

УДК 347.235(477)

І.В. БРИГАДИР, канд. юрид. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

ЩОДО ЗАКОНОДАВЧИХ ПРОБЛЕМ ЗАПРОВАДЖЕННЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Ключові слова: земля сільськогосподарського призначення, правове регулювання ринку землі

Найбільш дискусійним питанням державного регулювання земельних відносин в умовах сьогодення є проблема запровадження ринкових механізмів продажу земель сільськогосподарського призначення. Майже кожен політик і державний діяч через значний суспільний інтерес змушений висловлювати власну позицію щодо цього питання. Адже, третину населення України складають жителі сільських населених пунктів, які або самі у власності мають земельні ділянки, виділені їм у процесі паювання земель колгоспів, або серед їх близьких родичів є такі особи. І саме їх питання продажу земель сільськогосподарського призначення стосується безпосередньо. Таким всеохоплюючим питанням можуть бути тільки проблеми житлово-комунального господарства та охорони здоров'я.

Тому досить актуальним питанням сьогодення є розробка та запровадження дієвих механізмів правового впливу та регулювання суспільних відносин пов'язаних із продажем земель сільськогосподарського призначення.

Дослідженню правового регулювання земельних відносин присвячено велику кількість праць вчених правознавців. Результати дослідження регулювання ринку землі в Україні або окремі його аспекти висвітлені в роботах О.Г. Бондара, А.П. Гетьмана, І.І. Каракаша, П.Ф. Кулинич, В.В. Носіка, О.О. Пог-

рібного, С.В. Разметаєва, В.І. Семчика, Н.І. Титової, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги, В.П. Яніцького. Однак дослідженню правових аспектів формування в Україні ринку землі сільськогосподарського призначення в умовах сьогодення достатньої уваги приділено не було.

Звідси метою статті є дослідження правових питань створення та використання механізмів ринку з продажу земель сільськогосподарського призначення, враховуючи досвід інших країн, а завданням – визначення ефективних механізмів подолання проблем, які постають при запровадженні вільного обігу земель сільськогосподарського призначення. Її новизна полягає в аналізі сучасного стану законодавчого забезпечення ринку землі сільськогосподарського призначення в Україні та пропозиції окремих шляхів його подальшого розвитку.

Зазначимо, що неодноразово на всіх рівнях серед державних діячів, політиків, економістів і науковців у різних сферах наголошувалося на значенні розробки якісних механізмів продажу земель сільськогосподарського призначення в Україні. Від успішного функціонування ринку землі залежить «продовольча безпека держави й раціональне й екологічне використання її найціннішого багатства – земельних ресурсів» [1, с.6], підвищення ефективності аграрного виробництва, розвиток ринкових перетворень в аграрному секторі економіки. Подальша доля соціально-економічних перетворень на селі залежить від формування такої моделі земельного ринку, яка відповідає інтересам селян, сільських товаровиробників і всього суспільства. Основними принципами формування цивілізованого ринку сільськогосподарських земель є, по-перше, обов'язкова соціальна орієнтація земельного ринку на реалізацію інтересів селян; по-друге, обґрунтоване державне регулювання ринку землі, створення системи важелів впливу держави на ринковий обіг землі; по-третє, виважений і диференційований підхід

до участі суб'єктів земельного ринку в укладенні угод щодо купівлі-продажу землі; по-четверте, поступовість включення приватних сільськогосподарських угідь у ринковий обіг; по-п'яте, обмеження тіньових спекулятивних операцій на земельному ринку [2, с.214; 3, с.241].

Мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення є запровадженням в Україні зі вступом в силу чинного Земельного кодексу України 01.01.2002 р. Сьогодні скасування мораторію можливе за умови набрання чинності Законами України «Про державний земельний кадастр» та «Про ринок земель», але не раніше 01.01.2012 року, визначивши особливості обігу земель державної та комунальної власності і земель товарного сільськогосподарського виробництва.

Всім стає зрозумілим, що існування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення обмежує конституційні права власників земельних ділянок, що закріплені ч.1 ст.90 Земельного кодексу України: «Власники земельних ділянок мають право продавати або іншим шляхом відчужувати земельну ділянку, передавати її в оренду, заставу, спадщину». Мораторій постійно продовжується навіть не зважаючи на те, що його існування стримує створення цивілізованого земельного ринку та замість вирішення існуючих проблем призводить до нагромадження нових.

Самі органи державної влади неодноразово наголошували на таких негативних наслідках продовження мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, як:

1) стримування оптимізації сільськогосподарського землеволодіння та землекористування, неможливість поліпшити технологічні умови використання сільськогосподарських земель внаслідок нераціональних розмірів землеволодіння, черезсмузжя, вкраплення дрібних ділянок інших власників у масиви земель господарств тощо;

2) концентрація більшої частини земель сільськогосподарського призначення у власності найменш економічно активної частини сільського населення (пенсіонерів та осіб передпенсійного віку), що не має належних професійних знань, фінансових та фізичних можливостей займатися землеробською роботою;

3) отримання земельних ділянок сільськогосподарського призначення у спадщину особами, що проживають в містах, а той і в інших країнах, та не мають наміру займатися сільськогосподарським виробництвом і управляти земельними активами, що призводить до невикористання земель сільськогосподарського призначення;

4) блокування процесів створення великотоварних господарств ринкового типу, що в умовах завершення процесів інтеграції України до СОТ кардинально знижує конкурентоспроможність вітчизняного сільського господарства на світових ринках;

5) зниження інвестиційної привабливості аграрного сектору української економіки, пов'язане з підвищенням ризику вкладень внаслідок неможливості іпотечного кредитування сільського господарства під заставу земельних ділянок [4].

Стимування включення земель сільськогосподарського призначення в економічні відносини на правах повноцінного товару та засобу виробництва пояснюється побоювання реалізації певних негативних прогнозів та проблем, що неодмінно виникають на початкових етапах в процесі створення досить великого ринку із значною потенційною капіталізацією. Адже враховуючи те, що в Україні біля 30 млн. гектарів сільськогосподарських угідь, нормативну оцінку яких в 2011 році планується встановити на рівні 25 тис. грн. за гектар. Таким чином, сумарна вартість земель сільськогосподарського призначення за нормативною оцінкою може скласти біля 750 млрд. грн. (а це біля 30 заводів «Криворіжсталь» за ціною їх приватизації). А враховуючи те, що ринкова ціна може і повинна

бути вище нормативної, ця сума може збільшитися в рази. Тому зрозумілим є те, що до всіх питань ринку землі сільськогосподарського призначення необхідно підходити досить виважено. А тому в Україні розроблено та подано до Верховної Ради України три Проекти Закону України «Про ринок земель» (реєстраційні номери 2143, 2143-1, 2143-2) [5], кожен з яких по-своєму намагається вирішити окремі проблеми вільного продажу земель.

У науковій літературі та інших джерелах також неодноразово досліджувалися потенційні загрози створення вільного ринку землі та шляхи їх подолання. Основними проблемами, які постають при запровадженні вільного обігу земель сільськогосподарського призначення, можуть бути наступні.

1. Відчуження селянами земельних ділянок сільськогосподарського призначення за ціною, що є істотно нижчою за економічно обґрунтовану. Для унеможливлення цього пропонується запровадження передбаченого проектом Закону України «Про ринок земель» продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення за ціною, яка визначена на підставі експертної грошової оцінки, знижує ризик цього негативного явища. Крім того, чинний Податковий кодекс України теж створює певні бар'єри для укладення договорів купівлі-продажу земель за заниженими цінами. Так, ст.39 Податкового кодексу України встановлює методи визначення та порядок застосування звичайної ціни. Що, у свою чергу, повинно дисциплінувати потенційних продавців і покупців, адже продаж за цінами нижчими, ніж звичайні, може розглядатися як форма ухилення від сплати податків з усіма наслідками такої діяльності.

Однак, з іншого боку імперативне запровадження врахування експертної оцінки землі може нівелювати ринкові механізми. Так, на ринкову ціну можуть впливати як об'єктивні чинники (попит, кон'юнктура ринку продовольства, кліматичні умови тощо) так і суб'єктивні (необхідність термінової реаліза-

ції земель, особа продавця, стан здоров'я, вік, наявність родичів тощо). Врахувати всі чинники неможливо, а тому доцільно прив'язуватися до нормативної оцінки ділянки.

2. Скуповування значних площ земель сільськогосподарського призначення фінансово-промисловими групами, що матиме свої наслідком «обезземелення» селян та утворення «латифундій» латиноамериканського типу з найманими працівниками.

Однак чинний Земельний кодекс України вже має механізм певного тимчасового стримування процесу формування значних за обсягом землеволодінь. Так, п.13 Перехідних положень встановлює, що «на період до 1 січня 2015 року громадяни і юридичні особи можуть набувати право власності на землі сільськогосподарського призначення загальною площею до 100 гектарів». Доцільно запровадити більш тривалий період (наприклад до 2020 року) або зробити його постійним.

Світова практика знає приклади, коли держава обмежує приватну власність на землю. У Болгарії сім'я може мати у власності не більше 30 га, а в районах інтенсивного землеробства – не більше 20 га. Крім того, у свій час було введено 10-річний мораторій на купівлю земельних ділянок, що одержані у власність із державного і колективного земельного фонду [6, с.39]. Максимальну величину земельної ділянки сільськогосподарського призначення, що перебуває у власності сім'ї встановлено в Румунії – 100 га, в Угорщині – 300 га на особу [7, с.117].

Подані Проекти Закону України «Про ринок земель» встановлюють обмеження щодо площ земель, які можуть набуватися у власність однією особою. Зазвичай пропонується встановлювати максимальні розміри земельних ділянок, що перебувають у власності однієї особи, з урахуванням регіону. В той же час, жоден проект закону не вирішує питання наявності земельних ділянок в кількох регіонах. Крім того, немає відповіді на питання, що робити з договорами купівлі-продажу зе-

мель з перевищенням максимально-допустимого розміру.

3. Виникнення явища «спекуляції» земельними ділянками, коли значні площі земель сільськогосподарського призначення скуповуватимуться фінансовими спекулянтами з метою подальшого їх перепродажу за більш високою ціною, що призведе до зростання вартості аграрної продукції і спричинить інфляцію. Цей ризик може бути мінімізованим завдяки внесенню змін до Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито» щодо запровадження підвищених ставок державного мита за перепродаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення (сільськогосподарських угідь) протягом 5-10 років з дня укладення договору, за яким ця ділянка перейшла у власність відчужувача.

У деяких країнах з метою боротьби зі спекуляцією земельними ділянками обмежуються права вільного розпоряджання землею шляхом введення обов'язкового використання землі для сільського господарства протягом певного, встановленого законом терміну. У Болгарії, Угорщині, Чехії і Словаччині він становить 5 років, у Японії – 3 роки [8, с.34].

Крім того, в законодавстві доцільно запровадити кваліфікаційні вимоги до набувача земель, зокрема необхідно враховувати фахову підготовку та/або досвід роботи в сфері виробництва саме товарної сільськогосподарської продукції. Подібний механізм розроблений і використовується за Законом України «Про фермерське господарство», його просто можна поширити на всіх набувачів земель, крім випадків набуття права власності на землю банками за іпотечними договорами.

Крім того, в разі якщо покупцем землі є юридична особа, у складі її засновників повинна бути людина яка відповідає кваліфікаційним вимогам або юридична особа – сільськогосподарський товаровиробник (яка отримала такий статус згідно положень Податкового кодексу України).

4. Концентрація значних площ сільськогосподарського призначення у власності фінансових установ (комерційних банків) під час переходу заставної землі у власність заставотримувача. Слід підкреслити, що такий ризик буде несуттєвим, оскільки зацікавленість комерційних банків у цьому питанні відсутня, а земельні ділянки, на які звернене стягнення, згідно з чинним законодавством підлягають продажу на публічних торгах, крім випадків прямо передбачених іпотечними договорами.

5. Неконтрольована зміна цільового призначення та урбанізація сільськогосподарських земель. Однак на думку фахівців [4] ця загроза є мінімальною, оскільки привабливі для містобудівного освоєння земель за останні роки вже зазнали урбанізації та переведення у відповідні категорії земель. Крім того, зафіксований в ст.23 Земельного кодексу України пріоритет земель сільськогосподарського призначення має стати значною перешкодою на цьому шляху.

Окремі країни Європи знають більш суворі засоби боротьби з неконтрольованою зміною цільового призначення земель. У деяких країнах – Франції, Данії – купівля-продаж земель сільськогосподарського призначення для не-сільськогосподарських потреб або забороняється (у районах особливо родючих земель), або обмежується (вимагається дозвіл місцевих органів влади, а також осіб, які проживають у цій місцевості) [8, с.34]. Жорстко контролюється ринок землі у скандинавських країнах. У Норвегії, де лише 3 % земель придатні для сільськогосподарського виробництва, відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення здійснюється у дозвільному порядку, дозволи видають Міністерство сільського господарства та інші органи державного управління [9, с.25–26].

6. Ризик дроблення масивів сільськогосподарських угідь (черезсмузжя). Переважна більшість земель розпайована і власниками стали окремі фізичні особи. Середній пай в Україні складає біля 4 га. Складається ситуація, коли через неорганізований продаж зе-

мель, єдині масиви угідь будуть дробитися. Для уникнення цього в одному з проектів закону «Про ринок земель» запропоновано встановити заборону виведення земельних ділянок що використовуються в сівозміні в складі єдиного масиву з такої сівозміни.

З іншого боку, це може призвести до порушень прав власників та зловживання своїми правами іншими. Так, вразі розташування в середині певного поля паю окремого громадянина і небажання його продавати або передати в користування землю особі, що використовує увесь масив, такий власник фактично позбавляється права самостійно господарювати на власній земельній ділянці.

Крім того, існує ще одна проблема у цьому зв'язку, технічна документація на пайові земельні ділянки розроблена, але межових знаків та винесення меж в натурі (на місцевість) зазвичай не відбувається (їх просто знищують у процесі польових робіт). У такому випадку продати землю можна тільки у складі єдиного масиву за умови заборони вилучення земель з сівозміни.

Зарадити цьому частково можливо через запровадження спрощеної та недорогої процедури обміну земельних ділянок, зокрема звільнення таких операцій від державного мита та оподаткування. Крім того, припустимо створити певний державний обмінний фонд земель, який міг би використовуватися в умовах необхідності збереженості цілісності масивів угідь та сівозміни.

На підставі викладеного, автор доходить висновку, що в Україні назріла економічна необхідність запровадження ринку землі сільськогосподарського призначення. Однак, відповідні механізми необхідно запроваджувати зі значною роллю держави, і не тільки як регулятора та контролера, але й активного учасника. Крім того, практика існування ринків земель в інших країнах вказує на окремі обмеження, які встановлює держава для належного використання землі саме у виробництві товарної сільськогосподарської продукції і

унеможливлення перед творення земель тільки в інструмент спекулятивного фінансового ринку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Прадун В. П. Актуальні проблеми удосконалення земельних відносин у контексті Програми дій «Порядок денний на XXI століття» / В. П. Прадун, В. М. Трегобчук // Землевпорядкування. – 2002. – № 3. – С. 3–8.
2. Сучасна земельна політика України / Юрченко А. Д., Греков Л. Д., Мірошніченко А. М., Кузьмін А. В. – К. : Вид-во «Інтертехнологія», 2009. – 260 с.
3. Державне регулювання ринку землі в Україні і досвід країн ЄС / Ю. А. Семеряк; М. Г. Москва // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.12. – С. 240-247.
4. Щодо запровадження ринку земель в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.derzhkomzem.kiev.ua/index.php?page=54>.
5. Проект Закону про ринок земель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2_5_1_j?ses=10007&num_s=2&num=&date1=&date2=&name_zp=%F0%E8%ED%EE%EA+%E7%E5%EC&out_type=&id=.
6. Третяк А. М. Концептуальні засади формування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні// Проблеми розвитку земельних відносин на засадах нового Земельного Кодексу України : матеріали всеукр. наук. конф. (м. Київ, 10-11 вересня 2002 р.). – К., 2002. – С. 38–41.
7. Балян А. В. Земельні реформи у постсоціалістичних країнах Східної Європи / Балян А. В. // Економіка АПК. – 2001. – № 11. – С. 115–118.
8. Адиханов Ф. Х. Соотношение норм гражданского права и норм земельного права в регулировании земельных отношений в условиях рынка земли / Ф. Х. Адиханов // Государство и право. – 2001. – № 1. – С. 32–36.

9. Формування ринку землі в Україні. – 2-ге вид. – Перероб. та доп. / Галушко В. П., Білик Ю. Д., Даниленко А. С. та ін. ; за ред. А. С. Даниленка, Ю. Д. Білика. – К. : Вид-во «Урожай», 2006. – С. 27–28.
10. Державне регулювання ринку землі в Україні / О. М. Мартин. // Науковий вісник УкрДЛІТУ. – 2004. – Вип. 14.1. – С. 262–266.

Бригадир І. В. Щодо законодавчих проблем запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні / І. В. Бригадир // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 136–141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11bivrvu.pdf>

Виконано дослідження правових питань створення та використання механізмів ринку з продажу земель сільськогосподарського призначення, здійснене на підставі аналізу відповідних нормативно-правових актів, досвіду інших країн і поглядів науковців.

Бригадир И.В. Законодательные проблемы внедрения рынка земель сельскохозяйственного назначения в Украине

Выполнено исследование правовых вопросов создания и использования механизмов рынка по продаже земель сельскохозяйственного назначения, осуществленное на основании анализа соответствующих нормативно правовых актов, опыта других стран и взглядов ученых.

Bryhadyr I.V. Legislative Problems of Introduction of Market of Earths of the Agricultural setting are in Ukraine

To research of the legal questions of creation and use of market mechanisms are investigational on the sale of earths of the agricultural setting, carried out on the basis of analysis of proper normatively legal acts, experience of other countries and looks of scientists.

Форум права ФОР