

УДК 349.4

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i91.3231>*І. А. Заплітна*

СКАСУВАННЯ ЗАБОРОНИ НА ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК, ВИДІЛЕНИХ У НАТУРІ (НА МІСЦЕВОСТІ) ВЛАСНИКАМИ ЗЕМЕЛЬНИХ ЧАСТОК (ПАЇВ): ПРОБЛЕМИ Й ПЕРСПЕКТИВИ

Відповідно до ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Хоча офіційно ця норма закріплена була в 1996 році з прийняттям Конституції, землю цінували споконвіку. Українці завжди ставились до неї як до чогось надзвичайно цінного. Тому і такою затяжною була земельна реформа та такою болючою стала тема запровадження ринку землі в Україні.

18 грудня 1990 року Постановою Верховної ради Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про земельну реформу» була проголошена земельна реформа, яка розпочалась 15 березня 1991 року.

Завданням цієї реформи був перерозподіл земель з одночасним наданням їх у довічне успадковане володіння громадянам, постійне володіння колгоспам, радгоспам, іншим підприємствам, установам і організаціям, а також у користування з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатокладної економіки, раціонального використання й охорони земель [1].

Відповідно до п. 5 Закону України «Про земельну реформу», Верховна Рада Української РСР постановила здійснити надання земель громадянам, підприємствам, установам і організаціям у ході земельної реформи та закріплення їх прав на володіння або користування землею в порядку, встановленому Земельним кодексом Української РСР [1].

Тобто, правом розпорядження вказані вище суб'єкти наділені не були.

13 березня 1992 року набрала чинності нова редакція Земельного кодексу України, яка закріпила інститут приватної власності на землю, що зумовило пришвидшення процедури паювання земель сільськогосподарського призначення.

Так як до цього люди були членами колгоспів, яким земля належала на праві колективної власності, то щоб реалізувати мету, передбачену кодексом та передати землю у приватну власність, потрібно було її поділити між членами колгоспу, кожному з них виділити свою частину землі в натурі (на місцевості) та зареєструвати право власності. Тобто, процедура не проста, досить вартісна та затратна в часі. Проте, вищому політичному керівництву держави хотілось показати результат якнайшвидше, тому було вирішено провести паювання земель, що, як зараз неодноразово доводиться науковцями, було неефективним рішенням, яке значно віддалило в часі запровадження ринку землі через свої чималі недоліки.

Ідея була простою: спершу люди отримують документально зафіксоване право на виділення земельної ділянки, але не саму ділянку, щоб не було роздроблення

земель (таке право посвідчувалося сертифікатом на право на земельну частку (пай)). Потім вони можуть домовлятися, об'єднуватися, складати свої паї і виділяти загальну велику ділянку, придатну для ведення господарства, або кілька компактно розташованих ділянок.

Проте, переважна більшість колишніх колгоспників не хотіли бути фермерами, оскільки не мали сільськогосподарської техніки та інших необхідних засобів, окрім цього, звикли бути найманими працівниками в сільськогосподарському підприємстві і отримувати зарплату. Тому вони не бажали витратити час і гроші на виділення реальних ділянок і постановку їх на кадастровий облік. Земельну частку вони розглядали як необхідний елемент соціальної справедливості - відшкодування моральної та матеріальної шкоди, пов'язаної з руйнуванням звичного колгоспного життя. Обробляти ж землю на свій ризик, продавати продукцію, платити податки бажання не виникало. До того ж процедура виділення земельних ділянок в рахунок земельних часток була складною і дорогою, що призвело до недоступності для громадян отримання земельних ділянок у власність, а часто і до втрати прав на землю.

Основні проблеми, не вирішені в ході земельної реформи, зводилися до того, що земельні частки не виділені, не консолідовані, не оформлені. Невизначеність прав власності на землю негативно впливала на стан сільського господарства.

Всі подальші роки здійснювались намагання виправити створені паюванням земель проблеми і для недопущення «абстрактних земельних ділянок» до цивільного обігу 18 січня 2001 року було прийнято Закон України «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)», ст. 1 якого встановлювала, 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 й під час викупу земельних ділянок для державних і громадських потреб [2].

Проте, із прийняттям 25 жовтня 2001 року чинного до сьогодні Земельного кодексу України заборону на відчуження земельних часток (паїв) не лише не було скасовано, а, навпаки, розширено її сферу й на вже сформовані власником паю земельні ділянки для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва. Так, ст. 15 Земельного кодексу України, в редакції на момент його прийняття, передбачала заборону до 1 січня 2005 року продавати або іншим способом відчужувати належні громадянам та юридичним особам земельні ділянки для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва, а також належні громадянам України земельні частки (паї) крім міни, передачі їх у спадщину й під час вилучення земель для суспільних потреб, а ст. 14 забороняла внесення права на земельну частку (пай) до статутних фондів господарських товариств [3, с. 48].

Починаючи з 2005 року така заборона продовжувалася знову і знову.

Однак, з початку 2017 року питання про скасування заборони на відчуження земельних часток (паїв) та земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості)

власникам земель них часток (паїв) постало як ніколи гостро. Однією з причин для цього стала вимога Міжнародного валютного фонду [3, с.49]. Так, в тексті меморандуму між Україною і МВФ, підписаному 2 березня 2017 року та оприлюдненому на сайті Мінфіну зазначено таке: «Для сприяння реалізації потенціалу зростання в Україні залишається важливою лібералізація ринку землі, в тому числі продаж земель сільськогосподарського призначення. З цією метою ми створили робочу групу за участі відповідних міністерств, які, у співпраці зі Світовим банком, розроблять законопроект для того, щоб відкрити ринок землі та дозволити продаж землі за належних запобіжних заходів. Затвердження Верховною Радою закону про обіг земель сільськогосподарського призначення очікується до кінця травня 2017 року (зміна і новий граничний термін для виконання структурного маяка, який залишається з кінця вересня 2016 року), що дозволить діючому мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення втратити силу з кінця 2017 року, таким чином, дозволяючи продаж землі, що знаходиться в державній та приватній власності, відразу ж після цього. Ми також запустимо кампанію з інформування громадськості аби роз'яснити переваги цієї реформи» [57].

Негативно висловлювався щодо існування заборони на відчуження земель сільськогосподарського призначення і Європейський суд з прав людини, який 22 травня 2018 року оприлюднив рішення у справі «Зеленчук і Цицюра проти України», яке стосувалося неможливості продажу ними їхніх сільськогосподарських земель у зв'язку з існуванням в Україні заборони на це. За наслідками розгляду справи суд встановив, що така заборона порушує право людини розпоряджатися своєю власністю, гарантоване статтею 1 Протоколу до Європейської конвенції про захист прав людини, а також статтею 41 Конституції України [5].

Проте, в кінці 2017 року мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення своєї сили не втратив.

Українські фермери та селяни сприйняли новину про ймовірний запуск ринку землі дуже гостро. Були як її прибічники, так і повні опоненти, і це не дивно, зважаючи на цінність земель сільськогосподарського призначення для України як основного ресурсу та їх родючість. Найбільшим побоюванням було те, що українські землі перейдуть в руки іноземців або сконцентруються у руках невеликої кількості заможного населення, що своєю чергою поставить під удар розвиток фермерства.

Проте, шляху назад не було. Всі держави-сусіди України проблеми щодо відсутності обігу земель сільськогосподарського призначення подолали і, зважаючи, в тому числі, на їх досвід, 10 жовтня 2019 року запропоновано проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення. Як зазначено в пояснювальній записці, цей Закон розроблений з метою формування законодавчого поля для запровадження ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, забезпечення конституційних прав громадян України на вільне розпорядження своєю власністю, створення прозорих умов для набуття у власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення громадянами та юридичними особами України, а також для запобігання тіньового використання земель, корупції у земельній сфері, заниження ціни

орендної плати за землю, недоотримання надходжень в місцеві бюджети, відсутності іпотечного кредитування під заставу земель тощо [6].

Законопроект пройшов низку доопрацювань та 31 березня 2020 року Верховною Радою України на його основі було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» (далі – Закон № 552-IX), датою набрання чинності якого визначено 01 липня 2021 року.

Набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення відповідно до Закону № 552-IX [7] можуть:

1. Громадяни України;
2. Юридичні особи України, створені і зареєстровані за законодавством України, учасниками (акціонерами, членами) яких є лише громадяни України та/або держава, та/або територіальні громади;
3. Територіальні громади;
4. Держава.

Право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення може також набуватися банками лише в порядку звернення стягнення на них як на предмет застави. Такі земельні ділянки мають бути відчужені банками на земельних торгах протягом двох років з дня набуття права власності.

Разом із цим Законом № 552-IX [7] передбачено і ряд обмежень, що, на мою думку, є позитивним. Вони стосуються такого:

- На період з 01.07.2021 по 31.12.2023 рр. дозволено обіг земель виключно між громадянами України. Причому громадянину протягом цього часу заборонено набувати у власність більше 100 га сільськогосподарської землі. Консолідація с/г земель громадянином України в розмірі 10 000 га передбачена лише з 1 січня 2024 року;

- з 1 січня 2024 року поряд з громадянами України сільськогосподарську землю зможуть купувати також юридичні особи, створені і зареєстровані за законодавством України, учасниками (акціонерами, членами) яких є лише громадяни України та/або держава, та/або територіальні громади, територіальні громади та держава. Водночас максимальний розмір покупки може становити 10 тис. га.

- після схвалення рішення на референдумі такі землі зможуть набувати іноземці та іноземні юридичні особи;

- до 1 січня 2030 року ціна продажу пайових земель не може бути меншою за їх нормативну грошову оцінку.

Відповідно до даних Держгеокадастру станом на 01 січня 2020 року нормативна грошова оцінка сільськогосподарських угідь, а саме ріллі, в середньому коливається від 21 000 га до 33 000 грн. за 1 га. Нормативна грошова оцінка залежить від якості угідь і чим менша їх площа, тим нижчої якості угіддя, і тим нижча їх оцінка [8].

Також деякі зміни стосуються і порядку відчуження земель сільськогосподарського призначення.

Відповідно до ст.131 Земельного кодексу України [9], викладеної з урахуванням внесених Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів

України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» змін передбачено таке:

- земельні ділянки сільськогосподарського призначення приватної власності можуть бути відчужені лише за договорами купівлі-продажу, дарування, довічного утримання, спадкового договору, міни, шляхом внесення до статутного (складеного) капіталу чи шляхом звернення стягнення на них;

- земельні ділянки, зазначені в абзаці першому цієї частини:

а) можуть бути відчужені за договором дарування, довічного утримання, спадкового договору лише на користь іншого з подружжя, родичів (дітей, батьків, рідних (повнорідних і неповнорідних) братів і сестер, двоюрідних братів і сестер, діда, баби, онуків, правнуків, рідних дядька та тітки, племінниці та племінника, пасинка, падчериці, вітчима, мачухи);

б) без згоди суб'єкта переважного права купівлі земельної ділянки:

- можуть бути обміняні лише на земельні ділянки, розташовані у тому самому масиві земель сільськогосподарського призначення, за правилом, визначеним частиною другою статті 37⁻¹ цього Кодексу;

- не можуть передаватися власниками у заставу;

- не можуть бути внесені до статутного (складеного) капіталу.

До угод з відчуження пайових земельних ділянок встановлені додаткові вимоги:

• всі оплати повинні проводитись в безготівковій формі;

• набувач активу має пройти фінансовий моніторинг та підтвердити джерело набуття коштів.

Більшість власників земельних ділянок, виділених на підставі сертифікату на право на земельну частку (пай), не проживають в селі, не здійснюють і не бажають здійснювати обробіток таких земель, тому передають їх в оренду переважно агрофірмам, які є юридичними особами.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Закону України «Про оренду землі» в разі передачі в оренду земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства, особистого селянського господарства строк дії договору оренди землі визначається за згодою сторін, але не може бути меншим як 7 років [10].

Багато власників земель сільськогосподарського призначення мають діючі договори оренди землі.

Відповідно до ст.130-1 Земельного кодексу України [9] орендар земельної ділянки має переважне право на купівлю такої земельної ділянки, але у випадку, якщо така земельна ділянка знаходиться в межах ділянки надр, наданої у користування особі, яка має спеціальний дозвіл на видобування корисних копалин загальнодержавного значення, то орендар повинен поступитись першістю такій особі, проте за ним залишається право другої черги.

Законодавець зафіксував, що переважне право купівлі земельної ділянки сільськогосподарського призначення реалізується за умови, що суб'єкт переважного права сплачує ціну, за якою здійснюється продаж земельної ділянки.

Оскільки більшість орендарів є юридичними особами і за законом не мають права до 2024 року набувати у власність земельні ділянки сільськогосподарського при-

значення, законодавець закріпив право такого орендаря передати своє переважне право особі, яка не має обмежень в такому набутті, наприклад засновнику юридичної особи, яка є цим орендарем .

Разом з цим, ч. 4 ст. 32 Закону України «Про оренду землі» передбачає, що зміна власника земельної ділянки не є підставою для зміни умов або припинення договору оренди землі, якщо інше не передбачено самим договором [10].

Вважаю, що ця норма значно вплине на формування ціни продажу земельної ділянки, оскільки орендар буде зацікавлений купити її за найменш можливу суму, а відмінна від орендаря особа у випадку купівлі не зможе повноправно розпорядитися своєю земельною ділянкою, оскільки автоматично стане її орендодавцем і ця обставина не є вигідною для такого покупця. Зазначене свідчить про недотримання інтересів селян, оскільки орендар буде зловживати своїм становищем задля формування якомога нижчої ціни.

Для недопущення цього, ще до скасування мораторію, 09 липня 2018 року було зареєстровано проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про оренду землі» (щодо забезпечення інтересів українських селян - правовласників земельних ділянок)», відповідно до якого орендодавець наділявся правом протягом 12 місяців з моменту зняття заборони на відчуження земельних ділянок, виділених власниками земельних часток (паїв) ініціювати збільшення орендної плати, а у випадку непогодження орендаря на її збільшення договір оренди буде вважатись припиненим після спливу шести місяців з дня надіслання орендодавцем орендарю відповідного повідомлення про дострокове припинення договору оренди. Проте, 29 серпня 2019 року цей законопроект було відкликано, хоча його пропозиції дійсно на вирішення окресленої вище проблеми.

Таким чином, прийняття Закону № 552-IX є першим та безумовно важливим кроком для початку функціонування ринку сільськогосподарських земель. Достатньо виправданою є запроваджена законом поетапність продажу, а також встановлення обмеження площі. Поряд з цим, вважаємо, що власники раніше підмораторних земель із рядом прав набули і ряд обмежень. Тому пропонуємо внести зміни до Закону України «Про оренду землі» та серед підстав розірвання закріпити відмову орендаря від придбання земельної ділянки за ринковою вартістю, що підтверджена звітом про експертну оцінку, за умови, що вона буде не нижче нормативної.

Література

1. Про земельну реформу : Постанова Верховної Ради України від 18 грудня 1990 р. № 563-12 (у редакції від 22 вересня 2005 р.). База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-12> (дата звернення: 05.08.2021).

2. Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю) : Закон України від 18 січня 2001 р. № 2242-3 / Верховна Рада України. URL <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2242-14> (дата звернення: 05.08.2021).

3. Заплитная И.А. Ретроспектива существования запрета на отчуждение земельных долей (паев) и земельных участков, выделенных в натуре (на местности) владельцам земельных долей (паев). *Leges si viata*. 2017. № 11/2. С. 48–51.

4. Лист про наміри та Меморандум про економічну та фінансову політику від 02 березня 2017 р. / Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/LOI%20and%20MEFP%20-%202016_ukr.pdf (дата звернення: 05.18.2021).

5. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Зеленчук і Цицюра проти України» від 22 травня 2018 р. URL: <file:///C:/Users/user/Downloads/Judgment%20Zelenchuk%20and%20Tsyturya%20v.%20Ukraine%20-%20ban%20on%20sale%20of%20agricultural%20land.pdf> (дата звернення: 06.08.2021).

6. Пояснювальна записка до проєкту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення. База даних «Законодавство України». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2178-10&skl=10 (дата звернення: 06.08.2021).

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення : Закон України від 30 березня 2019 р. № 552-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text> (дата звернення: 06.08.2021).

8. Довідник показників нормативної грошової оцінки сільськогосподарських угідь в Україні станом на 01 січня 2020 р. (гривень за гектар) за даними офіційного вебсайту Держгеокадастру України. URL: https://tax.gov.ua/data/material/000/246/325490/NGO_SG_01_01_2020.xls (дата звернення: 06.08.2021).

9. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001р. № 2768-3 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 06.08.2021).

10. Про оренду землі : Закон України від 06 жовтня 1998 р. № 161-14 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14> (дата звернення: 06.18.2021).

11. Про внесення змін до Закону України «Про оренду землі» (щодо забезпечення інтересів українських селян – правласників земельних ділянок) : Проєкт Закону України від 09 липня 2018 р. № 8581. База даних «Законодавство України». URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=64395 (дата звернення: 06.18.2021).

Анотація

Заплітна І. А. Скасування заборони на відчуження земельних ділянок, виділених у натурі (на місцевості) власниками земельних часток (паїв): проблеми й перспективи. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню проблем і перспектив запровадження ринку земель після скасування заборони на відчуження земельних ділянок, виділених у натурі (на місцевості) власниками земельних часток (паїв).

У роботі розкрито історичні передумови паювання земель, розглянуто їх законодавче забезпечення. Наведено завдання земельної реформи, яким був перерозподіл земель з одночасним наданням їх у довгочасне успадковане володіння громадянам, постійне володіння колгоспам, радгоспам, іншим підприємствам, установам та організаціям, а також у користування з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатуокладної економіки, раціонального використання та охорони земель.

Визначено, що більшість колишніх колгоспників не хотіли бути фермерами, оскільки не мали сільськогосподарської техніки й інших необхідних засобів, окрім цього, звикли бути найманими працівниками в сільськогосподарському підприємстві й отримувати зарплату, що призвело до певних проблем, які зводилися до того, що земельні частки не виділені, не консолідовані, не оформлені. Для того, щоб не робити їх об'єктом обігу, було вирішено накласти заборону на їх відчуження, яка з прийняттям чинного й натеper Земельного кодексу розширилась ще й на виділені в земельні ділянки паї.

Проаналізовано Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення», прийняттям якого покладено край систематичним продовженням мораторію на продаж сільськогосподарських земель. Відзначено позитивні аспекти таких застережень, як поетапність запровадження ринку земель, кількісного обмеження, нижньої межі вартісного еквівалента, що не може бути меншою від нормативної грошової оцінки.

Разом із цим визначено проблемою те, що відсутність імперативної норми про припинення договору оренди в разі відмови орендаря від придбання такої земельної ділянки за вартістю, яка не може бути нижчою від експертної оцінки, негативно вплине на формування її ціни й фактично зробить власника заручником орендаря земельної ділянки.

Ключові слова: земельна ділянка, паї, сільськогосподарське призначення, відчуження, нормативна грошова оцінка.

Summary

Zaplitna I. A. Lifting the ban on the alienation of land plots allocated in kind (on the ground) by owners of land shares (units): problems and prospects. – Article.

The article is devoted to the study of problems and prospects of introduction of the land market after the abolition of the ban on the alienation of land plots allocated in kind (on the ground) by the owners of land shares (units).

The historical preconditions of land division are revealed in the work, their legislative provision is considered.

The tasks of land reform are given, which was the redistribution of land with the simultaneous provision of their lifelong inherited ownership to citizens, permanent ownership of collective farms, state farms, other enterprises, institutions and organizations, as well as use to create conditions for equal development of various forms of land management. diversified economy, rational use and protection of lands.

It was determined that the vast majority of former collective farmers did not want to be farmers because they did not have agricultural machinery and other necessary means, in addition, they were accustomed to being employees of an agricultural enterprise and receiving wages, which led to certain problems. not allocated, not consolidated, not issued. In order not to make them the object of circulation, it was decided to impose a ban on their alienation, which with the adoption of the current and currently the Land Code has been extended to the allotted shares in the land.

The Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Circulation of Agricultural Land” was analyzed, the adoption of which put an end to the systematic extension of the moratorium on the sale of agricultural land. Positive aspects of such reservations as the gradual introduction of the land market, quantitative restrictions, the lower limit of the value equivalent, which can not be less than the normative monetary value.

At the same time, the problem is that the lack of an imperative norm on termination of the lease agreement in case of refusal of the lessee to purchase such land at a price that cannot be lower than expert assessment will negatively affect its price formation and actually make the landlord hostage.

Key words: land plot, share, agricultural purpose, alienation, normative monetary valuation.