

УДК 349.412.24:347.235

О. С. Літошенко,
кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри правового регулювання економіки
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»¹

ПРОБЛЕМА МОРАТОРІЮ НА ПРОДАЖ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

У статті досліджена сутність та зміст мораторію на продаж сільськогосподарських земель, встановлені об'єкти мораторію та коло суб'єктів, на яких він розповсюджується. Проаналізований вплив мораторію на економіку країни, сформульовані висновки та пропозиції щодо доцільності його продовження.

Ключові слова: землі сільськогосподарського призначення, продаж, Земельний кодекс України, мораторій, право власності на землю, спадкування земельних ділянок.

The article researches into the essence and content of the moratorium on sale of agricultural lands, set objects of the moratorium and the list of subjects to that it applies. Analyzed the influence of the moratorium on the country's economy, formulated the conclusions and suggestions about the expediency of its further existence.

Key words: agricultural lands, sale, The land code of Ukraine, moratorium, the right of ownership of land, inheritance of land.

Постановка проблеми. Земля є творінням природи, основою життя та діяльності людства. Значення землі для існування суспільства не можливо переоцінити. Однією з найважливіших характеристик землі є її ґрунтова характеристика, оскільки земля має унікальну властивість – родючість. Тому землі належить особлива роль у сфері сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва. Таким чином, земля виконує дві основні функції: виступає основним засобом виробництва у сільському і лісовому господарстві, а також є просторово-територіальним базисом життєдіяльності людей – місцем розміщення населених пунктів, народного господарства тощо. Окрім цього, земельні ділянки – це нерухоме майно, об'єкт права власності та інших речових прав.

¹ Litoshenko Olena, Candidate of Law, Associate Professor of the Legal Regulation of Economics Department in Vadym Hetman Kyiv National Economic University, State Higher Educational Institution.

Згідно ч. 1 ст. 14 Конституції України [1], а також ч. 1 ст. 1 Земельного кодексу України [2] (далі – ЗК України) земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, яка полягає у забезпеченні раціонального використання земельних ресурсів, збереженні й відтворенні родючості ґрунтів, захисті їх від псування та забруднення, реалізації громадянами, юридичними особами та державою їхніх прав власності та землекористування відповідно до закону.

Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону [1]. Важлива роль у захисті прав і законних інтересів суб'єктів у земельних та пов'язаних із ними майнових правовідносинах належить судам.

Водночас в Україні тимчасово запроваджений мораторій, який обмежує конституційні права власників земельних ділянок, що закріплені також у ч. 1 ст. 90 ЗК України: «Власники земельних ділянок мають право продавати або іншим шляхом відчужувати земельну ділянку, передавати її в оренду, заставу, спадщину».

Аналіз останніх наукових досліджень. Проблема мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення отримала широкий суспільний резонанс та досліджувалася багатьма українськими науковцями у галузі земельного та аграрного права. Зокрема, це питання аналізується у працях Євдокимова М.О. [3], Коваленко Т.О. [4], Кулинич П.Ф. [5], Погрібного О.О., Юрченко А.Д. [6] та інших вчених. Вагомий внесок у дослідження питання мораторію зроблений Мірошніченком А.М., що знайшло відображення у численних працях науковця [7; 8].

Мета та завдання дослідження. *Метою* даного дослідження є подальший науковий аналіз сутності мораторію на продаж сільськогосподарських земель, вироблення пропозицій щодо доцільності його існування у сучасних українських реаліях.

Для досягнення зазначеної мети у процесі дослідження передбачається вирішити наступні **завдання**:

- визначити сутність та зміст мораторію на продаж сільськогосподарських земель;
- встановити об'єкти мораторію, а також коло суб'єктів, на яких він розповсюджується;
- проаналізувати позитивні та негативні наслідки існування мораторію на продаж сільськогосподарських земель, позиції про-

відних науковців у галузі земельного та аграрного права із даного питання;

- сформувати авторські висновки та розробити пропозиції щодо доцільності подальшого існування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення.

Викладення основного матеріалу. Чинне земельне законодавство відносить до категорії сільськогосподарського призначення ті землі, основне цільове призначення яких – використання у сільськогосподарському виробництві. Відповідно до ст. 22 ЗК України землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей.

Придатність земель для використання у сільському господарстві встановлюється на підставі даних державного земельного кадастру (бонітування ґрунтів, облік кількості та якості земель тощо) органами, які погоджують, здійснюють експертизу та затверджують відповідну землевпорядну документацію (ст. ст. 118, 123, 186 та ін. ЗК України).

На відміну від інших категорій земель, які використовуються головним чином як просторово-територіальний базис для розміщення відповідних об'єктів (населених пунктів, промислових підприємств, об'єктів транспортної та інженерної інфраструктури тощо), землі сільськогосподарського призначення є основним засобом виробництва у сільському господарстві (засобом виробництва продуктів харчування, кормів для тварин і сировини для суміжних галузей промисловості). Це є головною особливістю зазначеної категорії земель та зумовлює встановлення особливого правового режиму використання, запровадження різноманітних засобів охорони сільськогосподарських земель, підвищення родючості ґрунтів, а також недопущення вилучення їх з сільськогосподарського обігу.

Мораторій (заборона) на відчуження земельних часток (паїв) був запроваджений іще Законом України «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)» від 18.01.2001 р. (нині втратив чинність). Закон тимчасово забороняв укладати угоди щодо купівлі-продажу, дарування земельної частки (паю), або іншим способом відчужувати зазначені частки (паї), крім передачі їх у спадщину та при викупі земельних ділянок для державних і

громадських потреб. Мораторій мав діяти до врегулювання порядку реалізації прав громадян і юридичних осіб на земельну частку (пай) Земельним кодексом України.

Втім, з прийняттям Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. зазначений мораторій не тільки не був знятий, а навпаки, п. 15 Розділу X «Перехідні положення» ЗК України заборонив відчуження не лише земельних часток (паїв), а й земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва. Спочатку заборона мала діяти до 1 січня 2005 року, проте згодом Законами від 06.10.2004 р. та від 19.12.2006 р. дія мораторію була продовжена, а Законами від 03.06.2008 р. та від 20.12.2011 р. мораторій фактично був зроблений безстроковим, оскільки його строк було продовжено до набрання чинності Законами України про державний земельний кадастр та про ринок земель.

На даний час, згідно останніх змін, запроваджених Законом України «Про внесення змін до Земельного кодексу України» від 20.11.2012 р. [9] положення про мораторій сформульовані наступним чином (п. 15 розділу X «Перехідні положення» ЗК України):

До набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2016 року, не допускається:

а) купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, крім вилучення (викупу) їх для суспільних потреб;

б) 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 з метою їх надання інвесторам – учасникам угод про розподіл продукції для здійснення діяльності за такими угодами.

Купівля-продаж або іншим способом відчуження зазначених земельних ділянок та земельних часток (паїв) запроваджується за

умови набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2016 року, в порядку, визначеному законом.

Угоди (у тому числі довіреності), укладені під час дії заборони на купівлю-продаж або іншим способом відчуження цих земельних ділянок та земельних часток (паїв) в частині їх купівлі-продажу та іншим способом відчуження, а так само в частині передачі прав на відчуження цих земельних ділянок та земельних часток (паїв) на майбутнє є недійсними з моменту їх укладення (посвідчення).

Як вбачається із даних положень, мораторій поширюється на відчуження таких видів земель сільськогосподарського призначення: земельних ділянок державної та комунальної власності; земельних ділянок приватної власності, наданих для ведення товарного сільськогосподарського виробництва (зокрема, фермерського господарства); земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства; а також земельних часток (паїв). При цьому під мораторій не підпадає відчуження таких видів земель сільськогосподарського призначення, як землі, надані громадянам на підставі ст. 121 ЗК України для ведення особистого селянського господарства та садівництва. Мораторій не поширюється на відчуження земель сільськогосподарського призначення на підставі договору міні, за умови, що обидві сторони за договором міні відчужують земельні ділянки. Крім того, мораторій не поширюється на такі види переходу права власності на землю, як успадкування ділянки за законом чи заповітом, вилучення (викуп) земельних ділянок для суспільних потреб, а також у разі звернення стягнення на земельну ділянку за рішенням суду [4, с. 21–22].

Зазначені обмеження стосуються лише земель сільськогосподарського призначення і не поширюється на інші категорії земель України. Вони пов'язані, по-перше, з обмеженістю земельних площ сільськогосподарського призначення; по-друге, з великою цінністю та стратегічним значенням сільськогосподарських земель; по-третє, з не відпрацьованістю механізму грошової оцінки земельних ділянок сільськогосподарського призначення.

Отже, шляхом прийняття низки законодавчих актів держава Україна починаючи з 2001 року позбавила власників земельних часток (паїв), а згодом і власників окремих різновидів земельних

ділянок сільськогосподарського призначення права розпорядження ними.

Разом із тим, як зазначають прибічники мораторію на продаж сільськогосподарських земель [10], його скасування може спричинити низку негативних явищ суспільно-економічного характеру, зокрема:

- скуповування значних площ сільськогосподарського призначення фінансово-промисловими групами, що матиме своїм наслідком «обезземелення» селян та утворення «латифундій» латиноамериканського типу з найманими працівниками;

- відчуження селянами земельних ділянок сільськогосподарського призначення за ціною, що є істотно нижчою за економічно обгрунтовану;

- концентрація значних площ сільськогосподарського призначення у власності фінансових установ (банків) під час переходу заставної землі у власність заставоутримувача;

- 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;

- неконтрольована зміна цільового призначення та урбанізація сільськогосподарських земель.

Водночас існування мораторію на продаж сільськогосподарських земель не знаходить підтримки у багатьох правознавців [11, с. 60–61], оскільки має цілу низку негативних наслідків [6, с. 32–33]:

- заблокована оптимізація землеволодінь і землекористувань, що утворюються внаслідок паювання земель сільськогосподарського призначення, стимулюються негативні явища землекористування – черезсмужжя, вкраплення, малоземелля, далекоземелля тощо;

- селяни старших вікових груп та їх спадкоємці не можуть реалізувати своє право власності на землю;

- блокується створення великих, конкурентоспроможних сільськогосподарських підприємств;

- знижується кредитоспроможність сільськогосподарських виробників через неможливість іпотечного кредитування.

Зазначається, що заборона відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення є шкідливою для економіки

держави в цілому, оскільки через відсутність повноцінного ринку земель щорічно не використовується понад 2 млн. га орних земель [3, с. 65].

Статистика свідчить, що використання земель сільськогосподарського призначення є гранично неефективним. У сфері сільськогосподарського виробництва працюють близько 20% усіх зайнятих в економіці, що суттєво (у 3–7 разів) перевищує параметри зарубіжних країн. Так, в Угорщині ця частка становить 6,3%, у Чехії – 4,8%, Франції – 3,6% [12, с. 77–78]. Як зазначають науковці у галузі земельного права, ці цифри свідчать, що альтернативи концентрації земель немає, а задача держави – зробити цей процес якомога менш болісним для селян [7, с. 503].

Як зазначено у ст. 14 Конституції України [1] *«Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону»*, а згідно ч. 1 ст. 41 Конституції України *«Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності»*.

У відповідності до норм Конституції ЗК України у ч. 1 ст. 78 також встановлює, що *«Право власності на землю – це право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками»*. Тобто власник земельної ділянки в змозі вирішувати її юридичну та фактичну долю. Причому дана норма має загальний характер та не містить винятків для власників тієї або іншої категорії земель, оскільки саме у ч. 3 ст. 22 Конституції України зазначено, що *«При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод»*. Втім, саме таке звуження відбулося при запровадженні мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення.

Відомий противник мораторію на продаж сільськогосподарських земель А.М. Мірошніченко на своєму сайті [13] зазначає, що обмеження чи навіть позбавлення власників можливості розпоряджатися їхніми земельними ділянками фактично в багатьох випадках означає позбавлення власника більшої частини благ, які могло б принести йому здійснення права власності. Така ситуація матиме місце, скажімо, коли особа володіє невеликою за площею ділянкою сільськогосподарського призначення, яку економічно недоцільно використовувати за цільовим призначенням. Адже середній розмір земельної частки (паю) в Україні складає 4 га. Водночас, за даними Інституту аграрної економіки оптимальний

розмір господарства зернового та зерново-буряківничного напрямів становить 300–400 га, а при розмірі земельної ділянки менше 55 га тваринництво на ній буде збитковим [14, с. 251–252].

Подібна ситуація матиме місце, коли землевласник через похилий вік (як відомо, переважна більшість власників земельних часток (паїв) – особи пенсійного віку) не здатен самотійно обробляти свою сільськогосподарську землю. У цьому разі єдиною можливістю отримати від свого майна – земельної ділянки сільськогосподарського призначення – нормальний економічний ефект є продаж такої ділянки. Адже, як відомо, на сьогоднішній день здача такої земельної ділянки в оренду не може компенсувати втрат від неможливості продати ділянку, оскільки ставки орендної плати за сільськогосподарські землі є надто низькими.

Дискусійним залишається питання, як співвідноситься обов'язок іноземних фізичних та юридичних осіб відчужити земельні ділянки сільськогосподарського призначення, отримані ними у спадщину (ч. 4 ст. 81 та ч. 4 ст. 82 ЗК України) із встановленим мораторієм на продаж сільськогосподарських земель. Приєднуємося до думки П.Ф. Кулинич, за якою на вказані випадки мораторій не поширюється, виходячи із системного тлумачення ЗК України та з урахуванням ступеню пріоритетів, які забезпечуються його окремими нормами [5, с. 31–32].

Обґрунтованою також видається позиція Т.О. Коваленко, що мораторій не поширюється на випадки звернення стягнення на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, якщо таке стягнення здійснюється у рамках виконавчого провадження [4, с. 21–22].

Висновки. Таким чином, на сьогодні питання мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення залишається вкрай актуальним і гостро дискутується не лише у наукових колах, а також серед народних депутатів України та юристів-практиків.

У статті наведені основні аргументи прибічників та противників мораторію на продаж сільськогосподарських земель, досліджений його вплив на власників земельних ділянок, земельних часток (паїв) та економіку держави в цілому, проаналізовані можливі наслідки скасування та продовження мораторію.

На думку автора мораторій на продаж сільськогосподарських земель суперечить ст.ст. 14, 22 та 41 Конституції України, виходячи з сутності права власності на землю, позбавляючи власника не лише правомочності розпоряджатися своїм майном, а взагалі

одержати нормальний економічний ефект від своєї земельної ділянки чи земельної частки (паю).

Не зважаючи на те, що мораторій має тимчасовий характер, визначити момент, коли він буде знятий, і чи буде знятий взагалі, не можливо. Проекти закону про ринок земель, про ринок земель сільськогосподарського призначення розглядаються у Верховній Раді України вже багато років, вони неодноразово ухвалювалися у першому читанні, а згодом передавалися на доопрацювання. Вбачається, що рішення про зняття мораторію на продаж сільськогосподарських земель лежить переважно не у юридичній, а у політичній площині. За таких умов на думку деяких науковців [7, с. 504] перспективним видається звернення власників «підмораторних» земельних ділянок, а також земельних часток (паїв) до Європейського суду з прав людини за захистом своїх прав¹.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141; *Constitutucia Ukrainy* vid 28.06.1996 r. // *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. – 1996. – № 30. – st. 141.
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – ст. 27; *Zemelniiy codex Ukrainy* vid 25.10.2001 r. // *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. – 2002. – № 3–4. – st. 27.
3. Євдокимов М.О., Кравченко О.В. Внесення змін і доповнень до Земельного кодексу України – необхідна передумова вдосконалення державного управління землями // *Землевпорядний вісник*. – 2004. – № 4. – С. 59–65. *Yevdokimov M.O., Kravchenko O.V. Vnesennia zmin i dopovnen' do Zemelnogo codexu Ukrainy – neobhidna peredumova vdoskonalennia derzhavnogo upravlinnia zemliamy* // *Zemlevporiadnyi visnyk*. – 2004. – № 4. – S. 59–65.
4. Коваленко Т.О. Право на землю і банкрутство: теоретичні та практичні проблеми // *Земельне право України*. – 2006. – № 1. – С. 15–24; *Kovalenko T.O. Pravo na zemlu i bankrutstvo: teoretichy ta practichny problemy* // *Zemelne pravo Ukrainy*. – 2006. – № 1. – S. 15–24.
5. Кулинич П.Ф. Правочини щодо земельних ділянок: деякі теоретичні та практичні аспекти // *Земельне право України*. – 2006. – № 4. – С. 28–38; *Kulinich P.F. Pravochiny schodo zemelnih dilianok: deyaki teoretichny ta practichny aspekty* // *Zemelne pravo Ukrainy*. – 2006. – № 4. – S. 28–38.

¹ Як стало відомо [13], така заява була підготовлена і подана до Європейського суду з прав людини, але, нажаль, була визнана судом неприйнятною. Наразі проводиться робота по її доопрацюванню з метою повторного подання.

6. Горбулін В.П., Греков Л.Д., Юрченко А.Д. Земельні відносини, земельні ресурси і продовольча безпека: аналітичні матеріали. – К.: Інститут проблем національної безпеки при РНБОУ, 2005. – 48 с.; Gorbulin V.P., Grekov L.D., Yurchenko A.D. Zemelny vidnosiny, zemelny resursy i prodovolcha bezpeka: analitichny materialy. – K.: Institut problem nacionalnoi bezpeky pri RNBOU, 2005. – 48 s.

7. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України, 3-тє видання, змінене і доповнене. – К.: Алерта, ЦУЛ, 2011. – 516 с.; Miroshnichenko A.M., Marusenko R.I. Naukovo-practichny komentar Zemelnogo codexu Ukrainy, 3-te vidannia, zminene i dopovnene. – K.: Alerta, CUL, 2011. – 516 s.

8. Мірошніченко А.М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні: Монографія. – К.: Алерта, ЦУЛ, 2009. – 268 с.; Miroshnichenko A.M. Kolizii v pravovomu reguliuvanni zemelnyh vidnosin v Ukraini: Monografiya. – K.: Alerta, CUL, 2009. – 268 s.

9. Закон України від 20.11.2012 р. «Про внесення змін до Земельного кодексу України» // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 1. – ст. 3; Zakon Ukrainy vid 20.11.2012 r. «Pro vnesennia zmin do Zemelnogo codexu Ukrainy» // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2014. – № 1. – st. 3.

10. Купівля-продаж земель сільськогосподарського призначення // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://myland.org.ua>; Kupivlia-prodazh zemel' silskogospodarskogo priznachennia // [Electronnyi resurs]. – Rezhim dostupu: <http://myland.org.ua>

11. Організаційно-правові проблеми розвитку аграрного і земельного ринку в Україні: Наукова доповідь. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. – 88 с.; Organizaciyno-pravovi problemy rozvitku agrarnogo i zemelnogo rinku v Ukraini: Naukova dopovid. – K.: Institut derzhavy i prava im. V.M. Koreckogo NAN Ukrainy, 2005. – 88 s.

12. Онищенко О.М. Господарства населення: продуктивність, ефективність, перспективи // Відп. ред. чл.-кор. УААН Б.Й. Пасхавер. – К.: Інститут економіки НАНУ, 2003. – 100 с.; Onischenko O.M. Gospodarstva naselennia: produktivnist', effektivnist', perspektivy // Vidp. red. chl.-kor. UAAN B.Y. Pashaver. – K.: Institut ekonomiky NANU, 2003. – 100 s.

13. Сайт Анатолія Мірошніченка // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://amm.org.ua>; Sait Anatoliya Miroshnichenka // [Electronnyi resurs]. – Rezhim dostupu: <http://amm.org.ua>

14. Організація виробництва і аграрного бізнесу в сільськогосподарських підприємствах. За ред. проф. Азізова С.П. – К.: ІАЕ УААН, 2001. – 340 с.

15. Organizaciya virobnictva i agrarnogo biznesu v silskogospodarskih pidpriemstvah. Za red. prof. Azizova S.P. – K.: IAE UAAN, 2001. – 340 s.

LITOSHENKO O. THE PROBLEM OF THE MORATORIUM ON SALE OF AGRICULTURAL LANDS