

Кудревич Василь Васильович

старший викладач кафедри

Національна академія Служби безпеки України

РИНОК ЗЕМЛІ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ

***Анотація.** На основі аналізу інформації з відкритих джерел у статті окреслюються проблемні питання запровадження в Україні ринку земель сільськогосподарського призначення, існуючі при цьому загрози національним інтересам у сфері землекористування та функціонування вітчизняного агропромислового комплексу.*

***Ключові слова:** національні інтереси, продовольча безпека, агропромисловий комплекс, агрохолдинг, земельні відносини, категорія землі, землі сільськогосподарського призначення, земельний пай, земельні ресурси, інвестиції, іноземний капітал, національна економіка, національне багатство, земельний банк, ринок земельних ресурсів.*

Постановка питання в загальному вигляді. Сфера сільськогосподарського виробництва України навіть в умовах війни залишається чи не єдиним і найбільш конкурентоздатним сектором вітчизняної економіки, що потребує особливої уваги зі сторони держави з метою пошуку шляхів його інтенсивного розвитку та забезпечення так необхідних для покриття дефіциту державного бюджету коштів. Підтвердженням важливості вітчизняного агропромислового комплексу не лише в структурі національної економіки, а й в світовому розподілі праці є цілком реальні загрози світовій продовольчій безпеці та дестабілізації суспільно-політичної ситуації в цілому ряді регіонів планети у зв'язку з

виникненням дефіциту продовольства внаслідок блокади РФ постачання українського зерна на світові ринки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання функціонування аграрного сектору держави та забезпечення її продовольчої безпеки досліджували у своїх працях Батигіна О. М. [9], Бабич М. М. [10], Власов В. І. [11, 12], Гойчук О. І. [13, 14], Лукінов І. І. [15], Павлов О. І. [16], Румик І. І. [17], Саблук П. Т. [18], Ул'янченко А. В. [19]. Загальна мета даної статті полягає у пошуку та виявленні шляхів вирішення актуальних теоретичних проблем законодавчого регулювання ринку землі.

Метою статті є визначення на основі розгляду ситуації в аграрному секторі економіки держави та реформування земельних відносин в країні факторів та проблемних питань, які потребують подальшого вирішення, в тому числі на законодавчому рівні, з метою забезпечення захисту національних інтересів в даній сфері, нейтралізації при цьому можливих загроз, а також забезпечення подальшого розвитку та зростання даного сектору економіки в інтересах держави та її громадян.

Виклад основного матеріалу. З урахуванням важливості даного сектору національної економіки, поряд з іншими гостро постають питання законодавчого регулювання щодо реалізації права власності та виробничих відносин в даній сфері. Одним із факторів, які повинні відкрити нові можливості для розвитку аграрного виробництва в Україні є запровадження повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення. Адже Україна до недавнього часу входила до числа шести країн (КНДР, Куба, Венесуела, Таджикистан та Республіка Конго) де фактично відсутній ринок земель сільськогосподарського призначення, чому значною мірою сприяли політичні спекуляції навколо даного питання представників окремих політичних сил вітчизняного істеблішменту. В результаті запровадження з 2001 року мораторію на продаж земель

категорії сільськогосподарського призначення в Україні під заборонаю продажу перебувало близько 96 % таких земель.

При цьому слід зазначити, що формальна дія мораторію не убезпечувала від функціонування тіньового ринку землі та формування земельних банків не лише вітчизняними агрохолдингами, а й структурами, заснованими за участю іноземного капіталу. Значна частина сільськогосподарських земель, які у відповідності до статті 14 Конституції України є «...основним національним багатством...» [1] використовувалася нелегально при відсутності будь-якого контролю зі сторони держави з усіма негативними наслідками (виснаження ґрунтів, несплата відповідних податків, тіньове виробництво, корупційна складова, соціальна напруга та зневіра населення в дієздатності органів державної влади).

З набранням чинності з 1 липня 2021 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» [4], в Україні нарешті було започатковано функціонування, хоча і неповноцінного у зв'язку із запровадженими обмеженнями щодо участі в ньому нерезидентів, ринок земель категорії сільськогосподарського призначення.

Прийняття зазначеного Закону значною мірою носило політичне забарвлення, залишивши на практиці невирішеними цілий ряд проблемних питань, які потребують подальшого регулювання, в тому числі і на законодавчому рівні. Зупинимося на окремих з них.

Основні положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» полягають у наступному:

- з 1 липня 2021 року право придбати у приватну власність землю сільськогосподарського призначення максимальним розміром 100 га набули лише фізичні особи, які є громадянами України;

- з 1 січня 2024 року окрім фізичних осіб право купувати землю в розмірі уже 10 тис. га отримають юридичні особи з вітчизняною структурою власності, територіальні громади та держава;

- іноземці (фізичні та юридичні особи) зможуть купувати землю лише у разі позитивного голосування на всеукраїнському референдумі (порядок його проведення чітко не визначено на законодавчому рівні);

- визначено інші категорії осіб, які не зможуть набувати в Україні права власності на земельні ресурси сільськогосподарського призначення (юридичні особи, пов'язані з державою-агресором або державою-окупантом; особи, власники яких не встановлені або зареєстровані в офшорних зонах; особи, які мають або ж мали відношення до терористичних організацій або відносно яких застосовано економічні санкції; структури, які контролюються юридичними особами, зареєстрованими в державах зі списку FATF).

- передбачено переважне право орендаря на купівлю землі;

- банки можуть набути права власності на землю лише за умови її отримання в якості застави за кредитними зобов'язаннями і повинні продати її на земельних торгах не пізніше 2 років з часу набуття права власності;

- на початковому етапі встановлюється мінімальна ціна продажу землі на рівні нормативної грошової оцінки;

- заборонено продавати землю сільськогосподарського призначення, яка перебуває у державній чи комунальній власності.

Розглянемо ці положення з точки зору економічного ефекту від запровадження подібного ринку землі та відповідності їх змісту національним інтересам в цілому та інтересам власників земельних паїв зокрема.

На протязі 3-х років фізичні особи лише з числа громадян України зможуть придбати не більше 100 га землі. Земельні ресурси зазначеного

розміру не забезпечують рентабельність сільськогосподарського виробництва (за окремими виключеннями). Слід також враховувати низький рівень технічної забезпеченості вітчизняного товаровиробника та відсутність у нього можливостей для залучення кредитних ресурсів. На практиці застосування подібної норми призвело до тіньового обігу землі та реєстрації земельних ділянок на підставних осіб, а необхідність підтвердження ними походження коштів, використаних для купівлі цієї землі, за нинішніх реалій не слід розглядати як суттєву перепону. Поряд з цим активізувався процес вчинення спекулятивних дій зі сторони банківських установ при розгляді питань щодо можливого кредитування сільгоспвиробника.

В контексті зазначеного серед інших невирішеним залишається питання щодо набуття значною частиною населення України, перш за все з числа жителів прикордонних регіонів, подвійного (і більше) громадянства. Яким чином за нинішніх обставин вирішувати питання щодо можливості набуття права власності на землі сільськогосподарського призначення тими громадянами України, які одночасно уже мають паспорти інших країн? Чи брати при цьому до уваги майновий статус цих громадян? Яким чином при цьому враховувати регіональні особливості? Для прикладу можна навести ситуацію в місцях компактного проживання етнічних груп, зокрема, угорців на території Закарпатської області, болгар на території Одеської області і т.д. Яким чином буде вирішуватися питання щодо заборони іноземцям мати у власності земельні ділянки, розташовані у 50-кілометровій зоні від державного кордону? Зазначена проблема може суттєво ускладнити відносини з частиною сусідніх країн, які і так є досить непростими.

Набуття з 1 січня 2024 року вітчизняними юридичними особами права на придбання 10 тис. га землі. З зазначеної дати фактично буде розпочато процес легалізації земельних ресурсів вітчизняними

агрохолдингами, які і до цього перебували у їхній власності під прикриттям орендних відносин. У випадку «перебору» земельних ресурсів ніщо не заважатиме представникам агробізнесу зареєструвати юридичні структури на інших близьких до них осіб, наприклад, інших членів сім'ї і т.п. Цікавим також є той факт, що на час подання до другого читання відповідного законопроекту з його тексту зникла правка щодо концентрації у власності землі в межах однієї об'єднаної територіальної громади (ОТГ) на рівні не більше 35 %. Подібна ситуація відображає реальний стан справ щодо фактично монопольного становища агрохолдингів в межах ОТГ і є характерною для більшості областей України (окрім Волинської, Житомирської, Закарпатської, Івано-Франківської Львівської, Рівненської, Тернопільської, Херсонської та Чернівецької). Слід також враховувати, що із загальної кількості ОТГ 25% мають площу меншу за 10 тис. га, а 60 % – менше 20 тис. га [20]. За даних обставин вплив подібних структур на діяльність ОТГ буде визначальним, в тому числі і щодо результатів реалізації громадянами власного виборчого права як на місцевому, так і загальнодержавному рівні.

Можливість набуття іноземцями права купувати землю в разі позитивного результату проведеного з даного питання референдуму.

В даному випадку звертає на себе увагу значною мірою нерегульованість на даний час в Україні на законодавчому рівні питання щодо проведення самого референдуму та використання його результатів (результати референдуму 2000 року не знайшли свого втілення і фактично були використані як засіб політичного тиску на законодавчий орган країни, а Закон України від 06 листопада 2012 року № 5475-VI «Про всеукраїнський референдум» [2] було визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду № 4-р/2018 від 26.04.2018 року) [8].

З іншої сторони, з урахуванням настроїв в українському суспільстві результати подібного референдуму в разі його проведення протягом наступних кількох років можуть бути досить непередбачуваними.

За негативного результату вітчизняні (якщо їх так можна назвати) агрохолдинги усунуть потенційного конкурента в особі іноземного інвестора на ринку концентрації у своїй власності земельних ресурсів країни. Отримавши подібну відстрочку їх представники активно і в повній мірі користуються отриманими преференціями, продовжуючи практично за безцінь процес формування власних земельних банків. Пізніше, зосередивши у власних руках матеріальний актив у вигляді земельних ресурсів вони розпочнуть компанію щодо формування суспільної думки про необхідність запровадження повноцінного ринку і у сфері власності на земельні ресурси країни, виступаючи в якості продавця.

Визначено категорії осіб, які не зможуть набувати в Україні права власності на земельні ресурси сільськогосподарського призначення. З даним пунктом більш-менш усе зрозуміло. Було б дивно спостерігати за процесом концентрації «...основного національного багатства ...» у власності країни-окупанта (ймовірно, доцільно було б активніше застосовувати подібну практику і в інших галузях економіки, наприклад, банківській сфері).

Переважає право орендаря на купівлю землі. За орендарями закріплено право викупу землі на умовах розстрочки терміном до 10 років. При цьому право власності орендар набуває після першого платежу. За даних умов виникає ряд загроз для попереднього власника. Сплативши лише частину її вартості, новий власник може вчиняти з нею дії виключно у власних інтересах: перепродати іншій особі; використати як заставне майно з заздалегідь запланованим непогашенням боргових зобов'язань; застосовувати колонізаторський підхід при використанні землі з метою отримання прибутку протягом перших років (виснаження ґрунтів) та

достроковим розірванням договірних зобов'язань і т.п. Вирішення в подальшому можливих спірних питань між попереднім і новим власником переводяться у площину цивільно-правових правовідносин, що, з урахуванням матеріального становища та правової освіти переважної більшості власників земельних паїв, фактично унеможлиблює захист ними власних інтересів у судових інстанціях. Крім того, орендареві надано можливість передачі переважного права на викуп землі третій особі. Його зобов'язання письмово повідомити про це власника земельної ділянки на практиці не стане дієвим запобіжником від різного роду спекулятивних операцій.

Можливість банками за певних обставин набувати права власності на землю. В даному випадку продовжує діяти механізм прихованого набуття права власності на земельні ресурси, який діяв на протязі всього періоду дії мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення. Відбулася своєрідна легалізація старого механізму на законодавчому рівні (незрозумілим залишається, чим керувався законодавець закріпивши за банківськими установами саме 2-річне право власності на землю, отриману за борговими зобов'язаннями). Можливо, обмеження терміну набуття банківськими установами права власності на земельні ресурси покликане убезпечити перепрофілювання ними власної діяльності безпосередньо від банківських операцій з фінансовими ресурсами на отримання доходів в якості земельної ренти?

Встановлюється мінімальна ціна землі на рівні нормативної грошової оцінки. В даному випадку існує загроза, що при відсутності належної конкуренції на ринку купівлі-продажу земельних ресурсів та фактично монопольного становища агрохолдингів на місцевому рівні, в кінцевому підсумку встановлена мінімальна ціна на землю буде і ціною її реалізації (слід також звернути увагу на суттєві розбіжності в оцінці

земельних ресурсів України, які надають державні структури і окремі представники вітчизняної аграрної науки та закордонні експерти).

Саме представники Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру до 1 січня 2030 року будуть визначати нормативну грошову оцінку землі в якості мінімальної «... для запобігання можливому заниженню її вартості», і саме їхні оцінки вартості землі є на порядок нижчими від зроблених відповідними закордонними структурами (можливо, вітчизняні фахівці заздалегідь були орієнтовані на запровадження ринку землі без участі іноземного капіталу? В такому разі пересічних власників земельних паїв в Україні вкотре буде ошукано в результаті купівлі належних їм паїв за значно нижчими від ринкової вартості кошти. За таких умов, саме іноземців власники паїв можуть розглядати як потенційних виразників власних інтересів.

Заборона продавати землю сільськогосподарського призначення, яка перебуває у державній чи комунальній власності.

Внесення подібного обмеження можливо пояснити декількома факторами. По перше, політичними заявами представників українського політикуму щодо недопущення розпродажу земельних ресурсів України. Наявність подібної норми подається ними в якості особистої заслуги як приклад відстоювання державних інтересів для можливого використання в майбутньому у боротьбі за електоральне поле. По-друге, намаганням законсервувати частину земельних ресурсів для їх подальшого розпродажу при зміні політичної кон'юнктури в державі (сподівання на політичний реванш). По-третє, в Україні до цього часу не проведено повної інвентаризації державних та комунальних земель, а існуюча система кадастру в значній мірі не відображає реального стану справ та містить суттєві недоліки.

З урахуванням вище викладеного, можна констатувати наступне.

Закон від 31 березня 2020 року № 552-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» започаткував в Україні функціонування ринку землі і покликаний сприяти нарощуванню обсягів виробництва вітчизняного агропромислового комплексу. Адже у відповідності до положень Закону України «Про національну безпеку» саме «...сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення» є одним з фундаментальних національних інтересів України [3].

Започаткування ринку землі підвищить конкурентоздатність вітчизняної продукції на зовнішніх ринках та сприятиме нарощуванню експортного потенціалу аграрного сектору економіки.

Пересічний громадянин України в особі власника земельного паю нарешті матиме змогу, хоча і з певними застереженнями, реалізувати власне конституційне право розпорядитися належною йому власністю (багато з них за свого життя так і не отримали змоги реалізувати це право).

Водночас, прийнятий в нинішній редакції Закон містить ряд положень, які порушують конкурентне середовище на ринку земельних відносин та створюють сприятливі умови для концентрації земельних ресурсів саме у власності агрохолдингів. Продовжується процес олігархізації аграрного сектору економіки країни з його подальшою легалізацією на законодавчому рівні. Окремі питання вимагають подальшого розвитку та доопрацювання, в тому числі шляхом внесення відповідних змін до інших уже діючих законів та прийняття нових нормативно-правових актів, в тому числі відомчого характеру, які б регулювали відносини у сфері землекористування.

Прийняття окремих Законів, зокрема, «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та

удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції» [5], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» [6]. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правового регулювання страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» [7] та ряду інших не вирішує проблему в цілому.

Суттєвого доопрацювання на сьогодні потребують наступні питання:

- захист перш за все прав власників земельних паїв в умовах реального запуску ринку земель сільськогосподарського призначення;
- розробка пакету законодавчих ініціатив щодо реальної підтримки малого та середнього бізнесу у сфері агровиробництва, в тому числі щодо механізмів їх кредитування на сприятливих умовах;
- впровадження заходів, спрямованих на встановлення жорсткого контролю зі сторони відповідних державних органів за використанням земельних ресурсів з метою запобігання погіршення їх якісних характеристик;
- запобігання спекулятивним операціям з земельними ресурсами країни, в тому числі при здійсненні операцій купівлі-продажу або ж їх вилучення на користь банківських установ;
- подальшого вдосконалення потребує механізм проведення земельних аукціонів;
- вироблення механізмів щодо нейтралізації негативних наслідків, пов'язаних з концентрацією значних земельних ресурсів у власності потужних агрооб'єднань та їхнього можливого впливу на діяльність місцевих органів влади;
- додаткового опрацювання потребує питання щодо обґрунтованості визначення розміру земель сільськогосподарського

призначення у власності однієї особи з метою запобігання екстенсивним методам ведення господарювання;

- політичного врегулювання потребує питання щодо права володіти земельними ресурсами України особами з подвійним громадянством;

- невідкладне проведення ретельної інвентаризації земельних ресурсів державної та комунальної форм власності.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
2. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06.11.2012 р. № 5475-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 44-45.
3. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення : Закон України від 31.03.2020 р. № 552-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 20.
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції : Закон України від 05.11.2020 р. № 985-IX. *Голос України*. 2020. 03 грудня (№ 224).
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Закон України від 28.04.2021 р. № 1423-IX. *Голос України*. 2021. 26 травня (№ 96).
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правового регулювання страхування

- сільськогосподарської продукції з державною підтримкою : Закон України від 01.07.2021 р. №1601-IX. *Голос України*. 2021. 23 липня (№ 137).
8. Рішення Конституційного Суду України від 26.04.2018 р. № 4-р/2018 у справі № 1-1/2018/2556/14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#n60>.
 9. Актуальні проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки України : монографія / О. М. Батигіна та ін. ; за ред. В. Ю. Уркевича. Харків : Право, 2013.
 10. Бабич М. М. Проблеми забезпечення продовольчої безпеки в Україні. *Агросвіт*. 2017. № 3.
 11. Власов В. І. Глобальна продовольча проблема. Київ, 2001. 506 с.
 12. Власов В. І. Глобалізація і глобальна продовольча проблема. *Економіка АПК*. 2004. № 1.
 13. Гойчук О. І. Продовольча безпека: теорія, методологія, проблеми : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора екон. наук : 08.07.02. Миколаїв, 2004.
 14. Гойчук О. І. Продовольча безпека : монографія. Житомир : Полісся, 2004.
 15. Лукінов І. І. Про стратегію трансформування АПК та забезпечення продовольчої безпеки України. *Економіка України*. 2000. № 8.
 16. Павлов О. І. Агропродовольча сфера України як об'єкт національної безпеки. *Економіка АПК*. 2014. № 2.
 17. Румик І. І. Понятійні аспекти продовольчої безпеки як складової національної безпеки України. *Вчені записки Університету «Крок»*. 2014. № 35.
 18. Саблук П. Т. Економічні основи продовольчої безпеки країн світу. *Економіка АПК*. 2008. № 8. С. 21-25.

19. Ул'янченко А. В. Продовольча безпека – основа національної безпеки держави. URL: https://congressworld.com.ua/blog_article.php?id=5
20. Землекористування корпоративних сільськогосподарських підприємств в Україні: ефективність, розвиток, регулювання. URL: https://www.researchgate.net/publication/333999174_zemlekoristuvanna_korporativnih_silskogospodarskih_pidpriemstv_v_ukraini