

Приховані та явні ризики земельного ринку.

Україна вступила в нову реальність — законопроект №2178-10, що запроваджує ринок землі, ухвалено і передано на підпис президенту. Його прийняття відбулося із порушенням норм регламенту, а закладені зміни щонайменше потребують конституційного тлумачення.

Тож як процес ухвалення закону, так і він сам, імовірно, найближчим часом будуть оскаржені. Але ми розглядатимемо пропоновані зміни так, ніби вони набули чинності.

Законотворці та деякі експерти поквапились оголосити про початок земельної реформи, але насправді це не так. Земельна реформа є комплексним соціально-політичним рішенням, яке не тільки формує аграрний уклад, а й змінює соціальну структуру суспільства. Але цей закон мало того, що розглядає лише один аспект аграрних відносин, а саме — купівлю-продаж земельних ділянок, так ще й базується на концепції ринку землі, яка суперечить навіть чинному Земельному кодексу.

Земля як сутність має багато аспектів, і майновий — не основний. Ключовими є її державоутворююча функція (так званий територіальний базис країни), екологічне значення та потенціал і, нарешті, родючість. Тому стаття 5 Земельного кодексу вказує, що земельне законодавство має базуватися на поєднанні особливостей землі як основи держави, природного ресурсу та основного засобу виробництва, і тільки після цього — на принципі права приватної власності. Більш того, користування ділянкою має бути вписане в комплекс розвитку земель і біосфери, як це зазначено в рекомендаціях FAO.

Ухвалений законопроект №2178-10 оперує тільки правом набуття земельної ділянки у власність, але рамок застосування цього права ніяк не визначає. За фактом земля не лише зводиться до одного аспекту — майнового, що в умовах слабкості державних і суспільних інституцій саме по собі означає необмежене право землекористування, а й створюється ринок окремих ділянок, відірваних і від земельного комплексу та громади, до яких вони належать, і від оточення взагалі. Тобто земля розглядається лише як абстрактний "актив", вартість якого зведено до усередненої "нормативної оцінки".

Таким чином, закон №2178-10 встановлюватиме в Україні такий ринок землі, якого в світі уже давно немає, хіба що у відсталих країнах. Найближчим він буде до феодального укладу, де право власності на землю межувало, а то і збігалось із правом на суверенітет. Модель такого типу найсприятливіша для спекуляцій ділянками та утворення непідконтрольних ані державі, ані громаді "корпоративних латифундій", якими керуватиме або компраторський (олігархічний), або іноземний капітал.

Це легко побачити, аналізуючи основні ризики. Закон містить відстрочку вступу в дію (до 1 липня 2021 року), тому слід розглянути не тільки запроваджені ним норми, а й те, що відбуватиметься в земельних відносинах протягом перехідного періоду — з моменту його підписання до набуття чинності. Також слід врахувати вплив інших законів, уже проголосованих у першому читанні, які мають шанси бути ухваленими в цілому.

Ризик 1: реєстровий хаос

Найбільш очевидним і небезпечним ризиком перехідного періоду буде поточний стан кадастру, який може і буде використаний для позбавлення землі як пайщиків, так і фермерів. Скомпрометовано як безпосередньо реєстраторів (за даними Антирейдерської комісії Мін'юсту, 80% усіх рейдерських атак здійснено за їх участі), так і сам кадастр як публічну базу даних, на основі якої підтверджуються права власності. Він не забезпечує навіть мінімальної безпеки, про що свідчать випадки надання доступу до кадастру неіснуючим особам. Таким чином, станом на даний момент до кадастру може бути внесено будь-яку інформацію, що ставить під загрозу абсолютно всіх власників і користувачів паїв, а це 28 млн. га.

Найімовірніше, буде використано такі схеми:

— "Правонаступник КСП". З допомогою підроблених протоколів і внесення змін до кадастру може бути скасоване розпаювання земель, а самі вони передані фіктивній установі — правонаступнику КСП, якому належали землі.

— "Зміна власника". З допомогою прямого доступу до кадастру може бути змінений власник будь-якої земельної ділянки.

Привласнені ділянки одразу перепродаються за схемою, наприклад, емфітевзису чи суперфіції, створюючи ланцюжок легітимної передачі права власності.

Подібні схеми важко оскаржити в суді, бо всі ланки законні, крім найпершої. Ухвалений законопроект робить таку практику дуже привабливою, адже згідно з пропонованими змінами до пункту 15 Перехідних положень Земельного кодексу обмеження в 100 га не стосується земель, власність на які було набуто до вступу в дію законопроекту №2178-10. Таким чином, можна обійти ліміти і накопичити будь-які обсяги земель, які потім легітимізувати через банки або мережеві структури.

Схеми спростяться, якщо буде ухвалено законопроект №2110, який дозволяє вносити до кадастру застарілі дані, а також запроваджує інститут "публічних реєстраторів", якими може бути будь-яка особа, а контроль над ними мінімальний.

Ризик 2: перекваліфікація земель

Цей ризик є варіантом попереднього, але його слід розглядати окремо, бо законопроект №2178-10 питання перекваліфікації земель обходить і не ставить жодних запобіжників перед нею. А схема вкрай небезпечна, бо дозволяє продавати не лише сільськогосподарську землю, а й ліси та озера.

Схема полягає у "відновленні меж" земельної ділянки, під час якого вона набуває новий номер. При цьому ділянка може отримати як нового власника, так і нове призначення. Оскільки механізму перевірки відповідності меж реальній ділянці нема, до нових меж може бути включено будь-які природні об'єкти. Яскравим прикладом може слугувати

озеро Стосіка у Львові, яке в результаті зміни меж ділянки було оголошено... частиною будівлі.

Наразі ця схема використовується лише для міських і приміських ділянок. Але якщо буде ухвалено законопроект №2194, в якому межування сільськогосподарської ділянки віднесено на узгодження громади та власника, то стане можливим перекваліфікувати та розширити будь-яку ділянку "заднім числом" і включити до неї все, що завгодно. А перекваліфікація лісу як сільгоспділянки дає змогу легалізувати незаконні вирубки, наприклад.

Ризик 3: мережеві агрохолдинги

Попри встановлений законопроектом №2178-10 ліміт набуття власності лише на ділянки в 100 га, загальний обсяг сукупного землеволодіння становить 10 тис. га. Так говорить пункт 2 змін до статті 130 Земельного кодексу. А це значить, що 100 га є просто лімітом одного продажу, а купити таких ділянок фізособа може кілька. А якщо врахувати недостовірність кадастру і відсутність методів контролю сукупного землеволодіння, то й більше за 10 тис. га в сумі.

Це дасть можливість агрохолдингам не лише зберегти свої поточні землеволодіння, а й збільшити їх, принаймні за двома стратегіями:

— трансформація в мережеву структуру афілійованих осіб. Агрохолдинг із кожним власником ділянки може укласти договір про довірче керування активом. Оскільки особа не стає пайщиком у статутному капіталі, то обмеження, встановлене тим же пунктом 2, не застосовне, і до агрохолдингу може входити скільки завгодно таких "десятитисячників";

— трансформація в горизонтальний холдинг навколо банку. Для банків законопроект №2178-10 жодних обмежень не містить, тож кожна ділянка (як по 100 га, так і більше) оформляється як фіктивна позика під заставу фізичній особі-підприємцю. В такому разі агрохолдинг стає аналогом великих супермаркетів, які також є конгломератами сотень фіктивних ФОПів.

Таким чином, ухвалений закон абсолютно вигідний вітчизняним агрохолдингам, — він зберігає та примножує їх землеволодіння.

Ризик 4: масовий викуп земель іноземцями

Незважаючи на встановлену в законопроекті №2178-10 заборону продажу землі іноземцям, вони зможуть купувати українську землю в будь-яких обсягах з першого дня вступу закону в дію.

Достатньо перелічити основні схеми:

— Юридична особа. Хоча в статті 130 законопроекту прямо заборонено купівлю землі

іноземними юрособами та участь іноземців в українських юрособах, однак ризик зберігається. Нещодавно підвищили штраф за нерозкриття бенефіціарів до 51 тис. грн, але механізму примусового розкриття кінцевих вигодонабувачів (станом на 2019 рік лише 25% юросіб розкрили їх) не існує, тож штраф може розглядатись як частина витрат на землеволодіння. Порівняно із зиском від спекуляцій землею це невелика ціна. А отже, схема із викупом іноземцями корпоративних прав українських юросіб запрацює.

— Подвійне громадянство. В Україні немає способу визначити, чи має особа лише українське громадянство, а узгодження множинної юрисдикції власника до закону не внесені.

— Афіліація. Особа може керувати землею за спеціально укладеною угодою в інтересах іноземної корпорації ("компрадорською угодою"). Вона може входити до мережевої структури, а також накопичувати у себе землі більш як 100 га, як і в ризику 3.

— Передача майнових прав за довіреністю. Варіант довірчої власності законопроект №2178-10 обходить, між тим довірчий власник є окремою категорією (стаття 89 Земельного кодексу), на яку обмеження не накладаються. Тож це може бути як іноземець, так і юридична особа-нерезидент, а лімітів такого довірчого володіння немає.

Отже, норма про схвалення на референдумі продажу землі іноземцям є недієвою. Іноземці зможуть купувати землю з першого дня дії закону.

Ризик 5: "земельні ломбарди"

Законопроект №2178-10 не ставить обмежень на зниження заставної вартості землі (зміни до пункту 22 Перехідних положень, які дорівнюють ціну землі нормативній оцінці, стосуються лише продажу), а отже, в заставу землю можна буде взяти із значним дисконтом.

Доступу до страхування врожаю фермер не має, а ринки добрив і сільськогосподарської техніки дуже монополізовані. Реалізація урядових програм підтримки фермерів, задекларована в частині 2 законопроекту №2178-10, більш ніж сумнівна, — за оцінками НБУ, дефіцит бюджету зростає до 8%, що ставить виконання програм за 2020 рік під сумнів. До 1 липня 2021 року, відповідно, українське фермерство виживатиме за власний рахунок, що ставить його на межу банкрутства і підштовхує до застави землі як до єдиного способу вижити. Оскільки застава буде значно менша навіть за нормативну ціну, на виживання і цього не вистачить, — фермер потрапить у боргову кабалу.

У цьому разі банк отримає право власності на землю і користуватиметься нею на власний розсуд протягом двох років (зміни до статті 130 Земельного кодексу). Обмежень на форму власності та сукупне землеволодіння для банків не встановлюється, отже, банки можуть бути не лише із 100-відсотковим іноземним капіталом, а й навіть нерезидентами. Це робить їх ідеальним інструментом масового скуповування землі за

викидною ціною.

Банки — як афільовані із агрохолдингами, так і інвестиційні, — стануть земельними ломбардами. Схеми, пов'язані із ними, розглянуто в статті економіста Олексія Куща. Слід додати, що ця схема стане значно цікавішою у разі ухвалення законопроекту № 2571-д в його початковій (чи незначно змінений) формі. Він дає право НБУ не виконувати рішення судів у банківській системі стосовно питань ліквідації банків. Якщо до майна ліквідованого банку входила земля як заставний актив, її буде продано із дисконтом до 90% від вартості, і заставник уже не зможе повернути цю землю. Не зможе і викупити, бо переважне право на викуп застави можна відстояти лише через Господарський суд. Це створює величезне поле для переділу земельного ринку через продаж ліквідованих активів інвестиційним банкам із компрадорським чи іноземним капіталом.

Ризик 6: хижацьке землекористування

Нарешті, Україна не має дієвого контролю за землекористуванням.

Зважаючи на дуже слабку підтримку ринку землі в тій формі, яку пропонує ухвалений закон, для землевласників ключовим ризиком стане втрата права власності через зміну законодавства. Тож вони будуть максимізувати свій прибуток, а це передбачає хижацьке землекористування.

Цей ризик максимізується у разі прийняття законопроектів №2194 і 2548, які додатково послаблюють і так незначний контроль аж до дозволу заборонених пестицидів і зняття родючого шару землі.

Безумовно, це не вичерпний перелік ризиків і схем масового викупу земель, які містяться в щойно ухваленому "земельному" законопроекті. Дірок значно більше, ніж переваг, тож поправками ситуації вже не виправити, — допоможе тільки скасування закону.

А для максимального розкриття аграрного потенціалу країни потрібен концептуально інший пакет, який не "монетизуватиме" землі, а запровадить комплексну реформу. Спрямовану перш за все на утворення міцного класу фермерства та мережі самодостатніх малих поселень.

Тоді це буде справжньою земельною реформою.

Вячеслав Ільченко, ZN