

## ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ ОГЛЯД І СУЧАСНІ РЕАЛІЇ

### THE LAND REFORM IN UKRAINE: RETROSPECTIVE OVERVIEW AND MODERN REALITIES

Григор'єва В.В., к.ю.н.,  
доцент кафедри спеціально-правових дисциплін  
Донецький державний університет управління

Дресвяннікова В.Д., студентка III курсу  
економіко-правового факультету  
Маріупольський державний університет

Стаття присвячена висвітленню одного з актуальних питань земельного права з часів становлення сучасної України й до сьогодні, а саме проблемам проведення земельної реформи в Україні, зокрема розходженням номінально чинного права з наявним станом речей і фактичній відсутності наукового обґрунтування, а також дієвої програми реалізації земельної реформи в Україні. Указано на надмірну затягнутість земельної реформи, яка триває вже понад чверть століття. Окреслено провідні етапи проведення реформи та їх правовий супровід. Здійснений аналіз і визначено правові засади проведення земельної реформи в Україні, а також подано порівняльний аналіз провідних засад зазначеної реформи на прикладі деяких європейських країн, а саме Німеччини, Франції, Швейцарії тощо. Висвітлено деякі аспекти процесу становлення ринкового обігу сільськогосподарських земель в Україні, зокрема скасування дії мораторію на продаж земель та основні положення Проекту Закону України про ринок землі. Зазначається, що земельна реформа – це комплексне явище, успішність проведення якого залежить від системності здійснення передбачених нею заходів. Констатується, що успішність проведення реформи залежить від чіткого розуміння мети, а саме забезпечення високого рівня сільськогосподарського виробництва чи розроблення механізму соціального захисту населення в сільській місцевості. До того ж визначаються юридичні підстави, за яких земельна реформа в Україні матиме своє логічне завершення, до яких належить визначення мети, впровадження ринку землі, розумно та справедливо розбудована судова й правоохоронна системи, трансформування Державного земельного кадастру в Державний кадастр нерухомості, а також імплементація європейських норм у чинне національне законодавство, що в сукупності стане поштовхом до покращення інвестиційного клімату та економічного зростання в Україні.

**Ключові слова:** земельна реформа, мораторій на продаж земель, ринковий обіг земель, земельні правовідносини, імплементація європейських норм.

The article has devoted to one of the actual issues from land law since formation of Ukraine namely the problems of land reform in Ukraine. The author indicates long-term of land reform. Land reform in Ukraine has continued more than a quarter of century. The author named the main stages of land reform in Ukraine and laws that regulate them. The author analyzed and determined the legal basis of land reform in Ukraine and compare analiz of land reform in Ukraine with land reforms in some European countries such as: Germany, France, Switzerland etc and also describe the experience the countries of Scandinavia and Israel. The author described some aspects of the process creating agricultural land market in Ukraine including the cancel moratorium on the sale of agricultural land and the main position of the bill on the land market. So, for the author opinion, land reform is a complex legal category. The success of land reform in Ukraine depends on systematic implementation of activities. Also success of land reform depends on a clear definition of goal namely the state have to decide ensure a high level of agricultural production or to develop social protection population in the village. The author determined the conditions which will help to logically complete land reform in Ukraine. All in all, the first condition is a exactly definition of land reform purpose. Secondly, it is necessary to introduce an agricultural land market in Ukraine. Thirdly, the government of Ukraine must ensure a fair judiciary and law enforcement system. Fourth, main condition is the implementation of European standards in Ukrainian national legislation. So realization of all of these conditions will provide economic growth in Ukraine.

**Key words:** land reform, land sale, land market, land relations, moratorium on the sale of agricultural land

Земля – обмежений ресурс, який має істотне значення для людини. У зв'язку із соціально-економічним поступом потреби людства, питання щодо володіння, розподілення й користування землею стають усе актуальнішими, що призводить до конфліктів у сфері земельних правовідносин.

Земля з погляду права розглядається не тільки як природний об'єкт, ресурс чи земельна ділянка, а і як національне багатство країни, що до того ж є об'єктом права власності народу України [1]. Проте на практиці через непослідовність і затягнутість земельної реформи вже понад чверть століття таке право неможливо реалізувати.

Питання земельної реформи в Україні досліджувалися багатьма вченим-правниками, зокрема О.О. Мельником, А.П. Шеретом, В.І. Андрейцевим, Т.М. Лозинською та іншими. Проте, на наш погляд, зазначене питання недостатньо розглянуто й потребує додаткового вивчення.

Актуальність обраної теми зумовлена розходженням номінально чинного права з наявним станом речей і фактичною відсутністю наукового обґрунтування, а також дієвої програми реалізації земельної реформи.

**Метою статті** є аналіз і визначення правових засад проведення земельної реформи в Україні.

Після розпаду Радянського Союзу незалежна Україна взяла курс на розбудову ринкової економіки, який передбачає обов'язкову наявність такого інституту, як «приватна власність». Одним із кроків на цьому шляху стала земельна реформа, метою якої була принципова зміна земельного устрою країни, який сформувався за часів радянської влади, де фактично існувала лише державна власність на землю, а також забезпечення раціонального, ефективного й екологічно безпечного використання земельних ресурсів та охорони земель, що насамперед потребувало розроблення та реального впровадження програмного забезпечення.

Будь-яка реформація – це складний процес, що складається з багатьох рівнів, на кожному з яких необхідний аналіз і зіставлення мети й завдання з наявними результатами та перетвореннями, а також розроблення нових і вдосконалення чинних нормативно-правових актів. Так, реформування зазначеної сфери розпочалося з ухвалення Земельного кодексу 1992 року [2]. Після його затвердження Верховною Радою для України стало можливим розпочати процес роздержавлення, паювання й приватизації землі, яка де-юре перебувала в державній власності. Зазначені процеси передбачали передачу земель у колек-

тивну власність сільськогосподарським підприємствам, ураховуючи те що на вимогу членів такого господарства земля буде розпайована та за потреби виділена в натурі в статусі приватної власності.

Разом із Земельним кодексом України ці процеси регулювали нормативно-правові акти, якими розпочато процеси роздержавлення, паювання та приватизації землі в аграрних підприємствах [3] і встановлено можливість безоплатної передачі громадянам України в приватну власність земельних ділянок [4]. Пізніше відбулося проведення поділу переданих у колективну власність земель на земельні частки (паї) без виділення їх у натурі (на місцевості) [5] і запровадження трьох рівноправних форм власності на землю: приватної, колективної й державної [6]. В умовах трансформації форм господарювання на селі стало вкрай необхідним і важливим урегулювання орендних відносин [7]. Було передбачено й вільний вихід членів колективного сільськогосподарського підприємства зі складу цих підприємств зі своїми земельними й майновими паями і створення на їх основі інших суб'єктів господарювання, оснований на приватній власності [8]. Завершенням початкового етапу земельною реформи можна вважати 1999 рік, результатом якого став поступовий перехід земель від державної власності до приватної.

Наступною і, на наш погляд, переломною сходинкою реформи стала нова редакція Земельного кодексу України у 2001 році [2], якою мали б регулюватися земельні відносини з метою створення необхідних умов для раціонального використання й охорони земель, рівноправного розвитку всіх форм власності на землю та форм господарювання. Норми цього Кодексу створили правові засади для формування ринку землі. Він містить норми прямої дії, ним закріплена напрацьована практика приватизації земель сільськогосподарського призначення [9, с. 212]. Прикінцевими положеннями Земельного кодексу України передбачалося, зокрема, розроблення закону про державний земельний (іпотечний) банк. Зазначимо, що Угорщина має досвід наявності такого інституту, як земельний банк, з першочерговим правом держави купувати землю, щоправда, з часом стало можливим констатувати недосконалість такого інституту через зайву корупційність.

До того ж було введено певні обмеження щодо ринку земельних відносин, зокрема мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення. Так, єдиними можливими формами земельних відносин стали оренда, дарування, успадкування й обмін рівноцінними земельними ділянками. Зазначимо, що запровадження мораторію того часу пояснювали як тимчасове явище, яке покликано сприяти формуванню земельного ринку з установленнями цінами шляхом запобігання концентрації земель.

Оренда стала основною формою контролю сільськогосподарських угідь, проте залишилася дешевою, що ускладнювало її обробку власноруч власником паю. Отже, великі компанії, в законний спосіб оминаючи мораторій, узяли велику кількість земельних ділянок під свій контроль. Зауважимо, що концентрації земель сприяли публічні електронні аукціони, а також унесення змін у 2007 році до Цивільного кодексу України [10], за якими до звичайної оренди додався емфітевзис – довгострокова оренда з набагато ширшими можливостями, яка містить певні загрози зловживання, а саме: перепродаж права користування іншій людині без згоди на те власника, передача в спадщину, практична відсутність у власника можливості розірвання договору тощо.

Так, договори оренди стали засобом для концентрації великої частки земель у руках агрохолдингів, що суперечить головній ідеї реформи щодо демократичного розподілу та контролю над землею в Україні.

Логічним завершенням земельної реформи в аграрній сфері мало стати запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення, а також упровадження іпотеки

землі, аби констатувати про повну імплементацію принципів ринкової економіки в земельні відносини України.

Верховна Рада України 7 липня 2011 року прийняла Закон України «Про Державний земельний кадастр» [12], що було однією з умов зняття мораторію та запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, а також відновлення можливості вносити земельні частки (паї) до статутних капіталів господарських товариств. Проте це, на жаль, не прискорило формування ринку землі. 27 грудня 2011 року Верховна Рада продовжила мораторій на купівлю-продаж сільськогосподарських земель до 1 січня 2013 року. 20 листопада 2012 року прийнято закон, який продовжував мораторій на продаж сільськогосподарських земель ще до 1 січня 2016 року, а згодом 20 грудня 2018 року Верховна Рада України продовжила дію заборони на продаж сільськогосподарських земель, фактично встановивши рекорд за часом проведення аграрної реформи у світі – понад чверть століття.

21 вересня 2019 року уряд України оприлюднив Проект Закону України про ринок землі для громадського обговорення. Станом на 25 вересня Законопроект уже зареєстровано у Верховній Раді України та направлено на розгляд комітету. У пояснювальній записці зазначено: «Проект закону розроблений з метою формування законодавчого поля для запровадження ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, забезпечення конституційних прав громадян України на вільне розпорядження своєю власністю, створення прозорих умов для набуття у власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення громадянами та юридичними особами України».

Провідними ідеями Проекту Закону є скасування заборони на відчуження земель сільськогосподарського призначення всіх форм власності, встановлення стартової ціни продажу земельних ділянок тощо [13].

Нині питання прийняття Проекту Закону про продаж землі – питання часу, адже Законопроект уже прийнято в першому читанні більшістю голосів. До того ж рішення Європейського суду з прав людини щодо протиправності існування заборони на продаж землі в Україні вже є частиною національного законодавства.

Необхідність законодавчого вирішення питання прийняття законопроекту про ринок землі зумовлюється й безліччю способів «обходу» мораторію. Допоки земельні відносини не легітимізовані, вони визначаються тінювим ринком, який працює попри формальний мораторій на продаж, що негативно позначається на економіці України.

Скасувати заборону на продаж сільськогосподарських земель радять кредитори й західні партнери України. У меморандумі про співпрацю між Україною та Міжнародним валютним фондом у рамках нової кредитної програми stand-by йдеться, що український уряд разом з експертами Світового банку розробили Законопроект, який передбачає введення ринку земель сільськогосподарського призначення [15].

Перипетії, пов'язані з дією мораторію на землю, зумовлено наявністю дискусії як у суспільстві, так і в політичному просторі щодо скасування такої заборони. Головною тезою людей, які виступають за скасування мораторію, є те, що заборона розпоряджатися своєю власністю – ознака держави з недемократичним політичним режимом, що суперечить Конституції України. Проте акцентуємо увагу на тому, що питання скасування мораторію є лише складником земельної реформи в Україні загалом і потребує додаткового (самостійного) дослідження.

За часи проведення реформи земельні відносини набули складного, надмірно врегульованого характеру, а законодавство в аграрній сфері створює широкі можливості для розповсюдження корупції через свою недосконалість, колізійність і непослідовність.

Уважаємо доцільним навести приклади європейського досвіду в проведенні земельної реформи. Так, проаналізувавши аграрні реформи деяких європейських країн, складником яких є в тому числі земельні відносини, можемо з упевненістю сказати, що провідну роль у проведенні земельної реформи як такої відіграє не ринок землі як самоціль, а законодавство та норми-правила, на яких він створюється.

Узагальнений міжнародний досвід на прикладі країн: Німеччини, Франції, Швейцарії, дає підстави зауважити, що обіг земельних ресурсів у будь-якій країні є лібералізованим, різниця лише в ступені державного контролю.

Цікавою є позиція країн Скандинавії щодо значних екологічних податків і вимог до фермера: незважаючи на відсутність обмежень на придбання землі як для іноземців, так і для громадян цих країн, практично отримати право власності складно через наявність вимог щодо освіти фермера, місця його проживання та високих екологічних стандартів.

Детальніше опишемо правовий механізм земельної реформи Німеччини як однієї з високорозвинутих аграрних країн у Європі. Метою реформи було підвищення сільськогосподарського виробництва, на відміну від країн, де прикінцевою метою обирали підвищення добробуту верств населення, які вже володіють земельними ділянками. Зазначимо, що у світі так і не сформувався одна універсальна концепція земельної реформи, проте, на нашу думку, обов'язковим є чітке визначення мети. Юридичним оформленням і супроводженням становлення ринку землі в Німеччині були закони: «Про невирішені питання власності», «Про компенсацію та відшкодування», якими встановлено програму викупу землі за зниженою ціною; «Про оцінку сільськогосподарських земель» і «Про подальший розвиток структури ринку в галузі сільського господарства». Жодних обмежень щодо покупця, цін і площі встановлено не було, тобто ринок землі в Німеччині є ліберальним і відкритим.

Серед інших помітно відрізняється земельна реформа Ізраїлю. Основний закон, що регулює земельні правовідносини, визначає, що землі державної власності не підлягають продажу чи іншій зміні форми власності. На противагу ліберальним умовам Німеччини, Єврейський національний фонд має право лише здавати в оренду земельні ділянки не більше ніж на 49 років. Однак зазначений термін можна автоматично продовжити за клопотанням орендаря чи його спадкоємців.

Отже, проаналізувавши правові засади проведення земельної реформи в Україні та врахувавши досвід провідних країн, можемо констатувати, що земельна реформа – комплексне явище, успішність проведення якого залежить від системності здійснення передбачених нею заходів, а також наявності юридичних підстав, за яких, на нашу думку, земельна реформа в Україні добіжить свого логічного завершення:

Зокрема, як показує практика, успіх проведення земельної реформи здебільшого залежить від чіткого визначення мети. Отже, нині нагальною є потреба визначення, яка мета земельної реформи є першочерговою: забезпечення високого рівня сільськогосподарського виробництва чи розроблення механізму соціального захисту населення в сільській місцевості, адже, на жаль, зазначені напрями складно гармонічно поєднати й при цьому досягти бажаного позитивного результату.

Тому, повертаючись до питання введення ринку землі, необхідно розуміти, що скасування мораторію не одразу створить правильно функціонуючий ринок, адже, окрім підготовки процедури запуску такого інституту, необхідна налагоджена, розумно та справедливо розбудована судова й правоохоронна система. Крім того, впровадження ринку землі не має відбуватися лише через інтеграційні процеси в країні. Іншими словами, скасування мораторію – це передусім важливий, вирішальний етап, пов'язаний з упровадженням (змінною) системи адміністративно-правової регламентації (контролю) у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення.

Необхідно трансформувати Державний земельний кадастр у Державний кадастр нерухомості.

Крім того, важливо наголосити на питанні імплементації європейських норм земельного законодавства. Базуючись на досвіді провідних країн Європи, прийняти нову редакцію Земельного кодексу України, аби впорядкувати акти земельного законодавства, врегулювати та регламентувати новий вид земельних правовідносин, а також забезпечити охорону земель як основного національного багатства країни.

Земельна реформа містить у собі не тільки правові, а й соціально-економічні ознаки, що зумовлює її комплексність, а отже, тільки за наявності всіх вищенаведених умов можливе нормальне функціонування ринку землі в Україні, правовий розвиток земельних правовідносин, покращення інвестиційного клімату й економічне зростання в країні.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 27.09.2019).
2. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III / *Верховна Рада України*. Дата оновлення: 09.08.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 27.09.2019).
3. Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі : Постанова Верховної Ради України від 13.03.1992 № 2200-XII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2200-12> (дата звернення: 27.09.2019).
4. Про приватизацію земельних ділянок : Декрет Кабінету Міністрів України від 26.12.1992 № 15-92 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-92> (дата звернення: 27.09.2019).
5. Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва : Указ Президента України від 10.11.1994 № 666/94 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/666/94> (дата звернення: 27.09.2019).
6. Про форми власності на землю : Закон України № 2073-XII, утратив чинність 08.01.2004 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-12> (дата звернення: 27.09.2019).
7. Про оренду землі : Закон України від 06.10.1998 № 161-XIV / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14> (дата звернення: 27.09.2019).
8. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки : Указ Президента України від 03.12.1999 № 1529/99 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1529/99> (дата звернення: 27.09.2019).
9. Мельник О.О. Земельна реформа в Україні: історія проведення та сьогодення. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету. Серія «Економічні науки»*. 2013. № 1 (2). С. 208–217.
10. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 27.09.2019).
11. Про затвердження плану дій з проведення земельної реформи та створення прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1072-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1072-2011-р> (дата звернення: 27.09.2019).
12. Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 № 3613-VI / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3613-17> (дата звернення: 27.09.2019).
13. Про ринок земель : Проект Закону України від 14.09.2017 № 2679-VIII. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62540](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62540) (дата звернення: 27.09.2019).
14. Справа «Зеленчук і Цицюра проти України» : Рішення Європейського суду з прав людини № 846/16 і № 1075/16. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_c79](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c79) (дата звернення: 27.09.2019).
15. Меморандум про співпрацю між Україною та Міжнародним валютним фондом у рамках нової кредитної програми stand-by. URL: <https://mof.gov.ua/uk> (дата звернення: 27.09.2019).