



**Нова Україна**  
інститут стратегічних досліджень

# **Скасування мораторію на продаж землі в Україні – ризики для «безпечного розвитку»**

**Автори доповіді:  
А.Єрмолаєв, В.Луцаї, В.Потапенко, В.Ємець**

---

Київ  
Липень - 2017

## ЗМІСТ

<b>Вступ .....</b>	<b>3</b>
<b>Розділ 1. Сільськогосподарський сектор у структурі української економіки: експортна орієнтація сектора та концентрація ресурсів в руках агрохолдингів.....</b>	<b>4</b>
<b>Розділ 2. Ставлення парламентських партій, представників бізнесу та громадськості до запровадження ринку землі в Україні.....</b>	<b>8</b>
<i>2.1. Аналіз програм політичних партій .....</i>	<i>8</i>
<i>2.2. Позиція бізнесу та громадськості .....</i>	<i>9</i>
<b>Розділ 3. Земельна реформа на тлі соціального та політекономічного конфлікту в Україні.....</b>	<b>11</b>
<b>Розділ 4. Законопроект «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» – соціальні та економічні ризики .....</b>	<b>14</b>
<b>Розділ 5. Ключові перспективи та наслідки. Формування ринку землі.....</b>	<b>16</b>
<b>Розділ 6. Політичні ризики та ризики безпеки розвитку.....</b>	<b>18</b>
<i>6.1. Формування групи латифундистів та зміна моделі розвитку країни .....</i>	<i>18</i>
<i>6.2. Ризик феодалізації регіональної влади та загроза зриву процесу формування повноцінного та ефективного місцевого самоврядування .....</i>	<i>18</i>
<i>6.3. Ризик подальшої делегітимації влади, посилення авторитарно-мілітарних методів управління або системна політична криза.....</i>	<i>19</i>
<b>Розділ 7. Розвиток сільськогосподарського сектору та середньострокові сценарії розвитку України .....</b>	<b>21</b>
<b>Попередні висновки.....</b>	<b>23</b>

## Вступ

Мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення пронизує політичну історію України. Запроваджений як тимчасовий захід, він діє вже майже півтора десятка років. На сьогоднішній день більшість дискусій з цього питання зводяться до боротьби двох протилежних ідеологічних позицій: зняття будь-яких обмежень на відчуження сільськогосподарських земель або заборона на їх відчуження, з іншого боку.

Не дивлячись на політико-ідеологічні дискусії щодо обмеження права власників земельних ділянок та перешкоди для інвестицій в АПК, мораторій на землю не зупинив розвиток аграрного сектору України, який зазнав суттєвих структурних змін:

- На тлі депресивних процесів, які переживає українське село, виникли та розвиваються потужні агрохолдинги;
- Попри мораторій на землю, відбувся переділ прав користування та розпорядження землею, а багатогалузевий АПК часів УРСР перетворився на одномірний експортно орієнтований сектор України;
- Попри багатомільйонні державні преференції Україна отримала економічне зростання за рахунок експорту сільськогосподарської сировини, але не отримала високопродуктивної агропромислової галузі з високою доданою вартістю;
- Нарешті, сільськогосподарська галузь лише опосередковано впливає на продуктивність та конкурентоздатність української економіки та створює слабкий позитивний кумулятивний вплив на інші економічні сектори та структуру зайнятості в Україні.

Законопроект «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» дав поштовх для нових дебатів навколо питання продажу землі. Але дискусія про продаж землі – це не лише можливість провести предметний діалог щодо повернення державі контролю над дотриманням законодавства у сфері землекористування, але й привід оцінити:

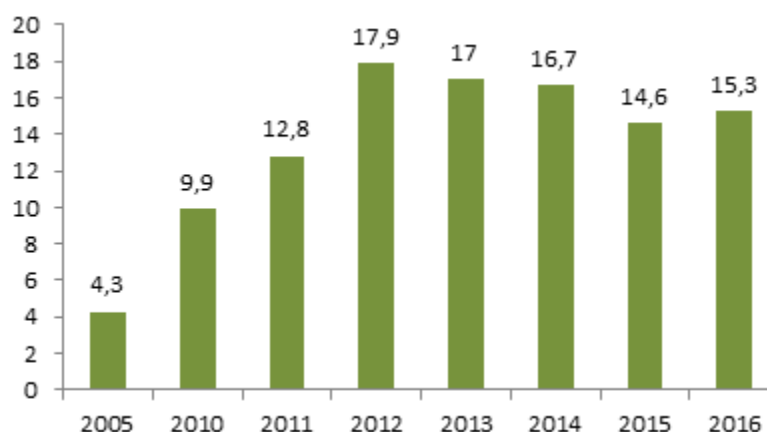
- шанси України здійснити трансформацію сировинної моделі розвитку сільського господарства та збудувати сучасний та багатопрофільний АПК;
- наслідки та ризики для просторового розвитку та можливостей для розбудови у майбутньому нової транспортної інфраструктури в Україні;
- наслідки та ризики для ринку праці у селі та перспективи збереження та розвитку українського села;
- виклики та ризики для суспільної єдності та згуртованості в Україні.

## Розділ 1. Сільськогосподарський сектор у структурі української економіки: експортна орієнтація сектора та концентрація ресурсів в руках агрохолдингів

Агропромисловий комплекс України в даний час є сектором економіки, який найбільш динамічно розвивається упродовж останнього періоду. Так, у 2016 р. виробництво сільськогосподарської продукції в Україні зросло на 6,1% порівняно з 2015 роком<sup>1</sup> (ВВП України зріс всього на 2,3%). Крім того, загальний обсяг капітальних інвестицій в аграрний сектор економіки в січні-березні 2017 року зріс до 10,9 мільярда гривень або на 57,9%<sup>2</sup>.

**Основний напрямок українського агробізнесу – рослинництво (близько 75% сільськогосподарської продукції).** У структурі валової сільськогосподарської продукції найважливіше значення відіграють зернові та зернобобові культури (31% у 2015 р.), технічні культури (25%), овочі (6%). Тваринництво (13% випуску сільськогосподарської продукції) представлене вирощуванням худоби та птиці (12%), виробництвом молока (8%) та яєць (4%). Україна є одним з найбільших світових виробників та експортерів сільськогосподарської продукції, вирощуючи понад 60 млн. т зернових та більше 10 млн. т насіння соняшника на рік. Зокрема, у 2016 р. валовий збір зернових досяг 66 млн. т, у тому числі пшениця – 22,1 млн. т, кукурудза – 29,5 млн. т, ячмінь – 8,5 млн. т. При цьому у загальному обсязі виробництва зернових переважає фуражне. Крім того, Україна №1 у світі за обсягом виробництва соняшнику, а також виробництва та експорту соняшникової олії, та друга у світі за експортом зернових та волоських горіхів. Україна значно збільшила прибутки від аграрного експорту протягом останнього десятиліття – вони збільшилися майже у 4 рази (див. Малюнок 1).

**Малюнок 1. Обсяги аграрного експорту України у 2005–2016 рр., млрд дол. США**



*Джерело:* Державна служба статистики України

<sup>1</sup> Гаряча агрополітика. Сільгоспвиробництво в Україні скоротилося на 0,3% /«AgroPolit. Гаряча агрополітика», 18 травня 2017 рік,

<https://agropolit.com/news/4499-silgospvirobnitstvo-v-ukrayini-skorotilosya-na-03>

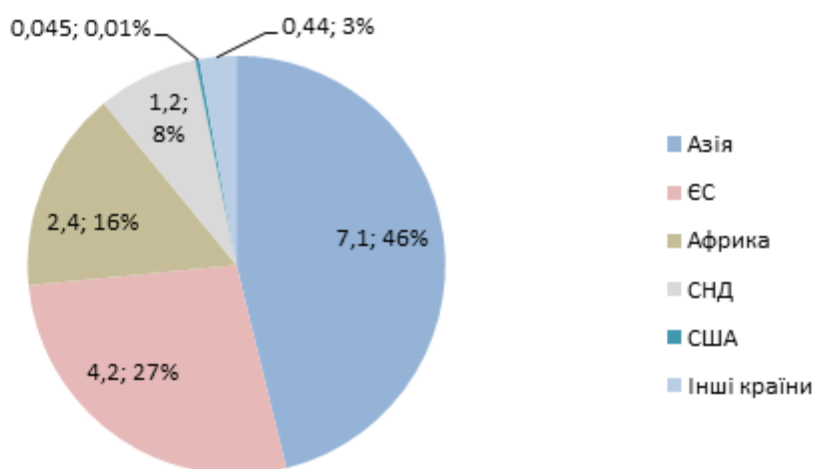
<sup>2</sup> Інвестиції в аграрний сектор зросли на 60% / «Економічна правда», 1 червня 2017 рік,

<http://www.epravda.com.ua/news/2017/06/1/625578/>

Відповідно спостерігається зростання ролі АПК в загальному експорті. Так, у 2016 р. частка сільськогосподарських товарів та продукції харчової промисловості в загальному експорті України становила 35%, тоді як у 2010 р. вона була 19,3%, а у 2005р. – 12,6%. У 2014 р. АПК вперше став лідером за обсягами експорту в Україні, обігнавши навіть металургію.

Основними ринками збуту української сільськогосподарської продукції на сьогодні є країни Азії та ЄС, частка кожного з регіонів становить 46% та 27% відповідно в загальному експорті АПК у 2016 р. (див. Малюнок 2). Крім того, український агробізнес експортує свою продукцію до Африки (16%) та країн СНД (8%).

**Малюнок 2. Основні ринки збуту українського сільськогосподарського експорту у 2016 р., млрд дол. США**



*Джерело:* МінАПК

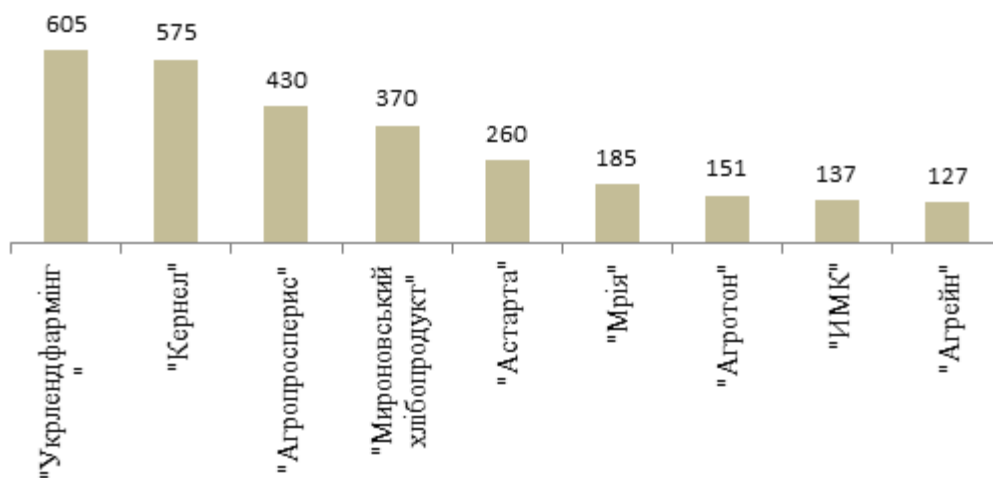
Серед окремо взятих країн найбільший об'єм української продукції АПК припадав на наступні країни: Китай (9%), Індія (8%), Єгипет (7%), Іспанія (6%), Туреччина (5,5%), Нідерланди (4%), Саудівська Аравія (3%) та інші.

Загалом, сировинна орієнтація українського експорту робить позиції України на зовнішніх ринках вразливими, оскільки попит на сировинні товари є непостійним і характеризується значною ціновою мінливістю. Тому необхідно забезпечувати збільшення експорту українських товарів з високою доданою вартістю. Фактором нарощування аграрного експорту з високим рівнем доданої вартості в ЄС та інші країни є підвищення вимог безпечності та якості харчових продуктів і сировини за рахунок впровадження на підприємствах систем управління якістю та систем управління безпечністю харчових продуктів. Виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС може стати ефективним інструментом для покращення умов торгівлі з ЄС та роботи сектору АПК в цілому. ЄС вже скасував тарифні обмеження на експорт більшості української агропродукції до ЄС, водночас щодо деяких позицій були запроваджені тарифні квоти (зернові, свинина, яловичина, птиця). Водночас скасування переважної частки нетарифних обмежень для українського агроекспорту вимагає відповідних трансформацій українського регуляторного законодавства. Для

цього Україна має адаптуватися до стандартів ЄС у таких сферах, як санітарні та фітосанітарні заходи, сертифікація і метрологія, проходження митниці, ринковий нагляд, оцінка відповідності. Адаптація стандартів аграрної політики з прозорими та передбачуваними регуляторними правилами сприятиме покращенню інвестиційного клімату та інвестиційної привабливості аграрного сектора економіки для європейських партнерів. Значний потенціал АПК пов'язаний також з поєднанням агровиробників України та ЄС у виробничих ланцюгах та каналах збуту. Це дозволить підвищити продуктивність АПК за допомогою передачі передових технологій і практик ЄС, збільшенню масштабів діяльності у виробництві та переробці сільськогосподарської продукції, покращенню умов доступу на світові ринки.

Серед основних постачальників продукції АПК України на внутрішній та зовнішній ринки є великі агрохолдинги. **Так, у 2015 р. агрохолдингами було вироблено приблизно четверту частину аграрної продукції в Україні, ще 40% – господарствами населення.** У рейтингу ТОП-100<sup>3</sup> аграрних компаній за обсягом земельних банків, які знаходяться у їх оперативному управлінні, перша десятка включає компанії, які контролюють 122-605 тис. га с/г земель (див. Малюнок 3). При цьому в управлінні 10 найбільших агрохолдингів України загалом знаходиться близько 7% сільськогосподарських угідь України.

**Малюнок 3. Топ 10 агрохолдингів України за обсягом земельного банку (тис. га) станом на початок 2017 р.**

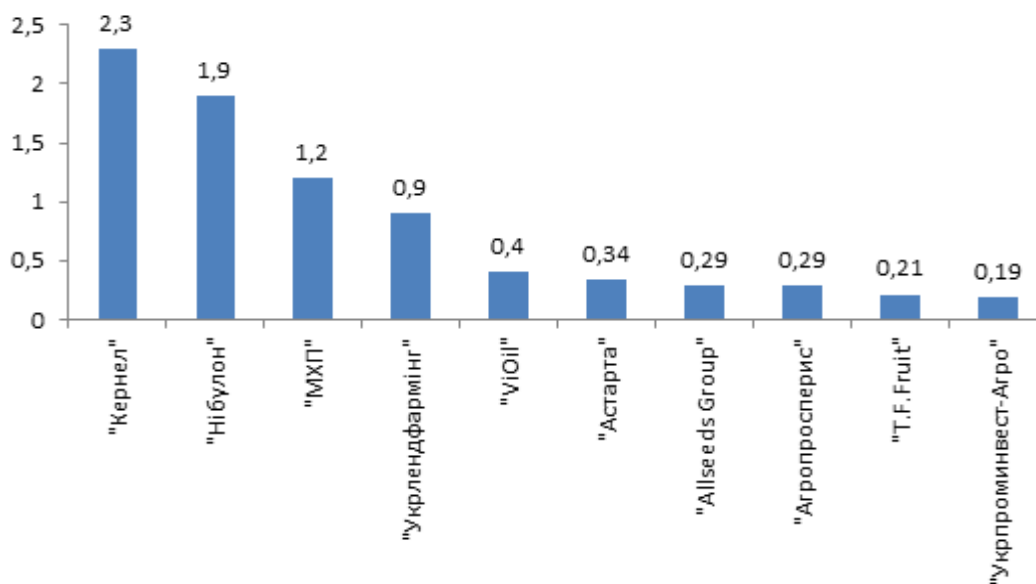


*Джерело:* Топ 100 латифундистов України / «Latifundist. Главный сайт об агробизнесе», 1 січня 2014 рік, <http://latifundist.com/rating/top100#>

У свою чергу, ранжування аграрних холдингів за виручкою, яку вони отримали у 2015 р. (див. Малюнок 4), дещо не співпадає з наведеним ранжуванням за розміром їх земельного банку, що може бути пояснено суттєвими відмінностями у видах діяльності, що здійснюють агрохолдинги, а також відмінностями у їхніх бізнес-моделях.

<sup>3</sup> Топ 100 латифундистов України / «Latifundist. Главный сайт об агробизнесе», 1 січня 2014 рік, <http://latifundist.com/rating/top100#>

**Малюнок 4. Топ-10 компаній АПК України за обсягом виручки, отриманої за 2015 р., млрд дол. США.**



*Джерело:* Рейтинг 45 крупнейших аграрних холдингов України / LANDLORD», 24 червня 2016 рік, <http://landlord.ua/rejting-kрупneyshih-agroholdingov/>

Якщо розглядати роль агрохолдингів у експорті с/г продукції з України, то серед ТОП-10 найбільших експортерів зернових у 2016/2017 маркетингового року увійшли "Нібулон", "Кернел", "Cargill", Агропромсервіс<sup>4</sup>. Що стосується напрямів експорту, які здійснюються агрохолдингами України, то основними ринками їх продукції є Азія, Європа та Африка (див. Малюнок 5).

**Малюнок 5. Географія експортних поставок агрохолдингами в 2015 р., млн дол. США**



*Джерело:* Український клуб аграрного бізнесу. Агрохолдинги України 2016, [http://ucab.ua/files/Survey/Largest\\_Agriholdings/Holdings\\_2016%20\\_demo.pdf](http://ucab.ua/files/Survey/Largest_Agriholdings/Holdings_2016%20_demo.pdf)

<sup>4</sup> Хто експортує українське зерно. Оприлюднено ТОП-10 трейдерів / «ГЛАВКОМ», 23 квітня 2017 рік, <http://glavcom.ua/news/hto-eksportuje-ukrajinske-zerno-oprilyudneno-top-10-treyderiv-411009.html>

## **Розділ 2. Ставлення парламентських партій, представників бізнесу та громадськості до запровадження ринку землі в Україні**

### **2.1. Аналіз програм політичних партій**

- **Партії, які підтримують створення земельного ринку**

- **Блок «Петра Порошенка»** – єдина партія, у програмі якої прямо говориться: «Ключове завдання реформи сільського господарства – вирішення питання формування прозорого ринку землі. Це відкриє нові можливості для надходження інвестицій в аграрний сектор та активного виходу української продукції на міжнародні ринки. Передумовою для формування прозорого ринку землі має стати системна інвентаризація земельних ресурсів країни. Землі мають бути чітко розмежовані в єдиному державному реєстрі. Вони повинні бути поділені на землі сільськогосподарського призначення, державної, комунальної та приватної власності». Таким чином, БПП єдина парламентська партія, що відкрито в своїх програмних документах підтримує відкриття ринку сільськогосподарських земель.

- **Партії, які не підтримують створення земельного ринку:**

- Партія **«Батьківщина»** і сама Юлія Володимирівна послідовно виступають проти продажу землі, що відображено в їх програмних документах.

- **«Радикальна партія Ляшка»** також виступає категорично проти продажу землі:

- «Ми заборонимо продаж землі і ліквідуємо нелегальний земельний ринок, на якому збагачуються товстосуми та спекулянти»;
- «Запровадимо право оренди землі під жорстким контролем держави»;
- «Заборонимо іноземцям розпоряджатися нашими чорноземами»;
- «Створимо прозорий земельний кадастр, що унеможливить земельне рейдерство. Радикальна партія стане основним захисником інтересів села в парламенті».

- **Партії, які не визначились:**

- **«Народний фронт»** та **«Опозиційний блок»** можна віднести до категорії партій що не визначились. Обидві партії у своїх програмних документах залишили собі свободу маневру і не визначили свою позицію до ринку землі.



– «Самопоміч» зайняла більш хитру позицію, говорячи про необхідність ринку, уникаючи слова «продаж», а, присутньо, формально також не визначилась.

Непарламентські партії та лідери, які на середину 2017 року, виходячи з оприлюднених соціологічних досліджень, мають шанси потрапити до Верховної Ради, а саме **Рабінович, Гриценко та Тягнибок** виступають категорично проти продажу землі.

*Таким чином, лише пропрезидентська партія з рейтингом близько 11%, де лідер сам є опосередкованим власником агрохолдингу, виступає за вільний продаж земель сільськогосподарського призначення.*

*Парламентська демократична опозиція, значна частина політичних сил, як парламентських, так і позапарламентських виступають проти приватизації землі.*

*Половина парламентарів уникають визначення з позицією земельного питання, яке є дуже важливим для політичного та економічного життя народу.*

## 2.2. Позиція бізнесу та громадськості

В цілому напівтіньовий ринок оренди земельних паїв влаштовує як громадськість, так і бізнес, про що свідчать дані опитувань. Так, 27 квітня відбувся Agri Invest Forum 2017, на якому 485 директорів і власників аграрних підприємств, що обробляють 2,7 млн га земель, взяли участь в опитуванні щодо земельної реформи. Майже три чверті респондентів проти відкриття ринку землі сільськогосподарського призначення. У випадку, якщо відкриття ринку землі сільськогосподарського призначення є неминучим, вони вважають, що ринок землі треба розпочинати з земель державної та комунальної власності, а до продажу приватних земель переходити не раніше ніж через декілька років.

Три чверті не має фінансових ресурсів для викупу земель сільськогосподарського призначення, які вони тепер орендують, – тобто їх викуплять великі агрохолдинги, часто з іноземним капіталом, або чиновники-корупціонери, які накопичили готівкові ресурси в обсязі від чверті мільйона доларів, яких достатньо для створення економічно рентабельного господарства, за тих умов, що склалися в економіці України.

Ситуація, яка склалася у сфері володіння сільськогосподарськими землями, співпадає з економічною логікою та цілями великих сільгоспідприємств, розміри земельного банку яких в сукупності рівні площам кількох областей. Дії таких компаній спрямовані на скорочення населення в таких регіонах. Присутність населення ускладнює для них ведення бізнесу і створює додаткові незручності.

Великі агрохолдинги бачать пряму загрозу у розвитку фермерства, яке може стати системним конкурентом, залучати ресурси (в тому числі і земельні) і домагатися більш високої прибутковості, а, головне, створювати робочі місця.

Місцеві еліти – сільські, селищні, районні ради сконцентровані навколо інтересів саме великих землекористувачів і розглядають ситуацію як джерело своєї майбутньої вигоди від депопуляції і знецінення земельних ресурсів. Саме тому вони підтримують як на регіональному, так і на загальнодержавному рівні обмеження ринку землі, будь-які реформи в цій сфері.

Ситуація, яка склалася, є привабливою для власників компаній. Практично мінімальна соціальна відповідальність – приватні компанії не мають зобов'язань перед селянами, а рішення про підтримку села, селища приймає безпосередньо директор, акціонери – за наявності такого бажання, яке існує, поки вони землю орендують, а не є власниками. Витрати на дорожню інфраструктуру, дитячі садки, проведення води і газу, освітлення вулиць тощо лягли повністю на сільську раду. Податкових платежів недостатньо для розвитку сільської місцевості, часто вони виплачуються не в повному обсязі. Всі прибутки від діяльності отримують акціонери підприємства, а власники землі отримують тільки фіксовану в договорі орендну плату. Сума розраховується з віртуальних цифр – грошової оцінки землі, яка реально не відображає її економічної цінності.

Нові агропідприємства практично не створюють робочих місць! Якщо раніше основним джерелом доходів людей був колгосп і його різні напрямки діяльності, то тепер робочих місць просто немає, а висока ступінь механізації і автоматизації процесів постійно скорочує потребу в робочій силі. Слабкість державного контролю дозволяє сільгоспагропідприємствам ігнорувати екологічне, земельне законодавство і вести бізнес так, як їм диктує основний економічний принцип – максимізація прибутку від активів.

За економічних умов, що склалися, власник паю не отримає навіть 20 орендних платежів, а не продати землю у більшості просто не буде змоги, зважаючи на необхідність вартісної юридичної підтримки для розриву договору оренди.

На сьогоднішній день питання відкриття ринку сільськогосподарських земель та припинення фінансування з державного бюджету є двома основними вимогами МВФ для можливості подальшого кредитування.

***Зважаючи на те, що бюджет України більш ніж на половину формується із зовнішніх запозичень та допомоги, а позиція МВФ щодо України є індикатором для інших міжнародних інституцій, керівництво країни не має альтернатив відкриття ринку сільськогосподарських земель, незважаючи на те, що проти запропонованого механізму виступає більшість агробізнесу, власників паїв, політичних партій та громадян України.***

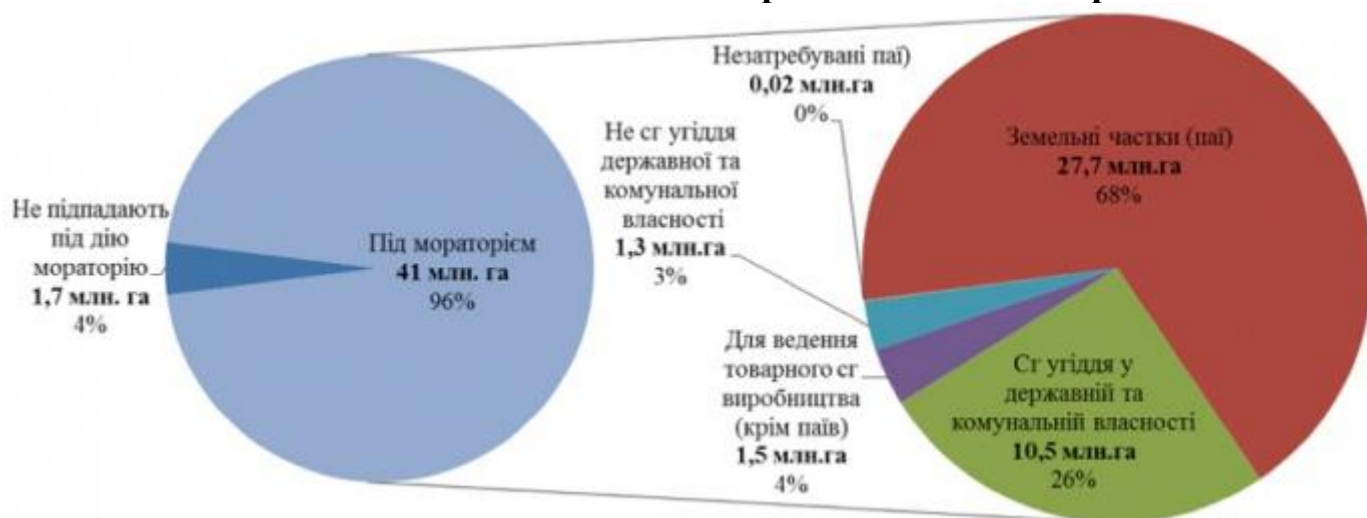
### Розділ 3. Земельна реформа на тлі соціального та політекономічного конфлікту в Україні

Фахівці добре пам'ятають визначення та характеристику землі: «Земля – це не річ, а унікальний, невідновлювальний, незамінний природний ресурс багатофункціонального значення, який має особливий юридичний статус». Відповідно, використання землі в режимі тіншового ринку, **невизначеність юридичного статусу землі в Україні – ключова проблема, яка ставить під сумнів прозорість, легітимність та справедливість державної політики щодо формування ринку землі.**

Фактично, більшість громадян України та бізнесу непокоїть не стільки зняття мораторію на продаж землі сільськогосподарського призначення, скільки форма зняття мораторію, яка нагадує спробу продати «кота у мішку». Суспільство та бізнес усвідомлюють масштаби гри та «ціну питання»:

- З більше ніж 42 млн га сільгосппризначення (або 70% території України), під мораторій підпадає приблизно 41 млн га, – або 96% всіх с/г земель в Україні;
- 68% підмораторних земель – це земельні паї, які перебувають у приватній власності 6,9 млн населення, – або 16,2% населення України. Переважна більшість таких власників мешкають у сільській місцевості<sup>5</sup>.

#### Малюнок 6. Розподіл сільськогосподарських земель в Україні



*Джерело:* Не мораторієм єдиним: передумови успішної реформи/  
«VoxUkraine», 31 травня 2017 рік,  
<https://voxukraine.org/2017/05/31/ne-moratoriyem-yedinim-peredumovi-uspishnoyi-reformi/>

<sup>5</sup> Не мораторієм єдиним: передумови успішної реформи/«VoxUkraine», 31 травня 2017 рік,  
<https://voxukraine.org/2017/05/31/ne-moratoriyem-yedinim-peredumovi-uspishnoyi-reformi/>

Масштаб проблем, які потягне за собою земельна реформа, важко оцінити. Однак **вибухонебезпечний характер земельного питання обумовлений в першу чергу глибокими соціальними та політекономічними протиріччями**, які існували та накопичувались роками. Зокрема можна виділити п'ять факторів, які визначають архітектуру політекономічного конфлікту та глибину соціальної нерівності та несправедливості в селах України:

- **«Закріпачення» – родова травма української моделі землекористування через розпаювання земель.**

Модель землекористування в Україні склалася у результаті квазі-приватизації земель, які були у розпорядженні КСП. Більшість селян не змогли домогтися виділення землі в натурі та вийти за межі «закріпачення»;

- **Штучні обмеження щодо реалізації права на продуктивне використання землі.**

Селяни, які стали власниками паїв, від початку були позбавлені мінімально необхідних засобів для продуктивного використання земельних паїв та ведення сільського господарства. Політика злочинної бездіяльності, якої дотримувалась держава протягом десятиліть, проявила себе у вигляді відсутності:

- ефективної системи пільгового кредитування для сільгоспвиробників;
- інфраструктури сервісної підтримки сільгоспвиробників та фермерів;
- умов забезпечення фермерських господарств сучасною сільськогосподарською технікою;

- **«Бідний рантьє» – добровільно-примусовий статус для власників земельних паїв.**

Після «роздержавлення» сільськогосподарських земель в Україні, протягом короткого часу розгорнувся процес добровільно-примусового перетворення власників земельних паїв у «бідних рантьє». Внаслідок лобізму та злочинної бездіяльності держави відбулося:

- встановлення та збереження штучної різниці цін на сільськогосподарську та промислову продукцію в Україні;
- усунення держави та судової системи за дотриманням земельного законодавства в Україні;
- утворення бар'єрів доступу на внутрішній ринок сільськогосподарської продукції та продовольчих товарів для представників ОСГ та невеликих фермерських господарств. Посутньо,

більшість ОСГ були позбавлені можливості за справедливою ціною реалізувати вироблену сільгосппродукцію.

Як наслідок, власники паїв вимушені відмовлятися від самостійного використання земельних ділянок та передавати їх в оренду на кабальних умовах.

Аналіз практики укладання та змісту орендних договорів також не на користь прав орендодавців. За свідченнями експертів, у 20% договорів навіть не прописана можливість індексації орендної плати.

- **Правова незахищеність прав власників земельних паїв.**

- Відсутність надійного захисту прав власників земельних паїв та контролю держави за дотриманням законодавства у сфері землекористування. Зокрема, широкого поширення набули тіньові схеми «продажу» землі в умовах дії мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення, укладання кабальних договорів оренди;

- Від порушення прав до прийняття дискримінаційних законів по відношенню до власників земельних паїв один крок. Так 2 квітня 2015 року Президент підписав Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляції)». Не випадково, що до закону про дерегулювання потрапило положення, яке перетворює власників земельних паїв на кріпаків їхніх орендарів. Зокрема, 93-тя стаття Земельного кодексу була доповнена частиною 10, яка визначає: «строк оренди землі сільськогосподарського призначення становить не менше 7 років»;

- Нарешті, внаслідок бездіяльності правоохоронних органів, загрозливих масштабів набула в регіонах України практика силового захоплення врожаю у представників фермерських господарств.

- **Преференції для компаній, які спеціалізуються на сільськогосподарському експорті.**

Великі холдинги та експортери сільгосппродукції, а не широкий загал малих та середніх господарств стали бенефіціарами режиму спрощеного оподаткування та державних дотацій на розвиток сільського господарства.

Держава підтримує ексклюзивні умови для корпорацій та агрохолдингів заплісуючи очі на монополізацію ринку ресурсів, канали збуту продукції, збільшення площі орендованих земель та їх вплив на формування державної аграрної політики та органів влади на місцях.

#### Розділ 4. Законопроект «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» – соціальні та економічні ризики

За шістнадцять років в Україні сформувався ринок середньо- та довгострокових зобов'язань оренди землі у власників паїв. Часто власник паю зобов'язаний, в першу чергу, продати землю саме агрохолдингу, який уклав угоду довгострокової оренди. Фактично, існує практика продажу зобов'язань, на кшталт цінних паперів. Таким чином, сформувався напівлегальний ринок сільськогосподарських земель. Попри всю його недосконалість, він є справжнім ринковим інструментом, в той час як запропонований законопроект «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» лише частково відкриває процес подальшої легалізації ринку земель сільськогосподарського призначення.

**Серед основних ризиків формування ринку землі на основі запропонованого законопроекту можна визначити наступні:**

- Існує значний ризик втрати сільськогосподарських земель малим та середнім агробізнесом в результаті намагання отримати кредити. Використання сільськогосподарських земель в якості застави для отримання оборотних кредитних коштів для ведення поточної діяльності регулюється «Статтею 10. Відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення банками та іншими фінансовими установами» і передбачає відчуження протягом року, що формує **ризик втрати земель при неврожайі протягом одного року**.
- До короткострокових ризиків можна віднести **корупційні схеми викупу земель державної, комунальної та приватної власності**, зокрема, заниження оціночної вартості земельної ділянки, виплата її частинами за зафіксованою у гривні ціною без урахування зростання ціни, відсотків інфляції та процентів за період виплати.
- Зважаючи на вартість середньострокових орендних зобов'язань щодо земельного паю в декілька десятків тисяч гривень за один гектар, що склалася на ринку України, можна говорити про проблеми викупу ділянок за власний кошт для дрібних і середніх господарств. Відповідно, формується ризик **викупу земель, які використовуються малим та середнім бізнесом, великими агрохолдингами**.
- Місцева влада в селах на сьогоднішній день висувається і контролюється менеджментом великих агрокомпаній, лише в окремих селах вона узгоджує свої дії з власником середньої агрофірми, що контролює більшість сільськогосподарських земель навколо сел. Відповідно, роль місцевої влади, яка прописана у законі, створює **ризик недобросовісного викупу земельних ділянок на основі корупційних схем**.

- **Примусовий викуп великими агрохолдингами у власників паїв ділянок, які мають довготерміновий договір оренди.** Відповідно до статті 16 “Зміна цільового призначення земельної ділянки сільськогосподарського призначення може бути здійснена не раніше 3 років з моменту набуття власником права власності на таку земельну ділянку”, що, по суті, є ще одним обмеженням поняття “ринок землі”.
- **Проект Закону забороняє продаж земель сільськогосподарського призначення іноземцям, що обмежить інвестиції та принесення нових технологій великих міжнародних аграрних компаній,** з одного боку, а, з іншого боку, **ризиками для корупції і викупу земель через підставні фірми.**
- Згідно зі Статтею 12 «Збереження права користування земельною ділянкою сільськогосподарського призначення при переході права власності на неї, власник паю не зможе його перепродати, тобто перепродати зможе, а умови довготермінової оренди залишаться». Тобто **покупець сільськогосподарської землі не зможе її використовувати на свій розсуд і не зможе здати в оренду іншому користувачу.** Ситуація нагадує постачання електроенергії та газу: «Перехід права власності на земельну ділянку сільськогосподарського призначення не припиняє право користування земельною ділянкою, крім випадку, коли в одній особі поєднується власник та користувач земельної ділянки, та не є підставою для внесення змін до положень таких договорів, які регулюють підстави їх розірвання, якщо інше не передбачено такими договорами».

## Розділ 5. Ключові перспективи та наслідки формування ринку землі

Загалом більшість земель сільськогосподарського призначення у короткотерміновій перспективі отримають українських власників великих агрокомпаній з високим ризиком непрямой участі іноземного капіталу, що матиме низку політекономічних наслідків для країни. Це пов'язано, в першу чергу, з тим, що земля стане повноцінним предметом ринкових економічних відносин. Таким чином, очікується подальша консолідація земельних угідь в руках потужних агрохолдингів з перспективою нарощення їх частки у структурі аграрного виробництва в Україні до 70-80% (зараз приблизно 40%). Це, у свою чергу, буде мати низку економічних та соціальних наслідків, зокрема серед позитивних наслідків відзначимо наступні:

- пожвавлення економічних відносин, через формування внутрішнього попиту колишніх власників паїв (запуск ринку землі призведе до продажу значної частини паїв);
- сприятиме збільшенню обсягів виробництва та продуктивності агробізнесу і, відповідно, застосуванню нових інтенсивних технологій;
- нарощення експорту продукції аграрного сектору;
- нарощення надходження інвестицій та кредитів до аграрного сектору, що матиме загальний позитивний макроекономічний вплив на економіку країни;
- підвищення капіталізації економіки країни і, відповідно, зменшення системних економічних ризиків країни;
- країна отримає короткостроковий імпульс, який сприятиме відновленню економічного зростання;
- поглиблення спеціалізації країни на глобальному ринку аграрної продукції і, відповідно, підвищення впливу країни на окремі сегменти глобального ринку сировинних товарів;
- формування великими агрохолдингами фінансового ресурсу для експансії виробництва у кількісному і якісному вимірах, зокрема розвитку переробної галузі;
- підтримка банківського сектору та сектору державних фінансів через надходження додаткової валюти до країни (стабілізація національної валюти, зменшення відношення ВВП/державний борг, формування золотовалютних резервів тощо).

Серед негативних наслідків консолідації землі потужними аграрними компаніями є наступні:

- зменшення номенклатури експорту аграрного сектору та вивільнення декількох мільйонів низькокваліфікованих аграрних виробників, що не зможуть знайти роботу за фахом ні в Україні, ні в інших країнах;



- у короткостроковій перспективі ми зможемо очікувати приплив мігрантів з села у кількості, подібній до кількості мігрантів з Донбасу у 2014-2015 роках, головним чином до Києва, Львова, Одеси, Харкова;
- збільшення агрокомпаній за рахунок малого та середнього агробізнесу. Залишаться великі агрохолдинги та дрібні поодинокі сімейні ферми, які знайшли вигідну спеціалізацію та ринки збуту;
- остаточне закріплення економіки країни у світовому розподілу праці у якості виробника примітивної продукції з низькою доданою вартістю;
- звуження спектру висококваліфікованих спеціалістів, затребуваних в економіці;
- підвищення нерівномірності у розподілі прибутків населення;
- підвищення залежності економіки країни від зовнішніх факторів, зокрема від циклічності на сировинних ринках.

## Розділ 6. Політичні ризики та ризики безпеки розвитку

### 6.1. Формування групи латифундистів та зміна моделі розвитку країни

Анексія Криму, війна на Донбасі та економічна криза призвели до суттєвої реструктуризації української економіки та зміни розкладу політико-економічних сил в Україні.

На фоні кризи індустріально-промислових секторів, аграрні олігархи не лише зберегли, але й посилили свої фінансово-економічні позиції. Ми спостерігаємо не лише економічне піднесення великих аграрних холдингів. Агробарони отримали можливість нарощувати свої політичні інвестиції. Сьогодні вони витісняють «індустріальних олігархів» та посилюють свій вплив на державні інститути, парламентські політичні партії та ЗМІ в Україні.

Прискорився процес трансформації статусу України. Україна перетворюється з індустріальної та аграрно-промислової країни в країну-постачальника сільськогосподарської сировини на глобальний ринок.

Нарешті, продовжується процес економічного злиття та поглинання в агропромисловому секторі, внаслідок якого збільшується не лише рівень концентрації капіталу: збільшується земельний пул сільськогосподарських земель, якими розпоряджаються декілька потужних супер-холдингів. **Запровадження продажу землі може прискорити та посилити тенденцію до концентрації та монополізації землі в руках небагатьох.** Зокрема, міжнародний досвід свідчить, що країни, які пішли на безконтрольний продаж землі сільськогосподарського призначення, перетворились на заручників іноземних ТНК. Наприклад, у Бразилії нині майже 50% земель сільськогосподарського призначення належить 1% людей.

Таким чином, запропонована урядом модель продажу землі посилить дрейф України в бік:

- латифундистської моделі організації сільського господарства;
- консервації сировинної та неокolonіальної моделі економіки;
- формування авторитарного політичного режиму, який базується на клієнтській моделі організації влади.

### 6.2. Ризик феодалізації регіональної влади та загроза зриву процесу формування повноцінного та ефективного місцевого самоврядування

Менеджмент великих агрокомпаній не лише консолідує у своїх руках значну частку земельних паїв. Він у значній мірі впливає на процес виборів місцевих органів влади, а в багатьох місцях має «контрольний пакет» в органах місцевого самоврядування на рівні села, району або області.

Вже сьогодні економічний та політичний вплив агрохолдингів у регіонах деформує та спотворює логіку реформ, спрямованих на формування ОТГ. Під гаслами децентралізації та формування ОТГ відбувається процес консолідації та оформлення зон впливу агрокорпорацій та місцевих економічних угруповань.

Роль місцевої влади, яка прописана у законі, створює умови для недобросовісного викупу земельних ділянок на основі корупційних схем. Відтак продаж землі, яка у вигляді «закріпачених» земельних паїв знаходиться у економічному розпорядженні агрохолдингів, призведе до злиття економічної та політичної влади в єдиних руках. У результаті зростає ризик того, що Україна отримає не стільки ефективний ринок землі та приплив інвестицій, скільки економічну автаркію та перетворення низки регіонів на неофеодальні вотчини.

Існує реальна загроза дискредитації реформи місцевого самоврядування. Запровадження процесу продажу землі за умови відсутності контролю з боку держави та правової неврегульованості призведе не стільки до формування ефективного та повноцінного місцевого самоврядування, скільки до конвертації економічної монополії в політичну владу у регіонах. Політичним наслідком феодалізації регіональної влади може стати загострення конфлікту по лінії центр – регіон.

### **6.3. Ризик подальшої делегітимації влади, посилення авторитарно-мілітарних методів управління або системна політична криза**

Критично низький рівень довіри до влади в особі Президента та Кабінету Міністрів кидає тінь недовіри на запропоновану земельну реформу та дискредитує її не лише в очах громадян, але і значної частини представників сільськогосподарського бізнесу.

Таким чином, сьогодні наявна **подвійна недовіра до земельної реформи**, як з боку суспільства, так і з боку значної частини бізнесу. Цілком логічно, що за таких умов низка опозиційних політичних партій в парламенті України вимагає проведення референдуму про продаж землі. **Вірогідність негативного результату референдуму стане свідченням недовіри до діючої влади та продемонструє її політичну нелегітимність.**

З іншого боку, сьогодні значна частина сільськогосподарського бізнесу діє в рамках ustalених та зрозумілих правил гри. Запровадження під політичним тиском земельної реформи, яка залишається недопрацьованою та непрозорою, сприймається, як загроза. Існує ризик того, що продаж землі спровокує запуск кримінального переділу ринку та спалах неконтрольованої хвилі громадянських конфліктів на рівні окремих громад та регіонів.

**Вимушене втручання центральної влади для забезпечення соціальної стабільності та громадянського миру автоматично спровокує посилення та запровадження авторитарно-мілітарних методів управління.**

Нарешті, спроба протиснути земельну реформу та низка інших неоднозначних законодавчих ініціатив влади, може спровокувати розпад ситуативної коаліції та повномасштабну парламентську кризу. Наслідком парламентської кризи може стати **не лише проведення позачергових парламентських виборів, але і дестабілізація центральної влади в Україні.**

## Розділ 7. Розвиток сільськогосподарського сектору та середньострокові сценарії розвитку України

Вплив розвитку сільськогосподарського сектору на сценарії розвитку України буде визначати комбінація трьох ключових факторів:

По-перше, темпи та форми зростання впливу великих агрохолдингів на реформи у сільськогосподарському секторі України. В наступному циклі президентських та парламентських виборів 2019 року роль власників агробізнесу буде, як ніколи високою, незалежно від того, чи буде знятий мораторій, чи ні.

По-друге, напрямок та хід децентралізації. Іншими словами, якими будуть остаточні умови реалізації та результати реформи місцевого самоврядування – наскільки дієздатними та стабільними будуть утворені ОТГ, як швидко відбудеться реорганізація адміністративно-територіального устрою на рівні районів, який статус та функціональні можливості отримає регіональне самоврядування. Реформа може призвести або до набуття прав місцевими громадами, або до нової феодалізації під проводом “агробаронів”.

По-третє, це наявність або відсутність інвестицій в агробізнес. За відсутності суттєвих інвестицій в агробізнес він зможе зберегти статус кво, поступово збільшуючи кількість великих агрохолдингів за рахунок малого та середнього бізнесу. Одночасно буде відбуватися процес “закріпачення” селянства, що залишаються власниками паїв. Ті, хто продали паї, будуть вичавлюватися непрямим шляхом через скорочення інфраструктури, шкіл, лікарень, доріг, соціальної допомоги, пенсій тощо для мешканців села, що не задіяні в агровиробництві. Кількість робочих місць в агросекторі, куди прийдуть серйозні інвестиції і буде здійснено модернізацію, в рази менше наявної кількості селян.

В умовах відсутності інвестицій праця бідних селян буде більш потрібною, але загальний тренд на феодалізацію і адміністративні неринкові методи управління не просто збережеться, а й збільшиться. Модернізація агросектору буде відбуватися повільно.

*Таким чином, ми можемо визначити два типи сценарію у середньостроковій перспективі (15 років):*

- **Вірогідний песимістичний** – відбудеться формування неофеодального суспільства, скорочення малого та середнього агробізнесу, соціальна інфраструктура буде скорочена, більшість сільських мешканців переміститься до міст-мільйонників, інвестиції і нові технології підуть на користь агробаронам, більшість продукції агробізнесу буде експортною з використанням технологій ГМО, невелика кількість продукції буде

органічною, стан земель буде підтримуватися на мінімально достатньому рівні для землеробства, прибутки будуть через офшори виводитися за кордон.

- **Маловірогідний оптимістичний** – самоврядні місцеві громади стануть основою українського суспільства, розвиватиметься малий та середній агробізнес, виробнича та споживча кооперація, місцеві громади будуть інвестувати в соціальну інфраструктуру, якість життя та освіти, з великих міст колишні індустріальні робітники та менеджери почнуть переселятися до новостворених робочих місць в агросекторі, сфері обслуговування та дрібному виробництві, інвестиції будуть доступні для малого та середнього бізнесу, кооперативів, переважно буде вироблятися органічна продукція з глибоким рівнем переробки, стан землі буде покращуватися завдяки цільовим інвестиціям в нові агротехнології, прибутки будуть отримуватися середнім класом і наповнювати внутрішній споживчий ринок.

## Попередні висновки

**Аналіз політики щодо запровадження ринку продажу землі та політекономічного контексту дозволяє зробити низку попередніх висновків:**

- **Відсутня комплексна експертиза** щодо соціальних, фінансово-економічних, політичних ризиків та ризиків щодо безпечного розвитку країни;
- Політика щодо **скасування мораторію** на продаж землі сільськогосподарського призначення **підпорядкована політичній кон'юктурі** та інтересам поточної фінансово-бюджетної стабілізації (вимоги МВФ)<sup>6</sup>;
- Відсутні прийнятні аргументи, які б засвідчили, що скасування мораторію на продаж землі призведе до **системного фінансово-економічного ефекту**, як для галузі АПК, так і для сталого економічного зростання України;
- Прагнення «протиснути» скасування мораторію на продаж землі, яке відбувається **на фоні загальної недовіри до влади та урядової концепції** запровадження ринку землі в Україні, несе у собі **ризик дискредитації ідеї реформ та загрожує спровокувати остаточну втрату довіри суспільства до владних інститутів та остаточну делегітимацію** чинного уряду та Президента;
- Скасування мораторію на продаж землі несе в собі системний **ризик політичної корупції, «великого переділу» та війни «усіх з усіма»**, який може поставити під загрозу соціальну стабільність, політичний консенсус, забезпечення громадянського миру та територіальної цілісності в Україні;
- Представлена схема продажу призведе до фактичного насильницького «віджиму» земель у власників паїв на користь великих агрохолдингів;
- Продаж земель буде вигідним для великого бізнесу та неприйнятним для малого та середнього бізнесу і призведе до повсюдної ліквідації фермерських та сімейних господарств, невеликих агрофірм;
- Збільшення агробізнесу, впровадження нових технологій та товарного виробництва призведе до скорочення зайнятості в сільському господарстві та формування великої кількості безробітних;
- Безробіття і міграція селян прискорить ліквідацію сотень сіл, посилять псевдо-урбанізацію та погіршення криміногенної ситуації;

---

<sup>6</sup> Кредит Міжнародного валютного фонду у 2016 році склав 1,7 млрд доларів. Тим часом, виручка від експорту продукції агропромислового комплексу у 2016 році була 17 млрд доларів. На цьому трималася гривня.

- Формування товарного агровиробництва може призвести до скорочення обсягу виробництва та асортименту продуктів харчування в Україні;
- Посилення соціальної нестабільності, земельне рейдерство та незаконний переділ власності створюють підстави для подальшого гібридного втручання з боку зовнішніх сил (РФ або інші країни сусіди України).

Нарешті, хоча й існує низка аргументів як «за», так і «проти» скасування мораторію, однак переважна більшість учасників земельних відносин виступають за **формування належного середовища на земельному ринку України – чітке визначення та забезпечення прав власності на землю та гарантії стабільних умов землекористування.**

✚ Безпечний розвиток потребує **створення суспільного та політичного консенсусу щодо часткової та поетапної земельної реформи.** Чергове відстрочування земельної реформи означатиме закриття «вікна можливостей» щодо структурних реформ у ключовій для країни галузі.

✚ Доцільно підготувати та провести **парламентські слухання за участю представників регіональної влади та місцевого самоврядування** з метою напрацювання цілісного пакету законодавчих ініціатив щодо розвитку АПК, контрольованого, прозорого та поетапного запровадження ринку землі.

✚ Найбільш доцільним виглядає поетапне відкриття ринку землі, що передбачає **запровадження перехідного періоду на 2-3 роки** для досягнення балансу інтересів зацікавлених сторін, використання низки інструментів для недопущення можливих негативних наслідків від стихійного земельного перерозподілу.