

УДК 343.9

І.Л. Близнюк,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
головний науковий співробітник ДНДІ МВС України, м. Київ

“ТІНЬОВИЙ” ОБІГ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Вже тривалий час проблеми формування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні залишаються на рівні дискусій та вкрай заполітизованими. Саме це і є основним підґрунтям створення та подальшого розвитку тіньового ринку земель цільового призначення.

Стаття присвячена розгляду чинників, що детермінують злочинну діяльність у сфері земельних правовідносин. У статті обґрунтовується доцільність подальшого продовження мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення.

Ключові слова: мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, земельні ресурси, земельний кадастр, оцінка земель, оренда землі, земельна частка (пай), землевпорядна документація, землеустрій, зміна цільового призначення земельних ділянок, відчуження земельних ділянок, “тіньовий” обіг земель сільськогосподарського призначення, земельна реформа, агрохолдинг, договори оренди.

Уже длительное время проблемы формирования рынка земель сельскохозяйственного назначения в Украине остаются на уровне дискуссий и крайне политизированными. Именно это и является основным базисом создания и дальнейшего развития теневого рынка земель целевого назначения.

Статья посвящена рассмотрению факторов, детерминирующих преступную деятельность в сфере земельных правоотношений. В статье обосновывается целесообразность дальнейшего продления моратория на куплю-продажу земель сельскохозяйственного назначения.

Ключевые слова: мораторий на куплю-продажу земель сельскохозяйственного назначения, земельные ресурсы, земельный кадастр, оценка земель, аренда земли, земельная доля (пай), землеустроительная документация, землеустройство, изменение целевого назначения земельных участков, отчуждение земельных участков, “теневой” оборот земель сельскохозяйственного назначения, земельная реформа, агрохолдинг, договоры аренды.

For a long time, the problems of forming the agricultural land market in Ukraine have remained at the level of discussions and extremely politicized. This is exactly what is the main basis for the creation and further development of the shadow market of special purpose lands.

Paper is devoted to the consideration of factors determining the commission of crimes in the sphere of land relations. The expediency of further extension of the moratorium on purchase and sale of agricultural land is justified.

Keywords: moratorium on purchase and sale of agricultural land, land resources, land cadastre, land valuation, land leasing, land share, land management documentation,

land management, changing the purpose of land, alienation of land, “shadow” turnover of agricultural land, land reform, agroholding, lease agreements.

Закордонні інвестори помітили, що дія мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення негативним чином вплинула на перспективи впровадження цивілізованого ринку земель в Україні, зокрема, призвела до формування “тіньового” обігу земельних ресурсів у державі. Уведений як тимчасовий захід у 2001 році, мораторій продовжувався 7 разів та на цей час діє до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення. Численні законопроекти із зазначеної проблематики неодноразово розглядалися протягом останніх десяти років, але жоден із них так і не був прийнятий Верховною Радою. Зазначений законодавчий акт, у разі його прийняття, має не тільки стати основним правовим документом регулювання правовідносин щодо гарантування прав власності на землю, він також мав би сприяти розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення.

Взагалі формування ринку земель сільськогосподарського призначення є одним із найбільш дискусійних та заполітизованих питань аграрної політики в Україні [1, с. 824], адже протягом 15 років власники земель позбавлені права вільно розпоряджатися своїм майном, що суперечить Конституції України, яка охороняє право власності на землю. Протягом останніх років тема скасування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення безліч разів піднімалася експертами та політиками, проте досі не розроблені дієві шляхи вирішення цього питання.

Мораторій на продаж сільськогосподарських земель як найпроблемніше питання земельної реформи – це заборона для 6,9 млн пайовиків розпоряджатися своєю землею [3; 4; 6]. Мораторій паралізує ринок у 96 % сільськогосподарських земель [3]. Із 6,9 млн пайовиків 1,6 млн власників земельних паїв (23 % усіх власників) – старше 70 років [4], які не мають змоги самотужки обробляти землю, живуть у бідності через неможливість вигідно здати в оренду, продати чи надати в заставу власний пай. При цьому вже померло до 1 млн власників паїв [4]. Ще 10 % земель належать зареєстрованим безробітним. Померлі не встигли скористатися своєю власністю – землею: не залишили спадкоємців або спадкоємці не оформили право власності через значну вартість процедури успадкування.

На сьогодні аграрний сектор став основною галуззю економіки України, яка генерує приблизно 32 % ВВП [2]. В агросекторі працює кожен п'ятий громадянин України. 40 % валютної виручки, яка надходить до бюджету, формується саме в аграрному секторі [2]. Продаж сільськогосподарської продукції за кордон вже випереджає експорт продукції вітчизняної металургії в країні, колишнього локомотива економіки.

Незважаючи на головне місце аграрного сектора в економіці України, державне регулювання обігу земельних ресурсів залишається суперечливим та має значні прогалини. На сьогодні можна виділити такі законодавчі документи, які регулюють ринок сільськогосподарських земель в Україні: Земельний кодекс, який був прийнятий 25 жовтня 2001 р., а чинний з 1 січня 2002 р., закони України “Про Державний земельний кадастр” (від 07.07.2011 № 3613-VI), “Про оцінку земель” (від 11.12.2003 № 1378-IV), “Про оренду землі” (від 06.10.1998 № 161-XIV), “Про землеустрій” (від 22.05.2003 № 858-IV), “Про державну експертизу землепорядної документації” (від 17.06.2004 № 1808-IV), “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності” (від 06.09.2012 № 5245-VI), “Про внесення змін до

деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок та зміни їх цільового призначення” (від 02.10.2012 № 5395-VI).

Як стверджують експерти, на сьогодні існує недосконала, складна та тривала процедура оцінювання землі, зумовлена значною кількістю методик оцінки, переважна більшість з яких вже втратили свою актуальність. Незважаючи на затвердження 16.11.2016 р. Постановою Кабінету Міністрів України Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення, досі є чинним Національний стандарт №1 “Загальні засади оцінки майна і майнових прав”, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України ще у вересні 2003 р.

Певним чином процедури використання земель в Україні допомагали регулювати листи Міністерства юстиції (які, слід визнати, не є нормативно-правовими актами), зокрема, від 29.12.2007 № 31-32/449 “Щодо заборони купівлі-продажу або іншим способом відчуження земельних ділянок та земельних часток (паїв)”, від 04.03.2013 № 13.1-32/120 “Щодо переходу права власності або права користування на земельну ділянку, на якій розміщене нерухоме майно”.

Проте зазначених вище нормативно-правових актів зовсім недостатньо для ефективного регулювання процесів всебічного функціонування цивілізованого ринку земель сільськогосподарського призначення.

Тому існуючий на сьогодні правовий вакуум створює сприятливі умови для вчинення зловживань, пов’язаних із відчуженням та зміною цільового призначення земель сільськогосподарського призначення.

У результаті впровадження земельної реформи в Україні з’явилися лише власники землі, але ніяк не повноцінний ринок сільськогосподарських земель. Сьогодні оренда, дарування, обмін, успадкування або передача у спадок сільськогосподарських земель є єдиними законодавчими регуляторами на українському ринку земель сільськогосподарського призначення. Купівля та продаж сільськогосподарських земельних ділянок заборонені Перехідними положеннями Земельного кодексу України, проте незважаючи на це, вже тривалий час активно здійснюються незаконні операції з купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення.

Отже, негативними наслідками дії мораторію на продаж землі сільськогосподарського призначення стали:

- 1) виникнення “тіньового” обігу земель сільськогосподарського призначення;
- 2) стримування розвитку сільськогосподарського землеволодіння та землекористування внаслідок безсистемного розпаювання земель, нерівномірної площі паїв земельних ділянок, виділених селянам, черезсмужжя, вкраплення дрібних ділянок інших власників у масиви земель великих господарств тощо; в результаті чого порушилась цілісність земельних масивів, була зруйнована інфраструктура товарних господарств, знищені та розграбовані наявні в них матеріально-технічні засоби тощо;
- 3) концентрація переважно більшої частини земель сільськогосподарського призначення у власності найменш економічно активної частини сільського населення (пенсіонерів та осіб передпенсійного віку), що не має фінансових та фізичних можливостей займатися землеробством.
- 4) отримання земельних ділянок сільськогосподарського призначення у спадщину особами, що проживають у містах або інших країнах та не мають наміру займатися сільськогосподарським виробництвом, управляти земельними активами, що призводить до невикористання земель сільськогосподарського призначення;

5) блокування процесів створення великотоварних господарств ринкового типу;

6) зниження інвестиційної привабливості аграрного сектору української економіки внаслідок неможливості іпотечного кредитування сільського господарства під заставу земельних ділянок;

7) укладання агрохолдингами короткострокових договорів оренди земель сільськогосподарського призначення. Як наслідок, на місцях оренди земельних ділянок у більшості агрохолдингів дуже низька соціальна відповідальність.

Водночас є й позитивні наслідки дії мораторію:

1) основна кількість розпайованих земель сільськогосподарського призначення все ще залишається у власності селян;

2) мораторій став поштовхом до розвитку орендних відносин в Україні.

Так, в Україні на достатньо високому рівні розвинуті орендні відносини, які стосуються земель сільськогосподарського призначення. Понад 70 % громадян, які отримали право власності на земельну частку (пай), здають свої земельні ділянки в оренду.

Отже, на сучасному етапі реально функціонуючим сегментом ринку земель сільськогосподарського призначення є тільки оренда земель. Основні орендодавці – це власники земельних паїв.

Необхідно зазначити, що орендні відносини також не до кінця врегульовані: зокрема, відсутній механізм розірвання договорів оренди в разі не виплати орендарем орендної плати у встановлені договором строки.

Домінування в аграрному секторі укладання короткострокових договорів з оренди землі сільськогосподарського призначення сприяло створенню ситуації, при якій землевласник не забезпечує розширеного відтворення земельних ресурсів, а орендар нерационально використовує землю, що негативно позначилось на родючості ґрунтів, оскільки орендар за короткостроковий період бажає досягти максимального прибутку, не піклуючись про виснаження землі.

Площа земель, переданих в оренду за договорами на початок 2016 р., складала 15,8 млн га, що становить понад 57 % розпайованих сільськогосподарських угідь [6]. Загальна сума виплат за оренду земельних паїв згідно з укладеними договорами станом на 01.01.2016 р. фактично становила 12,9 млрд грн, або, іншими словами, середня орендна плата була дуже низькою і складала усього 862 грн за 1 гектар на рік [6].

Тому необхідність стримування повноцінного включення земель сільськогосподарського призначення в економічний оборот на ринкових засадах можна обґрунтувати потенційною небезпекою виникнення низки негативних явищ суспільно-економічного характеру, зокрема:

1) скуповування значних площ земель сільськогосподарського призначення фінансово-промисловими групами, що матиме своїм наслідком “обезземелення” селян та утворення “латифундій” латиноамериканського типу з найманими працівниками;

2) відчуження селянами земельних ділянок сільськогосподарського призначення за ціною, що є істотно нижчою за економічно обґрунтовану;

3) 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 додатковий рівень інфляції;

4) відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення іноземцям через підставні компанії резидентів;

5) неконтрольована зміна цільового призначення та урбанізація сільськогосподарських земель.

Протягом 2005–2010 рр. в Україні проявилися тенденції щодо укрупнення земельного банку вітчизняними агрохолдингами. За цей час земельний банк агрохолдингів збільшився приблизно вчетверо, досягнувши позначки в 4 млн га [7]. Середній річний приріст землі під контролем вертикально інтегрованих структур сягав понад 30 % на рік [7].

Період 2011–2016 рр. можна охарактеризувати поступовим уповільненням тенденції накопичення та зменшення землі, а також консолідацією земельних угідь у власності агрохолдингів. У сукупності земельний банк агрохолдингів сягнув 5,6 млн га.

Станом на середину 2017 р. експерти попереджають про можливу другу хвилю монополізації земельного ринку. Зокрема, з початку 2017 р. компанія “Kernel” значно розширила свої угіддя, ставши найбільшим латифундистом країни із земельним банком понад 700 тис. га [7].

На сьогодні 18 найбільших агрохолдингів України фактично самі обробляють пошту частину земель сільгосппризначення. 62 % розпайованих земель орендується агровиробниками [8].

Незважаючи на господарювання на орендованій землі, власники великих вертикально інтегрованих компаній – агрохолдингів – стають новою впливовою силою нашої держави. При цьому в Україні досить багато прикладів, коли великі компанії отримували право на користування земельними ділянками на підставі маніпуляцій та неправомірних дій.

“Kernel” та “UkrLandFarming” є лідерами українського аграрного ринку як за земельним банком (який сформований на основі укладання орендних договорів з селянами-власниками земельних паїв), так і за обсягом виторгу аграрної продукції. Третім за успішністю бізнес-операцій в аграрному секторі вважається “Миронівський Хлібопродукт” (МХП). Також в Україні в галузі земельних відносин за обсягом залучених земель сільськогосподарського призначення, які орендуються, виділяється американська транснаціональна група “New Century Holding” (NCH Capital).

Конкуренція між малими сільськогосподарськими підприємствами та агрохолдингами є нерівною, у першу чергу, у зв'язку з різним доступом до фінансових ресурсів. Зокрема, у придбанні нових активів не спостерігається значна активність з боку малих та середніх сільськогосподарських виробників, оскільки вони переважно не можуть конкурувати з “гігантами агробізнесу”. Так, в Україні існує досить невелика кількість земель, що обробляються самими власниками, оскільки власникам бракує доступу до капіталу, а також здатності обробляти землю (у переважній більшості власники – зазвичай, особи похилого віку) або вони працюють в інших секторах економіки [5]. Водночас близько 60 % сільськогосподарської землі, що в користуванні, обробляється орендарями, що орендують землю в індивідуальних власників [5].

Сьогодні в Україні середній дохід агрокомпаній складає 1300 дол з одного гектара землі при мінімальному рівні витрат на оренду землі [5]. В Україні вартість оренди землі – одна з найнижчих серед країн Європи – 37 дол/га [5].

Розподіл землі має такий вигляд: 60 % – орендовано у власників паїв, 29 % – обробляється самими власниками та 11 % – орендовано в держави [5].

Якщо в нинішніх умовах існування ринку земель сільськогосподарського призначення “запустити” операції з купівлі-продажу земельних угідь, то переважна більшість усіх земельних ресурсів держави опиниться в руках незначної кількості осіб, тобто в 20 найбільш багатих людей та агрохолдингів України. Селяни ризикують залишитися ні з чим. При цьому не весь великий агробізнес одразу почне купувати землі. Їм вигідніше сплачувати 700-800 грн орендної плати за 1 га на рік. Отже, на цей час ціна на українську землю не є ринковою та не досягла європейської. При цьому, не слід забувати і про способи нелегального продажу землі, які, безумовно, будуть застосовуватись для уникнення сплати податків.

У 2016 році найдорожче землю оцінювали на Мальті. Тут один гектар землі коштує 181 282 долари, найдешевша земля в Росії – 1 140 доларів [9]. У Німеччині – 14 593 дол, Бельгії – 27 890 дол, Італії – 27 019 дол, Польщі – 10 266 дол, Естонії – 5 000 дол, Литві – 1 354 дол за 1 га [9].

Станом на 3 березня 2016 р., за даними статистичного щорічника “Моніторинг земельних відносин в Україні”, нормативна грошова оцінка 1 га сільськогосподарських угідь в Україні становила 25 773,14 грн. (приблизно 991 дол).

З 2011 по 2013 рр. відбувалось підвищення вартості оренди сільськогосподарських земель завдяки підвищенню нормативної оцінки та збільшенню попиту на землю, але з 2013 г. спостерігається падіння вартості землі у зв'язку із девальвацією гривні.

Оскільки немає повноцінного законодавства щодо функціонування ринку землі, останнім часом виникають нові тіньові оборудки із землею. Тому так важливо, щоб цей ринок був прозорим і справедливим, конкурентним та ефективним.

Незважаючи на те, що мораторій був встановлений з метою консолідації земель сільськогосподарського призначення в руках її господарів та забезпечення використання цієї категорії земель виключно за цільовим призначенням, де-факто це сприяло поширенню різних схем обходу мораторію, а саме “тінізації” ринку земель.

У результаті найбільш поширеними в Україні стали такі незаконні операції з відчуження земель сільськогосподарського призначення та їх переведення в інші категорії земель: обмін (бартер) нерівнозначних земельних ділянок; видача власником землі сільськогосподарського призначення довіреності на ім'я іншої особи з правом викупу землі після скасування мораторію на її продаж; укладення попередніх договорів про відчуження земель сільськогосподарського призначення на майбутнє; зміна цільового призначення земельної ділянки шляхом видачі селянину-пайовику нового державного акта на право власності на земельну ділянку (пай) з цільовим призначенням “для ведення особистого селянського господарства” в обмін на державний акт, в якому земля призначалась “для товарного виробництва”; оренда земельної ділянки з подальшим викупом; укладання договору емфітевзису, за яким власник земельної ділянки на довгостроковій основі (до 50 років) передає своє право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб іншій особі; створення “фіктивного” боргу в людини, за який через суд у неї забирають земельний пай; продаж земельної ділянки частинами.

Таким чином, у результаті реалізації земельної реформи в Україні з'явилися лише власники землі, але ніяк не повноцінний цивілізований ринок сільськогосподарських земель. Сьогодні укладення попередніх договорів про відчуження земель сільськогосподарського призначення на майбутнє, оренда земельної ділянки з подальшим викупом, укладання договору емфітевзису, продаж земельної ділянки частинами тощо є не єдино можливими, проте формально правомірними трансакціями на українському ринку земель сільськогосподарського

призначення, які на практиці сприяють подальшій “тінізації” земельних відносин в Україні.

Тому значна частина великих аграріїв не визнає доцільним скасування мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, оскільки земля не є товаром у прямому сенсі, адже землю не можна відтворити як товар.

Земля – це не лише середовище нашого фізичного існування, а й місце формування національної ідентичності, з яким нерозривно пов’язане поняття Вітчизни, за яку віддають життя співвітчизники в умовах воєнного часу для її захисту від ворогів. Який ще товар у світі має такі властивості та вартісні характеристики?

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Сальникова Т.В., Колеснік Є.О., Сіліна І.С. Ринок землі: чи готова Україна до нього та які наслідки несе зняття мораторію. Молодий вчений. 2017. № 3 (43). С. 824–829.

2. Івченко В. Чому зараз не можна знімати мораторій на продаж землі. URL: <http://nv.ua/ukr/opinion/ivchenko/chomu-zaraz-ne-mozhna-znimati-moratorij-na-prodazh-zemli-219378.html> (дата звернення 12.07.2017).

3. Мораторій на продаж землі паралізує ринок у 96 % с/г земель – дослідження. URL: <https://agropolit.com/news/1647-moratoriy-na-prodaj-zemli-paralizuye-rinok-u-96-s-g-zemel-doslidjennya> (дата звернення 17.07.2017).

4. Декілька фактів про мораторій на продаж землі с/г призначення. URL: <http://cost.ua/news/432-moratorium-on-land> (дата звернення 24.07.2017).

5. Економічна віддача землі сільськогосподарського призначення в Україні та її розподіл. URL: <http://cost.ua/news/385-Economic-return-to-farmland> (дата звернення 10.07.2017).

6. Проект Постанови Верховної Ради України про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення: пошук української моделі” від 27.03.2017. URL: <http://komagropolit.rada.gov.ua/documents/ParlamSluh/73053.html> (дата звернення 10.07.2017).

7. Найбільші українські агрохолдинги розширюють свої земельні банки. URL: <https://frontnews.eu/news/ua/1791/> (дата звернення 17.07.2017).

8. Ukrlandfarming Олега Бахматюка – у ТОП-3 агрохолдингів за розміром земельного банку. URL: <http://truth-about-bakmatuk.com.ua/ukrlandfarming-olega-bakmatyuka-u-top-3-agroholdingiv-za-rozmirom-zemelnogo-banku/> (дата звернення 24.07.2017).

9. Скільки коштує земля у Європі. URL: <http://dyvys.info/2016/09/30/skilky-koshtuye-zemlya-u/> (дата звернення 10.07.2017).

Отримано 23.08.2017