



# МОРАТОРІЙ на землі сільгосппризначення. ЧИ ДОЦІЛЬНО ЙОГО ВІДМІНЯТИ?

**С**уперечка щодо запровадження повноцінного ринку земель, включаючи й землі сільськогосподарського виробництва, триває багато років. У суспільстві тривалий час дискутують: дозволити громадянам продавати або іншим чином відчужувати землі сільськогосподарського призначення, які вони отримали як належну їм земельну частку (пай) в натурі (на місцевості), чи вони і суспільство в цілому до цього ще не готові? Якщо готові, то хто матиме право на купівлю цих земель? Як та наскільки держава контролюватиме цей процес? Постає багато й інших запитань.

Згадаймо історію. Вперше заборона на продаж земель товарного сільськогосподарського виробництва була запроваджена ще у 2001 році з прийняттям 18 січня Закону України «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)». Закон забороняв відчужувати земельні частки (паї), «крім передачі їх у спадщину та при викупі земельних ділянок для державних і громадських потреб». Оскільки на той час активно розроблялася нова редакція Земельного кодексу України, таке обмеження прав власників земельних часток (паїв) мало діяти «до врегулювання порядку реалізації прав громадян і юридичних осіб на земельну частку (пай) Земельним кодексом України».

25 жовтня 2001 року Верховною

Радою був прийнятий новий Земельний кодекс України, який тоді помпезно назвали «новітньою земельною конституцією». Однак мораторій не було знято, а, навпаки, його дія була розширена, зокрема, під нього вже підпадали не тільки земельні частки (паї), а й земельні ділянки товарного сільськогосподарського виробництва. Так, пунктом 15 Перехідних положень цього Кодексу було встановлено, що забороняється також відчуження земельних ділянок «для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва». Разом з тим, цією нормою знову встановлюється термін дії мораторію — до 1 січня 2005 року. Однак цей термін весь час продовжувався Верховною Радою. Як тільки підходив термін для припинення дії мораторію — Верховна Рада приймала новий закон та про-

**Олеся ЗІНКОВСЬКА,**

Київський національний економічний університет імені В. Гетьмана

довжувала його. З прийняттям законів від 3 червня та 28 грудня 2008 року мораторій фактично було зроблено безстроковим, оскільки термін його дії не визначався конкретним числом, а прив'язувався до конкретної події — «до набрання чинності законами України про державний земельний кадастр та про ринок земель».

Взагалі, текст мораторію постійно змінювався. Так, реагуючи на деякі спроби його обійти, у 2006 році Верховна Рада приймає Закон 3415-IV від 09.02.2006, яким доповнює підпункт «б» пункту 15 Перехідних положень новим абзацом такого змісту:

*«Угоди (у тому числі довіреності), укладені під час дії заборони на відчуження земельних ділянок та земельних часток (паїв), встановленої абзацом першим цього пункту, в частині відчуження зазначених ділянок та земельних часток (паїв), а так само в частині передачі прав на відчуження зазначених ділянок та земельних часток (паїв) на майбутнє є недійсними з моменту їх укладення (посвідчення)».*



Із 2007 року до переліку земельних ділянок, на які розповсюджується дія мораторію, були включені також земельні ділянки, виділені власникам земельних часток (паїв) за їх заявою для ведення особистого селянського господарства. Так, 19 грудня 2006 року Верховною Радою України приймається, а 13 січня набирає чинності Закон № 490-V «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо заборони продажу земель сільськогосподарського призначення до прийняття відповідних

законодавчих актів», яким пункт 15 Перехідних положень Земельного кодексу України викладається в новій редакції, за якою, крім земельних ділянок товарного сільськогосподарського виробництва, під мораторієм опиняються також земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства, а також забороняється вже не тільки будь-яке відчуження таких земельних ділянок, а й зміна їх цільового призначення (використання).

Нині чинною є така редакція:

*«15. До набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2016 року, не допускається:*

- а) купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, крім вилучення (викупу) їх для суспільних потреб;*
- б) купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок і зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв), крім передачі їх у спадщину, обміну земельної ділянки на іншу земельну ділянку відповідно до закону та вилучення (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб, а також крім зміни цільового призначення (використання) земельних ділянок з метою їх надання інвесторам — учасникам угод про розподіл продукції для здійснення діяльності за такими угодами.*

*Купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок та земельних часток (паїв), визначених підпунктами «а» та «б» цього пункту, запроваджується за умови набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2016 року, в порядку, визначеному цим Законом.*

*Угоди (у тому числі довіреності), укладені під час дії заборони на купівлю-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок та земельних часток (паїв), визначених підпунктами «а» та «б» цього пункту, в частині їх купівлі-продажу та іншим способом відчуження, а так само в частині передачі прав на відчуження цих земельних ділянок та земельних часток (паїв) на майбутнє є недійсними з моменту їх укладення (посвідчення)».*

Доцільно більш детально розібратися, на які землі сільськогосподарського призначення поширюється дія мораторію на відчуження та зміну цільового призначення.

Виходячи з підпункту «б» пункту 15 Перехідних положень, можна дійти висновку, що під дією цього мораторію перебувають:

- земельні ділянки, виділені колишнім членам колективних сільськогосподарських підприємств (КСП), як земельна частка (пай) із земель колективної власності для ведення товарного сільськогосподарського виробництва;
- земельні ділянки, виділені колишнім членам колективних сільськогосподарських підприємств (КСП), як земельні частки (паї) із земель колективної власності для ведення особистого селянського господарства.

Окремо заслуговують на увагу землі особистого селянського господарства. Не всі з них не можуть відчужуватися їх власниками. Тобто, під мораторієм перебувають не всі земельні ділянки особистого селянського господарства, а лише ті, які були виділені в натурі як земельна частка (пай) за заявою власника цього паю, коли сертифікат на право на земельну частку (пай) замінювався на державний акт на право власності на земельну ділянку. Земельні ділянки, які були передані громадянам України безкоштовно у розмірах, передбачених статтею 121 Земельного кодексу України, під дію мораторію не підпадають, а, отже, їх можна продавати, дарувати, міняти, іншим шляхом відчужувати. Єдине обмеження щодо цих земель стосується їх набувачів, а саме: оскільки земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства — це землі сільськогосподарського призначення, то відповідно до частини четвертої статті 81 Земельного кодексу іноземні громадяни, особи без громадянства та іноземні юридичні особи набути їх у власність не можуть, крім одного випадку — їх успадкування. Однак при

успадкуванні закон зобов'язує їх протягом року відчужити успадковані будь-які земельні ділянки сільськогосподарського призначення. При цьому дія мораторію для іноземців зупиняється.

Також окремого розгляду потребує питання: чи підпадають під дію мораторію землі фермерських господарств та земельні ділянки передані громадянам у власність для цих цілей. З цього приводу зустрічаються різні думки — від категоричного «так» до такого ж категоричного «ні». На мій погляд, допомогти вирішити це питання може текст самого мораторію. Прослідкувавши, як він змінювався, а саме з 2002 року, — ці землі прямо передбачені у пункті 15 Перехідних положень Земельного кодексу України. До того ж цим пунктом вони не виділені окремо, а входять до складу земель товарного сільськогосподарського виробництва. Враховуючи, що фермерське господарство — це діяльність громадян, які об'єднуються для спільної діяльності із створенням юридичної особи для виробництва товарної сільськогосподарської продукції, то, мабуть, ці землі все-таки підпадають під дію мораторію.

Ми розглянули об'єкти мораторію. Тепер доцільно зупинитися на суб'єктах, які за цим мораторієм не мають права відчужувати свої земельні ділянки.

До таких осіб відносяться:

- громадяни — колишні члени КСП, яким були виділені належні їм земельні частки (паї) в натурі (на місцевість) для ведення товарного виробництва;
- особи, які успадкували земельні ділянки товарного сільськогосподарського виробництва та «підмораторного» особистого селянського господарства;
- фермерські господарства та його члени, які набули у власність земельні ділянки для цих цілей або при паюванні земель фермерського господарства;
- особи, які іншими шляхами набули у власність земельні ділянки товарного сільськогосподарського виробництва (примусове відчуження тощо).

### Фермери

Як бачимо, лише фермери мають окремий закон та певну підтримку з боку держави та Асоціації фермерів та приватних землевласників України. Це певною мірою дозволяє їм отримувати дешеві кредити та купувати необхідну техніку та посівні матеріали, тобто «худо-бідно» обробляти земельні ділянки та виробляти сільськогосподарську продукцію. При цьому слід враховувати, що для фермерського господарства, яке має на меті отримання постійного прибутку, а не бути збитковим, крім можливості мати дешеві кредити, необхідно мати також достатню для незбиткової діяльності площу угідь. І як показує практика, фермер використовує не лише надані йому у власність та/або у користування державні або комунальні землі, а також використовує пайові земельні ділянки товарного сільськогосподарського виробництва приватної власності. Так, за даними вчених Інституту аграрної економіки, оптимальний розмір площі; що обробляються, наприклад, господарства зернового та зерново-буряківничого напрямів, визначається на рівні 300-400 гектарів, а, отже, при розмірі площі фермерського господарства у 30 гектарів така діяльність у ньому буде збитковою і йому необхідно орендувати земельні ділянки, які перебувають у власності колишніх членів КСП.

### Громадяни України — колишні члени КСП

Середній розмір земельної частки (паю) в Україні становить близько 4 га. Беручи до уваги, що переважна більшість громадян — власників земельних ділянок для ведення товарного сільськогосподарського виробництва — особи похилого віку (пенсіонери), які отримують невеличку пенсію, напрошується висновок, що вони не здатні самостійно обробляти

такі площі, а, отже, змушені віддавати їх фермерам або іншим сільськогосподарським товаровиробникам в оренду.

При цьому ці орендодавці отримують хоча невелику, але стабільну орендну плату — у більшості випадків виплачену у натуральній формі або частково грошима, а частково — збіжжям, олією тощо.

Що стосується інших осіб — громадян України, які успадкували «підмораторні» земельні ділянки, то оскільки разом з ділянками до них перейшли і всі обмеження прав (заборона відчуження та зміни цільового призначення (використання) земельних ділянок), у них виникли ті ж самі проблеми. Єдиною відмінністю між ними є те, що спадкоємці, як правило, отримують орендну плату у грошовому виразі, оскільки проживають у містах і натуральна форма оплати їх не влаштує.

Отже, якщо власник земельної ділянки для ведення товарного сільськогосподарського виробництва сам не в змозі обробляти свою земельну ділянку, постає запитання: а чому б йому цю ділянку не продати? Слід зазначити, що той, хто виділив земельну частку (пай) в натурі та замінив свій сертифікат на земельну частку (пай) на державний акт на право власності на земельну ділянку міг продати свою ділянку до 1 січня 2002 року, і такі угоди купівлі-продажу уклалися. Крім того, ті власники паїв, які виділили їх в натурі для ведення особистого селянського господарства та отримали відповідні державні акти, теж мали право продавати належні їм ділянки аж до 2007 року. Отже, певна практика продажу нині «підмораторних» земельних ділянок є, а, тому, можна говорити і про певні наслідки таких дій.

З аналізу публікацій та коментарів, отриманих з відкритих джерел мережі Інтернет, можна дійти висновку, що:

- Ціна продажу земельної ділянки була дуже заниженою та сягала у середньому близько 2 тис. \$ за 1 га. Цих коштів вистачило не надовго і в підсумку громадяни не мають ні коштів, ні землі.
  - Відсутність до певного часу заборони на зміну цільового призначення призвела до того, що більшість нових власників цих земельних ділянок або вже давно змінили їх цільове призначення та забудували котеджними містечками, об'єктами логістики тощо, тобто, у підсумку, великі масиви родючих сільськогосподарських земель виключені з сільськогосподарського виробництва.
  - Законодавча невизначеність переліку осіб, які можуть купувати таку землю, призвела до того, що величезні земельні масиви опинилися в руках олігархів та деяких можновладців. І хоча існувало й існує обмеження щодо площі сільськогосподарських земель, які можуть перебувати у власності однієї особи, існувало багато схем, за якими частина земель оформлювалася на членів сім'ї або на підставних осіб.
  - Відсутність обмеження щодо подальшого продажу набутих до 2002 року у власність земельних ділянок товарного сільськогосподарського виробництва та до 2007 року земельних ділянок особистого селянського господарства призвела до розквіту спекулятивних процесів, а саме: у власників паїв земля скуповувалася за мізерними цінами, а потім перепродавалася вже за великі кошти і по декілька разів.
- Саме враховуючи всі недоліки законодавства, пунктом 15 Перехідних положень Земельного кодексу України і був запроваджений мораторій на відчуження вищезазначених земель і на можливість зміни їх цільового призначення (використання). Ще раз згадаємо, що умовою відміни мораторію з 1 січня 2016 року є прийняття двох Законів «Про державний земельний кадастр» та «Про ринок земель». Один з них — «Про Державний земель-

ний кадастр» — був прийнятий Верховною Радою України 7 липня 2011 року, окремі його положення набрали чинності 7 липня того ж року, а в цілому — з 1 січня 2013 року.

Що ж до закону про ринок земель, або, згідно зі змінами, внесеними Законом України від 20.11.2012 року, закону про обіг земель сільгосппризначення, то проект його декілька разів змінювався, виставлявся на громадське обговорення, однак до сьогодні не прийнятий, і навіть більше — знятий Верховною Радою з розгляду.

Отже, мораторій начебто і має тимчасовий характер, однак, враховуючи умови його відміни, визначити його конкретний кінцевий термін неможливо.



Отже, як показує практика, будь-яка заборона щодо можливості розпорядження своєю власністю (особливо власною земельною ділянкою) призводить до розробки «ділками» будь-яких шляхів обходу такої заборони. Це, в свою чергу, призводить до розквіту так званого «тіньового ринку» та отримання мізерних коштів від продажу «заборонених» земель їх власниками та отриманню великих доходів чиновниками різних рівнів, задіяних у цих схемах, та нових власників цих земель.

На мою думку, якщо вже людям передали у власність землю, то не можна забороняти їм розпорядитися нею. Однак, доцільно, не поспішаючи, досконало вивчивши всі прорахунки минулого, прийняти або окремий закон, або краще внести зміни до чинного Земельного кодексу України щодо:

- заборони зміни цільового призначення пайових земель, крім випадків викупу їх для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності;
- встановлення реального переважного права держави і територіальної громади на викуп таких земель при їх відчуженні власниками;
- не запровадження обмежень щодо осіб, які можуть набувати у власність «підмораторні» земельні ділянки, оскільки обмеження щодо іноземних громадян та юридичних осіб уже Земельним кодексом встановлене;
- обов'язковості публікувати по кожному району в розрізі сільських рад ціну продажу «підмораторних» земельних ділянок по реальних договорах та доведення цієї інформації до місцевого населення. Це, у свою чергу, дасть можливість власникам землі орієнтуватися при визначенні реальної ціни продажу своєї земельної ділянки;
- встановлення диференційованого розміру мита при продажу «підмораторної» земельної ділянки залежно від строку володіння нею, тобто з часу її купівлі до її продажу;
- дієвої законодавчої бази, норми якої будуть виважені і матимуть постійний (незмінний) характер;
- реального, підтвердженого бюджетами різних рівнів, економічного стимулювання раціонального використання земель, можливості отримання дешевих кредитів.