

ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА: СТАНОВЛЕННЯ, РОЗВИТОК ТА ВПЛИВ НА АГРАРНИЙ СЕКТОР ЕКОНОМІКИ

LAND REFORM: ESTABLISHMENT, DEVELOPMENT AND IMPACT ON THE AGRICULTURAL SECTOR OF THE ECONOMY

Бакай Ю.Ю., к.ю.н.,

асистент кафедри земельного та аграрного права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Уколова В.О., студентка IV курсу міжнародно-правового факультету

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Уколова Є.О., студентка IV курсу

Інститут підготовки кадрів для органів юстиції України

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Статтю присвячено питанню становлення, розвитку земельної реформи та її впливу на аграрний сектор економіки. Метою статті є дослідження етапів розвитку земельної реформи, її переваг та недоліків, досвіду запровадження подібних реформ у країнах Європи, а також впливу на аграрний сектор економіки України. Вказано, що земельна реформа була складовою частиною економічної реформи, яка проходила в Україні. Наголошено, що земельну реформу варто розглядати як елемент цілісної державної політики розвитку сільського господарства та невід'ємно від забезпечення пріоритетів розвитку села. Авторами було зазначено, що земельна реформа пройшла тривалий шлях упровадження та становлення поряд із трансформацією земельних правовідносин, починаючи з 1990-х років 20 століття. Було охарактеризовано три етапи впровадження земельної реформи та проаналізовано положення відповідних нормативно-правових актів, котрі були прийняті на кожному етапі розвитку реформи та які мали велике значення для відкриття ринку землі в Україні, а саме: Земельного кодексу України, практики Європейського суду з прав людини (справа «Зеленчук і Цицюра проти України»), законопроекту «Про ринок земель» та проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення». Спираючись на думку науковців, було встановлено головні завдання земельної реформи. У статті чітко окреслено переваги та недоліки скасування мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, які стосуються як власників таких земельних ділянок, так і сільськогосподарських товаровиробників. Проведено детальний аналіз досвіду європейських країн, таких як Польща, Франція та Румунія, з метою порівняння врегулювання питань ринку земель сільськогосподарського призначення, а також виділено елементи ефективного механізму правового регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення, які доцільно запровадити й в Україні. Авторами зроблено висновок, що поряд із відкриттям ринку землі було запроваджено й певні інші зміни, які стосуються таких процесів, як децентралізація, дерегуляція та діджиталізація землеустрою.

Ключові слова: земельна реформа, мораторій, ринок земель, сільське господарство, економічна реформа, землі сільськогосподарського призначення, рейдерство, фермерські господарства, децентралізація, земельна ділянка.

The article is devoted to the formation, development of land reform and its impact on the agricultural sector of the economy. The aim of the article is to study the stages of development of land reform, its advantages and disadvantages, the experience of implementing such reforms in European countries, as well as the impact on the agricultural sector of Ukraine's economy. It is stated that the land reform was an integral part of the economic reform that took place in Ukraine. It was emphasized that land reform should be considered as an element of a comprehensive state policy for agricultural development and inseparable from ensuring the priorities of rural development. The authors noted that land reform has come a long way in the implementation and formation along with the transformation of land relations since the 1990s. Three stages of land reform implementation were described and the provisions of relevant legal acts adopted at each stage of reform development and of great importance for the opening of the land market in Ukraine were analyzed, namely: the Land Code of Ukraine, the case law of the European Court of Human Rights (Zelenchuk and Tsytsyura v. Ukraine), the draft law "On the land market" and the draft law "On amendments to some legislative acts of Ukraine on the circulation of agricultural land". Based on the opinion of scientists, the main tasks of land reform were established. The article clearly outlines the advantages and disadvantages of lifting the moratorium on the sale of agricultural land, which apply to both the owners of such land and agricultural producers. A detailed analysis of the experience of European countries, such as Poland, France and Romania, to compare the regulation of the agricultural land market, as well as elements of an effective mechanism for legal regulation of the agricultural land market, which should be introduced in Ukraine. The authors conclude that along with the opening of the land market, certain other changes have been introduced, which relate to such processes as decentralization, deregulation and digitalization of land management.

Key words: land reform, moratorium, land market, agriculture, economic reform, agricultural land, raiding, farms, decentralization, land.

Постановка проблеми. Для кожної держави земля виступає важливим елементом існування та розвитку суспільства, його діяльності, який передбачає надання таких благ, як: місце проживання, засоби виживання (продукти харчування та вода) тощо. Вона є основою для підтримання біорізноманіття та збереження екології. Тож можна сказати, що земля завжди була унікальним, цінним соціальним благом, без якого неможливе існування людей. Згідно зі ст. 14 Конституції України та ст. 1 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Починаючи з 15 березня 1991 року, українськими науковцями обговорювалася ідея запровадження земельної реформи, яка полягала у відміні мораторію на продаж земель

сільськогосподарського призначення. Проте її все ніяк не могли прийняти у зв'язку з тим, що протягом 20-ти років пропонувалися різні моделі відкриття ринку земель, охоплюючи як ліберальні концепції, так і більш консервативні, наприклад, впровадження мораторію. Тож власники земель не могли скористатись правом на розпорядження землями сільськогосподарського призначення на власний розсуд.

Метою статті є дослідження етапів розвитку земельної реформи, її переваг та недоліків, досвіду запровадження подібних реформ у країнах Європи, а також вплив на аграрний сектор економіки України.

Аналіз наукових досліджень та публікацій. Проблемі земельної реформи та її вплив на аграрну сферу життєдіяльності України досліджувало багато видатних науковців, серед яких можна виокремити таких, як:

Л.М. Пилипенко, Я.М. Гадзало, Ю.А. Лузан, М.П. Мартинюк, О.В. Черкасов, І.О. Мамаєв, Н.І. Ковда, О.М. Бородіна, О.В. Ходаківська, Т.О. Степаненко, В.М. Заяць, О.М. Бандурка, В.М. Жук, М.Г. Ступень та інші. Переважна більшість із них зазначала, що земельні правовідносини потребують комплексної реформи, котра б охоплювала інші важливі аспекти, крім питання купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення.

Виклад основного матеріалу. Земельна реформа в Україні стала однією з найдовготриваліших у світі, яку разом з організацією земельних правовідносин необхідно розглядати як елемент цілісної державної політики розвитку сільського господарства та невід'ємно від забезпечення пріоритетів розвитку села [1, с. 4].

Земельна реформа є комплексом заходів, які спрямовані на розв'язання складних питань регулювання земельних відносин на основі раціонального, ефективного та сталого використання землі. Вона гарантує громадянам і територіальним громадам право власності на землю, формування прозорого механізму розподілу та обігу земельних ресурсів, а також ефективної системи державного управління землекористуванням [2, с. 23].

Взагалі процес трансформації земельних відносин почався ще 1990-х рр. із прийняттям 18 грудня 1990 р. Постанови Верховної Ради Української РСР «Про земельну реформу» № 563-ХІІ, якою земельна реформа окреслювалася як складова частина економічної реформи, що в той час проходила в Україні. Також 30 січня 1992 р. було прийнято Закон України «Про форми власності на землю» № 2073-ХІІ, в якому було закріплено державну, колективну та приватну форми власності.

У 1995 р. було видано Указ Президента України «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» № 720/95, відповідно до якого реалізовувалися невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва і зазначався порядок проведення розпаювання земельних ресурсів та їх передачі у власність.

Надалі можна виокремити декілька етапів впровадження земельної реформи:

1) перший етап – у 2001 р. було укладено Земельний кодекс України, яким було проголошено мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення аж до 01.01.2005 р., проте потім його було продовжено. Складалася така ситуація, що власники земель сільськогосподарського призначення таким чином позбавлялися права розпоряджатися землею та їх права були обмеженими. Виходить, що держава, зі свого боку, не забезпечувала належного дотримання права приватної власності, що є базисом розвинутого, рівноправного та демократичного суспільства. З огляду на це буде доречно зазначити думку Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) стосовно даного запитання. Так, у рішенні справи «Зеленчук і Цицора проти України» від 22 травня 2018 року ЄСПЛ зазначив, що земельний мораторій є порушенням права людини розпоряджатися своєю власністю, гарантованого статтею 1 Протоколу до Європейської конвенції про захист прав людини, а також статтею 41 Конституції України, за відсутності дієвого ринку землі сільськогосподарського призначення. Заявники скаржились, що постійні пролонгації мораторію зробили його «фактично безстроковим», а відповідне законодавство – непередбачуваним. Раніше Суд уже дорікав українським органам влади за нездатність урегулювати ті чи інші відносини протягом певного часу та усунути юридичну невизначеність. Водночас Уряд не навів жодних причин, чому тимчасову повну заборону продажу землі слід вважати єдиним належним заходом для досягнення бажаних соціальних та економічних цілей, чи вони дійсно розглядали інші заходи їх досягнення, окрім повної заборони, або оцінювали пропорційність повної заборони переслідуваним цілям. Суд сказав, що на заявників як

на фізичних осіб було покладено тягар нездатності органів влади дотриматися встановлених ними самими цілей та кінцевих строків, і цей тягар є надмірним. З огляду на це Суд дійшов висновку, що держава-відповідач вийшла за межі своєї широкої свободи розсуду в цій сфері та не забезпечила справедливого балансу між загальним інтересом суспільства та майновими правами заявників [3].

2) другий етап – у 2011 р. до Верховної Ради України (далі – ВРУ) було подано законопроект «Про ринок земель» від 7 грудня 2011 р., але у 2012 р. його відхилили. Він передбачав упровадження земельної реформи, запровадження ринку землі на початку 2013 р., зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення і заборону продажу землі іноземцям та створення Державного земельного банку;

3) третій етап – 31 березня 2020 р. Верховна Рада України ухвалила довгоочікуваний проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» (далі – Закон), який надав власникам земель можливість купувати або продавати свою землю і набув чинності 1 липня 2021 р.

До ініціаторів земельної реформи відносять: Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Програму USAID з аграрного і сільського розвитку (АГРО), Кабінет Міністрів України та Офіс Президента України.

На думку А. Мартина, головними завданнями земельної реформи є: перерозподіл земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність; повернення громадам можливості повноцінно управляти землями в межах своєї території; рівноправний розвиток різних форм господарювання на землі, формування багатуокладної економіки; здійснення комплексного планування території громади; оцінки земель та збереження землеустрою; забезпечення публічності та відкритості кадастрових систем; подолання проявів земельного рейдерства [4].

Оскільки з 1 липня 2021 року в Україні стартував ринок земель сільськогосподарського призначення, українські власники таких земель нарешті отримали право рівно розпоряджатися власними земельними ділянками. З-поміж усіх саме власники земельних ділянок відчують переваги введення земельної реформи, оскільки є можливість отримувати додатковий капітал, а також установлювати більший розмір орендної плати. До того ж землевласники мають змогу поєднувати свої ділянки із прилеглими і таким чином перетворювати власні володіння на більш привабливий об'єкт для використання в агробізнесі. Окрім того, землевласникам надано можливість кредитування під заставу земельної ділянки. Чи не найбільш істотним є те, що відтепер можливо навіть продавати земельні ділянки. Однак для того, щоб це було дійсно прибутково, необхідно зачекати до того моменту, коли на ринку сформується вищі ціни.

Не слід забувати і про фермерів, які також отримують певні переваги. Насамперед вони мають переважне право на придбання земельної ділянки, яка орендується. Отже, у випадках, коли орендодавцем прийнято рішення відчужити земельну ділянку, передусім має бути запропоновано право викупу її орендареві. Значним є також те, що земельною реформою передбачається утворення Фонду часткового гарантування кредитів у сільському господарстві, що призведе до можливості отримання кредиту малими фермерами, які обробляють земельні ділянки розміру до 500 га і які не мають кредитних історій.

Щодо ризиків реформи існує високий ризик концентрації великих площ сільськогосподарських земель у руках великих компаній, які використовуватимуть сільське, селищне населення як найманих працівників за незначну оплату праці. Прибічники мораторію вважають, що його зняття буде результатом утворення латифундій, які

зараз існують у Латинській Америці. Слід зауважити, що через важку політико-економічну ситуацію в Україні такі побоювання можна вважати обґрунтованими. Поряд із цим існує ризик виникнення земельних спекуляцій, якщо велика площа земель буде викуплена в селян за низьку плату та виставлена на подальший продаж із багатократним завищенням ціни [5, с. 65]. Не беручи до уваги такі ризики, мораторій не може вважатися ефективною політикою держави в тому випадку, коли паралельно не будуть усуватися причини, які є перешкодою відкриття вільного ринку. Сама по собі заборона на відчуження земельних ділянок не є механізмом, який подолав би проблему. У даному випадку держава зі свого боку повинна сконцентруватися на створенні підтримки сільському населенню, на розвитку інфраструктури за межами міст та забезпеченні дотаціями і субсидіями фермерів та селянських господарств.

Уявляється доцільним звернути увагу на досвід європейських країн, таких як Польща, Франція, Румунія, з метою порівняння врегулювання питань ринку земель сільськогосподарського призначення.

Отже, Польща має чи не найуспішніший досвід у Східній Європі щодо проведення земельної реформи. У Польщі відсоток земель сільськогосподарського призначення становить майже половину території самої держави. Земельна реформа була проведена у 1991 році, коли було прийнято Закон «Про управління державними сільськогосподарськими землями». Провідною метою реформи стало створення прозорого ринку сільськогосподарських земель, захист та охорона таких земель, а також формування фермерських господарств сімейного типу. Починаючи з 1992 року та до 2017 року розпорядження землями державної власності було віднесено до повноважень Агентства сільськогосподарської нерухомості, на основі якого потім було утворено Національний центр сільськогосподарської підтримки. Даний суб'єкт мав завдання здійснювати розвиток сільських територій, вживати заходів підтримки сільського господарства, впорядковувати процес ринкового обігу сільськогосподарських земель.

Землевласниками є лише ті особи, які вестимуть сільськогосподарську діяльність. При цьому фізичні особи зобов'язані мати або відповідну освіту, або досвід роботи в такій сфері. Існує також обмеження, яке полягає в тому, що особа має право власності на земельну ділянку, площа якої не перевищує 500 га. Щодо переважного права на купівлю землі сільськогосподарського призначення, то воно є в орендарів (у випадку її оренди не менше 3-х років) та у Національного центра підтримки сільського господарства.

З 2016 року правом придбання земель сільськогосподарського призначення були наділені й іноземці, механізм якого полягає в необхідності бути одруженим із громадянкою/громадянином Польщі та проживати на території Польщі не менше 2-х останніх років чи у випадку проживання в Польщі 5-ти років і отримання статусу постійного резидента.

Щодо регулювання питання ринку земель сільськогосподарського призначення у Франції перш за все слід зазначити, що країна є провідним виробником сільськогосподарської продукції в Європі. Ринок землі працює з обмеженнями. Наприклад, якщо предметом договору купівлі-продажу виступають виноградники або ціна земельної ділянки є більшою за 38 млн євро, в такому разі потрібно мати додатковий дозвіл від Товариства земельного упорядкування та сільського господарства (далі – SAFER).

Французька система контролю за ринком земель сільськогосподарського призначення є не простою. Він здійсню-

ється SAFER, який підпорядкований Міністерству фінансів та Міністерству сільського господарства Франції. Діяльність SAFER спрямовано на забезпечення розвитку фермерських господарств за встановлення обмежень розміру земельних ділянок, які перебувають у володінні одного користувача. У випадках прийняття рішення власником відчуження земельної ділянки обов'язковим є повідомлення про цей намір SAFER, який у свою чергу виступає суб'єктом переважного права на придбання такої ділянки, але за умови, що ця земельна ділянка буде приносити набагато більшу користь Франції. До того ж SAFER має обґрунтувати власне рішення про таку купівлю. Товариство земельного упорядкування та сільського господарства також наділено повноваженнями зупинення процесу продажу землі для ведення сільського господарства, якщо воно виявить, що ціну на землю занижено або новий землевласник хоче придбати ділянку в спекулятивних цілях чи для зміни її цільового призначення. Також існує обмеження, згідно з яким новий землевласник зобов'язаний мати аграрну освіту або досвід у веденні сільськогосподарської діяльності. Орендар землі виступає особою, яка має переважне право на купівлю землі в тому випадку, коли SAFER не реалізував своє [7].

Щодо Румунії, то в 1990-х роках відбувалася передача землі з державної власності в приватну шляхом часткової реституції або дистрибуції. Після її приєднання до Європейського Союзу у 2007 році ринок землі формувався доволі швидко. Головною метою земельної реформи виступало збільшення обсягів та продуктивності виробництва у сільськогосподарському секторі. Ринок землі в Румунії представлений відкритим, але з певними обмеженнями. Право громадян на покупку землі наявне за умови використання землі за її призначенням. Переважним правом наділені орендарі, співвласники, власники земельних ділянок, що перебувають поряд із ділянкою, яка виставлена на продаж, та Румунське агентство громадської власності [8, с. 360].

Отже, дослідивши земельне питання в іноземних країнах, можна вказати на такі елементи регулювання, які в них збігаються: відсутність заборони на купівлю чи продаж сільськогосподарських земель; функціонування органу, який здійснює контроль за ринком земель та всіма процесами, що пов'язані з їх продажем та купівлею; визначаються вимоги для громадян, які стосуються наявності в них досвіду роботи в сільськогосподарській сфері або спеціальної освіти; установа конкретної максимальної площі землі, яка надана особі у власність тощо.

Таким чином, характеризуючи ситуацію, яка стала в Україні внаслідок проведення земельної реформи, ми виявили, що поряд з відкриттям ринку землі було запроваджено й деякі інші зміни. Зокрема, вони стосуються децентралізації, дерегуляції та діджиталізації землеустрою. Наприклад:

- 1) землевласники тепер можуть продавати свої ділянки. До того ж вони мають можливість брати кредити під заставу земельної ділянки;
- 2) наразі правом покупки земельної ділянки володіють тільки громадяни України. Після закінчення 2023 року таким правом зможуть бути наділені й юридичні особи;
- 3) саме орендарі земельних ділянок мають переважне право на їх придбання;
- 4) на продаж сільськогосподарських земель державної та комунальної власності накладено заборону;
- 5) процедури, які стосуються реалізації прав на земельні ділянки, тепер проводяться онлайн.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пилипенко Л.М. Іличок Б.І. Формування концепції земельної реформи в Україні. *Електронне «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. 2021. № 1. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/1_2021/6.pdf (дата звернення: 20.10.2021).
2. Бандурка О.О., Попова С.М. Проблеми земельної реформи в Україні. *Європейські перспективи*. 2013. № 12. С. 23–28.
3. Зеленчук і Цицюра проти України. *Вікіпедія: вільна енциклопедія*. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D1%87%D1%83%D0%BA_%D1%96_%D0%A6%D0%B8%D1%86%D1%8E%D1%80%D0%B0_%D0%BF%D1%80%D0%B8_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8 (дата звернення: 20.10.2021).

4. Мартин А. Земельна реформа — це далеко не один лиш обіг сільськогосподарських земель. URL: <https://rdo.in.ua/article/zemelna-reforma-ce-daleko-ne-odyn-lysh-obig-silskogospodarskyh-zemel> (дата звернення: 21.10.2021).
5. Черкасов О.В., Мамаєв І.О. Земельна реформа в Україні: перспективи та ризики. URL: [https://ndipzir.org.ua/wpcontent/uploads/2019/15.11.19/15_11_2019_\(13\).pdf](https://ndipzir.org.ua/wpcontent/uploads/2019/15.11.19/15_11_2019_(13).pdf) (дата звернення: 21.10.2021).
6. Земельна реформа нових країн-членів ЄС – досвід Польщі. *Agropolit. Гаряча агрополітика*. URL: <https://agropolit.com/spetsproekty/254-zemelna-reforma-novih-krajin-chleniv-yes-dosvid-polschi> (дата звернення: 22.10.2021).
7. Земельні перетворення Франції. *Агроперспектива*. URL: https://www.agroperspectiva.com/ru/free_article/368 (дата звернення: 22.10.2021).
8. Волчкова М.І. Правове регулювання ринку землі сільськогосподарського призначення: європейський досвід та українські реалії. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 4. С. 359–362.