

## РОЗВИТОК РИНКУ ЗЕМЛІ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

МЕЛІХОВА Юлія Олександрівна - аспірант Академії адвокатури України

УДК: 349.412.2

*Стаття присвячена теоретичному дослідженню правового змісту Земельної реформи в Україні, з'ясовуються особливості функціонування та пріоритетні напрями розвитку земельного ринку в Україні. Обґрунтовано необхідність формування концептуальних засад обігу сільськогосподарських земель, створення національної платформи для забезпечення максимальної прозорості та вигоди від продажу державних і комунальних земель, а також надання можливості їй використання для угод купівлі-продажу приватним особам.*

*Розглядаються загальноприйняті механізми і основні підходи до реформування аграрної сфери у зарубіжних країнах. Визначено завдання Української держави щодо надання суб'єктам господарювання правової підтримки інституціональних засад земельних відносин, державної ресурсної підтримки аграрним товаровиробникам, оптимізації державного регулювання земельного обігу. Вносяться пропозиції щодо удосконалення їх законодавчого закріплення.*

*Мета: здійснити ґрунтовний аналіз ситуації, що склалась у галузі обігу сільськогосподарських земель; визначити роль та особливості ринкових перетворень у сфері земельних відносин в Україні.*

*Завдання: дослідити основні напрями розвитку земельних відносин в Україні, беручи до уваги вітчизняну та зарубіжну практику, на підставі чого запропонувати шляхи удосконалення проведення Земельної реформи в Україні.*

*Ключові слова: земельна реформа, ринок землі, мораторій на продаж землі, реалізація права власності на землю, земельні відносини ринкового типу, земельна реформа в зарубіжних країнах*

### Вступ

Конституція України (ст. 14) проголошує землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, гарантує право власності кожного громадянина, юридичної особи, держави на землю [5;1].

Суб'єктами земельних відносин є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади. Об'єктами – землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї). Земельні відносини регулюються Конституцією України, Земельним кодексом, законами України «Про оренду землі», «Про землеустрій», «Про охорону земель», «Про ринок земель», «Про державний земельний кадастр», а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами.

Поняття ж **«Земельна реформа»** включає в себе комплекс правових, економічних, технічних і організаційних заходів, здійснення яких забезпечує удосконалення земельних відносин, перехід до нового земельного ладу, що відповідає характеру регульованої соціально орієнтованої ринкової економіки країни. Завдання земельної реформи полягає в перерозподілі земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність, а також у користування підприємствам, установам й організаціям з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатокладної економі-

ки, раціонального використання та охорони земель [8;1].

Сучасна земельна реформа в Україні розпочалась ще у 1991 році, реалізація її цілей передбачає, насамперед, формування земельних відносин ринкового типу, а основним завданням стала відміна державної монополії на землю і підвищення ролі інших форм власності, особливо приватної.

### Виклад основного матеріалу

За час проведення земельної реформи відбулися принципові зміни у формах власності на землю, істотно змінилась структура землеволодіння і землекористування в аграрній сфері.

Земельна реформа вимагає, в першу чергу, здійснення широкомасштабних ринкових перетворень, стрижнем яких виступає приватизація – відчуження майна держави на користь фізичних і юридичних осіб. Процес приватизації в Україні відбувається болісно і непослідовно, тому що здійснити приватизацію означає не тільки змінити форму власності, а й створити сприятливі організаційно-правові умови для подальшого ефективного розвитку господарства, докорінно перебудувати економічний механізм його функціонування, дати можливість іноземному капіталу вливатись у вітчизняну економіку, ліквідувати застарілий механізм впливу виконавчих структур.

Сьогодні Україна знаходиться на відповідному етапі практичного запровадження ринкових земельних відносин, де неприпустимі спонтанність планування, зміна пріоритетів і змісту політичних намірів та конкретних дій.

Ринкові перетворення, що відбулися в Україні, потребують невідкладного вдосконалення засобів управління земельними ресурсами та нерухомим майном на основі використання всебічної інформації про земельні ділянки та інші об'єкти нерухомого майна та їх правовий стан, яка міститься в базах даних кадастрово-реєстраційної системи.

Важливою передумовою запровадження в Україні єдиної кадастрової системи

є розробка та прийняття відповідного законодавства та нормативно-методичного забезпечення, яке б базувалось на єдиній концепції і повною мірою відповідало б сучасним вимогам до кадастрово-реєстраційної діяльності та враховувало б позитивний світовий досвід.

Підсумки реформування земельних відносин в Україні підтверджують актуальність і значимість наявності відповідного сприятливого правового поля.

Серед головних проблем нормативно-правового забезпечення реформ земельних відносин насамперед виділяється відсутність законів, спрямованих на реалізацію Земельного кодексу.

Проведення аналізу земельного фонду свідчить, що сучасний стан земель не відповідає їх продуктивному потенціалу, вимогам раціонального природокористування.

За умови розвитку багатоукладності сільського господарства, збільшення кількості об'єктів господарювання на землі, з метою збереження охорони та забезпечення раціонального землекористування в Україні необхідно виділити **основні напрями розвитку земельних відносин**, а саме:

1) завершити формування земельного законодавства, зосередивши увагу на адаптації його до загальноєвропейських норм та на розвитку регіонального законодавства шляхом введення норм прямої дії (інструкції, положення, статuti, методики та інше) в розвиток Земельного кодексу України;

2) розбудувати Державний земельний кадастр, як базову основу для ведення інших видів кадастрів, реєстрів, у тому числі й екологічних та природоохоронних;

3) поступово здійснювати вилучення з інтенсивного обробітку деградованих і малопродуктивних земель;

4) здійснити розмежування земель права державної і комунальної власності, тим самим підняти відповідальність за використання земельних ресурсів та посилити економічну базу місцевого самоврядування;

5) запровадити систему економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель [8;1].

Водночас, задля досягнення позитивних дієвих результатів під час проведення земельної реформи слід керуватись певними загальноприйнятими постулатами. Не можна забувати, що:

- землі сільськогосподарського призначення – це специфічний товар, саме тому ринкам сільгоспземель також притаманна певна специфіка;
- кожна країна світу, де існує ринок сільськогосподарських земель, у той чи інший спосіб здійснює його регулювання;
- у світі немає країн з однаковими умовами функціонування ринку сільськогосподарських земель, проте на таких ринках існують деякі загальні правила;
- становлення ринків сільськогосподарських земель – довготривалий процес (як правило, десятки років). Він географічно детермінований та залежить від історичних обставин, культурних традицій населення та юридичної практики, що склалися віками;
- у багатьох країнах світу більшість функцій регулювання ринку сільгоспземель покладені на місцеві адміністрації (штати, провінції, землі, адміністративні райони, муніципалітети).

Треба також розуміти, що ринок сільгоспземель в Україні фактично вже існує, проте процес його становлення триває. При цьому ринкові ціни на земельні ділянки сільськогосподарського призначення в Україні ще не сформовані (через існування мораторію на продаж).

Далеко не всі громадяни України отримали право власності на с/г землі. В Україні право на земельну частку (пай) отримали лише 6,9 млн громадян, що становить 46,4% від кількості сільського населення та лише 14,8% від загальної кількості населення України.

Сьогодні обмеження для фізичних осіб на право власності на землі сільськогосподарського призначення для товарного виробництва вже існують та реалізуються. Їх можна розділити на три групи: обмеження на володіння, користування та розпорядження.

Обмеження на володіння:

- наявність українського громадянства;

• належність до певної групи населення (колишні робітники колективних сільськогосподарських підприємств);

• вікові обмеження (володіння землею – з 18 років);

• наявність фахових знань та досвіду сільськогосподарської діяльності.

Обмеження за розміром земельної ділянки (раніше було не більше 100 га, а буде встановлено залежно від регіону).

Обмеження на користування: необхідність обробляти, заборона зміни цільового призначення.

Обмеження на розпорядження – це мораторій на купівлю-продаж, заборона вносити землю в статутні фонди [3;1].

На жаль, за 16 років дії мораторію на продаж землі сільгосппризначення так і не було досягнуто його основної мети – створення умов для запровадження ринку земель. Зокрема, в Україні досі немає гідної ринкової інфраструктури, якісної геодезичної і топографо-картографічної основ, не проведено реальної інвентаризації земель, а не паперової, хоча це планувалося зробити за два роки ще у 1992-му. Землі стали об'єктом земельної реформи в 1991 році, а вже через рік був прийнятий Закон «Про плату за землю», який нині вже втратив чинність. Він передбачав, що 30% надходжень від плати за землю йтиме на реформування земельних відносин, заходи з охорони земель тощо, але щорічно парламент, ухвалюючи бюджет на наступний рік, зупиняв дію цієї норми, поки у 2008 році і зовсім не скасував її.

Таке зволікання призвело до низки негативних наслідків – ерозії ґрунтів, погіршення стану водних та лісових ресурсів, зволікання з реалізацією найважливіших землепорядних заходів, зі створенням земельного кадастру – до деградації інфраструктури сільських територій і стрімкого скорочення населення на селі. Аби виправити ці помилки, фахівцям слід відповісти на низку складних запитань. Зокрема, як забезпечити гідну ціну, достойну орендну плату за використання українських чорноземів, зберегти їхню родючість у ринкових умовах? Яка роль держави у цьому процесі? Який орган чи організація представлятиме

інтереси держави на ринку земель? Якими мають бути його статус і функції, щоб він ефективно управляв сільгоспземлями? Тут має бути знайдено баланс інтересів між економікою, екологією і соціумом, адже всі ми знаємо, що землю ми не успадкували від предків, а позичили її у нащадків.

Питання полягає у тому, яку мету ми ставимо перед земельною реформою? Чиста економіка, гола рентабельність галузі – одна модель. Збереження сільського етносу, соціального, культурного середовища, розвиток інфраструктури сільських територій – зовсім інша. Екологізація землекористування – третя модель. Поєднання цих чинників завжди породжує конкретну національну модель. Необхідно визначити пріоритети подальшого розвитку та конкретні механізми державного регулювання ринку земель, роль оцінки інших функцій та інших економічних чинників, додержання певних соціальних, екологічних стандартів, таким чином ми знайдемо ту бажану золоту середину. Крім того, треба вживати заходів щодо посилення боротьби з корупцією, створення інститутів гарантування прав, розвитку системи кадастру. Як бачимо з численних соціологічних досліджень, комітетських обговорень і парламентських слухань, суспільство і політикум, незалежно від політичних уподобань, чекають посилення ролі держави на ринку земель. Йдеться, насамперед, про створення правових, законодавчих, інфраструктурних, економічних, соціально-політичних умов для забезпечення функціонування цивілізованого ринку земель [1;1].

Вагомим досягненням у рамках проведення земельної реформи стало б створення державного земельного іпотечного банку в якості одного із інструментів проведення аграрної політики в Україні. Через такий банк можна було б використовувати землі державної власності та ті, що не вистебані (~ 2 млн га). Ці землі необхідно консолідувати у державний земельний фонд і здавати в оренду через державну спеціалізовану установу. Але тут надзвичайно важливим стане чітке законодавче врегулювання і контроль за ефективністю використання [10;1].

**Світова практика** дає багатий арсенал механізмів удосконалення земельних відносин. Цей досвід полягає у системному підході до реформування аграрної сфери, зокрема: надання суб'єктам господарювання правової підтримки удосконалення інституціональних засад земельних відносин, державна ресурсна підтримка аграрних товаровиробників, оптимізація розмірів господарських структур, державне регулювання земельного обігу [8;1].

Різні країни світу широко використовують практику запровадження різноманітних обмежень на ринку сільськогосподарських земель залежно від географічних особливостей, історичних та культурних традицій, а також юридичної практики, що склалися віками.

Наприклад, у провінції Саскїчевань (Канада) забороняється:

- володіння сільськогосподарськими землями іноземними громадянами та корпораціями;
- громадянам Канади з інших провінцій мати у власності більше 320 акрів (~ 130 га) земель сільгосппризначення;
- місцевим корпораціям мати у власності більше 320 акрів (~ 130 га) земель сільськогосподарського призначення;
- іншим канадським корпораціям мати у власності більше 10 акрів (~ 4 га) земель сільськогосподарського призначення.

Інший приклад: у Бразилії у власності іноземців не може бути понад 25% сільськогосподарських земель адміністративної одиниці (району), а у власності окремої бразильської фізичної /юридичної особи може бути не більше 40% земель адміністративної одиниці (району).

Основними принципами політики Європейського Союзу щодо власності на землю (у тому числі на землі сільськогосподарського призначення) є забезпечення права на вільний рух капіталу, на відкриття та ведення приватного бізнесу та відсутність дискримінації (ст.1, ч.1 Директиви 88/361/ЄС). Тому у більшості країн-членів ЄС (передусім нових) прямо виражених юридичних обмежень на володіння сільськогосподарськими землями немає: будь-яка фізична чи юридична особа може законно придба-

ти та володіти землею сільськогосподарського призначення. Проте такі країни, як Естонія, Латвія, Литва, Словаччина, Угорщина, Чехія (дата вступу – 2004 р.), а потім – Румунія, Болгарія (дата вступу – 2007 р.) встановили перехідний період (тривалістю до семи років, починаючи з часу приєднання до ЄС), упродовж якого фізичні особи-іноземці не можуть купувати сільськогосподарські землі. Натомість у Польщі встановлено перехідний період терміном у 12 років (до 1 травня 2016 року).

Чому нові члени ЄС запроваджують обмеження для іноземців на володіння сільськогосподарськими землями? Передусім тому, що ринок землі ще перебуває в стадії становлення, створення земельного кадастру та системи реєстрації прав на нерухомість ще не завершено. Окрім того, ціна на їхні земельні ділянки в кілька разів менша, ніж в інших країнах ЄС. А громадяни мають значно нижчі доходи, ніж громадяни інших країн ЄС, тому не можуть відповідно конкурувати з ними на ринку землі [3;1].

Треба розуміти, що земля – це товар, але тут є свої особливості. Кому її вигідніше реалізовувати – іноземцям чи співвітчизникам, або здати в оренду? Тут з'являються морально-психологічні аспекти, згідно з якими надати право продавати, купувати, чи найліпше здавати в оренду землю варто лише громадянину нашої держави [9;1].

Закордонні вливання фінансів в Україну – це добре. Вони стимулюють розвиток економіки, при цьому гроші залишаються всередині країни. Але коли ми говоримо про продаж землі іноземцям, то говоримо і про те, що частина України фактично буде належати представникам інших держав. А це вже зовсім інша справа [4;17].

Не слід забувати, що земля – це стратегічний продукт, як і енергоносії. Наприклад, у Франції, 57% землі належить державі, вона її здає в довгострокову оренду.

На наше переконання, дозвіл на продаж землі іноземцям буде доцільним лише тоді, коли рівень економічного розвитку України буде хоча б трохи вищим за той, який зараз є у Польщі. Тобто Україна повинна бути конкурентоспроможною.

Зараз в Україні існує прихована, але вкрай поширена тенденція збільшення кількості людей з подвійним громадянством. Наприклад, коли людина має легальний паспорт України і нелегальний Румунії. Віднайти таких людей та запобігти актам купівлі-продажу ними землі дуже складно. Тож держава повинна чимало зробити, аби уміло відвернути такі прояви. [7;1]

Пріоритетним напрямом роботи на найближчі місяці стане формування концептуальних засад обігу сільськогосподарських земель, розробка та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту «Про обіг земель сільськогосподарського призначення». У рамках цього напрямку передбачено створення національної платформи для проведення електронних аукціонів з метою забезпечення максимальної прозорості продажу державних та комунальних земель, а також надання можливості її використання для угод купівлі-продажу приватним особам.

Крім того, передбачено інтенсифікувати роботу зі створення Національної інфраструктури геопросторових даних (НІГД). Для забезпечення більш ефективного співробітництва та керованості процесом у рамках Робочої групи при Мінагрополітики буде сформовано підгрупу з координації створення НІГД, в яку ввійдуть представники основних відомств-утримувачів геопросторової інформації та інших зацікавлених сторін.

Для отримання повної та достовірної інформації про стан земельних відносин та забезпечення загальнонаціонального доступу до цих даних заплановано впровадження системи регулярного моніторингу земельної сфери, що є необхідною умовою прийняття зважених рішень як на рівні держави, так і на рівні територіальних громад. Також для уточнення даних про земельні ресурси в 2017 році розпочато створення протоколів виправлення систематичних помилок у Державному земельному кадастрі, а також ведеться робота з упорядкування земельних банків державних підприємств та деяких наукових установ [11;1].

За даними Аграрного союзу України, в Україні майже 7 млн власників паїв. Якщо хтось із них хоче їх продати, то треба створити земельну біржу і під жорстким контролем держави проводити такі торги. Серед фахівців існує думка, що держава зробила велику помилку, коли проводила розпаювання землі. Можливо, було б краще, якби земля залишилася у власності держави. Але сталося, як сталося, тому держава має бути першим покупцем на цьому ринку, тоді вона зможе формувати лоти на біржі і виставляти свої умови покупцеві, зможе отримувати постійну і стабільну орендну плату, а це майже як золотовалютний запас [9;1].

#### Висновок

Земля – це останній оплот державності та й держави України. Після буремних 90-х років, коли відбувалася непрозора приватизація підприємств, держава та громадяни багато втратили. Продаж землі повинен стати законною, національною справою [6;1], але лише на таких економічних, соціальних і політичних умовах, які забезпечать цивілізоване і ефективне функціонування земельного ринку і будуть дійсно вигідними для України та її громадян.

Незважаючи на довготривалий і складний процес розроблення земельної реформи, функціонування ринку земель в Україні сьогодні є неефективним. 85-90% земель знаходиться в публічній власності і передається власникам крізь ширму бюрократичних процедур. Проблеми з реалізацією права власності на землю продовжуються. Нерідко місцева влада і фермери по-різному інтерпретують законодавчі норми, а районні органи реєстрації часто уповільнюють процес з корисливих міркувань [2;1].

Водночас, сучасна земельна реформа не повинна бути сконцентрована виключно навколо питання відкриття ринку земель, а має охопити всю сферу земельних відносин у комплексі. Її основна мета – ліквідувати корупцію, децентралізувати ринок та досягнути раціонального використання землі, у результаті чого – забезпечити високий рівень сільськогосподарського виробництва, а також розробити і запустити в дію механізм соціального захисту сільського населення.

#### Література

1. Бердніков Є.: «У пошуку національної моделі». / Газета «Урядовий кур'єр» – «Думки експертів щодо земельної реформи» – авт.: Громов О., Івашко О., Іщенко Г., Ковальова В., Чепіжко В. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/dumki-ekspertiv-shodo-zemelnoyi-reformi/p/>
2. Бровінська М.: «Обрати приклад: як реформували земельний ринок в сусідніх країнах» – 30.09.2015 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://agravery.com/uk/posts/show/obрати-priklad-ak-reformuvati-zemelnij-rinok-v-susidnih-krainah>
3. Кобець М.: «Становлення ринків сільгоспземель – довготривалий процес». / Газета «Урядовий кур'єр» – «Думки експертів щодо земельної реформи» – авт.: Громов О., Івашко О., Іщенко Г., Ковальова В., Чепіжко В. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/dumki-ekspertiv-shodo-zemelnoyi-reformi/p/>
4. Козаченко Л.П.: «Власть должна проводить земельную реформу ради крестьян и ради Украины, а не для отдельных лиц, которые скрыты за «схемами» / Г. Квитка // Журнал «Пропозиция». – 2017. – № 1. – с.16-19
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141
6. Кравець Р.: «Емфітевзис вигідний селянам». / Газета «Урядовий кур'єр» – «Думки експертів щодо земельної реформи» – авт.: Громов О., Івашко О., Іщенко Г., Ковальова В., Чепіжко В. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/dumki-ekspertiv-shodo-zemelnoyi-reformi/p/>
7. Кулинич П.: «Схеми перепродажу іноземцям знайдуть» / Газета «Урядовий кур'єр» – «Думки експертів щодо земельної реформи» – авт.: Громов О., Івашко О., Іщенко Г., Ковальова В., Чепіжко В. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/dumki-ekspertiv-shodo-zemelnoyi-reformi/p/>
8. Мацедонська Н.В., Саковська А.Д. / «Проблема реформування земельних

відносин в Україні» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://intkonf.org/matsedonska-nv-sakovska-ad-problema-reformuvannya-zemelnih-vidnosin-v-ukrayini/>

**9.** Новіков Г.: «Гектари золотовалютного запасу». / Газета «Урядовий кур'єр» – «Думки експертів щодо земельної реформи» – авт.: Громов О., Івашко О., Іщенко Г., Ковальова В., Чепіжко В. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/dumki-ekspertivshodo-zemelnoyi-reformi/p/>

**10.** Томич І.: «Фермерська перспектива нового закону». / Газета «Урядовий кур'єр»

– «Думки експертів щодо земельної реформи» – авт.: Громов О., Івашко О., Іщенко Г., Ковальова В., Чепіжко В. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/dumki-ekspertivshodo-zemelnoyi-reformi/p/>

**11.** Українське право «Земельна реформа: що заплановано на 2017 рік» – 22.05.2017 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://www.ukrainepravo.com/news/ukraine/zemelna-reforma-shcho-zaplanovano-na-2017-rik-/>