

Бейкун Андрій Леонардович

к.ю.н., доцент, старший науковий співробітник науково-дослідної лабораторії
Національного університету оборони України

ЧИННА ПРАВОВА ПРОБЛЕМАТИКА СКАСУВАННЯ МОРАТОРІЮ НА ПРОДАЖ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Мораторій на купівлю-продаж або відчуження іншим способом сільськогосподарських земель був встановлений п.14-15 Розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України. І після гострих політичних дебатів листопада 2012 року зазначена правова заборона хоч і у «пом'якшеному» вигляді, проте зберіглася. Головною передумовою скасування мораторію було задекларовано прийняття закону про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2016 року. Таким чином, були встановлені не тільки організаційно-правові, але й термінологічні передумови «...запровадження купівлі-продажу або відчуження іншим способом...» земель зазначеної категорії [10; 23].

7 липня 2011 року був прийнятий Закон України «Про державний земельний кадастр» з застережними умовами набрання чинності окремих його положень до 2015 року. Проекти законів про ринок земель чи про обіг земель сільськогосподарського призначення неодноразово доопрацьовувались з подальшим перенесенням чергової редакції на наступний сесійний розгляд парламентаріїв. Отже, питання скасування мораторію на продаж сільськогосподарських земель на даний час все ще залишається відкритим.

Зазначене питання є складним з багатьох причин і дуже складно аналізувати його виключно з якоїсь однієї позиції: чи суто правової, чи соціальної, чи з позиції політичної доцільності сьогодення. Не торкаючись політичних аспектів питання, слід все ж таки розглянути як соціально-правові його аспекти, так і організаційно-правові, оскільки вони, як вбачається є взаємозалежними та взаємообумовленими.

І. Соціально-правові аспекти перспектив розвитку вільного цивільно-господарсько-правового обігу земель сільськогосподарського призначення.

Україна за часи незалежності пройшла досить значний та логічно-поступовий шлях у подоланні проблем, пов'язаних з правовими аспектами регулювання земельних відносин, зокрема щодо правового статусу земель сільськогосподарського призначення. На сьогоднішньому етапі розвитку земельного права та земельного законодавства слід констатувати досить значні позитивні зрушення щодо можливостей цивільно-господарсько-правового обігу земельних ділянок певних категорій, зокрема земель житлової та громадської забудови. Разом з тим, питання щодо вільного обігу земель сільськогосподарського призначення є багатовекторним і багатозначним. І підтвердженням цього є не тільки формально виражені у численних нормативно-правових актах (щодо регулювання земельних та похідних відносин) вагання законотворчого органу і вищих посадових осіб держави, а й численні багаторічні наукові дискусії щодо скасування мораторію на вільне відчуження земель сільськогосподарського призначення та надання, зокрема, права іноземним господарюючим суб'єктам та фізичним особам-нерезидентам права набувати у власність земельні масиви зазначеної категорії. Вирішення цього питання (в залежності від напрямку такого вирішення) ряд науковців небезпідставно пов'язує, зокрема, з загрозами територіальній цілісності держави та новим змістом обсягу державного суверенітету.

Апологети необхідності скасування мораторію на вільне відчуження сільськогосподарських земель пов'язують свою позицію, насамперед, з аргументацією низької віддачі земельного потенціалу України у теперішній час. Ніхто не заперечує, що основними причинами такої віддачі земельного потенціалу в Україні є безгосподарне ставлення до землі, яке полягало і полягає у тривалій відсутності реального власника, помилковій стратегії залучення земель до використання, недосконалістю техніки і технологій обробки землі та виробництва сільськогосподарської продукції, не виваженій ціновій політиці, недотриманні науково обґрунтованих систем ведення землеробства, низькому науково-технічному рівні проектування, будівництва та експлуатації меліоративних систем, недосконалій системі використання і внесення мінеральних добрив та невиконання природоохоронних, комплексно-меліоративних, протиерозійних та інших заходів [22, с.17-19; 24, с. 332-333; 25, с.205-208].

Таким чином, ми бачимо існуючу загострену проблему недалекого майбутнього правового становища земель сільськогосподарського призначення, що має декілька спрямувань і, відповідно, потенційно необхідних напрямків її вирішення. До хронічно проблемних аспектів, які обумовлені низькою господарською віддачею сільськогосподарських земель слід віднести:

- відсутність єдиної державної стратегії щодо статусу сільськогосподарських земель;
- відносна процесуальна легкість переводу земель сільськогосподарського призначення у «зручну» категорію для формальної законності введення її у цивільно-правовий обіг;
- концептуалізм нормативно-правової бази та відсутність єдиної державної екологічної політики щодо збереження родючості ґрунтів, недопущення їх виснаження, засмічення, нецільового використання та використання способом, що погіршує корисні властивості цього природного ресурсу.

Як вбачається, перед остаточним прийняттям такого важливого політичного рішення, як законодавче закріплення вільного цивільно- та господарсько-правового обігу земель сільськогосподарського призначення, слід вирішити зазначені вище далеко не похідні питання.

Інший аргумент прихильників скасування мораторію полягає у тому, що земля – це економічна категорія і вона повинна бути у господарсько-правовому обороті. Крім того, у зв'язку з положенням ст. 13 Конституції України, відповідно до якої земля є об'єктом права власності українського народу, також робиться псевдологічний висновок щодо можливості безпосереднього застосування цієї норми при вирішенні питання відчуження земель, у тому числі і сільськогосподарських.

Проте, як справедливо зазначає П.Ф. Кулинич, на практиці ця конституційна норма громадянами не може повною мірою бути реалізованою. Як вказує науковець, ця норма несе в собі переважно політичний характер, оскільки вона повною мірою не вписується у цивілістичну доктрину права власності [15, с. 13-14].

Ще один аргумент прихильників введення сільськогосподарських земель у вільний обіг полягає у певному психологічному маніпулюванні статистичними даними. Маються на увазі численні ситуації, коли на підставі певних, цілком об'єктивних статистичних даних робляться однобічні або псевдологічні висновки. Так, за висновками багатьох експертів, аграрний ринок здатен не лише «витягнути» країну із перманентної кризи, а й перетворитися на локомотив усієї економіки. За різними оцінками, ринкова вартість українських земель (навіть в умовах хронічної фінансової кризи) приблизно складає 35-37

млрд. доларів США, тоді як щорічна потреба сільського господарства в кредитах становить близько 20 млрд. гривень. Нинішній показник виробництва валової продукції в аграрному секторі відносно низький - 110 млрд. гривень. Отже, Україна, «відпустивши» у вільний цивільно-правовий обіг сільськогосподарські землі, має можливість збільшити його у 2-2,5 рази і т.п.

Як вбачається, можна знайти ще більш ніж достатньо аргументів на користь вільного відчуження сільськогосподарських земель, як суто правових або соціальних, так і доцільних з точки зору політичних обставин сьогодення. І ті, і інші, безумовно, знайдуть своїх прихильників як серед наукової аудиторії, так і широких верств населення. Проте, як вбачається, доцільно пам'ятати слова Катерини Ващук: «...безумовно, будь які речі мають певну вартісну цінність: автомобіль, будинок, земельна ділянка. Але автомобіль років через п'ять морально застаріє, будинок через 50-100 років – обвітає, а по цій землі ходив ще Володимир Великий».

II. Організаційно-правові критерії взаємозв'язку та співвідношення відміни мораторію на продаж сільськогосподарських земель з реформаційними процесами аграрного сектору національної економіки та соціально-економічними перспективами господарюючих суб'єктів

Серед науковців-аграріїв і досить тривають дискусії відносно гостроти питання щодо доцільності відміни заборони на цивільно- та господарсько-правове відчуження сільськогосподарських земель. Як вбачається, для відповіді на питання щодо доцільності зняття мораторію на відчуження, слід проаналізувати окремі наслідки реформування агропромислового комплексу держави.

Беззаперечно, динаміка соціально-економічних відносин в аграрному секторі опосередковується належним правовим регулюванням зазначених відносин. Як вбачається, доцільно акцентувати увагу на окремих наслідках реформування аграрного сектору (АПК), що тривало майже два десятиліття.

1. Приватизаційні процеси, об'єктами яких були землі та об'єкти промисловості і іншої інфраструктури, на них розташовані, на жаль, не призвели до належного розвитку промислового потенціалу, не створили умов для організаційно-правового закріплення правового статусу власника земельного паю як суб'єкта господарювання первинної ланки.

2. Загальнодержавні програми реформування АПК, що приймалися на протязі 90-х років і у перше десятиріччя XXI століття і враховували у тій чи іншій мірі необхідність сприяння інноваційним процесам в агропромисловій сфері, у переважній більшості так і залишились декларативними, або у кращому випадку – концептуальними. Відповідно, майже не розробляються нові технології виробництва, що дали б можливість виготовляти конкуренто- спроможну продукцію в сільськогосподарській галузі.

3. Нажаль, процеси, що відбувались на протязі 90-х років і мали об'єктивний або суб'єктивний характер, спричинили занепад великотоварного виробництва, що тільки нині починає повільно відроджуватися. «...раніше існувало 12,5 тисячі колективних сільськогосподарських підприємств (колгоспи і радгоспи), у власності яких було по 3,5 тисячі гектарів землі. Вони забезпечували 4,7 млн. робочих місць (на сьогодні залишилося 600 тис.). Внаслідок проведення реформи зникли ферми, тракторні бригади, знизилася поголів'я великої рогатої худоби (з 24 млн. до 5 млн.) по всій Україні» [8, с.11- 18].

4. Серед негативних наслідків реформаційних процесів 90-х років було і знищення соціальної інфраструктури — зруйновано (або не експлуатуються) палаци культури, бібліотеки, фельдшерсько- акушерські пункти.

5. Погіршують ситуацію і «урбаністичні» процеси, що мають переважно об'єктивний характер. І справді, «...ситуація дуже загрозлива: 80 відсотків сільських жителів — це люди похилого віку, фізично непрацездатні і фактичні власники 6 млн. паїв...» [9].

6. Розглядаючи питання про продаж сільськогосподарських земель, маємо враховувати, що це може загрожувати територіальній цілісності держави. На сьогодні на території України працює 3,5 тис. іноземних фірм, у підпорядкуванні яких на тих чи інших правових засадах, не заборонених законом, знаходиться 11 млн. гектарів орної землі (із загальної площі всіх українських угідь у 34 млн. гектарів). «Тому, зняття мораторію на продаж земельних угідь і спричинить те, що третина українських земель може опинитися у повноправному володінні іноземних держав і не належатиме нашій країні» [9].

7. Господарюючим в аграрному секторі національної економіки суб'єктам господарювання комерційні банки дають кредити під забезпечення їх повернення основними фондами відповідного підприємства, насамперед, земельними ділянками. Навіть не варто нагадувати, що переважна більшість банківських установ у свій час створювалась на підставі іноземних інвестицій. Взагалі, можна навести цілу класифікацію латентних форм цілком правового набуття сільськогосподарських земель у власність юридичними та фізичними особами-нерезидентами навіть до законодавчої відміни заборони на вільне відчуження.

Отже, як вбачається, вольове політичне (і, відповідно, правове) рішення щодо скасування мораторію на відчуження повинно лежати в іншій площині. Насамперед, необхідно вирішити такі питання:

1. Впорядкувати законодавство про оренду землі таким чином, щоб власники паїв не здавали в оренду земельні ділянки орендарям за цінами, що не відповідають реальній вартості належної їм землі, а створювали власні організаційно-правові утворення, наприклад, кооперативного типу. Відповідно, така схема потребуватиме принципової державної підтримки, великих капіталовкладень, але і наслідки будуть того вартими — припиниться вже давно не контрольований «відтік» земельних паїв, у тому числі і з сільськогосподарського обігу взагалі. На даний час земельне орендне законодавство є відносно досконалим лише за формально-правовими критеріями, але зовсім не враховує соціальний стан потенційних орендодавців — власників земельних паїв.

2. Скасування мораторію, у загальному вигляді повинно мати такий зміст: необхідно створити спеціальний державний земельний фонд відчужуваної сільськогосподарської землі; законодавство про ринок землі повинно встановити можливість продажу земельної ділянки сільськогосподарського призначення власником лише один раз і тільки державі; держава закуповувала б цю землю на підставі оновленого Закону «Про державний земельний кадастр» та прийнятого акту законодавства «Про ціноутворення на об'єкти земельної власності у зв'язку з їх відчуженням»; земельні ділянки, що були відчужені власниками і опинились у такому фонді, могли б стати просторовим операційним базисом для створення державних сільськогосподарських підприємств.

3. Необхідною умовою для правового забезпечення правової «статичності» сільськогосподарських угідь є й пільгове кредитування аграрних товаровиробників, зокрема тих, що об'єднані як у кооперативні, так і корпоративні організаційно-правові форми. У зв'язку з цим вбачається за доцільне прийняття акту законодавства «Про державне та комерційне кредитування сільськогосподарських товаровиробників». Слід встановити загальні законодавчі засади, згідно з якими Національний банк видавав би кредити аграріям під 3 відсотки річних, а комерційні — під 5 відсотків. Головним

завданням банків було б надання реальної допомоги аграрному сектору економіки і, через обіг грошової та товарної маси, сприяння його розвитку. Окрема проблема – необхідність підтримки підприємств сільськогосподарського машинобудування як державними кредитами, так і державними замовленнями. «Нині техніка зношена на 80 відсотків, нові комбайни завозять із-за кордону, а власні виробники від цього втрачають потенціал. Пропонуємо підтримувати наші заводи сільськогосподарського машинобудування державними кредитами та замовленнями...» [8, с.11-18].

4. Нагальним питанням, що потребує вирішення, вважається збалансування закупівельних цін на сільськогосподарську продукцію. Існуючі схеми закупівлі сільськогосподарської продукції враховують кон'юктуру ринку, а не потреби сільськогосподарських товаровиробників. Часто це призводить до ситуацій, коли як господарюючі суб'єкти (юридичні та фізичні особи), так і селяни, які не є фізичними особами-підприємцями, змушені продавати власну продукцію за безцінь. Таким чином, «...вони не отримують ніякого прибутку, і українське село перестає бути джерелом сировини для переробної промисловості України» [20, с.21-23].

Отже, як вбачається, питання щодо скасування мораторію на продаж сільськогосподарських земель є передчасним і потребує проведення попередніх заходів з метою оновлення законодавчої бази та створення процесуальних схем, що не допустили б втрати Україною свого головного і найдорожчого скарбу.

Список використаних джерел:

1. Аграрне законодавство України : проблеми ефективності / за ред. В.І. Семчика. – К.: ІДП НАН України, 1998. – 245 с.
2. Аграрний тиждень. Всеукраїнська ділова газета. 19.04.10 – 25. 04. 10. - № 14. – С. 3
3. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії. – К.: Знання, 2005. – С.59-63
4. Багай Н.О. Розвиток науки аграрного права України: Дис. канд. юр. наук: 12.0.06/ Львівський національний університет. – Львів, 2002. – 243с.
5. Бичкова Ц.В. Регулювання сільськогосподарської діяльності і співвідношення цивільного та аграрного законодавства // Право України. – 1996. - №7. – С.41
6. Брунь А.Г. Договір оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.03. – Х.: Національний ун-т внутрішніх справ, 2003. - С.3-6
7. Бусуйок Д.В. Види органів управління земельним фондом // Підприємство, господарство, право. – 2009. – С. 92-95
8. Єрмоленко В. М. Проблемні питання мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення // Українське комерційне право. 2010. – С. 11-18
9. Захарович А.Б. Ещё раз о паре «законных» способов обойти мораторий (2009 г.) // <http://www.svdevelopment.com/ru/blog/item/40>.
10. Земельний кодекс України // ВВР. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
11. Ільницька Н.В. Право оренди землі // Земельне право України: Підручник / За ред.. М.В. Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С.120-124
12. Казаченко Л. Як примусити українських політиків забезпечити розвиток сільського господарства? / Всеукраїнська ділова газета «Аграрний тиждень». - № 12. 2009 – С. 6.
13. Каракаш И.И. Право собственности на землю и право землепользования в Украине: Научно-практическое пособие. – К.: Истина, 2004. – С.54

14. Коваленко Т.О. Правове регулювання оренди земель сільськогосподарського призначення відповідно до Сертифікату на право на земельну частку (пай) // Земельне право України. – 2006. - № 6. – С.33-41
15. Кулинич П.Ф. Право власності на землю в Україні / Кулинич П.Ф.// Вісник «Сільське господарство реформується». – 1997.- №4 - С. 13-14.
16. Кулинич П.Ф. Правові засади оренди землі в Україні // Юридичний вісник України. – 2000. – 7-13 вересня. – С.53-55
17. Кулинич П.Ф. Правочини щодо земельних ділянок: деякі теоретичні та практичні аспекти // Земельне право України. – 2006. - №4. – С.29-30
18. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні / Матеріали міжнародно-наукової конференції. – Біла Церква: БНАУ, 2010. – С. 10-11.
19. Настечко К.О. Право на земельні ділянки сільськогосподарського призначення в Україні // Інститут Держави та права ім. В.М. Корецького НАН України. – 2010. – С. 6-7
20. Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015. Наукова доповідь / За заг. ред. В. М. Гейця. – К.: НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
21. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: Монографія. – К. – Юрінком Інтер, 2006. – С.147-151
22. Проблеми використання земельного та аграрного законодавства України: перспективи в ХХІ столітті / Міжнар. наук. конф. (27-28 квіт. 2006р. м. Біла Церква) – Біла Церква: Білоцерківський державний аграрний університет, 2006. – С. 3-9, 17-19
23. Про внесення змін до пунктів 14 і 15 розділу Х "Перехідні положення" Земельного кодексу України щодо терміну на продаж земельних ділянок: Закон України від 19.01.2010 р. // ВВР. – 2010. – № 9. – Ст. 86.
24. Світличний О.П. Окремі проблеми правового забезпечення екологічної безпеки земельних ресурсів // Правова політика Української держави / Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 70-річчю Прикарпатського національного університету ім. Василя Стефаника. Том 1. 19-20 лютого 2010 р. – Івано-Франківськ: Прикарпатський національний університет ім. Василя Стефаника. – 2010. – 342 с.
25. Світличний О.П. Рациональне використання земельних ресурсів – важливий напрямок соціально-економічної політики держави // Сучасні проблеми аграрного і природо ресурсного права: міжнародна науково-практична конференція (Київ, 30-31 жовтня 2009 р.). Зб. наук. пр. / за заг. Ред. В.М. Єрмоленка та ін. – К.: ІРІДУМ. – 2009. – С. 205-208.
26. Титова Н.І. Землі як об'єкт правового регулювання // Право України. – 1998. - №4. – С.12-15
27. Шульга М.В. Правовое обеспечение отношений аренды земли // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1997. - №4. – С.25-27
28. Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. – Х.: Консум, 1998. – С.131-132