

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МОРАТОРІЮ НА ПРОДАЖ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

О. В. КРЕСЬ, студент

Інституту післядипломної освіти

Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент М.А. Дейнега),
E-mail: kreselena93@gmail.com

Анотація. У статті проведено аналіз сутності мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення в Україні, визначено правові позиції європейських держав щодо мораторію на землю та виокремлено позитивні і негативні наслідки скасування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення в Україні.

За результатами дослідження встановлено, що землі сільськогосподарського призначення є основним засобом виробництва у сільському господарстві, що є головною особливістю зазначеної категорії земель, і зумовлює встановлення особливого правового режиму використання та недопущення вилучення їх із сільськогосподарського обігу. Визначено, що мораторій не може поширюватися на земельні ділянки приватної власності, при наданні яких у власність було встановлене інше цільове призначення ніж «для ведення товарного сільськогосподарського виробництва», виокремлено чотири виключення, які допускають відчуження та зміну цільового призначення земельних ділянок. Наведено приклади європейських держав, в яких успішно працює прозорий ринок земель сільськогосподарського призначення (Німеччина, Франція, Польща, Данія). Визначено, що формування ринку земель є необхідною складовою для подальшого розвитку ринкової економіки в Україні, саме тому необхідно створити потужну законодавчу базу для того, щоб ринок був ефективним, максимально прозорим та конкурентним.

Ключові слова: земля, земельний фонд, цільове призначення земель, вид економічної діяльності, землі сільськогосподарського призначення, землі для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення

Актуальність.

За період здійснення земельної реформи в Україні пройдено складний шлях від інвентаризації та перерозподілу державних земель до

реформування земельних відносин, реструктуризації на засадах приватної власності. Поява ефективного власника землі, поєднання земельних відносин із фінансовими та розвиток на цій основі інвестиційно-іннова-

ційних процесів сприятимуть значно кращому використанню земельно-ресурсного потенціалу України. Всі ці умови мають бути підкріплені ґрунтовною правовою базою.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Проблематика мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення була досліджена рядом українських науковців у галузі аграрного та земельного права, питання досліджували зокрема: В. Борщевський, А. Гальчинський, М. Євдокимов, В. Єрмоленко, Т. Коваленко, П. Кулинич, А. Мірошніченко, О. Погрібний, В. Семчик, Г. Черевко, А. Юрченко та інші.

Метою статті є проведення аналізу сутності мораторію земель сільськогосподарського призначення, визначення правової позиції інших держав щодо мораторію земель та виокремлення позитивних і негативних наслідків скасування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Результати.

«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» [1, 2], – саме так оцінює законодавець земельний фонд України. Землі сільськогосподарського призначення

ж є найбільш важливою і значною частиною єдиного земельного фонду. Разом із тим, земельні ділянки є нерухомим майном та об'єктом права власності й інших речових прав.

За нормою ст. 90 Земельного кодексу України власники земельних ділянок мають право продавати або іншим шляхом відчужувати земельну ділянку, передавати її в оренду, застава, спадщину [1].

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 [1, ст.ст. 118, 123, 186].

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 [3].

Мораторій (заборона) на відчуження земельних часток (паїв) було запроваджено ще Законом України

«Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)» від 18 січня 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.

Але з прийняттям Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. вище згаданий мораторій не був знятий, до цього ж п. 15 Розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України заборонив відчуження земельних часток (паїв) та земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва [1, 4]. Спочатку заборона мала б діяти до 1 січня 2005 р., але пізніше дія мораторію продовжувалась і на сьогодні відповідно до того ж п. 15 розділу X Перехідних положень Земельного кодексу України продовжується й далі до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2019 р. Так, 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 товарно-

го 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 [3].

Відповідно до Класифікації видів цільового призначення земель окремим видом цільового призначення земельних ділянок є призначення «для ведення товарного сільськогосподарського виробництва» (код 01.01) [6]. Таким чином, заборона, встановлена підпунктом «б» п. 15 Перехідних положень Земельного кодексу України, поширюється на земельні ділянки, що мають саме цей вид цільового призначення, а саме – «перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва» незалежно від способу набуття власником прав на земельну ділянку. Найбільш поширеним способом формування земельних ділянок для ведення товарного сільськогосподарського виробництва в Україні було виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв) за результатами приватизації земель колективних сільськогосподарських підприємств, а також внаслідок приватизації земель державних та комунальних сільськогосподарських підприємств [1, 4].

Вище згадана заборона не може поширюватися на земельні ділянки приватної власності, при наданні яких у власність було встановлене інше цільове призначення ніж «для ведення товарного сільськогосподарського виробництва», яке прямо згадується в кодексі. Зокрема, такими видами цільових призначень є:

- для ведення фермерського господарства (код 01.02);
- для ведення підсобного сільського господарства (код 01.04);
- для садівництва (01.05);
- для городництва (код 01.06);
- для сінокошіння і випасання худоби (код 01.07);
- для дослідних і навчальних цілей, пропаганди передового досвіду ведення сільського господарства (код 01.08);
- для розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції (код 01.09);
- для іншого сільськогосподарського призначення (код 01.10).

Оскільки вище перелічені види цільового призначення не були згадані у підпункті «б» п. 15 Перехідних положень Кодексу, можна сказати, що обмеження щодо купівлі-продажу або інших способів відчуження відповідних земельних ділянок та зміни їх цільового призначення (використання), не можуть і не будуть застосовуватися [1, 4].

Поширеною помилкою є спроби ототожнювати поняття «товарне сільськогосподарське виробництво» як один із видів економічної діяльності землевласника або землекористувача та вид цільового призначення земельних ділянок «для ведення товарного сільськогосподарського виробництва». Зокрема, товарна сільськогосподарська продукція може виробля-

тися не лише на земельних ділянках, що безпосередньо надані «для ведення товарного сільськогосподарського виробництва», а й на земельних ділянках іншого цільового призначення, проте це не є підставою для обмеження у цивільному обігу таких ділянок, що перебувають у приватній власності. Наприклад, окремі норми Закону України «Про фермерське господарство» дають визначення поняття «фермерське господарство» як «форми підприємницької діяльності громадян із створенням юридичної особи, які виявили бажання виробляти товарну сільськогосподарську продукцію, займатися її переробкою та реалізацією з метою отримання прибутку на земельних ділянках, наданих їм для ведення фермерського господарства, відповідно до закону» та дозволяють фермерському господарству набувати прав власності на майно «необхідне для ведення товарного сільськогосподарського виробництва» тощо [10].

Законом України «Про особисте селянське господарство» при визначенні поняття «особисте селянське господарство» вказується, що відповідна діяльність також може передбачати «реалізацію надлишків» одержаної сільськогосподарської продукції, що фактично свідчить про товарний характер її виробництва [7]. Досить часто товарна сільськогосподарська продукція виробляється та реалізується сільськогосподарськими науково-дослідними установами та навчальними закладами, які використовують земельні ділянки, що надані «для дослідних і навчальних цілей, пропаганди передового досвіду ведення сільського господарства», а також підприємствами, що мають підсобні господарства [4].

Заборона на відчуження та зміну цільового призначення земельних ділянок, що встановлена п. 15 Перехідних положень Земельного кодексу поширюється не на всі земельні ділянки сільськогосподарського призначення, що мають цільове призначення «для ведення особистого селянського господарства» (код 01.02), а лише на ту їх частину, що була набута у приватну власність її власником у порядку виділення в натурі (на місцевості) земельної частки (паю) [4]. Так, у вільному обороті можуть перебувати земельні ділянки, які були набуті їх поточним власником у будь-який інший спосіб, ніж виділення йому в натурі (на місцевості) земельної частки (паю), в тому числі:

- приватизація земельної ділянки із земель державної та комунальної власності;
- придбання земельної ділянки за цивільно-правовою угодою із земель приватної власності;
- прийняття спадщини та інші.

Вищезгадані заборони також не повинні застосовуватися щодо земельних ділянок, цільове призначення яких було змінено на ведення особистого селянського господарства.

Законодавець також передбачив чотири виключення із правила, встановленого підпунктом «б» п. 15 Перехідних положень кодексу, які допускають відчуження та зміну цільового призначення земельних ділянок, а саме:

- передача земельних ділянок спадщину, у порядку, визначеному Главою 85 «Спадкове право» Цивільного кодексу України, при чому спадкування може відбуватись за законом, за заповітом, а також за спадковим договором [12];
- обміну земельної ділянки на іншу земельну ділянку – відповідно до ст. 14 Закону України «Про поря-

док виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)», а також за договорами міни, відповідно до ст. 715 Цивільного кодексу України [8];

- вилучення (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб – відповідно до Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» [5];
- зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок з метою їх надання інвесторам – учасникам угод про розподіл продукції для здійснення діяльності за такими угодами, які укладаються відповідно до Закону України «Про угоди про розподіл продукції» [9].

У перерахованих випадках відчуження і зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб, допускається навіть попри їх належність до ділянок для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, а також земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства [4].

Чітку позицію інших провідних європейських держав щодо застосування мораторію на землю в Україні можна висловити рішенням Європейського суду з прав людини у справі «Зеленчук та Цюцюра проти України», яке визначає, що мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення порушує права українців-власників відповідної землі та зобов'язує Україну забезпечити

справедливий баланс між загальними інтересами суспільства та правом кожного розпоряджатись своїм нерухомим майном [11].

Разом із тим вільний обіг земель в країнах Європейського союзу ще не означає повну свободу дій для власників земель сільськогосподарського призначення щодо відчуження земель. Кожна країна окремо визначає правові механізми щодо захисту прав власників на землю, разом з тим забезпечуючи безперебійне функціонування ринку земель. Так, у Німеччині існують правові механізми для можливості блокування органами державної влади таких дій, що мають спекулятивний характер, допускають занижену ціну на землю або щодо запобігання концентрації земель на правах одного власника. Схожу функцію у Франції виконують державні місцеві компанії, які входять до спілки SAFER (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural). Законодавство Польщі визначає, що землі сільськогосподарського призначення має право купити лише держава, релігійні організації, а також фермери, що мають досвід у сільському господарстві, проживають в місцевості, де хочуть придбати землю та вже мають у власності сільськогосподарські угіддя площею не більше трьохсот гектарів. Данія ж спростила умови придбання земель, розширивши коло осіб, що мають на це право та збільшивши допустиму площу (за умови, якщо покупець проживав останні 8 років у сільській місцевості, наразі проживає в даній місцевості, де хоче придбати землю та не має у власності більше 150 гектарів землі).

Для того, аби говорити про зняття мораторію потрібно виокремити всі переваги та недоліки і робити висновки, спираючись на практику та

досвід розвинених країн, де мораторій відсутній. Так, очевидною перевагою є поява вільного та прозорого земельного ринку, який стимулював би зростання сільськогосподарської галузі та здорову конкуренцію в ній, а також можливість реалізувати свої права власності на землю.

Серед недоліків у знятті мораторію можна виокремити наступні:

- концентрація значної кількості земель сільськогосподарських угідь в руках одного власника;
- спекуляції з цінами на землю (продаж за заниженою від економічно обґрунтованої ціною);
- «витікання» українських земель за кордон.

Висновки та перспективи.

Формування ринку земель є необхідною складовою для подальшого розвитку ринкової економіки в Україні. Саме тому необхідно створити потужну законодавчу базу для того, щоб ринок був ефективним, максимально прозорим та конкурентним. Беручи приклад з країн Європейського союзу ми можемо зробити висновок, що перелічені вище недоліки легко усуваються грамотною політикою держави у сфері управління земельними ресурсами. Вважаємо, що якісний закон про обіг земель має бути створений якнайшвидше та з урахуванням досвіду країн Європейського союзу. Наступне продовження мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення не означає нічого іншого, крім подальшого порушення прав громадян вільно розпоряджатись своїм майном, збереження корупції в органах державної влади та збереження спекуляцій із земельними ділянками, що перебувають в оренді.

Список використаних джерел

1. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
3. Літошенко О.С. Проблема мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення. Збірник наукових праць «Правове регулювання економіки». 2014. № 14. С. 284–293.
4. На які земельні ділянки сільськогосподарського призначення поширюється мораторій на продаж? URL: <https://zem.ua>.
5. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17 січня 2001 р. № 1559-VI URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17>.
6. Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель: Наказ Державного комітету із земельних ресурсів від 23 липня 2010 р. № 548. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1011-10>.
7. Про особисте селянське господарство: Закон України від 15 травня 2003 р. № 742-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-15>.
8. Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв): Закон України від 05 червня 2003 р. № 899-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/899-15>.
9. Про угоди про розподіл продукції: Закон України від 14 вересня 1999 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-14>.
10. Про фермерське господарство: Закон України від 19 червня 2003 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/973-15>.
11. Справа «Зеленчук і Цицюра проти Укра-

- їни» (Заяви № 846/16 та № 1075/16): Рішення Європейського суду з прав людини від 22 травня 2018 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c79.
12. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

References

1. Zemelnyi kodeks Ukrainy [The Land Code of Ukraine] (2001): Zakon Ukrainy 25.10.2001 № 2768-III. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
2. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine] (1996): Zakon Ukrainy 28.06.1996 № 254k/96-VR. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
3. Litoshenko, O.S. (2014). Problema moratorii na prodazh zemel silskohospodarskoho pryznachennia [The problem of a moratorium on the sale of agricultural land]. Zbirnyk naukovykh prats «Pravove rehuliuвання ekonomiky», 14, 284–293.
4. Na yaki zemelni dilianky silskohospodarskoho pryznachennia poshyriuietsia moratorii na prodazh? [What kind of land plots of agricultural land are subject to a moratorium on sale?]. Available at: <https://zem.ua>.
5. Pro vidchuzhennia zemelnykh dilianok, inshykh ob'iektiv nerukhomoho maina, shcho na nykh rozmishcheni, yaki перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності [On Alienation of Land Plots and Other Objects of Immovable Property Located On Them in Private Ownership for the Social Needs and on the Grounds of Social Necessity] (2001): Zakon Ukrainy 17.01.2001 № 1559-VI Available at: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Pro zatverdzhennia klasyfikatsii vydiv tsilovoho pryznachennia zemel [On Approval of classification of land purpose] (2010): Nakaz Derzhavnogo komitetu iz zemelnykh resursiv 23.07.2010 № 548. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1011-10>.

7. Pro osobyste selianske hospodarstvo [On Individual Farm] (2003): Zakon Ukrainy 15.05.2003 № 742-IV. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-15>.
8. Pro poriadok vydilennia v naturi (na mistsevosti) zemelnykh dilianok vlasnykam zemelnykh chastok (paiv) [On the Procedure of Allocation of Land Plots in kind (in Places) to the Owners of Land Plots (Shares) (Portions (Pay))] (2003): Zakon Ukrainy 05.05.2003 № 899-IV. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/899-15>
9. Pro uhody pro rozpodil produktsii [On Production-Sharing Agreements] (1999): Zakon Ukrainy 14.09.1999. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-14>.
10. Pro fermerske hospodarstvo [On Farming Enterprise] (2003): Zakon Ukrainy 19.06.2003. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/973-15>.
11. Sprava «Zelenchuk i Tsytsiura proty Ukrainy» (Zaiavy № 846/16 ta № 1075/16) [Case «Zelenchuk and Tsitsura v. Ukraine» (Statement № 846/16 та № 1075/16)] (2018): Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny 22.05.2018. Available at: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c79.
12. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy [The Civil Code of Ukraine] (2003): Zakon Ukrainy 16.01.2003. № 435-IV Available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

O. V. Kres (2019). Legal regulation of the moratorium on operations with agricultural land. *Law. Human. Environment*, 10(2): 105–112, <https://doi.org/10.31548/law2019.02.013>.

Summary. *The article deals with the problem of the moratorium on transactions with agricultural land in Ukraine, defines the legal arrangement of other European states regarding the moratorium question in Ukraine.*

It is well-known, that the majority of lands of different categories are used as a spatial and territorial basis for the facilities placement (such as settlements, industrial enterprises, transport and engineering infrastructure objects, etc.). At the same time, agricultural lands are the main means of production in agriculture (e.g. production of food, feed for animals and raw materials for related industries). Abovementioned is the main feature of agricultural lands category, as determined by the results of the study. The four exceptions that allow alienation and change the land plots purpose are pointed out. Examples of European states, where the transparent agricultural land market successfully operates, are presented (Germany, France, Poland, Denmark).

Keywords: *land, land fund, land purpose, economic activity type, agricultural lands, lands for commodity agricultural production, the moratorium on transactions with agricultural land*
