

## МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ ТА ШЛЯХ УКРАЇНИ

## INTERNATIONAL EXPERIENCE OF LAND REFORM AND THE PATH OF UKRAINE

Авторами зазначено, що нині держава переживає активне реформування земельних відносин, кінцевою стадією якого стане відкриття вільного ринку землі. Саме на цьому етапі доцільно вивчати та аналізувати досвід проведених зарубіжними країнами земельних реформ, економічні характеристики яких із вказаних питань тотожні Україні.

У статті досліджено досвід Польщі та Угорщини – країн, які межують з Україною, мають спільне соціалістичне минуле, подібні природно-ресурсні показники, є індустріально-аграрними, де частка сільського господарства має суттєве значення для економіки.

Підкреслено, що і Угорщина, і Польща пройшли власний шлях трансформації від централізованої планової економіки до ринкової. Незважаючи на лібералізацію ринку землі, обома країнами встановлені певні обмеження щодо площі земель, які передаються в користування або власність, надання земель іноземцям та юридичним особам. Висуваються вимоги до фізичних осіб, які претендують на участь у земельних відносинах (щодо профільної освіти, аграрного досвіду, кваліфікації). Усі ці умови існування земельного ринку в зазначених країнах мають сенс і спрямовані передусім на ефективний розвиток сільського господарства та підтримку фермерства, яке представляє собою дрібний та середній бізнес. Обидві держави віддають перевагу фаховому фермеру, який зацікавлений у раціональному використанні цього ресурсу, збереженні його якості, родючих властивостей та недопущенні виснаження ґрунтів. З іншого боку, держави встановлюють бар'єр для земельних монополістів та зайвої експансії іноземців, дбаючи про принцип належності землі передусім народу країни.

Наведені складники моделей земельного ринку в Польщі та Угорщині, на думку авторів, прийнятні для України і загалом кореспондуються з державною політикою щодо реформування земельних відносин.

**Ключові слова:** земельна реформа, публічне регулювання, вільний ринок землі, земельні

відносини, діяльність органів державної влади, міжнародний досвід.

The author notes that the state is currently undergoing an active stage of reforming land relations, the final stage of which will be the opening of a free land market. Specifically at this stage, it is advisable to study and analyze the experience of completed land reforms in foreign countries, the economic characteristics of which on these issues are identical to Ukraine.

The article examines the experience of Poland and Hungary, countries bordering Ukraine, which are countries with a common socialist past, have similar natural resource indicators, and are industrial and agricultural, where the share of agriculture is essential for the economy.

It is emphasized that both Hungary and Poland have gone through their own path of transformation from a centralized planned economy to a market one. Despite the liberalization of the land market, both countries have set certain restrictions on the area of land that is transferred for use or ownership, the provision of land to foreigners and legal entities. There are requirements for individuals who apply to participate in land relations in relation to their specialized education, agricultural experience, qualifications. All these conditions for the existence of the land market in these countries make sense and are aimed primarily at the effective development of agriculture and support for farming, which represents a small and medium business. Both countries prefer a professional farmer who is interested in the rational use of this resource, preservation of its quality, fertile properties and prevention of soil depletion. On the other hand, the state sets a barrier for land monopolies and excessive expansion of foreigners, caring about the principle of land ownership primarily to the people of the country. The components of the land market models in Poland and Hungary, from the author's point of view, are acceptable for Ukraine and generally correspond to the state policy on land relations reforming.

**Key words:** land reform, public regulation, free land market, land relations, activity of state authorities, international experience.

УДК 335/354-1

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.22.8>

**Токарева В.І.**

д. наук із держ. упр.,  
проректор із науково-педагогічної  
роботи  
Донецький державний університет  
управління

**Плуталова О.Г.**

аспірант кафедри гуманітарних  
дисциплін  
Донецький державний університет  
управління

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Земельна реформа в Україні перебуває в активній фазі, під час якої основним завданням держави є забезпечення умов для ефективного й раціонального використання земель в інтересах задоволення потреб суспільства та громадян. Відкриття вільного ринку землі як кінцевої стадії реформи – одне з ключових завдань Уряду, Парламенту та Президента України на наступні роки. На цьому етапі важливо аналізувати та враховувати досвід земельних реформ, проведених зарубіжними країнами, економічні характеристики яких із вказаних питань тотожні Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню питань щодо відкриття,

впровадження ринку землі, різних аспектів його функціонування, значення його для економіки країни, а також дослідженню міжнародного досвіду із зазначених питань приділяли увагу багато науковців із державного управління, серед яких – І. Бистряков, Г. Бистров, М. Богіра, П. Гайдуцький, Д. Гнаткович, В. Горлачук, О. Гуторов, Б. Данилишин, О. Дацій, В. Дем'яненко, Д. Добряк, П. Казьмір, М. Корецький, Б. Косович, В. Кулішов, М. Лавейкін, М. Латинін, Г. Мороз, Л. Романова, П. Саблук, Н. Стойко, М. Ступень, А. Третяк, М. Федоров, Г. Черевко, В. Юрчишин та інші.

Водночас залишаються невирішеними питання успішного завершення земельної реформи, пошуку оптимальних умов існування цивілізованого ринку землі в Україні.

**Метою статті** є аналіз міжнародного досвіду зарубіжних країн із реформування земельних правовідносин.

**Виклад основного матеріалу.** Незважаючи на активні кроки держави останніх років із перетворення земельних відносин, передусім, щодо оновлення та удосконалення нормативно-правової бази із зазначених питань, питання продажу землі залишається гострим, оскільки ще точаться численні дискусії з цих питань, не подолані побоювання стосовно можливих зловживань під час купівлі земель, створення «латифундій», занепаду малих сільських господарств тощо. Досліджуючи міжнародний досвід земельної реформи, включаючи помилки та досягнення інших країн, легше об'єктивно оцінити власні перспективи.

Україна – не єдина держава, яка змушена реформувати земельні відносини. Через такий процес пройшли всі країни так званого «соціалістичного табору», де користування землею жорстко контролювалося державною владою.

Варто зазначити, що практично у всіх державах, які нині мають економічно ефективно землекористування, становлення публічного регулювання в цій сфері здійснювалося шляхом «спроб та помилок». Остаточна ринкова модель стала підсумковим результатом численних обговорень та експериментів. Після певних дій були пошуки нових підходів, впроваджувалися певні форми земельних відносин, знімалися або, навпаки, встановлювалися обмеження.

У цьому сенсі Україна – не унікальна країна, яка на момент початку реформ застрягла в застарілій моделі земельних відносин, що не сприяла ані позитивним соціально-економічним процесам у сільській місцевості, ані розвитку агропромислового господарства. Україна йде своїм шляхом розвитку публічного регулювання у цій сфері, пов'язаного з двадцятирічним реформуванням земельних відносин, яке триває.

Водночас можна стверджувати, що нині в суспільстві сформована думка про необхідність впровадження вільного земельного ринку і прогресивною більшістю не оспорується його економічні переваги для добробуту країни. Варто розуміти, що створення ринку землі не є самоціллю реформи. Важливіші такі питання: в якому форматі він існуватиме, якою є роль держави в регулюванні ринкових відносин, хто отримує від цього переваги, як досягти балансу публічних і приватних інтересів учасників земельних відносин і взагалі якою буде оптимальна ринкова модель для України?

Саме тому необхідно дослідити міжнародний досвід земельної реформи країн із

тотожною економікою – економікою з вагомим аграрним сектором.

Розглянемо землекористування в Польщі. Вважається, що ринок землі в Польщі активно й ефективно працює. Фахівці констатують стабільне зростання цього ринку протягом останніх років. Загалом Польща, як більшість країн Східної Європи, – постсоціалістична країна, яка має найбільш яскраві досягнення в перебудові економіки на ринкових засадах. Польща першою з колишніх соціалістичних країн відмовилася від принципів соціалістичного господарства, а тотальне реформування економіки прийняло найбільш виразні форми. Польща, як і Україна, – індустріально-аграрна країна зі схожим природно-ресурсним потенціалом, тому її досвід реформування доцільно розглянути.

Переважна маса земель у країні ніколи не була націоналізована, на відміну від колишнього СРСР. У 1990-х роках приватним фермерам та індивідуальним господарствам належало близько 78% орних земель. Їх ринковий обіг здійснювався за Цивільним кодексом Польщі від 23 квітня 1964 року. Земельна реформа 1991 року полягала здебільшого в приватизації державних земель, для чого було ухвалено Закон «Про управління державними сільськогосподарськими землями» [1].

Відповідно до ст. 23 Конституції Республіки Польща основою аграрного устрою держави є сімейне господарство [2]. Отже, основа сільськогосподарського виробництва в державі – сімейне фермерське господарство (сімейна ферма). Загальна площа такого господарства не може перевищувати 300 га. Для набуття статусу фермера громадянинові треба мати середню або вищу освіту за фахом, досвід особистої роботи в сільському господарстві не менш як п'ять років і мешкати в тій гміні, де розташовано землі, на яких він має намір створити господарство (гміна – найменша територіальна одиниця Польщі, приблизно відповідає нещодавно утвореним в Україні об'єднаним територіальним громадам).

Оборот речових прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення в Польщі, як і в більшості країн ЄС, здійснюється шляхом продажу, спадкування, дарування, оренди між фізичними особами, обміну тощо. У процесі укладення договору купівлі-продажу покупець має оплатити відразу 20% вартості землі, а решту – частинами кожні півроку протягом 30 років (якщо земельна ділянка купується з метою організації нового сільськогосподарського господарства) або протягом 20 років (якщо земельна ділянка купується з метою розширення наявного господарства).

Купівля земель іноземцями забороняється протягом 12 років із моменту вступу Польщі до Євросоюзу (2004 рік) [3]. Після завершення цього періоду внесені поправки до Закону «Про формування системи сільського господарства», які передбачали низку умов для іноземців, що мали намір придбати земельну ділянку сільськогосподарського призначення в Польщі. Серед них – зобов'язання довести наявність тісних зв'язків із державою (право на постійне місце проживання в Польщі, шлюб із громадянином Польщі, ефективний, прибутковий бізнес на території Польщі, зміна громадянства), обґрунтування цільового призначення земельної ділянки, що придбавається, інформація про джерело коштів для придбання земельної ділянки, дозвіл Міністерства внутрішніх справ Польщі на купівлю земельної ділянки сільськогосподарського призначення, який засвідчує, що купівля земельної ділянки не становить загрози національній обороні, національній безпеці та громадському порядку Польщі тощо [4].

Для прикладу, за приписами Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31.03.2020 р. питання допуску іноземців до купівлі землі в Україні вирішуватиметься загальнонаціональним референдумом. Встановлено заборону на купівлю землі іноземним громадянам у 50-кілометровій зоні від державного кордону України, а також юридичним особам, учасниками яких є громадяни держави-агресора, фізичним особам, щодо яких застосовані санкції, незалежно від рішення референдуму [5].

Вочевидь, підходи до публічного регулювання питання продажу землі іноземцям в Україні та Польщі різні. Якщо в Польщі за досить обтяжливих умов продаж землі іноземцям дозволений, то народу Україні доведеться ще вирішувати, чи надавати таку змогу іноземним громадянам взагалі.

Поряд із вільним обігом земель та змогою укласти всі операції з землею в Польщі діє державний контроль за раціональним використанням земель. Розпорядження землями державної власності здійснюють спеціалізовані державні агентства. Зокрема, діє Агентство сільськогосподарської нерухомості (Agencja Nieruchomości Rolnych) (підпорядковане Міністерству сільського господарства та сільського розвитку), що є довірчою установою, уповноваженою Державною скарбницею на здійснення права власності в державному секторі сільського господарства з обов'язком управління власністю ліквідованих державних сільськогосподарських підприємств

та сільськогосподарською нерухомістю, що належить Державній скарбниці. На Агентство, зокрема, покладено завдання з реструктуризації та приватизації сільськогосподарських підприємств, покращення структури ферм, протидії надмірній концентрації сільськогосподарської власності, забезпечення використання сільськогосподарських господарств фермерами з належними досвідом та кваліфікацією, здійснення права власності на частки в статутних фондах плеєнних заводів та селекційних установ, що мають виняткове значення для національної економіки [6].

В Україні діє Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства і який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів. До повноважень Держгеокадастру, у тому числі, входять організація та здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог земельного законодавства органами державної влади, місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами в процесі укладання цивільно-правових договорів, предметом яких є земельні ділянки, а саме: передача у власність, продаж або прав на них на конкурентних засадах, надання в користування, в тому числі в оренду, вилучення (викуп) земельних ділянок. За виявлені порушення вимог законодавства наділений повноваженнями притягувати до адміністративної відповідальності. Держгеокадастр має повноваження щодо розпорядження землями державної власності сільськогосподарського призначення в межах, визначених Земельним кодексом України, безпосередньо або через визначені в установленому порядку його територіальні органи [7].

Основним засобом укладення договорів купівлі-продажу та оренди Агентства сільськогосподарської нерухомості Польщі є тендери. Придбана на торгах земля державної власності не може перепродаватися, її має право викупити лише Агентство. На порушників накладаються відчутні штрафи.

Аналогічно до цього порядку відчуження земель у Польщі Постановою Кабінету Міністрів України «Про деякі питання реалізації пілот-

ного проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення» від 21.06.2017 р. № 688 запроваджено електронні земельні торги на зовнішніх електронних майданчиках платформи ProZorro.Продажі [8].

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що модель ринкових земельних відносин Республіки Польща подібна до тієї, яку тільки намагається відбудувати Україна. На нашу думку, приклад реформування землекористування в Польщі корисний для формування безумовно власного ринку землі в Україні.

Розглянемо ще один приклад земельної реформи країни, яка досить часто згадується в дискусіях прийнятної для України іноземного досвіду.

Угорщина, як і Польща, почала перехід до вільної ринкової економіки у 90-ті роки минулого століття і вважалася вже індустріально-аграрною країною, у той час як 70% її території займають сільськогосподарські угіддя.

Земельна реформа в Угорщині розпочалась із введення Урядом в обіг спеціальних цінних паперів у вигляді контрибуційних сертифікатів, власники яких отримували право купівлі будь-якої земельної ділянки на публічних торгах (аукціонах). Відомо, що понад 35% (або 2,7 млн га) угорської землі сільськогосподарського призначення було придбано саме за допомогою контрибуційних сертифікатів на земельних аукціонах, інші 35% землі (або 2,7 млн га) передані колишнім працівникам державних аграрних підприємств на безоплатній основі, а 30% сільськогосподарських угідь (або 2,3 млн га) було поділено між безземельними селянами. Найбільш поширеною формою господарювання на землі стала так звана сімейна ферма [9, с. 180].

Новий етап реформування землекористування розпочався після вступу Угорщини до ЄС у 2004 році. За аналогією з Польщею введено заборону на продаж землі юридичним особам, яка діяла впродовж 10 років. Водночас на законодавчому рівні були встановлені певні обмеження на володіння земельною ділянкою – не більше 300 га на одну фізичну особу. Окрім цього, до потенційних власників землі висувалися чіткі вимоги: наявність вищої аграрної освіти або досвіду роботи в галузі сільського господарства, використання сільськогосподарських угідь лише за призначенням впродовж не менше 5 років. Претенденти, які не відповідали вказаним вимогам, мали право на володіння угорською землею площею не більше 1 га.

Із прийняттям Нового Земельного Кодексу у 2014 році заборона на продаж землі сільськогосподарського призначення нерезидентам

країни скасована. Відповідно до прийнятого законодавства право купівлі-продажу угорської землі отримали лише громадяни країн-членів Європейського Союзу або країн Європейської економічної зони. Водночас юридичні особи і досі не мають права власності на землю. Вони можуть лише орендувати земельні ділянки площею не більше 486 га [9, с. 189].

Таким чином, вбачається досить відчутне регулювання земельних правовідносин державою: з одного боку, сприяння іноземним інвестиціям і орієнтування на підтримку фермерів (сімейних ферм), які мають фахову освіту, аграрний досвід, працюють на власній або орендованій землі і мають це за основне джерело доходу, з іншого боку, існує мораторій на викуп землі юридичними особами задля недопущення концентрації великих об'ємів землі в руках корпорацій, запобігання утворення земельних монополістів. За Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» до 01.01.2024 р. купувати землю мають право лише фізичні особи, які є громадянами України, при цьому у перші два роки після запуску реформи не більше 100 га на одного покупця. З 01.01.2024 р. купувати землю зможуть юридичні особи, зареєстровані в Україні, втім не більше 10 000 га [5].

Особливістю регулювання ринку землі владою в Угорщині є наявність таких активних та потужних учасників земельних правовідносин, як Земельний Банк та Земельний Фонд, які є державними утвореннями та надають довгострокові кредити (від 5 років), викуповують ділянки в громадян, що не бажають займатись сільськогосподарською діяльністю, а також наділені правом продавати земельні ділянки або здавати в оренду особам, що виявляють бажання займатись сільськогосподарською діяльністю. Аналогів вказані інституції в Україні не мають, і їх створення є дискусійним питанням. За приписами Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» будь-які банки можуть бути власниками земельних ділянок у межах стягнення застави, які реалізуються на торгах протягом двох років [5].

З огляду на наведене земельний ринок в Угорщині не можна вважати абсолютно вільним та відкритим через чинний мораторій на продаж землі юридичним особам, певні обмеження щодо купівлі земель іноземцями, обмеження площі, що передається у власність, – 300 га та 1200 га для отримання в користування, значна регулююча роль дер-

жави, в тому числі суттєва підтримка орендних відносин шляхом надання державних субсидій фермерам.

На наш погляд, наведені моделі ринкових відносин за наявності певних відмінностей досить ефективні і позитивно впливають на економіку цих країн.

**Висновки.** Варто зазначити, що і Угорщина, і Польща пройшли власний шлях трансформації від централізованої планової економіки до ринкової. Незважаючи на лібералізацію ринку землі, обома країнами встановлені певні обмеження щодо площі земель, які передаються в користування або власність, надання земель іноземцям та юридичним особам. Висуваються вимоги до фізичних осіб, які претендують на участь у земельних відносинах (щодо їх профільної освіти, аграрного досвіду, кваліфікації). Усі ці умови існування земельного ринку в зазначених країнах мають сенс і спрямовані передусім на ефективний розвиток сільського господарства та підтримку фермерства (сімейних ферм), яке являє собою дрібний та середній бізнес. Крім цього, держави віддають перевагу фаховому фермеру, який свідомо працює на землі та зацікавлений у раціональному використанні цього ресурсу, збереженні його якісних, родючих властивостей та недопущенні виснаженню ґрунтів. З іншого боку, держави встановлюють бар'єр для земельних монополістів так званих «латифундій» та зайвої експансії іноземців, дбаючи про принцип належності землі, передусім, народу країни.

Наведені складники моделей земельного ринку в Польщі та Угорщині, на наш погляд, прийнятні для України і загалом кореспондуються з державною політикою щодо реформування земельних відносин. З тією відмінністю, що активні кроки на шляху відкриття вільного ринку землі Україна тільки почала робити і питання умов його існування перебуває на етапі формування з огляду на вдосконалення законодавчої бази, конкретизацію та узгодження компетенції державних органів,

прозорість проведення земельних правочинів, запровадження соціальних амортизаторів та антикорупційних запобіжників.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. URL: <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19911070464> (дата звернення 27.02.2021).
2. Конституція Польської Республіки в редакції 1997 року. URL: [https://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/low/pol\\_constitut.html](https://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/low/pol_constitut.html) (дата звернення 27.02.2021).
3. Дубас А. Особливості земельної реформи в зарубіжних країнах. *Економіка та держава*. 2008. № 10. С. 45–47.
4. Апостол М. Шпаргалка для реформаторів: як не проґавити цивілізований ринок землі. URL: <http://gropolit.com/blog/223-shpargalka-dlya-reformatoriv-yak-ne-progaviti-tsvivilizovaniy-rinok-zemli> (дата звернення 28.02.2021).
5. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення». URL: <https://rada.gov.ua/news/actual/191679.html> (дата звернення 05.02.2021).
6. Мороз Г. Регулювання ринку земель в Україні та Польщі. URL: <http://www.polukr.net/uk/blog/2016/06/regulovanja-rynku-zemel-v-ukraini-ta-polszczi/> (дата звернення 28.02.2021).
7. Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 28.02.2021).
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання реалізації пілотного проєкту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення 05.02.2021).
9. Шульга О. Специфіка і закономірності трансформації аграрних відносин в країнах Центрально-Східної Європи. *Економічний вісник університету*. 2018. № 36/1. С. 175–187.
10. Черкашина Т.С. Угорська модель формування ринку землі та можливості її застосування в Україні. *Підприємництво в аграрній сфері: глобальні виклики та ефективний менеджмент* : матеріали І міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 12–13 лют. 2020 р. Запоріжжя, 2020. С. 476–479.