

УДК 349.4

## ГРАДОСТРОИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЗЕМЕЛЬНОГО МОРАТОРИЯ В УКРАИНЕ

Артем РИПЕНКО,

кандидат юридических наук, заместитель директора юридического департамента Одесского городского совета, доцент кафедры социально-правовых дисциплин Одесского государственного института внутренних дел

### SUMMARY

The article addresses some of the problems related to lifting the moratorium on the alienation of some agricultural land and change of their designation. The problem is considered with the view to the urban planning policy and legislation of Ukraine as a whole. Certain proposals on the need to lift the moratorium as insufficiently effective are made. The author suggests certain amendments to Ukrainian land and urban legislation.

**Key words:** moratorium on land alienation, urban planning, alienation of agricultural land.

### АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены некоторые проблемы отказа от моратория на отчуждение некоторых земель сельскохозяйственного назначения, изменение вида их использования. Проблема рассмотрена под специфическим углом зрения, а именно с точки зрения градостроительного законодательства и градостроительной политики Украины в целом. Сформулированы отдельные предложения по вопросу необходимости отказа от земельного моратория как недостаточно эффективного. Предоставлены некоторые авторские предложения для изменения текстов законодательных актов украинского земельного и градостроительного законодательства.

**Ключевые слова:** земельный мораторий, градостроительство, отчуждение земель, земли сельскохозяйственного назначения.

**Постановка проблемы.** Сегодня в Украине многие политики, юристы, экономисты, землеустроители и другие специалисты рассуждают на тему перспектив отказа от моратория на отчуждение и изменение целевого назначения некоторых земельных участков сельскохозяйственного назначения согласно Переходным положениям Земельного кодекса Украины (далее – ЗК) [1], который далее в статье будем называть «земельным мораторием». Высказываются противоположные взгляды, при этом каждая из озвученных специалистами позиций имеет рациональное зерно и определенное обоснование. Мы предлагаем в данной статье рассмотреть перспективы отказа от земельного моратория в аспекте реализации градостроительной политики Украины, рассмотрев особенности соответствующего правового регулирования.

**Актуальность темы исследования.** В свете взятого руководством государства курса на европейскую интеграцию трудно переоценить необходимость и своевременность отыскания взвешенного подхода к пересмотру норм ЗК относительно земельного моратория.

**Состояние исследования.** Отдельные проблемы отмены земельного моратория и влияния такой отмены на социально-экономические процессы, протекающие в «украинском селе», рассматривали в своих трудах ученые: И.И. Каракаш, П.Ф. Кулинич, А.Н. Мирошниченко, А.Г. Мартын и другие исследователи. В то же время, не так много научных исследований было посвящено влиянию возможной отмены земельного моратория на вопро-

сы градостроительного развития территорий и проблематике связей между соответствующими земельно-правовыми и градостроительно-правовыми нормами.

**Целью и задачей статьи** является исследование проблематики отказа от земельного моратория на сегодняшний день. Новизна исследования заключается в том, что данная проблема рассмотрена под углом градостроительной политики и градостроительно-правового регулирования.

### Изложение основного материала.

#### 1. Особенности градостроительного использования сельскохозяйственных земель в Украине.

В Украине выделяются различные по своему правовому режиму земли сельскохозяйственного назначения. Согласно ст. 22 ЗК земли сельскохозяйственного назначения – это земли, предоставленные для производства сельскохозяйственной продукции, осуществления сельскохозяйственной научно-исследовательской и учебной деятельности, размещения соответствующей инфраструктуры, в том числе инфраструктуры оптовых рынков сельскохозяйственной продукции, или предназначенные для этих целей.

Вопросам особенностей правового режима таких земель посвящены ст. 20, а также ст. 31-36 ЗК. Возможность застройки земель сельскохозяйственного назначения также различна. Например, на земельных участках для огородничества можно размещать только временные строения для хранения инвентаря. Среди земель сельскохозяйственного назначения ЗК, в частности,

выделяет: 1. Земли фермерских хозяйств (ст. 31, 32 ЗК, Закон «О фермерском хозяйстве» [2]); 2. Земли для ведения личного крестьянского хозяйства (ст. 33 ЗК, Закон «О личном крестьянском хозяйстве» [3]); 3. Земли для сенокосения и выпаса скота (ст. 34 ЗК); 4. Земельные участки для садоводства (ст. 35 ЗК); 5. Земельные участки для огородничества (ст. 36 ЗК); 6. Земельные участки для подсобного сельскохозяйственного производства несельскохозяйственных предприятий (ст. 37 ЗК).

По общему правилу запрещается застраивать пахотные угодья (пашню), а также территории многолетних насаждений, сенокосов, пастбищ и залежей, расположенные в границах земельных участков сельскохозяйственного назначения. В случае исключительной необходимости размещения жилищных или производственных объектов, коммуникаций преимущественно предоставляются несельскохозяйственные угодья или сельскохозяйственные угодья худшего качества. Поскольку согласно ст. 22 ЗК в составе земель сельскохозяйственных земель наряду с сельскохозяйственными угодьями выделяются и несельскохозяйственные угодья: хозяйственные пути, земли под хозяйственными постройками и дворами, инфраструктурой и пр., застройку полагается размещать в основном в их границах.

Итак, в каких случаях возникает необходимость застройки земельных участков сельскохозяйственного назначения? Чаще всего речь идет о застройке: 1) на меже или в непосредственной близости от городских населенных пунктов (застройка пригородной зоны); 2) части территории сельских населенных пунктов; 3) расположенных за границами населенных пунктов или в их границах территорий, занятых сельскими хозяйствами. В первом случае превалирует дачное, жилое и коттеджное строительство (не сельскохозяйственное), спрос на которое, если верить экспертам, постоянно растет [4]. Во втором и третьем размещаются здания и сооружения, необходимые для обеспечения производства сельскохозяйственной продукции, либо жилье, предназначенное непосредственно для фермеров. Так, согласно ст. 5 Закона «О фермерском хозяйстве» на земельном участке фермерского хозяйства можно обустроить жилье в той части участка, с которой обеспечивается удобный доступ ко всем производственным объектам хозяйства (разумеется, этот критерий весьма условен, ему едва ли место в законе). Более того, члены фермерского хозяйства имеют право на создание отдельной фермерской усадьбы за границами населенного пункта, которой должен быть присвоен почтовый адрес. На фермерских земельных участках, разумеется, размещаются и сами здания и сооружения ферм (для разведения птиц, кролей и пр., определенных культур).

Земельные вопросы застройки земельных участков сельскохозяйственного назначения урегулированы ст. 177-180, 186 ЗК, ст. 25, 42-47 Закона «О землеустройстве» [5], принятыми на их основе подзаконными акта-

ми, в том числе постановлением Кабинета Министров Украины от 26.05.2004 г. № 681 «Об утверждении Порядка осуществления природно-сельскохозяйственного, эколого-экономического, противоэрозийного и других видов районирования (зонирования) земель» [6]. С определенной долей условности можно сказать, что предусмотренные данным постановлением могут быть использованы при поиске земельных угодий худшего качества, пригодных для застройки.

Земельное законодательство предусматривает, какая планировочная и проектная землеустроительная документация может разрабатываться для обеспечения использования земельных участков сельскохозяйственного назначения. К первой относятся: общегосударственные, региональные или республиканские программы использования и охраны земель, схемы землеустройства и технико-экономические обоснования использования и охраны земель административно-территориальных единиц, проекты землеустройства по установлению и изменению границ административно-территориальных единиц, проекты землеустройства по упорядочиванию территории населенных пунктов. Ко второй – проекты землеустройства по отводу земельных участков, проекты землеустройства, обеспечивающие эколого-экономическое обоснование севооборота и упорядочение угодий (для земель сельскохозяйственного назначения), проекты землеустройства по упорядочиванию существующих землевладений и землепользований (для других земель). На их основе согласно ст. 21 Закона «О государственном земельном кадастре» [7] в кадастровую базу вносятся сведения об угодьях земельного участка. В том числе об угодьях, на которых можно размещать здания и сооружения.

Следует отметить, что для застройки любых земельных участков (территорий) необходимо соблюдение не только земельного, но и градостроительного законодательства. Основные градостроительные законы: «О регулировании градостроительной деятельности» [8], «Об основах градостроительства» [9], «Об архитектурной деятельности» [10] не устанавливают особенностей застройки сельскохозяйственных земель. Такие особенности установлены отдельными государственными строительными нормами (ДБН), которые принимаются согласно Закону «О государственных строительных нормах» [11]. Например, ДБН Б.2.4-3-95 «Генеральные планы сельскохозяйственных предприятий», ДБН Б.2.4-4-97 «Планировка и застройка малых сельскохозяйственных предприятий и крестьянских фермерских хозяйств». Соблюдая требования этих актов и упорядочив соответствующим образом земельные угодья в границах земельного участка, на пригодных к застройке угодьях можно размещать объекты градостроительства с учетом требований, установленных законом к правовому режиму того или иного вида земель сельскохозяйственного назначения.

Порядок планирования и застройки сельскохозяйственных земельных участков такой же, как и застройки всех остальных земель. Для этого требуется: 1. Получить исходные данные (условия и ограничения застройки земельного участка и технические условия служб на подключение к коммуникациям). 2. Разработать и утвердить проект строительства. 3. Осуществить строительные работы, принять объект в эксплуатацию и зарегистрировать право собственности на него.

Этим шагам обязательно предшествуют два важнейших момента, у которых в данном случае есть определенные особенности: 1. Планирование территорий. 2. Оформление (приобретение) права на земельный участок.

Процедура планирования градостроительного освоения земельных участков сельскохозяйственного назначения зависит от того, расположен участок в границах населенного пункта или за его границами. В первом случае основными планировочными документами являются генеральный план населенного пункта, детальный план территории, план зонирования территории. Во втором – схема планировки территории области или района и детальный план территорий за границами населенного пункта. В первом случае планировочные документы утверждаются органами местного самоуправления, во втором – органами исполнительной власти (государственными районными администрациями). Как первые, так и вторые планировочные документы разрабатываются на основании Генеральной схемы планирования территории Украины.

Одной из основных особенностей приобретения прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения для нужд, связанных с градостроительством, является наличие земельного моратория, о чем пойдет речь ниже. Земельные участки, на которые не распространяются правила о моратории, могут быть отчуждены с учетом норм гражданского законодательства и специфики, установленной ЗК (ст. ст. 130, 132 и др. ЗК).

## **2. Земельный мораторий: общие проблемы и перспективы, связь с вопросами застройки земель.**

Как отмечают специалисты, мораторий на отчуждение земельных паев был введен в 2001 году с принятием Закона «О соглашениях об отчуждении земельной доли (пая)». С принятием нового ЗК мораторий не был снят, а наоборот был существенно расширен [12]. На сегодня запрещены:

- купля-продажа земельных участков сельскохозяйственного назначения государственной и коммунальной собственности, кроме изъятия (выкупа) их для общественных нужд;

- купля-продажа или иным способом отчуждение земельных участков, изменение целевого назначения (использования) земельных участков, находящихся в собственности граждан и юридических лиц: а) для ведения товарного сельскохозяйственного производства;

- б) земельных участков, выделенных в натуре (на местности) владельцам земельных долей (паев) для ведения личного крестьянского хозяйства, а также; в) земельных долей (паев), кроме отдельных исключений;

- внесение права на земельную долю (пай) в уставные капиталы хозяйственных обществ.

Земельный мораторий распространяет свое действие не на все земельные участки сельскохозяйственного назначения. Например, не являются «подмораторными» участки для садоводства, огородничества, а также те участки личных крестьянских и фермерских хозяйств, которые не были выделены на местности лицам-владельцам земельных паев, и целевое назначение которых по документам не сформулировано как «для ведения товарного сельскохозяйственного производства».

Очевидно, что нормы, касающиеся земельного моратория, сдерживают и застройку «подмораторных» земельных участков. Во-первых, лицо, имеющее намерение застройки, не может свободно приобрести земельный участок на рынке, во-вторых, не может изменить целевое назначение (использование) своего земельного участка. Мы ни в коем случае не выступаем за то, что земли сельскохозяйственного назначения нужно застраивать. Эти земли должны использоваться в первую очередь по назначению – для выращивания сельскохозяйственной продукции, использоваться для нужд животноводства. Однако в определенных случаях такие земли нужно использовать и для градостроительных нужд. Это может быть сделано тогда, когда является экономически обоснованным и экологически безопасным. Следует понимать, что в определенных случаях использование сельскохозяйственных земель для градостроительных нужд является их рациональным использованием.

Можно сказать, что земельный мораторий стал основной особенностью земельного рынка независимой Украины (второй особенностью является то, что этот «рынок» стал теневым), что значительным образом повлияло в сдерживающем ключе на особенности делового и инвестиционного сектора в сфере застройки таких земель. В первую очередь, не заинтересованы в инвестировании средств в градостроительное развитие территорий сельскохозяйственного назначения иностранные инвесторы. Как мы уже говорили, инвестиции могли бы привлекаться по двум основным направлениям: 1. Застройка непосредственно для нужд сельского хозяйства. 2. Изменение использования инвестиционно привлекательных земель сельскохозяйственного назначения (преимущественно худшего качества) для размещения жилья, крупных торговых центров и прочих объектов в пригородах или незначительном удалении от мегаполисов.

Возможность и целесообразность дальнейшего существования земельного моратория в Украине, по нашему мнению, весьма сомнительна с учетом ряда факторов. Во-первых, с юридической точки зрения зе-

мельный мораторий представляет собой сужение прав собственников земельных участков. Ограничивается (фактически бессрочно) как *jus abutendi* – правомочие распоряжения, так и *jus fruendi* – правомочие пользования. Такой подход законодателя можно рассматривать, как действия по «опустошению» содержания права собственности. Можно ставить вопрос о сходстве моратория с лишением граждан права собственности, с фактической экспроприацией имущества. Во-вторых, существование моратория сдерживает возможность свободного получения кредитов под залог земель, в том числе для целей их градостроительного освоения. Обратной стороной кредитно-заемных отношений является возможность отчуждения заложенного имущества, что не допускается по закону. Сомнительные схемы, по которым огромное количество «подмораторных земель» изменило собственника, не принесли бюджетам должных поступлений. Земельный мораторий в определенной степени мешает финансовым потокам проникнуть в страну и оборачиваться внутри нее. Думается, что высвобождение на рынке таких активов, как земельные участки сельскохозяйственного назначения и обоснованная либерализация норм по их градостроительному освоению (речь не идет о снятии всех запретов и вседозволенности), способны дать заметный толчок для экономического роста, создания новых рабочих мест, притока финансирования в развитие загородных территорий. Кроме того, создадутся предпосылки для функционирования действительно рентабельных крупных сельскохозяйственных предприятий с «полным циклом», то есть не только с собственными пахотными землями, но и необходимой инфраструктурой, жилищными, производственными, социально-бытовыми объектами и пр.

В-третьих, с точки зрения экологической политики дальнейшее существование моратория является скорее негативным фактором. Сегодня практически невозможно оптимизировать и консолидировать сельскохозяйственные угодья, часть которых деградирована. Зачастую они используются нерационально, в ущерб окружающей природной среде. На наш взгляд, рациональная и обоснованная застройка и благоустройство части земель сельскохозяйственного назначения, в комплексе с рядом природоохранных мероприятий, не ухудшит, а возможно и улучшит состояние окружающей природной среды.

Мораторий также существенным образом сдерживает эффективное и рациональное использование территорий для урбанистических нужд. Дело в том, что менее ценные по своим почвенным характеристикам сельскохозяйственные земли (многие из которых непригодны к дальнейшему использованию) пригородных зон могли бы эффективно использоваться для дальнейшего развития городов, привлечения дополнительных капиталов. Вместо того, чтобы размещать экологически чистое жилье в пригороде, снижая нагрузку на экологию и ин-

фраструктуру городов, населенные пункты опоясывают нерационально используемые сельскохозяйственные земли, что наносит вред окружающей природной среде само по себе. По факту сельскохозяйственные земли, на застройку которых существовал реальный бизнес-интерес, были тем или иным способом фактически застроены коттеджными и другими поселками, супермаркетами. Но это было сделано в обход закона. Все средства и обороты были спрятаны, а соответствующие сделки уведены в тень.

Не можем не отметить, что поднятая нами проблема во многом имеет политический характер. Идея земельного моратория разновекторно используется различными политическими силами и движениями. Вопрос обострился в свете евроинтеграционных процессов. Так, проектом Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС предусмотрена необходимость улучшения конкурентоспособности сельскохозяйственного сектора, эффективности и прозрачности рынков, а также условий для инвестирования. Кроме того, требование о снятии моратория – одно из требований МВФ для кредитования украинской экономики.

В то же время, специалисты говорят и о негативных последствиях отказа от моратория. Самыми существенными предполагаются: разбалансирование агробизнеса, возможное рейдерство, отток людей из сельской местности, утрата национально-культурных ценностей и идей, «украинского самосознания» и пр. По нашему мнению, эти, возражения не уравнивают массу недостатков, порожденную земельным мораторием.

**Выводы.** На сегодняшний день существуют как предпосылки, так и необходимость отказа от земельного моратория путем внесения определенных законодательных изменений в акты земельного законодательства. Это создаст весьма твердую основу для обоснованного и рационального градостроительного и иного использования сельскохозяйственных территорий. Проблема пересмотра норм, касающихся земельного моратория, безусловно, является комплексной проблемой. При ее разрешении нельзя забывать о сбалансированном развитии сельской местности и ее жителей, об установлении на законодательном уровне определенных запретов и ограничений, связанных с «запуском» рынка земель сельскохозяйственного назначения. Тем не менее, эти обстоятельства не должны стать отговоркой, позволяющей продлевать земельный мораторий и далее, что негативно скажется и на дальнейшие отношения в сфере градостроительства.

#### Список использованной литературы

1. Земельный кодекс Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
2. О фермерском хозяйстве : Закон Украины от 19.06.2003 № 973-IV // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2003. – № 45. – Ст. 363.

3. О личном крестьянском хозяйстве : Закон Украины от 15.05.2003 № 742-IV // Ведомости Верховной Рады Украины – 2003. – № 29. – Ст. 232.

4. Тамарова Л. Прочь из города: почему киевляне перебираются в пригород? / Л. Ташматова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://biz.liga.net/all/nedvizhimost/stati/2690797-chem-zhile-v-prigorode-privlekaet-kievlyan-reyting-zhilkompleksov.html>.

5. О землеустройстве : Закон Украины от 22.05.2003 // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2003. – № 36. – Ст. 282.

6. Об утверждении Порядка осуществления природно-сельскохозяйственного, эколого-экономического, противозерозийного и других видов районирования (зонирования) земель: постановление Кабинета Министров Украины от 26.05.2004 г. № 681.

7. О государственном земельном кадастре : Закон Украины от 07.07.2011 // Официальный вестник Украины. – 2011. – № 60. – Ст. 2405.

8. О регулировании градостроительной деятельности : Закон Украины от 17.02.2011 // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2011. – № 34. – Ст. 343.

9. Об основах градостроительства : Закон Украины от 16.11.1992 // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1992. – № 52. – Ст. 683.

10. Об архитектурной деятельности : Закон Украины от 20.05.1999 року // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1999. – № 31. – Ст. 246.

11. О строительных нормах : Закон Украины от 05.11.2009 № 1704-VI // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2010. – № 5. – Ст. 41.

12. Мирошниченко А.Н. Мораторию – нет! / А.Н. Мирошниченко [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.amm.org.ua/en/component/content/article/31-uncategorised/9-moratoriyuni>.

