

УДК 342.9:349.414

**ЕФЕКТИВНІСТЬ МОРАТОРІЮ НА КУПІВЛЮ-ПРОДАЖ ЗЕМЕЛЬ
СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЯК
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАСІБ РЕГУЛЮВАННЯ
СТАНОВЛЕННЯ РИНКУ
ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ**

**Н.В. ГРЕЧАНЮК, аспірантка¹,
Національний університет біоресурсів і
природокористування України**

У роботі досліджено роль мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення як одного із адміністративно-правових засобів формування вільного ринку земель в Україні. Обґрунтовано передумови скасування мораторію на купівлю-продаж сільськогосподарських земель у сучасних умовах в Україні.

Ринок землі, мораторій, купівля, продаж.

На сьогоднішній день Україна знаходиться на етапі становлення вільного ринкового обороту земель, у тому числі й земель сільськогосподарського призначення, та напрацювання ефективних механізмів його регулювання. Тому гостро постало питання про зняття мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, яке досі відтермінується у часі в зв'язку із недосконалістю чинного законодавства в Україні та неоднозначною суспільною позицією.

Теоретичні аспекти мораторію на купівлю-продаж землі сільськогосподарського призначення досліджують низка науковців, представників різних галузевих наук, зокрема: Ю. Губеня, П. Кулинич, А. Мірошніченко, Л. Новаковський, М. Присяжнюк, С. Сахацький, А. Третьак, А. Юрченко та інші. Проте наявні наукові позиції із даної проблематики відрізняються, інколи діаметрально протилежно, що свідчить про суспільну гостроту та особливу складність зазначеного питання. Крім того, у сучасній юридичній літературі практично не досліджені аспекти мораторію як адміністративно-правового засобу державного впливу на процес формування вільного ринкового обороту земель.

Метою статті є визначення ефективності мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення як адміністративно-правового засобу регулювання, дослідити наявні наукові та суспільні думки щодо доцільності його продовження чи скасування.

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук О.П. Світличний

Однією із проблем, що постає перед будь-яким суспільством, є проблема ефективності. Під час формування багатуукладного господарювання на основі впровадження різних організаційно-правових структур, що функціонують на засадах приватної власності, особливого значення набуває організація ефективного використання наявних в державі земельних ресурсів.

Згідно із науковою позицією російського вченого К.В. Шундікова категорію ефективності можна трактувати як результативність певного процесу, дії, що вимірюється співвідношенням між отриманим результатом і витратами (ресурсами), що його спричинили. Багатогранність прояву цієї категорії спричинена існуванням різноманітності витрат (ресурсів) і виникненням багатьох видів ефекту. Тому ефективність стала загальнонауковим поняттям, що широко використовується в різних науках і практичній діяльності.

Під терміном «мораторій» зазвичай розуміють відстрочення виконання зобов'язань, що встановлюється урядом на певний термін або до закінчення яких-небудь надзвичайних подій (наприклад, війни, стихійних лих). Дане відстрочення може поширюватися як на всі зобов'язання (так званий загальний мораторій) або лише на деяких їх види, або на окремі категорії боржників.

Єдиного підходу до визначення понять «юридичні засоби», «адміністративно-правові засоби» в юридичній літературі не існує. Виходячи із етимології слова та усталеної практики, засіб – це спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; те, що служить знаряддям у якій-небудь дії, справі. Як бачимо, в загальному вигляді під засобом можна розуміти сукупність дій, що своїм застосуванням сприяють досягненню певної мети.

Таким чином, фактично мораторій є встановленням державою обмежень і прямих заборон. У даному випадку встановлення заборон можна розглядати як встановлення зобов'язань не здійснювати певних дій (негативний обов'язок). Логіка заборони і обмеження полягає в мінімізації можливих негативних наслідків як для окремої особи (зокрема власника земельної ділянки сільськогосподарського призначення), так і для держави загалом.

Говорячи про земельний мораторій як про адміністративно-правовий засіб становлення ринку земель в Україні необхідно відзначити, що він встановлюється державою, поширюється на всю територію країни, визначає відерміновану в часі заборону, передбачає настання певних юридичних наслідків в разі порушення прямого припису та ін.

Для з'ясування питання ефективності земельного мораторію як одного із засобів адміністративного впливу на відносини перерозподілу власності на земельні ресурси, пропонуємо короткий ретроспективний огляд запровадження інституту мораторію в Україні.

Земельна реформа триває в Україні з часу здобуття нею незалежності. Ще у 1992 р. в Земельний кодекс України були внесені зміни, які визначили право приватної власності на землю. І тоді ж був накладений мораторій на продаж у приватну власність земель сільськогосподарського призначення, та, по-суті ринковий оборот земель сільськогосподарського призначення досі заблоковано.

Даним Земельним кодексом України було встановлено заборону на відчуження сільськогосподарських земель, зокрема, земельних ділянок товарного сільськогосподарського виробництва та земельних ділянок виділених в натурі власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також на відчуження земельної частки-паю.

Указом Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» від 10 листопада 1994 р. № 666/94 земельна частка (пай) визначалась як об'єкт цивільних правочинів. Саме цим Указом було встановлено, що право на земельну частку (пай) може бути об'єктом купівлі-продажу, дарування, міни, успадкування, застави. Крім того, чинний на той момент Земельний кодекс України також не передбачав будь-яких обмежень при відчуженні земельних ділянок приватної власності. Перше обмеження права щодо розпорядження земельною часткою (паєм) було встановлено Указом Президента «Про захист прав власників земельних часток (паїв)» від 21 квітня 1998 р. № 332/98, в якому обумовлювалося переважне право у разі відчуження шляхом купівлі-продажу права на земельну частку (пай), членами колективних сільськогосподарських підприємств, сільськогосподарськими кооперативами, сільськогосподарськими акціонерними товариствами.

Друге обмеження встановлено Законом України «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)» від 18 січня 2001 року. Цим Законом було заборонено відчужувати земельні частки (паї), право на які посвідчено сертифікатом. Земельні ділянки, які були виділені в натурі за рахунок земельних часток (паїв), їх власники мали право відчужувати будь-яким не забороненим законодавством способом. Тобто, обмежень щодо відчуження земельних ділянок для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, право на які посвідчено державним актом, не існувало.

Мораторій на відчуження саме земельних ділянок сільськогосподарського виробництва запроваджено лише з 1 січня 2002 р., а саме з дня набрання чинності нового Земельного кодексу України. Саме з цього моменту п. 15 Перехідних положень цього Кодексу (з подальшими змінами та доповненнями) було встановлено заборону на відчуження земельних часток (паїв), земельних ділянок приватної власності для ведення фермерського господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва, які були виділені в натурі (на

місцевості) як земельні частки (паї), крім міні, передачі їх у спадщину та при вилученні земель для суспільних потреб.

Законом України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2008 р. мораторій фактично було зроблено безстроковим, його строк було продовжено «... до набрання чинності Законами України «Про державний земельний кадастр» та «Про ринок земель».

Незважаючи на дію мораторію на відчуження товарних сільськогосподарських земель та земельних часток (паїв), у період після введення у дію 1 січня 2004 р. нового Цивільного кодексу України в юридичній практиці набули поширення відпрацьовані легітимні схеми, за якими постійно здійснювалися операції з відчуження земельних ділянок. Вони полягають головним чином у тому, щоб зв'язати селян зобов'язаннями здійснити відчуження земель, на які поширюється дія мораторію, певним особам відразу після припинення його дії.

Перша з таких схем полягала в укладанні довгострокового договору оренди землі, в який вноситься пункт про обов'язковий продаж земельної ділянки орендареві одразу ж після скасування мораторію. Друга схема передбачала те, що розпорядження земельною ділянкою може здійснюватися за довіреністю. За чинним Земельним кодексом, власникам земельних ділянок (паїв) заборонено продавати або іншим способом відчужувати належні їм земельні ділянки (паї), однак якщо власник доручить це іншій особі, то вона зможе здійснити операцію купівлі-продажу відповідно до Цивільного кодексу України.

Найпопулярнішим способом обійти мораторій стала третя схема, яка полягала в укладенні попередніх договорів відповідно до якого власник земельної ділянки зобов'язувався укласти основний договір купівлі-продажу цієї ділянки у майбутньому (після припинення дії мораторію). Укладення попередніх договорів про продаж земельних ділянок, наданих для ведення товарного сільськогосподарського виробництва та земельних часток (паїв), не суперечило нормам чинного законодавства. У 2006 р. угоди (у тому числі довіреності), укладені під час дії заборони на відчуження земельних ділянок та земельних часток (паїв), встановленої абзацом першим п. 15 Перехідних положень Земельного кодексу України, 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 були визнані недійсними з моменту їх укладення (посвідчення).

Нарешті, на сьогодні немає ніяких перешкод для обходу мораторію шляхом зміни цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення шляхом їх переведення із земель, наданих для товарного сільськогосподарського виробництва, у земельні ділянки для особистого селянського господарства, що не підпадають під дію мораторію.

Таким чином, незважаючи на існування мораторію, на тіньовому ринку сільськогосподарські землі все рівно продавалися та продовжують продаватися. Мораторій не запобігає здійсненню трансакцій із землею сільськогосподарського призначення, а породжує їх тіньовий обіг за відсутності прозорого ринку. У результаті зазнають втрат жителі сільської місцевості – власники землі, які отримують нижчу ціну за свої земельні ділянки порівняно з умовами конкурентного ринку. Оскільки тіньові операції не передбачають сплату податків і відрахувань до державного і місцевих бюджетів, останні також зазнають значних втрат.

Зупинити тіньовий розпродаж земель сільськогосподарського призначення зможе тільки відкритий ринок землі. Найоптимальнішим шляхом для цього є прийняття законопроектів «Про ринок земель» і «Про державний земельний кадастр» та зняття мораторію на продаж земель сільгосппризначення.

Серед чинників, які безпосередньо стримують скасування мораторію можна відзначити: недостатню поінформованість громадян про переваги та наслідки купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення; неналежне фінансове та кадрове забезпечення земельної реформи; відсутність дієвої системи гарантування прав на земельні ділянки у складі державного земельного кадастру; відсутність дієвого контролю з боку держави, органів місцевого самоврядування за дотриманням вимог чинного законодавства України, тощо.

Водночас впровадження ринку земель сільськогосподарського призначення створює і певні ризики, які досить докладно висвітлені у наявних наукових напрацюваннях та заявах представників офіційних державних інституцій. Зокрема, наголошується, що основною із загроз відкриття вільного ринкового обороту земель, зокрема земель сільськогосподарського призначення на даному етапі державотворення є скуповування значних площ земель сільськогосподарського призначення великими фінансовими об'єднаннями, що призведе фактично до обезземелювання селян та утворення латифундій. Попередити цей ризик можливо за умови коректних чітких формулювань законів, інших нормативно-правових документів, що регулюють ринок земель, та зваженого, жорсткого контролю з боку держави.

Окремі дослідники зазначають, що не варто поспішати зі зняттям мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення і впровадженням ринку землі навіть після прийняття відповідних законів про землю, в яких взято до уваги досвід зарубіжних країн. Формування цивілізованого земельного ринку в Україні має відбутися еволюційним шляхом, у міру формування його основних елементів, а саме: створення відповідної правової бази; наявності землі як об'єкта купівлі-продажу; наявності потенційних продавців земельних ділянок та платоспроможних покупців; створення необхідної ринкової інфраструктури; запровадження організаційно-правового механізму

функціонування цивілізованого земельного ринку; запровадження механізму державного регулювання земельного ринку.

Щодо позитивних наслідків скасування мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, то до них можна віднести наступні: оптимізація структури сільськогосподарського землекористування; ефективне використання землі, її поліпшення; залучення інвестицій в агропромисловий комплекс; перерозподіл земель на користь більш ефективних власників; збільшення надходжень до бюджету тощо.

Останнім часом з'явилась і третя думка – подовжити заборону на продаж земель до завершення економічної кризи, оскільки під час кризи ціни на сільськогосподарські землі будуть занижені, а їх купівля та ефективне використання – ускладнені умовами отримання кредитів.

Все ж, на наш погляд, мораторій не вирішує поставлених перед ним завдань, породжуючи інші проблеми. Продовження мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення суттєво загрожує соціально-економічному розвитку держави, її продовольчій безпеці. Ми поділяємо думки науковців, які вважають доцільним скасувати мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення з одночасним закріпленням у чинному законодавстві наступних положень: передбачити дозвільний порядок відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення; передбачити обмеження на зміну цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення; встановити переважне право купівлі земельних ділянок державою або територіальною громадою; суттєво посилити адміністративну, майнову та кримінальну відповідальність суб'єктів землекористування та працівників органів влади за порушення порядку відчуження та правового режиму земельних ділянок, тощо.

Реальна мета реформи – на зміну мораторію має прийти комплекс заходів, застосування яких призведе до створення вискоєфективного сільськогосподарського виробництва та цивілізованого регулювання питань з приводу руху земель, контролю попиту та пропозиції на новому ринку і появі здорової конкуренції. При цьому слід спиратися не на теоретичні схеми та досвід інших країн, які ніколи не вирішували ті питання, з якими зіткнулася наша країна, а в першу чергу за відправну точку слід взяти реальний стан земельних відносин та сільського господарства, в якому Україна наразі опинилася.

Для того, щоб ринок землі запрацював в інтересах держави і населення України на наш погляд потрібно зробити наступне: прийняти закони України щодо створення та функціонування ринку земель, ведення державного земельного кадастру, створення фонду земель державної власності та управління ними; створити єдину систему реєстрації нерухомості, в тому числі земельних ділянок; сприяти розвитку інфраструктури ринку земель (земельні біржі, аукціони, конкурси тощо),

де всі землевласники і потенційні покупці мали рівні права; посилити захист прав власників земельних ділянок і контролю за ціновою політикою на земельному ринку; зберегти заборону на придбання земель сільськогосподарського призначення іноземними фізичними і юридичними особами.

На даний момент в Україні діє мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення. Та, незважаючи на його існування, в країні активно функціонує тіньовий ринок цих земель, адже практика виробила декілька дієвих способів обходу даної заборони. Перед державною адміністрацією неабияк гостро стоїть питання скасування мораторію як заходу адміністративного впливу на відносини перерозподілу власності на земельні ресурси, оскільки він не виявився достатньо ефектичним регулятором та не відповідає вимогам сьогодення. Проте, до остаточного скасування мораторію для забезпечення прозорого, регульованого державою ринку земель сільськогосподарського призначення, необхідно завершити створення необхідної законодавчої бази, насамперед йдеться про прийняття законів про ринок земель і про державний земельний кадастр, та утвердити реальний ефективний вплив держави на формування ринку земель в Україні.

Список літератури:

1. Земельний кодекс України : Закон України // Відомості ВР УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 98.
2. Земельний кодекс України : Закон України // Відомості ВР України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
3. Цивільний кодекс України : Закон України // Відомості ВР України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
4. Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва : Указ Президента України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/666/94>
5. Про захист прав власників земельних часток (паїв) : Указ Президента України // Офіційний вісник України. – 1998 р. – № 16. – Ст. 590.
6. Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю) : Закон України // Відомості ВР України. – 2001. – № 11. – Ст. 55.
7. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України // Відомості ВР України. – 2008. – №№ 5–8. – Ст. 78.
8. Андрійчук В.Г. Ефективність діяльності аграрних підприємств: теорія, методика, аналіз : монографія / В. Г. Андрійчук. – К. : КНЕУ, 2005. – 292 с.
9. Артюшин В. Проблеми становлення та функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні / В. Артюшин, М. Кобець, М. Пугачов; за ред. М. Свенціцькі. – К. : Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН, 2007. – 60 с.
10. Словник іншомовних слів : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.jnsm.com.ua>.

11. Череда Т.Є. Заходи щодо створення ефективного ринку земель сільськогосподарського призначення / Т.Є. Череда : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua>.

12. Шульга О. Формування ринку землі сільськогосподарського призначення / О. Шульга // Вісник КНТЕУ. – 2012. – № 1. – С. 13–23.

13. Шундигов К.В. Цели и средства в праве (общетеоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шундигов Константин Валериевич. – Саратов, 1999. – 182 с.

В работе исследована роль моратория на куплю-продажу земель сельскохозяйственного назначения как одного из административно-правовых средств формирования свободного рынка земель в Украине. Обоснованно предпосылки отмены моратория на куплю-продажу сельскохозяйственных земель в современных условиях в Украине.

Рынок земли, мораторий, купля, продажа.

We have studied the role of the moratorium on the sale of agricultural land as one of the legal and administrative means of forming a free land market in Ukraine. Described the basic ways of overcoming the prohibition on the sale of agricultural land, based on which was made the conclusion about the ineffectiveness of the moratorium as a administrative method of regulation the redistribution of land relations. Proposed the basic ways of improving of the legislation about state regulation as a precondition for the abolition of land moratorium.

Land market, the moratorium, buying, selling.