

Розблокування мораторію на обіг земельних ділянок сільськогосподарського призначення в контексті пріоритетності їх охорони

Висвітлено особливості запровадження режиму мораторію на відчуження земельних ділянок, призначених для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, і прав на них; причини, підстави та ризики його пролонгації в сучасних умовах. Доведено, що актуальність і легітимність відомостей Державного земельного кадастру щодо земельних ділянок сільськогосподарського призначення як об'єктів потенційного повноцінного ринкового обігу законодавчо регламентується граничними строками послідовного проведення: через кожні 20 років – суцільного ґрунтового обстеження; не рідше як один раз у 7 років – бонітування ґрунтів; не рідше як один раз на 5-7 років – економічної оцінки та нормативної грошової оцінки цих земельних ділянок. Запропоновано зміни до Земельного кодексу України в контексті: встановлення обмежень і вимог для превентивного повноцінного забезпечення пріоритетності особливої охорони земельних ділянок сільськогосподарського призначення; визначення умов реалізації громадянами конституційних прав щодо конкретної земельної ділянки як об'єкта власності в процесі інвестиційного обігу. Визначення держави єдиним першим покупцем земельних ділянок і прав на них, що є об'єктом мораторію, запропоновано розглядати не як відмову від їх ринкового обігу, як інвестиційний інструмент держави, що розблоковує мораторій на ринковий обіг.

Ключові слова: земельна ділянка, обіг земельних ділянок сільськогосподарського призначення, розблокування мораторію, пріоритетність особливої охорони земель.

Ощадливе, раціональне та екологічно безпечне використання земельних ресурсів України як важлива складова її національної безпеки досі залишається невирішеною проблемою, що є викликом вимогам національного законодавства і принципам права Європейського Союзу.

Примітною є неготовність України до запровадження цивілізованого обігу земель сільськогосподарського призначення, що підтвердили 21 грудня 2016 р. парламентські слухання Верховної Ради України «Регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні: пошук української моделі» [1].

Стагнація з врегулюванням проблем, пов'язаних з налагодженням обігу земельних ділянок, призначених для товарного сільськогосподарського виробництва, призводить до загострення ситуації із забезпеченням ефективного використання та охорони земель; поширення механізмів переходу прав на ці земельні ділянки в обхід чинного мораторію на їх відчуження; посилення суспільного занепокоєння, політичної полеміки та наукових дискусій.

Питання розвитку земельних відносин ринкового типу та економічного обігу землі досліджуються в роботах Ю. Д. Білика, Ю. Е. Губені, Р. П. Возняка, В. В. Горлачука, Д. С. Добряка, В. М. Зайця, А. Г. Мартина, В. Я. Мессель-Веселяка, Л. Я. Новаковського, П. Т. Саблука, А. Я. Сохничка, Н. Є. Стойко, М. Г. Ступеня, А. М. Третяка, М. М. Федорова, М. А. Хвесика, О. М. Шпичака та ін.

Пошуку української моделі ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення присвячено праці О. М. Бородіної, І. В. Прокопи, Ю. О. Лупенка, О. В. Ходаківської та ін.

Зважаючи на унікальність конституційного статусу земельних ресурсів як об'єкта права українського народу та основного національного багатства, потребують детальнішого дослідження економіко-правові засади розблокування мораторію на відчуження земельних ділянок, призначених для товарного сільськогосподарського виробництва (далі – земельних ділянок СГП), у контексті превентивного забезпечення пріоритетності охорони земель, збереження земельних ресурсів для наступних поколінь, формування екологічно стійкого землекористування в умовах обігу земельних ділянок СГП.

Метою статті є визначення передумов розблокування мораторію та обґрунтування пропозицій щодо законодавчого врегулювання запровадження обігу земельних ділянок СГП з позиції пріоритетного забезпечення в Україні режиму особливої охорони цих земель і прав на них.

Для теперішнього і прийдешніх поколінь українців стратегічна важливість української землі як матеріальної основи забезпечення продовольчої стабільності та національної безпеки держави є незаперечною. Земля є найважливішим ресурсом людського розвитку в сільській місцевості. Власне, для майбутніх поколінь в умовах тотальної бідності український народ жертвовно захищає свою землю, європейське майбутнє своєї держави від територіальної експансії на східному кордоні.

Водночас уже понад 16 років тому Верховною Радою України прийняттям Закону України «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)» від 18 січня 2001 р. № 2242-III України тимчасово призупинявся неправомірно легітимізований Президентом України обіг права громадян України на земельну частку (пай), посвідченого сертифікатом, як об'єкта купівлі-продажу, дарування, міни, успадкування, застави [2]. Схвалення цього Закону здійснювалось, власне, з позицій забезпечення реалізації вимог статей 13 та 14 Конституції України [3] щодо гарантій прав власності на землю та було спричинено численними фактами продажу земельних паїв значно нижче їх номінальної вартості. При оновленні земельного законодавства Верховна Рада України лише періодично продовжувала та посилювала цей мораторій.

Після Революції гідності доцільність продовження мораторію на продаж чи іншим способом відчуження земельних ділянок СГП обґрунтовувалась необхідністю напрацювання обґрунтованої та зрозумілої для широкої громадськості покрокової дорожньої карти дій держави стосовно процедури поетапного введення в повноцінний економічний обіг земель сільськогосподарського призначення, однак це досі законодавчо не врегульовано. Дещо раніше необхідність збереження мораторію тривалий час обумовлювалась відсутністю Закону України «Про Державний земельний кадастр». Однак з часу прийняття цього Закону ще 6 серпня 2012 р. закінчився шестимісячний строк, визначений частиною п'ятою підпункту 2 пункту 12 перехідних і прикінцевих положень Закону України «Про Державний земельний кадастр» [4] щодо розроблення та затвердження Кабінетом Міністрів Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні до 2020 р. Зокрема, у цій Програмі мали бути передбачені заходи з виправлення помилок у відомостях Державного земельного кадастру, перенесених з Державного реєстру земель, відновлення пунктів державної геодезичної мережі, проведення інвентаризації земель тощо.

Відтак на сьогодні згідно з пунктом 15 розділу X Земельного кодексу України до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2018 р., не допускається [5]:

- купівля-продаж земельних ділянок СГП державної та комунальної власності, крім вилучення (викупу) їх для суспільних потреб;
- 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 для їх надання інвесторам – учасникам угод про розподіл продукції для здійснення діяльності за такими угодами.

Обумовлено також, що купівля-продаж або іншим способом відчуження зазначених земельних ділянок і земельних часток (паїв) запроваджується за умови набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1.01.2018 р., у порядку, визначеному цим законом.

Однак згідно з пунктом 2 ст. 22 Земельного Кодексу [5], до земель сільськогосподарського призначення належать виключно: сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелogi); несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісгосподарського призначення, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо). Позаяк в цьому вичерпному переліку окремі земельні ділянки та земельні частки (паї) *не значаться*, з методологічно-правових підстав вони априорі не можуть бути об'єктом регулювання проекту закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення», ухвалення якого нібито мало б розблокувати чинний мораторій.

Крім того, сумнівне схвалення законопроекту «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» в умовах військового протистояння стане резонансним запозиченням досвіду законотворчості Російської Федерації за аналогом Федерального закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Очевидно, що формальна пролонгація мораторію у жовтні 2016 р. є перманентним наслідком і проявом відсутності верховенства права в Україні; нікчемним неконституційним засобом захисту економічних прав громадян-землевласників, який в умовах стагнації сільського розвитку стимулює наростання «тіньового» обігу земельних ділянок СГП. Наявність мораторію як засобу неправомірного обмеження прав власників закріплених статтею 41 Конституції України та частиною першою статті 90 Земельного кодексу України, протирічить визначеним Конституцією України засадам розбудови правової соціальної держави. Скасування мораторію є неминучим і невідкладним, позаяк 25 травня 2016 р. Європейський суд з прав людини вже прийняв на первинну експертизу заявки українських власників земельних паїв про дискримінацію та обмеження їхніх конституційних прав на власність, що закріплені у статті 1 Першого Протоколу Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод, яка є чинною для України з 11.09.1997 р. [6]. Вірогідно, що Європейський суд з прав людини визнає очевидний факт тривалого існування мораторію порушенням Конвенції, наслідком чого слід очікувати:

- засвідчення правового нігілізму нашої держави та недієздатності національної судової системи, а відтак репутаційні втрати для України в умовах Угоди про асоціацію між Україною та ЄС;
- конкретні правові та фінансові санкції для України в інтересах українців-землевласників до часу неодмінного скасування мораторію державою як неефективного неконституційного засобу захисту їх економічних прав в умовах критичного рівня верховенства права та довіри до влади в Україні.

Необхідно також враховувати, що з березня 2017 р. на розгляді колегії суддів Конституційного Суду України перебуває конституційне подання 55 народних депутатів щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 14, 15 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України, які є правовою основою чинного мораторію.

Водночас очевидно, що за цими позовами чітко проглядаються власне інтереси потенційних покупців, а не теперішніх власників земельних ділянок. В умовах тотальної бідності купівля сільським населенням земельних ділянок СГП є вкрай малоймовірною. Вельми рідкісною є можлива купівля землі фермерами чи малими сільськогосподарськими підприємствами, оскільки це зумовлює вилучення обігових коштів з виробництва та призведе до його згортання при нинішній

високій платі за кредити. Фактичними ж землекористувачами здебільшого є невелика кількість потужних агрохолдингів, які практично консолідували індивідуальні земельні ділянки (частки) власників у землекористування по 300-400 тис. гектарів сільськогосподарських угідь. Межі земельних ділянок, які їх позиціювали на місцевості, як реальний об'єкт власності переважно втрачено, що ускладнюватиме нинішнім власникам незалежну від орендаря об'єктивну оцінку та продаж земельних ділянок.

На фоні екологічно незбалансованої та економічно неефективної системи земельного устрою в сільській місцевості в Україні констатується наявність наростаючого «тіньового» обігу земельних ділянок СГП. Це відбувається навіть попри те, що угоди (у тому числі довіреності), укладені під час дії мораторію, включно в частині передачі прав на відчуження, Земельним кодексом априорі визнано недійсними з моменту їх укладення (посвідчення). Останнім часом в Україні з'явилася нова форма рейдерського захоплення приватної власності шляхом втручання в реєстри власності і підміни прізвищ власників майна, про що 31 січня 2017 р. на прес-конференції в Києві повідомив голова НАБУ Артем Ситник [7].

За відсутності законодавчо врегульованої національної моделі обігу земельних ділянок, призначених для товарного сільськогосподарського виробництва, і суспільного консенсусу щодо суб'єктів-покупців цих ділянок при розблокуванні мораторію згідно з рішеннями Європейського суду з прав людини чи Конституційного суду України, виникає істотна загроза негативних соціально-економічних наслідків, зокрема:

- перетворення операцій з відчуження земельних ділянок на неконтрольований і некерований державою й суспільством процес з поширенням несанкціонованих змін цільового призначення земельних ділянок і рейдерських схем їх захоплення, нарощування корумпованості в цій сфері;
- збереження деформованої структури власності на землю в сільській місцевості як чинника стагнації системи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні;
- консервація екологічно незбалансованої та економічно неефективної системи земельного устрою в сільській місцевості на фоні погіршення якісного стану сільськогосподарських угідь;
- використання скуповування сільськогосподарських земель для легалізації «тіньових» доходів і подальшого перепродажу за більш високою ціною;
- наростання монополізації відносин сільськогосподарського землекористування агрохолдингами, «обезземелення» селян та утворення «латифундій»; подальша соціально-демографічна деградація села.

На думку О.М. Бородіної та І.В. Прокопи, українська модель ринку землі має бути максимально наближеною до європейської. Концептуальною основою цієї моделі є положення, що регулювання обігу таких земель здійснюється в інтересах сімейного фермерства і є не лише засобом підвищення економічної ефективності виробництва, а й одночасно інструментом сільського розвитку [8].

Сучасні дослідження Ю. О. Лупенка, О. В. Ходаківської доводять, що кожна країна в той чи інший спосіб регулює ринковий обіг земельних ділянок і прав на них, виходячи з конкретних особливостей і національних інтересів [9, с. 23]. Превентивне розроблення консолідованої моделі розвитку земельних відносин в Україні, яка б відповідала загальнонаціональним інтересам і потребам країни, науковці визначають відправним пунктом дорожньої карти запровадження ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні [9, с. 36].

На наше переконання, для України консолідуючим загальнонаціональним пріоритетом у сфері земельної політики має стати реалізація державою місії особливої охорони земель. Засади пріоритетності охорони земель визначено положеннями частини 1 статті 14 Конституції України [3], частини 1 статті 1 Земельного

кодексу України [5], Закону України «Про охорону земель» [10]. Так, згідно з частиною 7 статті 41 Конституції України, реалізація гарантій прав власності на землю, використання землі не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. Статтею 3 Закону України «Про охорону земель» встановлено пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва.

Однак дієвість положень чинної Конституції України щодо землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, досі нівелюється відсутністю ефективної комплексної системи планування та організації використання і охорони земель. В Україні тривалий час не функціонує система державного контролю за використанням і охороною земель. Втрачено системність здійснення землеустрою та земельно-оціночних робіт, які мали б забезпечити повноту, якість та актуальність інформації Державного земельного кадастру. Зволікання Кабінету Міністрів України з встановленням відповідно до Закону України «Про охорону земель» нормативів гранично допустимого забруднення ґрунтів; якісного стану ґрунтів; оптимального співвідношення земельних угідь; показників деградації земель і ґрунтів призводить до погіршення їх якісного стану і дегуміфікації. Згідно з частиною 1 статті 168 Земельного кодексу [5], власне, об'єктом особливої охорони є ґрунти земельних ділянок, родючість яких визначає землі сільськогосподарського призначення найбільш цінною категорією земельного фонду держави. Водночас набуває поширення сумнівна договірна практика локальних ґрунтових обстежень під виглядом ліцензованої землеоціночної діяльності та неправомірного використання її результатів у ролі легітимних даних Державного земельного кадастру, зокрема задля зміни цільового використання земель сільськогосподарського призначення, приміром особливо цінних, належний облік яких досі не налагоджено. Істотно звужено повноважність і спроможність органів місцевого самоврядування, як рівноправного з державою суб'єкта обігу земель, що також є загрозливим викликом непорушності їх конституційних гарантій у сфері земельних відносин. За станом на 1 січня 2016 р. в Україні рахується лише 25,5 тис. га сільськогосподарських угідь комунальної власності, що становить мізерну тисячну частку цих угідь у структурі земельного фонду держави, з яких 1,6 тис. га не надані у власність і користування.

Варто згадати, що роздержавлення і приватизація землі були проведені без її належної інвентаризації та виведення з сільськогосподарського використання еродованих схилових земель і малопродуктивних угідь. Оформлення правовстановлюючих документів на земельні частки (паї) у багатьох випадках проводилось без визначення та узгодження меж земельних ділянок у природі (на місцевості), позаяк від місцевих органів влади та проектних організацій вимагалось високих відсотків виданих державних актів на право власності. Виділення ділянок у природі (на місцевості) здійснювалось стосовно всіх власників земельних сертифікатів на засадах суцільної парцеляції сільськогосподарських угідь за коректованими матеріалами ґрунтового обстеження 35-40-річної давнини. Не було здійснено фіксацію дійсних параметрів реального стану ґрунтового покриву та якісних характеристик земельних угідь у межах земельних ділянок, переданих громадянам у приватну власність. Цим радикально звужено перспективу юридичної відповідальності за шкідливий вплив на стан земель і родючість ґрунтів. Концепцією Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року визнається тенденція нарощування валового виробництва сільськогосподарської продукції на фоні складної ситуації в аграрному секторі економіки, яка викликана насамперед недосконалістю врегулювання земельних відносин, високим рівнем розораності та деградації сільськогосподарських земель тощо [11].

Таким чином, ще до встановлення мораторію збереження природних якостей землі опинилось під реальною загрозою, що фатально посилюється. Так, президент

Національної академії аграрних наук України Я. М. Гадзало стверджує, що залишається невирішеним питання ощадливого, раціонального та екологічно безпечного використання земельних ресурсів, яке є важливою складовою національної безпеки нашої держави. Директор Національного наукового центру «Інститут ґрунтознавства та агрохімії імені О. Н. Соколовського» С. А. Балюк наголошує, що інтенсифікація деградаційних процесів збіглася із земельною реформою, це показник її «ефективності» [1]. Законодавством визначено, що суцільне ґрунтове обстеження є елементом моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, а отримані при ґрунтових обстеженнях якісні показники ґрунтового покриву – критерієм бонітування ґрунтів. На основі природно-сільсько-господарського районування (зонування) за параметрами бонітету ґрунтів належить встановлювати показники економічної та нормативної грошової оцінки земель. Використання матеріалів ґрунтових обстежень при землеустрої та кадастрі, зокрема при нормативній грошовій оцінці, є однією з обов'язкових умов, які забезпечують якість землевпорядної документації та актуальність відомостей Державного земельного кадастру. Частиною 9 статті 54 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. [10] встановлено, що суцільне ґрунтове обстеження треба проводити через кожні 20 років; Законом України «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 р. [12] обумовлено, що на землях СГП бонітування ґрунтів належить проводити не рідше як один раз у 7 років (ст. 16); економічну оцінку цих земель – не рідше як один раз у 5-7 років (ст. 17); нормативну грошову оцінку земельних ділянок СГП не рідше ніж один раз на 5-7 років (ст. 18). Тому щодо земельних ділянок як об'єктів потенційного повноцінного ринкового обігу актуальними та легітимними можуть бути лише ті відомості Державного земельного кадастру, що відповідають цим вимогам.

Примітно, що за роки незалежності в Україні жодного разу не проводились якісна інвентаризація земель, природно-сільськогосподарське районування, суцільне ґрунтове обстеження, економічна оцінка земель. Суцільне великомасштабне ґрунтове обстеження проводилось ще у 1956-1961 рр., а його матеріали давно застаріли, як і матеріали, що базуються на даних суцільного обстеження ґрунтів – зонування, районування, якісної і грошової оцінки тощо. Заплановану коаліційною Програмою діяльності Кабінету Міністрів на 2015 рік загальнонаціональну нормативну грошову оцінку земель сільськогосподарського призначення для оновлення Державного земельного кадастру не було навіть розпочато. Попри те, що у «Середньостроковому плані пріоритетних дій уряду до 2020 року» [13], де земельна реформа визначається як один з пріоритетів, поза увагою залишаються заходи Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням, затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 271-р [14], зокрема:

- прийняття Закону України «Про збереження ґрунтів та охорону їх родючості»;
- прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про нормативи якісного стану ґрунтів»;
- здійснення впродовж 2016-2020 років природно-сільськогосподарського, протиерозійного, еколого-економічного та інших видів районування (зонування) земель з урахуванням наслідків змін клімату; суцільних ґрунтових обстежень земель України; ґрунтово-агрохімічного обстеження та агрохімічної паспортизації земельних ділянок сільськогосподарського призначення; забезпечення належного функціонування і вдосконалення системи моніторингу земель і ґрунтів, передусім особливо цінних.

Перманентним відтермінуванням державою здійснення зазначених заходів виразно посилюється загроза засадам сталого розвитку; відновленню балансу інтересів держави, територіальних громад і громадян України. Фактично пролонгується практика унеможливлення юридичної відповідальності в Україні за шкідливий вплив на стан земель і родючість ґрунтів. На цьому

фоні форсоване запровадження вільного обігу земельних ділянок СГП, до чого закликають окремі експерти та впливові інституції, становитиме загрозу якісним соціально-економічним перетворенням в Україні; формуванню суспільних відносин на європейських засадах довіри, солідарності, рівності поколінь, безпечного навколишнього середовища. У Спеціальній доповіді Європейського Суду Аудиторів (ЕСА) «Допомога ЄС в Україні» (розділ «Економічне та фінансове становище»), яка оприлюднена наприкінці 2016 р., відзначено: «Не дивлячись на зусилля з реформування, Україна досі сприймається як найбільш корумпована країна в Європі ... Олігархічні клани продовжують чинити домінуючий вплив на економіку, політику і засоби масової інформації України» [15]. Безвідносно до питання форсованого запровадження обігу землі в Україні ще у березні 2016 р. президент Єврокомісії Ж. -К. Юнкер наголосив, що Україна не стане членом Європейського Союзу в найближчі 20-25 років [16].

З позиції формування нової економічної стратегії для України доречним є застереження экс-головного консультанта Експертно-аналітичного центру Апарату Ради НБУ (2007-2015 рр.), доктора економічних наук Т. Унковської: «Якщо національні державні органи не можуть стримувати апетити великих гравців, то за красивою вівіскою «вільний ринок» завжди виявляється чиясь монопольна влада або змова впливових груп. Приватизація у военний час означатиме скуповування певними особами за низькими цінами стратегічних активів країни; риторика вільного ринку – прикриття досягнення геополітичних і комерційних цілей вузькими колами впливу; запровадження ринку землі в умовах зубожіння населення і слабкості інститутів – приховане захоплення країни економічними методами» [17].

На наше переконання, саме з позиції пріоритетності конституційної місії держави щодо забезпечення режиму особливої охорони земель в інтересах теперішнього та майбутніх поколінь українців превентивне встановлення державою конкретних правових обмежень задля забезпечення цього режиму є суспільно прийнятним і необхідним. Тому межі реалізації конституційних прав власника щодо конкретної ділянки як об'єкта власності та інвестиційного обігу визначатимуться обмеженнями та екологічними вимогами в контексті забезпечення правового режиму особливої охорони земель, що відповідає Конституції України та загальним принципам міжнародного права. Можливість таких обмежень передбачена частиною 2 статті 1 Першого Протоколу Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод [6], зокрема задля здійснення контролю за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів тощо.

Перспективним варіантом для України, з позиції забезпечення особливої охорони земель і підвищення економічної ефективності виробництва, є регулювання обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення та прав на них у напрямі збільшення площі земель органічного сільського господарства, що також сприятиме підвищенню конкурентоспроможності української сільськогосподарської продукції та сталому розвитку сільських територій. У цьому контексті запровадження вимог і обмежень щодо потенційних покупців земельних ділянок стане справедливою та суспільно прийнятною альтернативою деструктивності чинного мораторію.

Відтак для врегулювання задоволеної суспільно чутливої проблеми мораторію на відчуження земельних ділянок СГП і прав на них їх власниками, ще до прийняття рішень з цієї проблеми Європейським судом з прав людини та Конституційним судом України, шляхом внесення змін до Земельного кодексу України доцільно невідкладно встановити, що:

- право на перший викуп земельних ділянок приватної власності та прав на них, щодо яких до 1 січня 2018 р. було встановлено заборону на відчуження, належить виключно державі на встановлених нею умовах, приміром: за ціною нормативної грошової оцінки земельної ділянки; за участю та в інтересах

об'єднаних територіальних громад; з розстроченням і диверсифікацією розрахунків, позаяк ці ділянки державою передано безоплатно у приватну власність задля їх *цільового використання громадянином як ефективним власником*, а не для комерційного продажу третім особам;

- право власності на сформовані земельні ділянки(масиви) загальною площею до 200 га для ведення товарного сільськогосподарського виробництва понад граничні розміри безплатної передачі громадянам у власність для ведення фермерського господарства, особистого селянського господарства шляхом безготівкового викупу можуть набувати виключно громадяни України, які:
 - проживають на території об'єднаної територіальної громади, у межах якої зареєстровані зазначені земельні ділянки;
 - безпосередньо працюють у сільськогосподарському виробництві та занесені до Реєстру виробників органічної продукції (сировини);
- придбані громадянами земельні ділянки для товарного сільськогосподарського виробництва не підлягають поділу та зміні цільового призначення, крім випадків: здійснення заходів, передбачених документацією із землеустрою в галузі охорони земель; викупу для суспільних потреб чи примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності для забезпечення таких потреб; реалізації інвестиційних проектів, внесених до Державного реєстру; здійснення внутрішньогосподарського будівництва;
- загальна площа земельних ділянок сільськогосподарського призначення, яка може перебувати в користуванні (на умовах оренди та / або емфітевзису) однієї особи, з урахуванням площі земельних ділянок державної та комунальної власності, не може перевищувати 35% площі сільськогосподарських угідь у межах території об'єднаної територіальної громади.

Водночас прикінцевими положеннями Земельного Кодексу слід обумовити:

- законодавче закріплення та фінансове забезпечення захищеною статтею Державного бюджету як загальнонаціональний пріоритет в інтересах теперішнього та майбутніх поколінь українців, механізму повноцінної реалізації політики охорони земель, зокрема здійснення Національного плану дій щодо боротьби з деградацією земель та опустелюванням;
- проведення державної інвентаризації земель, земельних ділянок і прав на них;
- здійснення державної суцільної верифікації угод, укладених з часу проголошення мораторію:
 - з 10 лютого 2001 р. щодо земельних часток (паїв);
 - з 1 січня 2002 р. щодо земельних ділянок, як об'єктів мораторію на момент укладення угоди;
- законодавче закріплення обов'язковості періодичної інвентаризації земельних ділянок і визначення їх якісного стану при виготовленні документації із землеустрою і оцінки земель; при відчуженні (продовженні) прав на земельні ділянки власниками (користувачами); на вимогу уповноваженого органу влади.

На нашу думку, визначення держави єдиним першим покупцем земельних ділянок і прав на них, що визначені об'єктом мораторію, належить розглядати не як відмову від їх ринкового обігу, а як інвестиційний інструмент держави, що розблоковує мораторій на ринковий обіг з позиції забезпечення пріоритетності особливої охорони земель. Застосування такого підходу є єдиним унікальним шансом в інтересах майбутніх поколінь суспільно безболісного врегулювання створеної державою проблеми мораторію, поступово забезпечуючи в короткостроковій перспективі можливість:

- уникнення ймовірних загроз і негативних соціально-економічних наслідків при розблокуванні мораторію рішеннями Європейського суду з прав людини чи Конституційного Суду України спричинених дискримінацією прав громадян щодо відчуження власності на землю в Україні;

- системного усунення помилок, зумовлених: недосконалістю економічного, інституційного та інформаційного забезпечення механізму роздержавлення і приватизації земель сільськогосподарських підприємств; колізіями чинного законодавства та наявними проблемами Державного земельного кадастру;
- визначення дійсних параметрів реального стану ґрунтового покриву та якісних характеристик земельних угідь У межах земельних ділянок; якісного оновлення відомостей Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно за участю об'єднаних територіальних громад;
- одноетапної консолідації у межах об'єднаних територіальних громад розрізнених земельних ділянок у цілісні масиви земель сільськогосподарського призначення, що зручні для обробітку та інвестиційно-привабливі для виробництва органічної продукції та сировини на засадах сталого землекористування та охорони земель;
- одноразового упорядкування орних земель шляхом виведення з їх складу схилів, земель водоохоронних зон, ерозійно небезпечних та інших не придатних для розорювання угідь; консервації деградованих, техногенно забруднених і малопродуктивних земель;
- диференційованого визначення та реєстрації обмежень у використанні земельних ділянок, особливо цінних ґрунтів та угідь, меліорованих земель;
- формування передумов пріоритетності екологічної безпеки та дотримання екологічних вимог охорони земель у процесі землевпорядкування території об'єднаних територіальних громад з урахуванням досвіду Європейського Союзу у сфері ландшафтного планування.

Отже, у межах реалізації конституційної місії держави щодо особливої охорони земель створюються передумови соціально справедливого, економічно ефективного та екологічно безпечного використання земельних ділянок в інтересах сімейного фермерства та сталого сільського розвитку; унеможливлення обезземелення сільського населення внаслідок розблокування мораторію на відчуження земельних ділянок СГП; розширення інституційної спроможності об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади.

Список використаних джерел

1. Парламентські слухання «Регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні: пошук української моделі» від 23 березня 2011 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу: http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl2112116.htm
2. Закон України «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)» від 18 січня 2001 року № 2242-III. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2242-14>
3. Конституція України (Прийнята 28 червня 1996 р., № 254к/96-ВР). – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
4. Закон України «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 р. №3613-VI / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>
5. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. №2768-III / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
6. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20.03.1952 р. (Міжнародний документ) / Рада Європи. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_535
7. Директор НАБУ заявив про новий вид рейдерства в Україні // УНІАН : сайт. – 2017, 31 січня. – 31 січня. – Режим доступу: <https://economics.unian.ua/realestate/1751806-direktor-nabu-zayaviv-pro-noviy-vid-reyderstva-v-ukrajini.html>
8. Бородіна О. М. Чергова спроба узаконення обігу земель сільгосппризначення: чи в суспільних інтересах? / О. М. Бородіна, І. В. Прокопа // Дзеркало тижня. – 2017. – 27 січня. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/cherгова-sproba-uzakonennya-obigu-zemel-silgosppriznachennya-chi-v-suspilnih-interesah-.html>
9. Лупенко Ю. О. Наукові засади запровадження ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення : наукова доповідь / Ю. О. Лупенко, О. В. Ходаківська ; Національний науковий центр «Інститут аграрної економіки» Національної аграрної академії наук України. – К., 2016. – 40 с.
10. Закон України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. № 962-IV / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/962-15>

11. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року» від 30.12.2015 р. №1437-р. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248907971>
12. Закон України «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 р. №1378-IV / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1378-15>
13. Середньостроковий план пріоритетних дій уряду до 2020 року. – Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249634799&cat_id=244828445
14. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» від 03.04.2017 р. № 275-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-p>
15. European court auditors. EU assistance to Ukraine (Special Report). – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. – Retrieved from http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_32/SR_UKRAINE_EN.pdf
16. Юнкер Ж.-К. Україна не вступить до ЄС в найближчі 20-25 років / Ж.-К. Юнкер // Українська правда : сайт. – 2016. – 3 березня. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/03/3/7101056/>
17. Унковська Т. С. Нова економічна стратегія для України / Т. С. Унковська // Дзеркало тижня : сайт. – 2017. – 24 лютого. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/nova-ekonomichna-strategiya-dlya-ukrayini-.html>

References

1. Supreme Council of Ukraine (2011). *Pro banky i bankivs'ku diyal'nist'* [On banks and banking activity]: Law of Ukraine, adopted on 2000, December 7, 2121-III. Retrieved from http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl2112116.htm [in Ukrainian].
2. Supreme Council of Ukraine (2001). *Pro uhody shchodo vidchuzhennia zemel'noi chastky (paiu)* [On Agreement on the Alienation of a Land Share]: Law of Ukraine, adopted on 2001, January 18, 2242-III. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2242-14> [in Ukrainian].
3. Supreme Council of Ukraine (1996). *Konstytutsiya Ukrayiny* [The Constitution of Ukraine] (Adopted on 1996, June 28, 254k/96-VR). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
4. Supreme Council of Ukraine (2011). *Pro Derzhavnyy zemel'nyy kadastr* [On the State Land Cadastre]: Law of Ukraine, adopted on 2011, July 7, № 3613–VI. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3613-17> [in Ukrainian].
5. Supreme Council of Ukraine (2001). *Zemel'nyy kodeks Ukrayiny* [The Land Code of Ukraine] (Adopted on 2001, October 25, 2768-III). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> [in Ukrainian].
6. Council of Europe (1952). *Protokol do Konventsiyi pro zakhyst prav lyudyny i osnovopolozhnykh svobod* [Protocol to Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms] (International document. Adopted on 1952, March 20). Retrieved from http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_535 [in Ukrainian].
7. Dyrektor NABU zayavyv pro novyy vyd reyderstva v Ukrayini [Director of NABU announced a new type of raiding in Ukraine] (2017, January 31). Website UNIAN. Retrieved from <https://economics.unian.ua/realestate/1751806-direktor-nabu-zayaviv-pro-noviy-vid-reyderstva-v-ukrajini.html> [in Ukrainian].
8. Borodina, O. M., & Prokopa I. V. (2017, January 27). Chervova sprobа uzakonennya obihu zemel'sil'hospriyznachennya: chy v suspil'nykh interesakh? [Another attempt to legitimize the circulation of agricultural land, or in the public interest?]. *Dzerkalo tyzhnya. Ukrayina – ZN.UA*. Retrieved from <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/chervova-sproba-uzakonennya-obigu-zemel-silgosppriyznachennya-chi-v-suspilnih-interesah-.html> [in Ukrainian].
9. Lupenko, Yu. O., & Khodakivska O. V. (2016). *Naukovi zasady zaprovadzhennya rynkovoho obihu zemel'sil'skohospodars'koho pryznachennya* [Scientific principles of introduction of market circulation of agricultural land] (Scientific report). Kyiv: National Scientific Center «Institute of Agricultural Economics» of Ukrainian Academy of Agrarian Sciences. [in Ukrainian].
10. Supreme Council of Ukraine (2003). *Pro okhoronu zemel'* [On Land Protection]: Law of Ukraine, adopted on 2003, June 19, 962-IV. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/962-15> [in Ukrainian].
11. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015). *Pro skhvalennya Kontseptsiyi Derzhavnoyi tsil'ovoyi prohramy rozvytku ahrarynoho sektoru ekonomiky na period do 2020 roku* [On approval of the Concept of the State Target Program for the Development of the Agricultural Sector for the period until 2020]. Prescript on 2015, December 30, 1437. Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248907971> [in Ukrainian].
12. Supreme Council of Ukraine (2003). *Pro otsinku zemel'* [On Land Evaluation]: Law of Ukraine, adopted on 2003, December 11, 1378-IV. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1378-15> [in Ukrainian].
13. Cabinet of Ministers of Ukraine (2006). *Pro zatverdzhennya seredn'ostrokovoho planu priorytetnykh diy Uryadu do 2020 roku ta planu priorytetnykh diy Uryadu na 2017 rik* [On approval of the medium-term plan of the Government's priority actions until 2020 and the plan of priority actions of the Government until 2017]. Prescript on 2017, April 3, 275-r. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-p> [in Ukrainian].

14. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016). Pro zatverdzhennya Natsional'noho planu diy shchodo borot'by z dehradatsiyeyu zemel' ta opustelyuvannyam [On approval of the National Plan of Action to Combat with Land Degradation and Desertification]. Prescript on 2016, March 30, 271-r. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/271-2016-%D1%80> [in Ukrainian].
15. European court auditors (2016). EU assistance to Ukraine (Special Report). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Retrieved from http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_32/SR_UKRAINE_EN.pdf
16. Juncker, J.-K. (2016, March 3). Ukrayina ne vstupyť do YeS v nayblyzhchi 20-25 rokov [Ukraine will not join the EU in the next 20-25 years]. Website Ukrainian Truth. Retrieved from <http://www.pravda.com.ua/news/2016/03/3/7101056/> [in Ukrainian].
17. Unkovska, T. Ye. (2017, February 24). Nova ekonomichna stratehiya dlya Ukrayiny [The New Economic Strategy for Ukraine]. *Dzerkalo tyzhnya. Ukrayina – ZN.UA*. Retrieved from <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/nova-ekonomichna-stratehiya-dlya-ukrayini-.html> [in Ukrainian].

Zalutskyy I. R. Unlocking of moratorium on agricultural land plots circulation in the context of top priority of their conservation.

The article reviews the implementation peculiarities of moratorium on alienation of land plots designated for commercial agriculture and the rights to them, as well as the reasons, the backgrounds and the risks of its prolonging in modern terms.

The author proves the fact that a real threat of negative social and economic consequences can arise under probable moratorium unlocking accordingly with the decision of the European Court of Human Rights or the Constitutional Court of Ukraine and in case of permanent stagnation of national legislative regulation model of commercial agriculture designated land plots circulation and absence of public consensus towards the entities-land purchasers.

The article reveals the essence of methodological and legal contradictions of current Land Code of Ukraine regarding moratorium unlocking solely for entry into force of the law on agricultural land circulation.

It is defined that due to systematic imperfection of land relations transformation mechanism in Ukraine and absence of effective complex state policy towards land conservation, the perspective of legal liability for harmful effect on wealth of agricultural land and soil fertility had been eliminated even before the moratorium was imposed.

The author proves that the urgency and the legitimacy of the records from the State Land Cadastre on agricultural land plots as the objects of perspective full-fledged market circulation are legally regulated by consequent deadlines, in particular overall survey each 20 years; soil judgment at least once per 7 years; economic assessment and regulatory monetary evaluation of these land plots at least once per 5-7 years.

It is determined that in the background of permanent delay of adequate state activities on land conservation, the introduction of free agricultural land plots circulation constitutes a threat to qualitative social and economic changes in Ukraine.

The article reasons the consolidating approach to unlocking of moratorium on land plots alienation based on priority of the state constitutional mission concerning maintenance of high land conservation.

The changes to the Land Code of Ukraine were suggested in the context of imposing the restrictions and requirements to full-scale preventive maintenance of priority conservation of agricultural land plots; defining of the terms of citizens' constitutional rights implementation on precise land plot as an ownership object in the process of investment circulation.

The author proves the fact that the right to first purchase of private property land plots, which are under the alienation ban until January 1, 2018, must belong exclusively to the state upon the terms defined thereof.

The article suggests considering of state as the only first buyer of land plots and the rights to them that serve as the subject to the moratorium not as a denial of their market circulation, but rather as a state investment instrument, which unlocks moratorium on market circulation.

Keywords: land plot, agricultural land plots' circulation, unlocking of moratorium, priority of special land conservation.

Залуцький Іван Романович – кандидат економічних наук, доцент, старший науковий співробітник відділу розвитку територіальних громад і транскордонного співробітництва ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України» (e-mail: zalutskij.ivan@gmail.com).

Zalutskyy Ivan Romanovych – Ph.D. (Econ.), Assoc. Prof., Senior Researcher of the Department of development of territorial communities and transborder cooperation of the Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine.

Надійшло 05.04.2017 р.