застарілою і такою, що створює величезні можливості для корупції. Особливо корупції сприяє те, що в результаті прийняття органами державної влади та місцевого самоврядування формально «безкоштовних» рішень щодо зміни цільового призначення земельних ділянок, її ринкова вартість може збільшитись у десятки чи навіть у сотні разів. Особливо це стосується випадків переведення земель сільськогосподарського призначення у землі інших категорій, насамперед, під житлову та громадську забудову [7, 8].

Так, доцільно скасувати окрему процедуру зміни цільового призначення земельної ділянки за проектами землеустрою щодо їх відведення і, натомість, надати власнику земельної ділянки право приймати рішення про зміну її цільового призначення самостійно у разі відповідності пропонуваного цільового призначення планувальній земле-впорядній документації (схеми землеустрою) із встановленням сплати обов'язкового платежу (податку), який дорівнював би частині різниці ринкової вартості земельної ділянки до зміни її цільового призначення та ринкової вартості земельної ділянки із зміненним цільовим призначенням.

Необхідно якнайшвидше завершити децентралізацію управління землями,

передавши за законом у комунальну власність громад державні землі за межами населених пунктів (крім земель оборони і земель державних підприємств, установ та організацій), а також надати органам місцевого самоврядування повноваження щодо внесення відомостей до Державного кадастру нерухомості та здійснення контролю за використанням і охороною земель.

Отже, успішне завершення земельної реформи потребує глибокого розуміння існуючих проблем землекористування, виваженості та наукового підходу. Не можна не відзначити, що вченими Національної академії аграрних наук України впродовж останніх десятиріч здійснено науковий супровід із реалізації багатьох положень земельного законодавства. Розроблено порядок проведення паювання сільськогосподарських земель; методика нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів; порядок реорганізації колективних сільськогосподарських підприємств і створення на їх основі агроформувань ринкового типу; нормативно-правове та організаційно-методичне забезпечення оренди земельних часток (паїв) громадян; методичні рекомендації щодо економічного стимулювання власників землі та землекористувачів за раціональне використання та охорону земель; рекомендації щодо забезпечення розвитку земельних відносин у ринкових умовах господарювання тощо.

Відповідальність за земельну реформу несе політичне керівництво країни, проте вчені академії переконані — головним завданням сьогодення є недопущення стратегічних помилок. Усі політичні рішення мають бути зважені і базуватися на глибокому науковому розумінні їх соціально-економічних наслідків. Лише такий підхід, на наше переконання, дасть можливість розвинути ринкові земельні відносини, що стануть запорукою стабільного зростання економіки України та покращення добробуту селян.

Новаковський Л.Я.¹, Мартин А.Г.²

¹Національна академія аграрних наук України, ул. Михаила Емельяновича-Павленко, 9, г. Киев, 01010, Україна, ²Національний

университет биоресурсов и природопользования Украины, ул. Героев Оборони, 15, г. Киев, 03041, Украина; e-mail: ¹novmailll, ²martyn@nubip.edu.ua

Внедрение рынка земель сельскохозяйственного назначения: нужны ответственные и взвешенные решения

Рассмотрены аспекты земельной реформы, связанные с регулированием порядка приобретения и отчуждения прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения. Предлагается придерживаться приоритетов государственной политики, что заключается в защите экономического суверенитета Украины и интересов незащищенных слоев сельского населения. В частности, это касается недопущения участия иностранного капитала для приобретения земельных участков сельскохозяйственного назначения. Необходимо предотвратить разрушение существующих сельскохозяйственных и фермерских предприятий и не допустить монополии на этом рынке. Нужно поддерживать мелкие фермерские хозяйства и молодежь, публично освещать рыночные цены на земельные участки и порядок проведения электронных земельных аукционов.

Ключевые слова: отчуждение прав, земельные участки, сельское хозяйство, право на собственность, иностранный капитал.

DOI: <https://doi.org/10.31073/agrovisnyk201909-01>

Novakovskiy L.¹, Martyn A.²

¹National Academy of Agrarian Sciences of Ukraine, 9 Mykhaila Omelianovycha-Pavlenka Str., Kyiv, 01010, Ukraine, ²National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, 15 Heroiv Oborony Str., Kiev, 03041, Ukraine; e-mail: ¹novmail@ukr.net, ²martyn@nubip.edu.ua

Implementation of the agricultural land market: we need responsible and balanced decisions

Aspects of land reform in sphere of regulation of order of purchase and alienation of rights to lands of agricultural purpose are considered. It is offered to adhere to priorities of state policy which consist in protection of economic sovereignty of Ukraine and interests of non-protected layers of agricultural population. In particular, it concerns non-admission of foreign capital to participation in purchase of lands of agricultural purpose. It is necessary to prevent destruction of existing agricultural and farmer enterprises, and exclude monopoly in that market. It is necessary to support small farms and youth, to cover publicly market prices for land and order of carrying out electronic land auctions.

Key words: alienation of rights, land, agriculture, property right, foreign capital.

DOI: <https://doi.org/10.31073/agrovisnyk201909-01>

Бібліографія

1. Гайдущий П. Рынок земли: Как вывести его из ступора? *Зеркало недели. Информационно-аналитический еженедельник*. 14–18 сентября 2019. № 34 (430).

2. Звернення до керівництва держави щодо подолання кризової ситуації у сфері охорони земель. *Вісник аграрної науки*. 2017. № 11. С. 5–8. <https://doi.org/10.31073/agrovisnyk201711-01>

3. Дехтяренко В. Земельне законодавство потребує ретельного «прополювання» і систематизації. *Землепорядний вісник*. 2019. № 6. С. 2–7.

4. Круглий стіл «Землеустрій об'єднаних тери-

торіальних громад». *Економіст*. 2018. № 11 (385). С. 2–10.

5. Національна доповідь щодо завершення земельної реформи. За наук. ред. Л.Я. Новаковського. Київ: Аграрна наука, 2015. 48 с.

6. Новаковська І.О. Економіка землекористування. Київ: Аграрна наука, 2018. 400 с.

7. Новаковська І.О. Оптимізація системи землекористування. *Економіст*. 2018. № 3 (377). С. 27–32.

8. Новаковський Л., Будзилович І. Уроки земельного реформування. Київ: Урожай, 2002. 128 с.