

Зауваження та пропозиції до проекту Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення»

Пошук консенсусу щодо змісту та процедури реалізації економіко-правового механізму прозорого обігу земель сільськогосподарського призначення, як засобу здійснення прав власників цих земель, обумовлює необхідність врахування реальних проблем в цій сфері при удосконаленні сучасного законодавства України

1. Історико-правові аспекти проблеми обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Вперше з часу набуття Україною статусу незалежної суверенної держави прецедентом запровадження обігу земель сільськогосподарського призначення, був Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 року № 15-92 "Про приватизацію земельних ділянок", що визначив порядок та умови приватизації земельних ділянок, які безоплатно передавались громадянам України у приватну власність, а також можливого їх подальшого відчуження на основі призупинення дії окремих положень Земельного кодексу України.

Відтоді в Україні започатковано чинний обіг приватизованих громадянами земельних ділянок сільськогосподарського призначення, включаючи механізм купівлі-продажу.

В подальшому, без оновлення змісту існуючих правових норм Закону України "Про колективне сільськогосподарське підприємство" та положень земельного законодавства, з порушенням пункту 4 Перехідних положень Конституції України в частині видачі указів з економічних питань не врегульованих законами, Президентом України, шляхом прийняття Указу "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки" від 3 грудня 1999 року, було ініційовано безпрецедентне здійснення впродовж грудня 1999 - квітня 2000 року організаційних заходів щодо реформування колективних сільськогосподарських підприємств на засадах приватної власності на землю та майно. Сертифікату на право на земельну частку (пай) згідно пункту 3 цього Указу надано статус правовстановлюючого документу, що засвідчує право володіти, користуватися та розпоряджатися зазначеною часткою, зокрема, як об'єктом купівлі-продажу, дарування, міни, успадкування, застави, **чим по суті розширено сферу обігу земель сільськогосподарського призначення за рахунок призначених для товарного сільськогосподарського виробництва.** Це протирічило, як положенням статті 14 Конституції України, відповідно до якої право власності на землю набувається і реалізується громадянами виключно відповідно до закону, так і положенням статті 22-23 чинного на той час Земельного кодексу України, які визначали правовстановлюючим документом, що посвідчує право власності громадян на земельну ділянку - державний акт на право приватної власності на землю.

Роздержавлення і приватизація землі були проведені без її належної інвентаризації та виведення з сільськогосподарського використання еродованих схилувих земель і малопродуктивних угідь. Виділення земельних ділянок в натурі

(на місцевості) здійснювалось стосовно всіх власників сертифікатів на засадах **суцільної парцеляції сільськогосподарських угідь**, а оформлення правостановлюючих документів на земельні частки (паї) у багатьох випадках проводилось без визначення та узгодження меж земельних ділянок у натурі (на місцевості).

Відтак, до ринкового обороту було залучено велику кількість безоплатно отриманого громадянами України товару у вигляді їх права на земельну частку (пай) посвідчену сертифікатом, виявились численні факти їх фактичного продажу майже безцінь, тобто значно нижче ніж номінальна вартість цього земельного паю. Як наслідок, в рамках забезпечення реалізації вимог статей 13 та 14 Конституції України щодо гарантій прав власності на землю, Законом України "Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)" від 18 січня 2001 року № 2242-III було встановлено, що до врегулювання порядку реалізації прав громадян і юридичних осіб на земельну частку (пай) Земельним кодексом України власники земельних часток (паїв) **тимчасово не можуть 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. Тим самим Верховною Радою України було призупинено неправомірно легітимізований Президентом України механізм обігу земель сільськогосподарського призначення, які є основним засобом товарного сільськогосподарського виробництва та забезпечення продовольчої безпеки держави.

З того часу в процесі оновлення земельного законодавства Верховна Рада України періодично продовжувала та посилювала цей мораторій на відчуження та зміну цільового призначення **виключно щодо земель сільськогосподарського призначення призначених для ведення товарного сільськогосподарського виробництва та ведення особистого селянського господарства**.

Фактично обіг та господарське використання цих земель здійснюється на засадах орендних відносин, що є загальнопоширеною світовою практикою.

Разом з тим, в Україні досі реально функціонує запроваджений вільний обіг земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які громадяни України одержали у приватну власність для ведення особистого підсобного господарства в розмірі до 0,60 гектара, присадибних ділянок, для ведення садівництва тощо. Втім, безперешкодне відчуження цих земель, а також ділянок несільськогосподарського призначення не призвело до подолання бідності сільського населення України, поліпшення соціально-економічного становища населених пунктів, напливу інвестицій чи диверсифікації економічної діяльності в сільській місцевості.

Відтак, **назва пропонованого законопроекту не повністю відповідає проблемі та предмету його врегулювання**.

2. Передумови та перепони скасування мораторію.

1. В Україні в процесі проведення земельної реформи відбулося істотне звуження прав органів місцевого самоврядування в сфері земельних відносин – їх

юрисдикцію обмежено виключно територією населених пунктів, наслідком чого стало **безпрецедентне обезземелення сільських, селищних територіальних громад, як основних суб'єктів розвитку сільських територій.**

Так, за даними колишнього Держкомзему України станом на 1.04. 2010 року підлягало розмежуванню 29 246,5 тис.га земель. На той час органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади було прийнято 2 231 рішень щодо розмежування земель державної та комунальної власності на площу 3 549,36 га; замовлено 426 проектів землеустрою на площу 1 442,79 тис га та затверджено 60 проектів землеустрою на площу 173,7 тис. га. Починаючи з 2009 року на цей вид робіт кошти з Державного бюджету не передбачалися. Фінансування цих робіт в умовах повсюдної дотаційності місцевих бюджетів було покладено на органи місцевого самоврядування, які мали б винайти можливість для проведення робіт з розмежування земель державної та комунальної власності будучи зацікавленими питанням правомірного розпорядження землями своєї території, визначеної понині чинними проектами формування територій і встановлення меж сільських і селищних рад.

Однак, реалізацію проектів розмежування земель після їх затвердження було заблоковано колишнім Держземагенством України, як уповноваженим центральним органом виконавчої влади в сфері реалізації державної політики щодо регулювання земельних відносин та ведення державного земельного кадастру. В умовах легітимності затверджених проектів землеустрою із розмежування земель державної та комунальної власності та безсумнівності цільового використання колосальних(багатомільйонних) бюджетних коштів на складання цих проектів, Держземагенством України до 1 січня 2014 року жодного гектара земель комунальної власності не було введено в державну земельно-статистичну звітність.

Показово, що на сучасному етапі децентралізації влади в Україні, землі комунальної власності, що документально сформовані впродовж усіх років земельної реформи України як реальний об'єкт права власності на землю територіальних громад та його обігу в якості невід'ємного елементу матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування в Україні понині в Державному земельному кадастрі не відображено. Станом на 1 січня 2015 року в Україні числиться лише 13,0 тис. га сільськогосподарських угідь комунальної власності, що становить мізерну тисячну частку в структурі земельного фонду держави, з яких 0,7 тис. га цих угідь не надані у власність і користування. Відтак, за межами населених пунктів повноваження щодо передачі (надання) земельних ділянок сільськогосподарського призначення, як об'єктами державної власності, що зумовлювало гіперкорумпованість колишнього Держземагенства України, до цих пір безпосередньо реалізовує Держгеокадастр, а місцеві ради позбавлені права брати участь навіть у погодженні питань регулювання земельних відносин.

Таким чином, в Україні реально звужено правомочність та спроможність органів місцевого самоврядування, як рівноправного з державою суб'єкта обігу земель сільськогосподарського призначення, що також є загрозливим викликом непорушності їх конституційних гарантій в сфері земельних відносин.

2. Згідно частини 1 статті 168 Земельного кодексу **об'єктом особливої охорони є ґрунти земельних ділянок**, родючість яких визначає землі сільськогосподарського призначення найбільш цінною категорією земельного фонду держави. Суцільне ґрунтове обстеження проводилось ще у 1950–60 роки, а їх матеріали давно застаріли, як і матеріали, що базуються на даних суцільного обстеження ґрунтів – зонування, районування, якісної і грошової оцінки тощо.

Суцільне ґрунтове обстеження визначено елементом моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, а отримані при ґрунтових обстеженнях якісні показники ґрунтового покриву – критерієм бонітування ґрунтів. На основі природно-сільсько-господарського районування (зонування) за параметрами бонітету ґрунтів належить встановлювати показники економічної та нормативної грошової оцінки земель, що не здійснюється позаяк **в Україні взагалі відсутні національні нормативно-правові акти, що регламентують методику та порядок ґрунтових обстежень, бонітування ґрунтів, економічної оцінки земель.**

Частиною 9 статті 54 Закону України “Про охорону земель” від 19 червня 2003 року встановлено, що суцільне ґрунтове обстеження треба проводити через кожні 20 років; Законом України “Про оцінку земель” від 11 грудня 2003 року обумовлено, що на землях сільськогосподарського призначення бонітування ґрунтів належить проводити не рідше як один раз у 7 років (ст. 16); економічну оцінку цих земель - не рідше як один раз у 5-7 років (ст. 17); нормативну грошову оцінку земельних ділянок сільськогосподарського призначення не рідше ніж один раз на 5-7 років (ст. 18). **Тобто, актуальними та легітимними є лише ті відомості, що відповідають зазначеним вимогам.**

Однак, за роки незалежності в Україні жодного разу не проводились якісна інвентаризація земель, природно-сільськогосподарське районування, суцільне ґрунтове обстеження, економічна оцінка земель. Набуває поширення сумнівна договірنا практика локальних ґрунтових обстежень під виглядом ліцензованої землеоціночної діяльності та неправомірного використання її результатів в якості легітимних даних Державного земельного кадастру, зокрема задля зміни цільового використання земель сільськогосподарського призначення, приміром особливо цінних, належний облік яких досі не налагоджено.

Чинна нормативна оцінка ріллі в Україні становить лише 30 927,77 грн./га, зокрема у Львівській області – 26 622,12 грн./га (орієнтовно 1 тис. євро), а тому не може бути основою справедливої ціни її продажу та цивілізованого ринку найпродуктивніших земель Європи та світу.

Отже, показники чинної нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення, що проведена ще у 1995 році за матеріалами економічної оцінки земель радянської доби, залишаються вельми сумнівною інформаційною базою Державного земельного кадастру для визначення справедливої ціни земель сільськогосподарського призначення та їх реальної інвестиційної привабливості в сучасних умовах.

А зволікання Кабінету Міністрів України з встановленням відповідно до Закону України “Про охорону земель” нормативів гранично допустимого забруднення ґрунтів; якісного стану ґрунтів; оптимального співвідношення земельних угідь; показників деградації земель та ґрунтів призводить до погіршення їх якісного стану і дегуміфікації.

3. Тривалий час необхідність збереження мораторію обумовлювалась відсутність Закону України “Про Державний земельний кадастр”. Однак з часу прийняття цього Закону ще 6 серпня 2012 року закінчився шестирічний строк, визначений частиною п’ятою підпункту 2 пункту 12 Перехідних і Прикінцевих положень щодо розроблення та затвердження Кабінетом Міністрів Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні до 2020 року, у якій, зокрема, мали бути передбачені заходи з виправлення помилок у відомостях Державного земельного кадастру, перенесених з Державного реєстру земель, відновлення пунктів державної геодезичної мережі, проведення інвентаризації земель.

В сучасних умовах відсутність такої Програми є значущою інституційною перепорою планомірного здійснення земельнооціночних робіт, інвентаризації земель, заходів з виправлення помилок у відомостях Державного земельного кадастру, перенесених з Державного реєстру земель, чим посилюються системні ризики корупційно мотивованої хаотичної зміни цільового призначення земельних угідь.

Французький експерт, донедавна радник при уряді України з аграрних питань Жан-Жак Ерве в інтерв’ю журналу “Український тиждень” від 16 липня 2015 року підкреслив, що “..нині ще немає умов для скасування мораторію..З огляду на корупцію, яка була у відповідних відомствах, ніхто не готовий сказати чітко, де яка земля. Тож у цьому випадку потрібна інвентаризація”

4. Статтею 16 Закону України “Про Державний земельний кадастр” від 7.07.2011 року [15] визначено, що система кадастрової нумерації земельних ділянок є **єдиною** на всій території України, а зміна власника чи землекористувача земельної ділянки, зміна відомостей про неї не є підставою для скасування кадастрового номера. Перехідними положеннями цього Закону передбачено обов’язкове перенесення до Державного земельного кадастру інформації про земельні ділянки із Державного реєстру земель, тобто за раніше присвоєними кадастровими номерами земельних ділянок, структура яких на той час відображала їх територіальну унікальність в межах держави та приналежність до конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Однак, затвердженим на рік пізніше Порядком ведення Державного земельного кадастру запроваджено, що *кадастровий номер земельної ділянки вже не відображає її приналежність до будь-якої адміністративно-територіальної одиниці* в межах державного кордону та включає лише номер кадастрової зони, номер кадастрового кварталу та номер земельної ділянки в межах кадастрового кварталу[16], чим знівельовано наявну на час прийняття Закону “Про Державний земельний кадастр” систему кадастрової нумерації земельних ділянок, що власне формувалась за постановою попереднього уряду, як єдина цілісна система.

В результаті, **в Державному земельному кадастрі реально існують дві різні системи кадастрової нумерації земельних ділянок**, що є очевидною дилемою для цивілізованого забезпечення непорушності гарантій прав на землю в сучасних умовах. Крім того, згаданим Порядком встановлено також, що ідентифікатором земель у межах державного кордону, земель у межах адміністративно-територіальних одиниць, обмежень у використанні земель є їх

обліковий номер, про можливе існування та алгоритм застосування якого в чинному Законі “Про Державний земельний кадастр” взагалі не значиться.

5. Програма діяльності Кабінету Міністрів України та положення чинної Коаліційної угоди, затверджені постановою Верховної Ради України № 26-VIII від 11 грудня 2014 року **не передбачають** передчасного та нагального запровадження в Україні ринкового обігу всіх земель сільськогосподарського призначення, акцентуючи увагу на:

- інвентаризації та розмежуванні земель сільськогосподарського призначення державної, комунальної та приватної власності;
- удосконаленні орендних відносин, монетизації орендних платежів, запровадження ефективних регуляторних механізмів для **розвитку ринку оренди земель**;
- розробленні та прийнятті Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про оренду землі" щодо довгострокової оренди (2015 рік);
- формування бази даних Державного земельного кадастру (2018 рік);
- законодавчому врегулюванні питань передачі у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності;
- запровадженні ефективних регуляторних механізмів для **розвитку ринку оренди земель сільськогосподарського призначення**, передбачивши можливість продажу прав оренди та їх заставу;
- **удосконаленні орендних відносин шляхом**:
 - сприяння згуртуванню та самоорганізації власників земельних ділянок (паїв) з метою консолідації земель для отримання більшої економічної вигоди від їх використання, закріплення права більшості орендодавців, чий земельні ділянки розміщені в єдиному масиві, на визначення єдиного орендаря;
 - спрощення процедур реєстрації прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення, зокрема, шляхом стимулювання нотаріального посвідчення сторонами договорів оренди землі;
 - посилення відповідальності сторін договору оренди землі за невиконання умов договору;
 - законодавчого закріплення мінімального строку договору оренди земель сільськогосподарського призначення, стимулювання середньострокових та довгострокових орендних відносин;
 - **проведення у 2015 році загальнонаціональної нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення, а також подальше її проведення не рідше одного разу на 10 років**;
 - встановлення обов'язковості сплати орендної плати за землі сільськогосподарського призначення виключно у грошовій формі.

Тобто, парламентська коаліція не визначала предметом своєї діяльності прийняття закону про обіг земель сільськогосподарського призначення, відсутність якого згідно пп. 14-15 Перехідних положень Земельного кодексу є єдиною правовою перепорою ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, зокрема земельних часток(паїв), наданих

для товарного сільськогосподарського виробництва, ведення особистого селянського господарства.

Показово, що намічене Програмою діяльності Кабінету Міністрів проведення у 2015 році загальнонаціональної нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення для оновлення Державного земельного кадастру навіть не було розпочато, а методику її проведення до сих пір так і не оновлено.

6. 10 листопада 2015 року Верховною Радою України прийнято Закон України “Про внесення змін до розділу X “Перехідні положення” Земельного кодексу України щодо продовження до 1 січня 2017 року заборони відчуження сільськогосподарських земель”, яким перманентно продовжено дію офіційного на відчуження та зміну цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення і земельних часток (паїв) ведення товарного сільськогосподарського виробництва, ведення особистого селянського господарства (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).

Важливо, що в пояснювальній записці до цього Закону доцільність продовження мораторію на продаж чи іншим способом відчуження земель сільськогосподарського призначення обґрунтовувалась необхідністю напрацювання обґрунтованої та зрозумілої для широкої громадськості **покрокової дорожньої карти дій держави стосовно процедури введення в економічний обіг земель сільськогосподарського призначення**, що, як зазначалось вище, досі не зроблено

Водночас, за даними Transparency International Україна від 26 січня 2016 року Україна посідає у всесвітньому рейтингу 130 місце зі 168 позицій – світовий Індекс сприйняття корупції CPI 2015 року в Україні склав 27 балів зі 100 можливих, що лише на 1 бал більше, ніж минулого року

Отже, в сучасних умовах тотальної недовіри до влади є очевидною її перманентна інституційна неготовність до запровадження обігу земель сільськогосподарського призначення.

3. Недоліки законопроекту

1. Покрокове превентивне формування адекватного інституційного забезпечення має бути підготовчою стадією до запровадження цивілізованого обігу земель сільськогосподарського призначення, що в урядовому проекті Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» не визначено, зберігаючи тим самим ризики небезпечного посилення соціальної напруги в суспільстві у разі форсування скасування мораторію.

А параграфом 4 Пояснювальної записки до цього законопроекту обумовлюється, що його реалізація акта взагалі не потребує витрат з державного бюджету, що є парадоксом. В преамбулі законопроекту визначено, що Закон визначає правові, економічні, соціальні, організаційні засади обігу земель

сільськогосподарського призначення. Однак ці засади в тексті законопроекту не розкрито.

2. В статті 1 законопроекту відсутнє визначення терміну “**економічний обіг земель сільськогосподарського призначення**”, що власне мало б бути предметом врегулювання цього законопроекту. Крім того, в терміні “обіг земель сільськогосподарського призначення”, а також в тесті законопроекту, землі сільськогосподарського призначення ототожнюються з земельними ділянками сільськогосподарського призначення, що протирічить Земельному Кодексу. Зокрема, згідно пункту 2 статті 22 Земельного Кодексу до земель сільськогосподарського призначення належать: сільськогосподарські угіддя (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища та перелоги); несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісогосподарського призначення, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо). В цьому вичерпному переліку окремі земельні ділянки сільськогосподарського призначення, а також масиви земель сільськогосподарського призначення не значаться.

Тому є необхідність конкретизувати назву, мету та предмет врегулювання законопроекту.

3. Одним з об'єктів мораторію є земельні ділянки сільськогосподарського призначення і земельні частки (паї) ведення ведення особистого селянського господарства. Однак, пунктом 2 статті 2 законопроекту визначено, що дія цього Закону не поширюється на суспільні відносини, пов'язані з обігом земельних ділянок наданих громадянам для ведення особистого селянського господарства.

Разом з тим, згідно положень частини 4 статті 5 Закону України “Про особисте селянське господарство” земельні ділянки особистого селянського господарства можуть використовуватися також для товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства, які згідно пункту 1 статті 2 законопроекту входять в сферу його дії, що є протиріччям як самого законопроекту, так і колізією скасування режиму мораторію.

4. Виключаючи юридичних осіб України з кола покупців земельних ділянок сільськогосподарського призначення, в статті 5 законопроекту не встановлено вимоги до громадян України, як потенційних покупців таких ділянок для товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства, зокрема щодо тривалого постійного проживання на території відповідної об'єднаної територіальної громади, наявності сільськогосподарської освіти або досвіду роботи у сільському господарстві, веденні товарного сільськогосподарського виробництва чи фермерського господарства.

5. В контексті сучасної децентралізації влади та дерегуляції державного управління вкрай суперечливими та корупційно небезпечними є положення частини 2 статті 6 законопроекту щодо продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності шляхом

проведення земельних торгів виключно через державне підприємство, яке спеціалізується на проведенні земельних торгів, утворюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, та належить до сфери його управління. Крім того, ці положення не узгоджуються з чинними положеннями Земельного кодексу України в частині організації земельних торгів.

6. Як зазначено в параграфі 2 пояснювальної записки «підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва досягатиметься за рахунок консолідації розрізнених ділянок в єдині зручні для обробітку інвестиційно-привабливі масиви». Однак, економіко-правові особливості обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення в контексті консолідації таких ділянок не визначено, чим консервується теперішня екологічно незбалансована та економічно неефективна система земельного устрою сільських територій.

7. Законопроект зовсім не стосується питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць (параграф 6 записки); соціально-трудової сфери (параграф 9 записки); впливу на ринок праці (параграф 10.1 записки), а також інших проблем комплексного розвитку сільських територій. Відтак, вкрай сумнівними є прогностичні результати його практичної реалізації, зокрема:

- повноцінна реалізація права приватної власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення громадянами України;
- збільшення інвестиційних можливостей аграрного сектора;
- раціональний перерозподіл земель сільськогосподарського призначення та оптимізація їх використання;
- підвищення рівня мотивації праці через поєднання в особі громадянина України власника землі та виробника сільськогосподарської продукції;
- забезпечення прозорості операцій із землею;
- підвищення економічного благополуччя населення, створення на селі міцного економічно активного середнього класу.

8. Наведені вище обставини та відсутність національного консенсусу змушують серйозно замислитися над причинами та доцільністю можливого форсованого запровадження в Україні вже у 2016 році ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення в обсязі 1 млн. га., про що заявлено Прем'єр-міністром України А.Яценюком.

.

Залуцький І. Р., кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник відділу розвитку
територіальних громад і транскордонного співробітництва
ДУ "Інститут регіональних досліджень
ім. М. І. Долишнього НАН України"

30 березня 2016 року