

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА І
ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ (1990-2021)**

Кваліфікаційна робота (проект)
на здобуття ступеня вищої освіти «бакалавр»

Виконала: студентка IV курсу 12-482 групи
Спеціальності 081 Право
Освітньо-професійної програми «Право»

Лагодинська Євгенія Андріївна
Керівник: к.і.н., доцент Капарулін Ю.В.
Рецензент: д.ю.н., професор Галуцько В.В.,
голова ГО «Академія адміністративно-правових
наук»

Херсон – 2021

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	3
ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. Основні етапи та науково-правові засади земельної реформи в Україні.....	8
1.1Провідні етапи проведення земельної реформи та їх правовий супровід.....	8
1.2Особливості ринкового обігу земель в Україні та європейських країн.....	21
РОЗДІЛ 2. Загальна характеристика земельного законодавства європейських країн.....	25
2.1Основні засади земельної реформи в провідних європейських країнах.....	25
2.2Порівняльна характеристика земельного законодавства України з деякими європейськими країнами.....	30
РОЗДІЛ 3. Стан та напрями вдосконалення земельної реформи в Україні.....	38
3.1Сучасний стан проведення реформи.....	38
3.2Проблеми досягнення мети земельної реформи.....	43
3.3Юридичні підстави, що приведуть до логічного завершення земельної реформи в Україні.....	48
ВИСНОВКИ.....	54
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	59

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ЄС — Європейський союз.

ЗУ — Закон України.

КМУ — Кабінет Міністрів України.

ОТГ — об'єднана територіальна громада.

ВРУ — Верховна Рада України.

га — гектар.

ВСТУП

Актуальність дослідження. З початком земельної реформи в Україні проводилося тотальне роздержавлення землі, передача державних земель за межами адміністративно-територіальних одиниць у власність новостворених об'єднаних територіальних громад, формування ринкових відносин в сфері землекористування. Проте поруч з позитивними моментами реформування, постають проблемні питання правового, економічного характеру, які поки не вдається врегулювати.

Досліджуючи земельну реформу в Україні, доцільно визначити основні завдання, що ставляться за мету, а саме: забезпечення раціонального використання земельних ресурсів; охорона земель; розвиток прозорого ринку землі; зміна системи землеустрою країни; реструктуризація та наповнення земельного кадастру; створення потужної правової бази для регулювання вищезазначених змін.

В сучасних реаліях, під час здійснення реформування земельних правовідносин в Україні, все більшої уваги приділяється науковцями питанню дослідження та встановлення ефективного механізму регулювання ринку землі з боку держави. В працях вчених та фахівців відображається нинішній етап розвитку правовідносин в сфері сільського господарства та розглядаються різноманітні способи та шляхи вдосконалення вже наявних змін. Також в публікаціях приділяється достатня увага головному питанню проведення даної реформи: сформованість ринку землі в Україні, ставиться питання необхідності зняття мораторію та висвітлюється міжнародний досвід з проведення подібних змін в сільському господарстві.

Вагомий внесок в дослідження питання земельної реформи в Україні своїми працями внесли: Годзала Я.М., Мірошніченко А.М., Поліщук О.Г., Новаковський Л.Я., Мартинюк М.П., Юрченко І.В., Ходаківська О.В., Омельчак К.О., Мартин А.Г., Федоров М.М.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Кваліфікаційна робота ґрунтується на положеннях Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року № 1629-IV, Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року № 5/2015, Указу Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 8 листопада 2019 року № 837, Указу Президента України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 року № 228-IV.

Кваліфікаційна робота виконана згідно напрямів наукових досліджень кафедри публічного та міжнародного права і правоохоронної діяльності факультету бізнесу і права Херсонського державного університету на тему: «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у соціально-економічній, адміністративно-політичній сферах та правоохоронній діяльності» (номер державної реєстрації 0117U001733). Тему кваліфікаційної роботи затверджено Вченою радою Херсонського державного університету (наказ від 06.04.2021 № 430-Д).

Мета і завдання дослідження. Метою даної роботи є дослідження проблем здійснення земельної реформи в Україні в контексті історичних етапів реформування починаючи з 1990 року. Розгляд проблематики запровадження подальших змін та наявний успіх реформування на основі європейського досвіду в розбудові земельних правовідносин.

Завданнями дослідження є характеристика українського законодавства та законодавства європейських країн в сфері земельного регулювання відносин для подальшого аналізу та запозичення досвіду деяких європейських країн. А також визначення сучасного етапу проведення земельної реформи та окреслення можливих дій, що

приведуть до логічного й успішного завершення земельного реформування.

Об'єкт дослідження. Об'єктом роботи стали наявні проблеми в регулюванні економічних, правових та адміністративних засад проведення земельної реформи в Україні, визначення способів вдосконалення реформи, спираючись на власний історичний досвід та сучасний досвід європейських країн з даного питання.

Предметом дослідження є аналіз історичних аспектів проведення земельного реформування в Україні, сучасний правовий стан реформи та дослідження європейського досвіду в реформуванні земельних відносин.

В дослідженні були використані наступні *методи*:

1. системний аналіз — дослідження європейського досвіду реформування земельних відносин, визначення структури державних установ регулювання земельних відносин, способів та методів, що застосовуються країнами Європи в проведенні земельної реформи. Також зазначений метод аналізу було застосовано щодо дослідження історичних передумов реформування в Україні та встановлення поетапного запровадження адміністративно-правових змін у сфері земельних відносин;

2. порівняльний аналіз — визначення можливих принципів реформування земельних відносин, які можливо було б застосувати в українській системі обігу земельних ресурсів для подальшого вдосконалення проведення земельної реформи в Україні;

3. синтез — вивчення земельної реформи в Україні в цілому через особливості правового супроводу реформування, проблематику досягнення мети, що приведе до завершення земельної реформи в Україні.

Структура роботи. Кваліфікаційна робота містить вступ, перелік умовних скорочень, три розділи, висновки та список використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

ОСНОВНІ ЕТАПИ ТА НАУКОВО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

1.1 Провідні етапи проведення земельної реформи та її правовий супровід

Будь-який процес реформації складається з багатьох етапів, які потрібно аналізувати, встановлювати мету й завдання відповідно до вже наявних результатів, а також необхідно розробляти нові та вдосконалювати вже існуючі чинні нормативно-правові акти.

Земельна реформа визначається як процес створення засад (економічних, правових, наукових, соціальних) для здійснення різних форм господарювання. Як результат відбувається формування земельного устрою країни. При проведенні земельної реформи здійснюються ринкові перетворення, зазнають змін форми власності на землю, структура землекористування та землеволодіння. Суттю земельної реформи визначається створення таких умов, що сприяли б рівноправному розвитку всіх форм господарювання на землі через перерозподіл земель і, разом з тим, з передачею їх у приватну та колективну власність.

Історично в Україні розвиток земельної реформи відбувався поетапно, тому виділяють наступні стадії проведення перетворень в зазначеній сфері:

1. з 1990 року по 1992 рік;
2. з 1992 р. по 1996 р.;
3. з 1996 р. по 2001 р.;
4. з 2001 р. по 2020 р.;
5. з 2020 року дотепер.

Кожному з етапів характерне прийняття певного нормативно-правового акту, який на той час відігравав значну роль в регулюванні земельних правовідносин і в результаті сприяв продовженню здійснення земельної реформи. Для більш детального розуміння процесу створення сприятливих умов реформування форм господарювання, необхідно розглянути окремо кожен зазначений етап з його особливостями.

За часів становлення незалежності України почався процес розбудови ринкової економіки та появи такого інституту як «приватна власність». Одним з етапів стала земельна реформа, яка повинна була змінити земельний устрій країни, коли існувала лише державна власність на землю та забезпечити раціональне й ефективне використання земельних ресурсів. Початком даної розбудови слід вважати прийняту Верховною Радою УРСР Постанову «Про земельну реформу». У преамбулі даної Постанови зазначається: «Земельна реформа є складовою частиною економічної реформи, здійснюваної в Україні у зв'язку з переходом економіки держави до ринкових відносин. Завданням цієї реформи є перерозподіл земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність, а також у користування підприємствам, установам і організаціям з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатокладної економіки, раціонального використання та охорони земель [1]».

Відповідно до прийнятого нормативно-правового акту, всі землі Української РСР були оголошені об'єктом земельної реформи. На Ради народних депутатів всіх рівнів і Раду Міністрів Української РСР були покладені обов'язки належного проведення реформи, а саме: щодо проведення інвентаризації усіх земель, аби встановити ті, що використовувалися не за призначенням, що призвело до їх забруднення та зниження родючості ґрунтів; щодо реєстрації громадян та аналіз

клопотань підприємств, установ, організацій про надання їм можливості вести сільське (сільське підсобне) господарство тощо.

На даному етапі земельної реформи важливим є також Закон України «Про форми власності на землю», який був прийнятий від 30.01.1992 року і основним та єдиним його положенням виступало запровадження на рівні з державною власністю на землю колективну і приватну [2].

Ще один важливий момент в проведенні земельної реформуванні стала Постанова ВРУ «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі». Ця Постанова підтвердила, що виконано вже деякі роботи по перерозподілу земель. Проте, темпи виконаного залишалися незадовільними через неналежну координацію контролю з боку державних органів за ходом реформи, несвоєчасне вирішення нагальних питань з приводу реалізації земельної реформи. У зв'язку з цим, даною Постановою було встановлено обов'язок Кабінету Міністрів України, Уряду Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських Рад розробити і затвердити відповідно державну, республіканську, обласну (міську) програми земельної реформи на 1992-1995 роки. В них передбачалися на кожний рік певні заходи організаційно-правового, кадрового, наукового, матеріально-технічного забезпечення, а також необхідні кошти та джерела їх покриття, необхідні для проведення земельної реформи [3].

Разом з вищезгаданою Постановою була прийнята ще одна — «Про форми державних актів на право власності на землю і право постійного користування землею», згідно якої право колективної та приватної власності й постійного користування землею повинні посвідчуватися відповідними актами, що виготовлялися КМУ. Та вже згодом, дане рішення показало свою неефективність й бюрократизм. Така система затягувала процес видачі державних актів, в яких був відсутній кадастровий номер земельної ділянки, що для її власника

ускладнювало процес відчуження та оформлення переходу права власності щодо цієї землі [4].

Подальше реформування аграрної сфери в Українській РСР продовжилося з прийняттям Земельного кодексу в 1990 році. Проте вже 13 березня 1992 року затвердили нову редакцію кодифікованого акту, завдяки чому стало можливим роздержавлення, паювання та приватизація землі. Тобто передбачалася передача земель у колективну власність сільськогосподарським підприємствам, а на вимогу членів таких підприємств земля підлягала розпаюванню та виділенню в натурі в статусі приватної власності.

Відповідно до Земельного кодексу України земельні ділянки могли перебувати у трьох різних формах власності: державній, приватній та колективній. Суб'єктами приватної власності виступали лише громадяни України і могли отримати ділянку для ведення селянського, особистого підсобного господарства, будівництва та обслуговування житлового будинку, садівництва, дачного та гаражного будівництва. Земельний кодекс України 1992 року не дозволяв приватизацію земельних ділянок юридичним особам. Вони могли отримати землю в постійне або тимчасове користування або в оренду не більше ніж на 50 років. Разом з тим, обидві групи суб'єктів земельних правовідносин були зобов'язані використовувати надану їм земельну ділянку лише за її цільовим призначенням [5].

Саме даний кодифікований акт поділяє всі землі України на сім категорій:

1. землі сільськогосподарського призначення;
2. землі населених пунктів;
3. землі промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення;
4. землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;

5. землі лісового фонду;
6. землі водного фонду;
7. землі запасу.

Як зазначалося, з початком проведення земельної реформи розпочався процес роздержавлення та паювання земельних ділянок. Це стало підґрунтям для створення нормативно-правової бази, яка б регулювала можливість передачі громадянам у приватну власність на безоплатній основі земельні ділянки для чітко визначених цілей, а також можливість продажу або відчуження громадянами цих земельних ділянок. Одним з таких нормативно-правових актів став Декрет КМУ «Про приватизацію земельних ділянок» від 26.12.1992 р. Загалом, статтею 2 даного Декрету передбачалася передача громадянам України безоплатно у приватну власність для певних цілей, вичерпний перелік надається в цьому ж документі, один раз, про що робиться місцевою Радою народних депутатів відмітка у паспорті, або іншому документі, що його заміняє [6].

Непростим аспектом реформування земельних правовідносин є створення нормативно-правового забезпечення, основою якого б була єдина система, що відповідала б сучасним вимогам до кадастрово-реєстраційної діяльності. Аналізуючи нормативно-правову базу минулих років, помічаємо проблему з веденням та видачею земельно-кадастрових документів та державних актів, що посвідчують право приватної власності на землю. Тогочасна система показала свою бюрократичність та нездатність відповідати сучасним вимогам. Це відбувалось через ігнорування позитивного європейського досвіду з даного питання, а також через відсутність чіткого нормативного акту, який би регулював питання ведення єдиної кадастрово-реєстраційної системи. Вирішити цей момент вдалося у 2011 році з прийняттям Закону України «Про державний земельний кадастр».

Аби відбувався рівноправний розвиток різних форм власності та господарювання на землі, стимулювання праці з метою збільшення виробництва сільськогосподарської продукції було встановлено, що приватизація земель сільськогосподарських підприємств і організацій є першочерговим заходом у здійсненні земельної реформи. Це правило закріплювалось в Указі Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» від 10.11.1994 року. Ще одним принципом реформування стала передача землі на добровільних засадах у колективну та приватну власність, адже володіти землею повинні ті, хто її обробляє [7].

Існувала необхідність регулювання питання паювання землі та передачі її у право приватної власності. Указ Президента України від 8 серпня 1995 року встановлював паювання сільськогосподарських угідь, що були передані у колективну власність. Паювання проводилося як для членів кооперативів, так і під час виходу їх з кооперативу. В першому випадку паювання відбувалося без виділення паю в натурі і це посвідчував сертифікат, а при виході з членства — з виділенням паю в натурі з видачею державного акту про право приватної власності на землю. Не зважаючи на те, що всі дії в той час були направлені на прискорення земельної реформи в сільськогосподарській сфері, процес паювання не мав чітко окреслених часових меж. Тому увесь процес документального закріплення та подальшого виготовлення та видачі державних актів у більшості осіб затягнулося від 2 до 5 років [8].

Ряд нормативно-правових актів, що були прийняті раніше вже містили в собі дефініцію щодо того, що всі землі є об'єктом земельної реформи і можуть бути передані у власність виключно громадянам України. Прийнята у 1996 році Конституція України у своїх нормах тільки підтвердила це право. Зокрема, у статті 13 зазначається, що «Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її

континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу [9]». Основним законом гарантується право власності на землю, яке набувається та реалізується громадянами України, юридичними особами та державою відповідно до норм законодавства. Передача земельних ділянок у власність громадянам проводилася відповідними радами, на території яких розташовувалися земельні ділянки. Що ж до користування, то встановлювалися два види – постійне та тимчасове. Останнє могло бути як до трьох років, так і до 25 років. А постійне землекористування мало заздалегідь встановлений строк. Землі, що були у приватній та колективній власності могли передаватися іншим громадянам або підприємствам, установам, організаціям на підставі цивільно-правової угоди.

Наступним суттєвим нормативно-правовим актом у сфері земельних правовідносин став Закон України «Про оренду землі» [10]. В тогочасних умовах трансформації сфери сільського господарства на селі, необхідно було врегулювати орендні відносини. Законом зазначається, що відносини щодо оренди землі регулюються окрім законодавчих актів (Земельного кодексу України, Цивільного кодексу України, Законів та інших нормативно-правових актів), ще й договором оренди, в якому зазначаються умови оренди, строки та розмір орендної плати. Відповідно до Закону, об'єктами оренди виступають земельні ділянки приватної, комунальної та державної власності. Як зазначається в статті 5, орендарям можуть виступати органи державної влади та місцевого самоврядування, громадяни та юридичні особи України, іноземці та особи без громадянства, а також іноземні юридичні особи, міжнародні організації та об'єднання й іноземні держави [10]. Даний нормативно-правовий акт зазнав чимало змін з часу введення його дію, адже реформування земельних правовідносин ще не закінчилося, і досі сфера господарювання зазнає змін.

З прийняттям нових нормативно-правових актів, які регулювали передачу земельних ділянок у колективну власність і у приватну власність членам колективних підприємств, згодом виникла потреба реформувати й інститут колективної власності. Тому у 1999 році був виданий Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки». Згідно з Указом передбачалося реформування колективних сільськогосподарських підприємств на засадах приватної власності. Всім членам забезпечувалося право вільного виходу з таких підприємств із земельними частками (паями) і створювалися приватні (приватно-орендні) підприємства, селянські господарства та інші суб'єкти господарювання з приватною формою власності. Даний Указ підтверджував гарантоване Конституцією України (стаття 14) право власності, яке не може бути обмежене рішеннями колективних сільськогосподарських підприємств [11].

Встановлювалося, що протягом 2000-2002 років має бути видано державні акти на право приватної власності власникам сертифікатів на право на земельну частку (пай). Запроваджувалося зменшення вартості виготовлення документів для одержання державного акту на право приватної власності на землю до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [12]. Як ми бачимо, поступово здійснюючи реформування у сфері земельних відносин, законодавець створює умови для розвитку інституту приватної власності на землю та гарантує суб'єктам право вільного володіння, користування та розпорядження належними їм частками. Активний перехід від держаної до приватної власності на земельні ділянки завершує початковий етап земельної реформи.

У 2001 році була прийнята нова редакція ЗК України. Необхідність в такому документі була викликана новими соціально-економічними та політичними реаліями, а також потребою усунення колізій, що виникли

через дію ЗК України 1992 року. Основною метою нового ЗК стало створення умов для раціонального використання й охорони земель, розвитку всіх форм власності на землю та форм господарювання. Кодекс закріплював у собі ряд принципів проведення земельної реформи, а саме: гарантування державою прав на землю юридичним та фізичним особам; нарощення економічного потенціалу земель; розвиток приватної власності на землю, орендних відносин тощо.

Також положення зазначеного кодифікованого акту закріпили вимоги до органів державної влади і місцевого самоврядування щодо ведення Державного земельного кадастру, моніторингу землі, розвитку ринку землі, розмежування земель державної та комунальної власності, охорони земель тощо. Вдалося більш конкретизувати норму постійного користування землею. Вона обмежена наданням земельних ділянок із земель державної та комунальної власності лише підприємствам, установам, організаціям державної форми власності або власності територіальних громад. Статтею 112 ЗК України встановлювалася заборона в отриманні у користування цінних природних об'єктів [5].

Цікавим положенням цього кодексу є норма, якою передбачалася розробка закону про державний земельний (іпотечний) банк. Проте, як показує міжнародний досвід, наявність такого інституту призводить до зайвої корупції, адже в такому разі саме у держави буде першочергове право купувати землю (досвід Угорщини).

В ЗК України 2001 року містилися перехідні положення, яким заборонялося громадянам до 2005 року продавати або будь-яким іншим чином відчужувати належну їм землю. Це означало обмеження щодо ринку земельних правовідносин — мораторій на купівлю-продаж сільськогосподарських земель. А отже єдиними формами відносин щодо землі стали оренда, успадкування, дарування, обмін рівноцінними земельними ділянками. Таке явище як мораторій, пояснювали тим, що воно сприятиме формуванню земельного ринку з установленими цінами,

уникаючи концентрації земель. Загалом тоді йшла боротьба у ВР України з приводу внесення змін до Земельного кодексу, які б створювали економічні та соціальні умови для продажу землі, про продовження мораторію, про заборону внесення земельної частки (паю) до статутних фондів господарських товариств та інше. Але зволікання з прийняттям необхідних законів для конкретизації і розвитку норм Земельного кодексу стримувало утвердження ринкового середовища у сфері земельних відносин.

Реформування сфери земельних правовідносин продовжувалося. Наступним вагомим законодавчим актом став Закон України «Про землеустрій». Даним документом закріплюються права та організаційні основи діяльності у сфері землеустрою щодо регулювання відносин між органами державної влади, місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб для забезпечення розвитку землеустрою [13]. Статтею 2 ЗУ визначається призначення землеустрою, а саме: організація раціонального використання та охорони земельних ресурсів та розробка й нагляд за виконанням заходів щодо відновлення, збереження земель; встановлення спеціального режиму та умов використання земель на всіх рівнях земельних відносин; отримання та обробка даних, необхідних для ведення земельного кадастру, здійснення державного контролю та моніторингу земель та ін.

В процесі здійснення приватизації земельних ділянок, відбувалося виділення таких часток з власності сільськогосподарських кооперативів та підприємств, що належали їм на праві колективної власності. Цей процес регулює Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)», а також визначає порядок обміну цими земельними ділянками та розпорядження тими частками, що залишилися у колективній власності. Право на земельну частку за цим законом мають колишні члени сільськогосподарських кооперативів, підприємств, акціонерних

товариств; громадяни, які мають сертифікат на посвідчення права на земельну частку (пай); громадяни та юридичні особи, що набули право на земельну частку (пай); громадяни, що були евакуйовані із зони відчуження, або переселилися самостійно, і на момент евакуації або переселення були членами зазначених кооперативів або підприємств [14].

Проаналізувавши велику кількість нормативно-правових документів України з часів встановлення незалежності щодо врегулювання земельних правовідносин можна стверджувати, що процес приватизації відбувається і до тепер, і проходить складно та непослідовно. Ті ринкові перетворення, що відбулися в країні на початкових етапах здійснення реформи, потребують вдосконалення способів та засобів управління аграрними ресурсами та нерухомим майном. Здійснення зазначених дій можливе на основі використання інформації про земельні ділянки, правовий стан їх та об'єктів нерухомого майна, яка міститься в кадастрово-реєстраційній системі. В 2011 році було прийнято Закон України «Про державний земельний кадастр» [15]. Головною метою на даному етапі було зняття мораторію та запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення, аби вести товарне сільськогосподарське виробництво й вносити земельні частки (паї) до статутних капіталів господарських підприємств. Але такі дії не прискорили формування ринку землі і мораторій на купівлю-продаж сільськогосподарських земель було продовжено ще майже на 10 років.

На сучасному етапі земельної реформи передбачається формування земельних відносин ринкового типу. Основними завданнями даного процесу є перерозподіл земель з передачею їх у приватну та колективну власність, у користування підприємствам, установам й організаціям. Метою даного комплексу заходів виступає створення відповідних умов розвитку різних форм господарювання на

землі, раціонального використання та охорони земель, необхідного укладу економіки.

При виникненні питань з приводу земельних правовідносин, в першу чергу звертаються до Земельного кодексу України. Він дозволяє визначити мету та завдання державної політики у сфері регулювання та охорони земель; співвідношення земельного законодавства з іншими галузями (в першу чергу з цивільним); регулювання окремих категорій земель та повноваження органів місцевого самоврядування в управлінні земельними ресурсами тощо.

Відповідно до останніх змін, які були внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо планування використання земель» від червня 2020 року, змінюються правила планування територій та визначення їх цільового призначення. Цей закон набирає чинності з липня 2021 року [16]. Згідно із законом, територіальній громаді, як основному суб'єкту місцевого самоврядування, дозволено визначати принципи планування та забудови власної території, що було заборонено раніше. Це вирішується новим різновидом містобудівної документації — комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади, а вся інша містобудівна документація місцевого рівня повинна узгоджуватися з комплексним планом. Існує неузгодженість між цільовим та функціональним призначенням земельних ділянок: цільове призначення визначається Державним земельним кадастром та правовстановлюючою документацією, а функціональне — у містобудівній документації. Ця колізія створювала проблеми для землевласників при використанні їх земель й виникали труднощі при вирішенні нагальних питань через відсутність закріпленого механізму їх врегулювання на законодавчому рівні. Тому, відповідно до нововведень, функціональні зони, що затверджені комплексним планом просторового розвитку або генеральним планом населеного пункту, визначають дозволені види

цільового призначення земельних ділянок. До Державного земельного кадастру місцеві ради повинні внести відомості про функціональні зони, в межах яких розташовані відповідні земельні ділянки.

Зміни торкнулися й процедури зміни цільового призначення земельних ділянок. Відтак, непотрібна буде документація за проєктами землеустрою, які повинен прийняти орган державної влади або місцевого самоврядування для зміни цільового призначення з моменту внесення відомостей про функціональні зони до Державного земельного кадастру. В такому разі, землекористувачі ділянок державної та комунальної власності, на яких розташовані їх споруди, зможуть звертатися до кадастрового реєстратора щодо зміни цільового призначення таких ділянок в межах визначеного виду функціонального призначення територій без прийняття необхідних рішень органом державної влади або місцевого самоврядування. Проте, і в цьому разі поки існують певні перепони, які планують усунути до 2025 року.

Починаючи з липня 2021 року, у межах територій із земельними ділянками, необхідними для розміщення об'єктів, щодо яких може відбуватися примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності, забороняється передача земель державної та комунальної власності у приватну, зміна їхнього цільового призначення, укладання договору оренди, емфітевзису та суперфіцію щодо таких земель та ін. Обмеження та заборони визначатимуться містобудівною документацією, строк їх дії не може біти більше 10 років.

Основних змін за час проведення земельної реформи зазнали форми власності на землю, структура землеволодіння і землекористування в агропромисловій сфері. Говорячи про земельну реформу в цілому, передбачається здійснення ринкових перетворень, основою яких виступає приватизація, тобто процес передачі державного майна фізичним та юридичним особам. Це складний та багатоступінчастий процес, що передбачає зміну форми власності, а

також вироблення організаційно-правових умов для ефективного розвитку господарства, вдосконалення економічного механізму функціонування господарства, створення можливостей для входження іноземного капіталу в економіку країни, перебудову та вдосконалення елементів виконавчих структур.

1.2. Особливості ринкового обігу земель в Україні та європейських країн

З формуванням ринкової економіки в Україні впливають причини деформацій ринкових відносин — спонтанний характер реформ, необ'єктивне перенесення західного досвіду в управлінні земельними відносинами, високий рівень управлінського суб'єктивізму. Аналізуючи зазначені причини, стає зрозумілим що питання ринку землі повинно бути належним чином законодавчо врегульованим, а також соціального та економічного боку виваженим.

Проект закону України про ринок землі для обговорення був оприлюднений 21 вересня 2019 року. Законопроект було направлено до Верховної Ради України, а у пояснювальній записці було 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» [17].

З 1990х років земельна реформа не змогла вирішити поставлене перед нею питання щодо екологічного безпечного використання земельних ресурсів і запровадження їх ринкового обігу. Мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення посприяв певним негативним зрушенням в аграрній сфері — відсутність повноцінної

власності на землю; створення великих аграрних формувань; загальний рівень безробіття в сільській місцевості став більше, ніж у місті. Основною ідеєю Проекту закону є скасування заборони на відчуження земель сільськогосподарського призначення всіх форм власності та встановлення стартової ціни продажу земельних ділянок. Законодавчо необхідне визначення цих питань обумовлено наявністю можливості здійснювати певні дії попри наявний мораторій. Такі земельні відносини вважаються не легітимними, тіншовими, що позначається на економіці України. Зазначені недоліки в регулюванні агропромислової сфери створює безліч можливості для розповсюдження корупції через свою недосконалість, непослідовність.

З початком земельної реформи договори оренди стали формою контролю сільськогосподарських угідь, проте досить дешевою. Цей факт підтверджує необхідність встановлення ринку землі з нижнім порогом цін на землю. Ті власники земель, які не мають змоги самотійно її обробляти, тому великі агрохолдинги взяли вагому кількість земельних ділянок під свій контроль, що суперечить головній ідеї реформи щодо демократичного розподілу та контролю над землею в Україні.

Відповідно до Постанови КМУ № 661 запроваджувалася система Моніторингу земельних відносин, до якої увійшли показники, що відповідають практиці розвинутих країн та рекомендаціям Світового банку. До Моніторингу внесено інформацію про процес передачі державних сільськогосподарських земель у власність об'єднаних територіальних громад та інша інформація, яка знаходиться у відкритому доступі. В країні утворилися ОТГ, а згодом відбувся процес передачі державних земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів у комунальну власність ОТГ [18].

На даний час ми маємо прийняти ВР України Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» [19], відповідно до якого з 1

липня 2021 року починає діяти ринок землі в Україні. Також закон закріплює можливість набуття права на землі сільськогосподарського призначення громадянами та юридичними особами України, територіальні громади та держава.

Метою земельної реформи має стати забезпечення громадянам-власникам паїв можливості продавати останні, до того ж продавати на прийнятних умовах та ефективним фермерам.

Для більш ефективного здійснення нововведень завжди повинен розглядатися досвід інших держав світу. Наприклад, щодо ринку землі в багатьох європейських країнах діють так звані оператори (в кожній з таких країн він носить власну назву — Бюро, Земельний фонд тощо), що своєю діяльністю намагаються збалансувати інтереси учасників земельних відносин. Розглядаючи окремі країни ЄС, виокремився ряд особливостей щодо обігу земель в тій чи іншій державі та діючих на її території обмежень з приводу цього обігу. В Естонії право на купівлю земель сільськогосподарського призначення мають лише громадяни ЄС. В Польщі встановлюється обмеження на обіг як продаж одним лотом не більше 50 га, а одна особа може мати у власності не більше 300 га землі. Литва встановлює обмеження для юридичних та фізичних осіб для володіння земельними частками та максимальний розмір частки в одні руки — 300 га. Нідерланди встановлюють договірну ціну при продажі землі а в разі недосягнення згоди встановлюється незалежна оцінка земель. В Німеччині запровадження ринку землі відбувалося складно та поетапно і було встановлено деякі обмеження, зокрема покупець має проживати або переїхати за місцем придбаної ділянки для ведення фермерського господарства, а максимальна площа земель в одних руках не може перевищувати 450 га. В Румунії обмеження площею становить 200 га, а в Данії — 30 га, при цьому необхідна фахова підготовка для ведення господарства. Більшість країн об'єднує одна характеристика:

наявність чітко сформованого законодавства, яке б регулювало безпосередньо земельні правовідносини.

Отже, земельна реформа — це комплексне явище, успіх проведення якого залежить від чіткості та систематичності проведення запланованих дій. Можемо говорити про поетапне введення обігу сільськогосподарських земель: зняття заборони на продаж земель державної, комунальної, приватної власності за чітко встановленими прийнятними цінами; підтримання повного обігу земель — запровадження купівлі-продажу, міни, дарування, успадкування щодо таких земель; подальша розробка нормативної бази, яка б сприяла захисту набувачів та відчужувачів земельних ділянок та мала б на меті унеможливити ризики з приводу відчуження земель сільськогосподарського призначення.

РОЗДІЛ 2

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

2.1. Основні засади земельної реформи в провідних європейських країнах

Досвід зарубіжних країн в регулюванні земельних відносин є важливим для здійснення вдалого реформування відносин в цій сфері в Україні. В даному випадку важливим є як позитивний, так і негативний досвід інших держав, адже для успішного, повного, власного реформування необхідно передбачити всі можливі загрози, врахувати найкращий досвід для національного інтересу.

Вже більше ніж два десятки років в Україні відбувається реформування земельної сфери правовідносин. Проте досі не має чіткого визначення мети такого реформування, яке завдання повинно бути першочерговим: розроблення механізму соціального захисту населення сільської місцевості чи підтримання високого рівня сільськогосподарського виробництва. Також через відсутність порозуміння між державою та населенням щодо ставлення до Закону «Про землю» питання реформування сфери земельних правовідносин залишається відкритим.

Пропонується розглянути декілька розвинутих європейських країн — Польща, Німеччина та Франція. В зазначених державах схожий демографічний та географічний лад, вони є одними з найкращих серед країн Європейського Союзу у виробництві аграрно-промислових товарів та мають ресурсний потенціал, схожий до потенціалу України.

Розглядаючи та аналізуючи земельне реформування будь-якої країни, необхідно в першу чергу звернути увагу на її законодавчі основи та особливості державного устрою. Польща є республікою, яка має

досить потужне на наш погляд законодавство: Конституція Республіки Польща, Цивільний Кодекс Республіки Польща, «Акт з питань управління сільськогосподарською власністю», Закон «Про формування сільськогосподарської системи», Закон «Про управління державними сільськогосподарськими землями», Закон «Про вдосконалення сільськогосподарського устрою», якими регулюються моделі запровадження ринку земель та можливості втручання держави в обіг цивільних прав.

Центральним органом виконавчої влади з питань земельної політики є Міністерство сільського господарства та сільського розвитку Польщі, яке своєю діяльністю сприяє розвитку сільського господарства та інфраструктури сільських територій, їх охороні та раціонального використання. На державному рівні необхідна належні підтримка сільського господарства, створення умов ринкового обігу земель та ін. В Польщі ці функції покладено на державну установу Національний центр сільськогосподарської підтримки.

Щодо ринкового обігу земель в Польщі, то держава встановлює певні обмеження та перепони для купівлі-продажу сільськогосподарських угідь. Так, для того щоб набути право на володіння земельною ділянкою необхідно: фізичній особі мати сільськогосподарських фах, проживати у відповідній місцевості не менше п'яти років, а земельна ділянка не може перевищувати площу в 300 га. Що стосується юридичних осіб, то площа ділянки, що купується ними не може перевищувати 500 га. Польща дозволяє купувати землі іноземцям, про їм необхідно відповідати деяким вимогам, що по суті майже унеможлиблює купівлю останніми сільськогосподарських угідь. Наприклад, нерезидентам необхідно довести наявність тісних зв'язків із державою, надати копію свідоцтва про шлюб із громадянином Польщі, документ про зміну громадянства, довести раціональність використання ними земельної ділянки, інформацію щодо способу надходження

власних коштів та звернутися до Міністерства внутрішніх справ Польщі за довідкою щодо безпеки такої угоди та відсутності загрози громадському порядку. Такі вимоги виконати досить важко, тому при фактичній відсутності мораторію на продаж земель іноземним громадянам, угоди купівлі-продажу з нерезидентами здійснюються не часто [20].

Таким чином, держава своєю діяльністю створює більше можливостей для фізичних осіб-фермерів, які є орендарем земельної ділянки або є родичами фермерів та надає переважне право Національному центру підтримки сільського господарства, на придбання земельної ділянки. На практиці через обтяжливі умови для іноземних громадян, першочергове право на отримання земель сільськогосподарського призначення надається громадянам Польщі.

Не менш важливим є досвід Німеччини в земельному реформуванні. Законодавство Федеративної Республіки гарантує захист власності та свободу розпоряджатися землею, а сільськогосподарські землі не виступають категорією земель, вони є сільськогосподарською нерухомістю. Земельні відносини в державі регулюються Основним Законом Федеративної Республіки Німеччини, Німецьким цивільним кодексом та іншими законами.

В Німеччині діє не такий вільний формат обігу земель, тому Законом «Про угоди із земельними ділянками» встановлено потреба отримати дозвіл від компетентних органів для забезпечення раціонального використання земель. Відносини власності в країні регулюються Німецьким цивільним кодексом, яким встановлюється переважне право на купівлю земель для фермерів і більш лояльна система дозволів. Федеральне Міністерство продовольства та сільського господарства Німеччини виконує функції щодо охорони земельних ресурсів, забезпечення розвитку аграрного та промислового сектору економіки, займається розвитком сільських територій тощо. На

федеральному рівні встановлюються певні обмеження щодо набуття права власності земельними ділянками, зокрема з приводу розміру ділянки — від 0,5 га до 2 га. При купівлі земельної ділянки розміром більше 1 га, фізична особа має отримати окремий досвід на таку дію від відповідного органу місцевої влади. Проте, якщо особа не буде відповідати ряду критеріїв (особа не є фермером, немає спеціальної освіти, на цю саму ділянку претендує місцевий фермер з більш розвинутим власним господарством) їй можуть відмовити у набутті права власності щодо такої земельної частки.

Як і в Польщі, у Федеративній Республіці є спеціалізована державна установа — Агентство з управління та реалізації земель, що наразі регулює питання з продажу земель з різним цільовим призначенням, а також в його компетенцію входить передача земельних активів місцевим органам влади.

Загалом, земельна реформа в Німеччині проходила в декілька етапів і мала певні особливості: на початковому етапі землі лише надавалися в оренду строком на 12 років, згодом реформа була направлена на допомогу громадянам, які втратили свої ділянки в 1945 році і бажали поновити своє становище. На останньому етапі в державі запровадили аукціони, що дало можливість реалізовувати землі державного фонду. Наразі в Німеччині діє обмеження на концентрацію земель в одних руках, що становить 450 га. Купувати землі в Республіці мають право як фізичні, юридичні особи, так і іноземці. Проте система обмежень стримує процес передачі земель сільськогосподарського призначення в приватну власність.

Ще однією європейською країною, яка пройшла шлях земельного реформування є Франція. Управління землекористуванням, політикою розвитку сільських територій здійснює Міністерство сільського господарства і продовольства Франції. Земельні правовідносини регулюються Сільським та Цивільним кодексами Франції,

законодавством Європейського Союзу та деякими законодавчими актами держави.

Політика Франції, як і багатьох європейських республік, спрямована на першочергову підтримку сімейних фермерських господарств. В державі діє організація, що підпорядковується Міністерству сільського господарства та продовольства та Міністерству фінансів Франції. Це Агентство з управління землями та розвитку сільських територій діє для залучення молодих фермерів, захисту природних ресурсів, збільшення продуктивності сільських господарств, наділено переважним правом на купівлю землі тощо.

В цілому, аграрна політика Франції спрямована на перерозподіл земель та їх ефективне використання. Будь-які операції із землею перебувають під наглядом держави, що створює складний механізм обороту земель — як з боку державних органів влади, так і з боку місцевих. Для розгляду заяв бажаючих придбати землі сільськогосподарського призначення у Франції створено Комітет у складі Агентства з управління землями та розвитку сільських територій, до складу якого входять представники органів державної влади, місцеві органи влади, представники організацій сільського господарства. Вони переглядають всі заявки та вирішують чи відповідає кандидат на купівлю ділянки окремим нормам: чи відповідають кваліфікаційним та професійним критеріям; чи не буде нове сільське господарство своєю діяльністю заважати іншим підприємствам; чи відповідає таке підприємство загальному напрямку розвитку економічної та регіональної політики в регіоні.

Франція досить добре на практиці захищає права орендарів земель і землю перед іноземними покупцями, що придбати її по суті може лише корінний французький фермер. Законодавчо встановлений мінімальний строк для оренди земель сільськогосподарського призначення 9 років, при цьому впродовж 15 років перепродавати чи здавати в оренду

придбану ділянку забороняється. Єдиним видом земель, щодо яких неможливо здійснити факт купівлі-продажу, це виноградники — вони є національним багатством Франції.

Отже, у Франції неможливо купувати вільно землю, діє політика державного та місцевого контролю за обігом земель сільськогосподарського призначення, підтримується модель сімейного фермерського господарства, що на думку французького законодавця сприяла б ефективному розвитку сільських територій [21].

З аналізу ми бачимо, що кожна зазначена країна є особливою та унікальною у регулюванні земельних правовідносин, встановлює своєрідні правила щодо земельного обігу на своїй території. Проте кожна за них першочерговим заданням для себе ставить захист власного виробника усіма можливими способами, підвищує рівень власного виробництва та створює належні форми захисту інтересів громадян.

2.2. Порівняльна характеристика земельного законодавства України з деякими європейськими країнами.

Рациональне використання земельних ресурсів країни напряду впливає на її економічний та соціальний розвиток. Реформування земельних відносин в Україні відбувається вже майже 30 років і весь цей час основною метою запровадження змін є визнання землі товаром. Необхідність дослідження європейського досвіду обумовлена запозиченням успішних ідей та їх адаптація до українських реалій, що дасть змогу уникнути негативних наслідків та передбачити розвиток земельних відносин.

Доцільно почати з того, що в кожній країні є свої особливості проведення земельної реформи, які залежать від економічного та соціального рівня в державі, типу земель та їх площі. Для повного аналізу потрібно брати до уваги безліч факторів: тип власності, чи

наявний ринок землі, чи можлива оренда, купівля-продаж, яку максимальну частку можна отримати в одні руки, позиція законодавця щодо реформування земельних відносин та ін.

В багатьох країнах встановлювалися дві або більше мети, які необхідно досягнути при встановленні приватної власності та запровадженні ринку землі: підвищення ринку сільськогосподарського виробництва та встановлення якісного механізму соціального захисту (Росія, Молдова, Польща, Угорщина та ін.). Проте, як показує досвід, на практиці ці дві мети майже неможливо поєднати. Для України це питання також залишається відкритим. Хоч як довго в країні вже триває реформування земельної сфери, остаточна мета досі не сформована.

Найболючішим моментом в українському реформуванні земельного питання є побоювання щодо введення вільного продажу земель, адже це може призвести до зловживань та остаточного занепаду малих сільських господарств. В Україні з 2002 року встановлено мораторій на продаж земель. Це повинно було стати позитивним фактом у реформуванні, але по факту це обмежило право власності на землю, що ускладнює розпоряджання земельними ділянками. Саме тому орендарі не зацікавлені в інвестуванні в землю, а малі сільськогосподарські підприємства занепадають, через неспроможність здійснювати господарську діяльність та підтримувати належний стан землі.

Реформування в кожній країні починається з визначення загальної площі сільськогосподарських угідь. Це дає змогу зрозуміти можливості для розширення цих угідь завдяки землям запасу, землям, що не надані у приватну власність та постійне користування.

Аби раціонально застосовувати ті чи інші нововведення в сфері земельного господарювання також важливо розуміти який тип ведення сільського господарства переважає в країні: екстенсивний чи інтенсивний. Перший спосіб передбачає досягнення продуктивності при

веденні сільського господарства через розширення посівних площ та вирізняється низьким рівнем врожайності, адже зазвичай не має на меті поліпшення технічного та наукового оснащення виробництва. Екстенсивний спосіб ведення господарства притаманний більшості колишніх країн СРСР. Інтенсивне сільське господарство передбачає вагомі затрати праці, а в основі лежить використання різноманітних хімічних добрив та хімікатів й характеризується високою технічністю.

В Україні успішно відбувається виведення нових сортів рослин в інститутах рослинництва, проводиться робота з поліпшення ефективності розвитку органічного землеробства тощо. Проте темпи розвитку досить малі, через затяжні процеси встановлення законодавчого регулювання та недостатність власного досвіду аби налагодити етапи сертифікації продукції та відносини із міжнародними структурами для експорту цієї вже сертифікованої продукції.

Разом з тим, розвиток сільського господарства стримує неналежна державна підтримка аграріїв, низька рентабельність виробництва, що призводить до виникнення труднощів у сільських промисловців з раціональним та належним веденням господарства.

Наступним моментом на що необхідно звернути увагу при дослідженні міжнародного досвіду земельної реформи, є питання формування приватної власності на землю та встановлення ринку землі. Майже у всіх європейських країнах земля є об'єктом приватної власності. Винятком є, наприклад, Великобританія, де всі землі належать королівській родині, проте права на неї можуть вільно продаватися; також встановлюється заборона на продаж земель іноземцям та зміну цільового призначення земель. В Україні питання приватної власності на землю залишається обмеженим, так як власники не мають змоги вільно розпоряджатися належними їм земельними частками.

В деяких європейських країнах також зустрічаються різні обмеження щодо вільного володіння сільськогосподарськими землями. Наприклад, встановлюється гранично максимальний розмір земельної власності в одних руках: в Угорщині 300 га, в Болгарії всього 30 га [22]. Як вже зазначалося, можуть встановлюватися обмеження щодо переліку осіб, які можуть отримати земельну ділянку сільськогосподарського призначення у приватну власність чи в оренду.

В деяких країнах орендувати або придбати земельну ділянку може лише місцевий житель, з необхідним досвідом роботи або певною освітою та в якого наявний певний капітал для належного ведення сільського господарства. А інколи особа, яка бажає вести сільськогосподарську діяльність в державі має перед тамтешньою владою довести свою спроможність і готовність вести раціональне та ефективне господарство, яке не стане загрозою економічному або соціальному устрою країни.

Процес встановлення інституту приватної власності на землю досить важкий і не у всіх державах вдалося вдало його запровадити. Так, в країнах Північної Європи, в Польщі та в Прибалтійських державах приватна власність повністю сформована належним чином. В Росії майже всі землі поки належать муніципальній владі, щоб в подальшому відбулася передача приватним власникам. Проте належних умов та заохочень для обігу земель в Російській Федерації немає, а є запаси нафти та газу, через що концентрація земель у руках влади.

Як показує досвід, існує два механізми денаціоналізації земельних ресурсів — реституція та розподіл. Наприклад, за першим способом зміни відбувалися у Латвії та Угорщині; другому способу надали перевагу Росія, Грузія, Литва. В кожній державі на етапі формування приватної власності виникали труднощі, які були зумовлені непростим соціальним становищем (Молдова), внутрішніми конфліктами з історичним підґрунтям (Естонія), явною відсутністю державного

регулювання процесу передачі земель селянам (Грузія). З цього випливає, що без законодавчої бази та чітко визначених принципів введення ринкового обігу земель, останній не запрацює належним чином та не виправдає свою ключову роль в проведенні земельної реформи.

Шляхи реформування в кожній з країн були досить різноманітними: одні намагалися створити абсолютно нові принципи ринкових відносин, інші ж прагнули повернутися до комуністичних форм господарювання. Загальним правилом для всіх ставало визначення чіткої мети, якої прагнули досягнути за допомогою реформування.

Як показує європейський досвід, жорстке обмеження ринку може призвести до виникнення тіньових операцій із землею (Польща, Угорщина). Вчасний аналіз стану проведення реформи, дасть змогу виправити помилки та змінити курс. Так, в Польщі не виправдали сподівання відновлення комуністичних принципів господарювання, встановлення жорстких обмежень. Тому влада почала створювати закони, які б відповідали першочерговим інтересам суспільства, тим самим підвищували б рівень соціального розвитку в країні.

Важливим питанням в дослідженні європейського досвіду проведення земельної реформи є визначення особливостей ринкового обігу земель та діючих обмежень щодо цього. За загальним правилом, операції з землею контролюються місцевими радами. У всіх пострадянських країнах в процесах обігу земель присутній складний бюрократизм, що є суттєвою перешкодою. В той час, як в країнах зі спрощеною системою здійснення угод із землею є привабливим фактором в ринкових відносинах (Литва, Латвія, Естонія, Грузія). Наприклад, в країнах Прибалтики для здійснення купівлі-продажу земельної ділянки треба нотаріальне засвідчення такої угоди та зробити відповідну відмітку до земельного кадастру.

Головною відмінністю в запровадженні ринку землі в будь-якій з країн є встановлення певного рівня державного контролю за таким

ринком. Так, в Угорщині існує окремий державний орган, що закріплює за собою першочергове право на купівлю-продаж земель та встановлює несприятливі умови для іноземних інвесторів до ринку земель. В той час в Молдові існує розповсюджена схема використання несправжніх власників-громадян країни, що використовується іноземними покупцями. З цього можна зробити висновок, що для уникнення таких тіньових операцій необхідне створення якісної нормативно-правової бази та всілякими способами залучати, підтримувати власних виробників, аграріїв та приватних сільських господарств.

Широке застосування на ринку землі має операція з оренди земельних ділянок. В кожній країні з цього приводу встановлені свої особливості, які стосуються строку оренди та визначають спосіб плати за цю операцію. Так, в Україні встановлюється обмеження щодо терміну дії договору оренди в 49 років, а орендна плата встановлюється законодавством. В Данії максимальний строк дії — 30 років, а плата встановлюється безпосередньо ринком землі, в Німеччині максимальний строк дії договору оренди визначається для сільських господарств в 18 років, в окремих випадках — 12 років.

Встановлення певного порядку обігу земель створює більше можливостей для власників ділянок, а саме купівлі-продажу земель, дарування, міни, оренди, успадкування тощо. За чіткого державного регулювання процесу обігу земельних ресурсів, відбувається економічне зростання в державі, раціональне використання земель за їх безпосереднім цільовим призначенням з підтриманням відповідного стану земельних ресурсів господарствами та підприємствами.

В країнах ЄС помітна тенденція з консолідації земель. Тобто, держава підтримує процес передачі, викупу малих сільських господарств з передачею їх більш великим та економічно сильнішим. Так зване укрупнення господарств з одного боку добре впливає на економічний стан сільськогосподарської сфери в країні, а з іншого може

перерости в монополізацію великими підприємствами земельних ресурсів та знищення малого бізнесу в господарстві. Унеможливити цей перехід зосередження земель в руках тільки великих аграріїв-монополістів, покладається на державну владу.

Встановлений ринок землі повинен орієнтуватися на соціальні потреби суспільства. З економічної точки зору, земля є таким собі капіталом. Нині в країнах з «перехідним» типом економіки спостерігається низький рівень бухгалтерського обліку операцій із земельними ресурсами. Причинами такого явища можуть бути відсутність рекомендацій із відображення земельних ресурсів у звітності, недоступна методика бухгалтерського обліку тощо.

Згідно з стандартами бухгалтерського обліку, оцінка земель повинна відбуватися за справедливою ціною, що майже всюди прирівнюється до встановленої ринкової вартості земельних ресурсів [23].

Разом з тим, оцінювання земель повинно проводитися за експертною оцінкою для бухгалтерського обліку. Як відомо, існує два способи оцінювання вартості землі: на основі вирахування потенційної продуктивності кожної земельної ділянки та на ринковій основі. В Україні використовується перший спосіб оцінювання для провадження оподаткування земель — за нормативною грошовою оцінкою земельних ділянок. У Великобританії, Німеччині, Франції використовується тільки ринкова ціна земельної ділянки (у Великобританії встановлена тільки ринкова ціна на землю ще й тому, що в країні відсутній податок на землю).

Отже, підсумовуючи загальний досвід європейських країн, можна зазначити, що основною метою земельної реформи майже всюди є створення ринку земель сільськогосподарського призначення. Тут необхідно визначити, для кого проводиться реформування. Якщо для

добробуту селян, то ринок землі має орієнтуватися на соціальний добробут сільського населення.

Визначити абсолютно правильною чи вдалою земельну реформу певної країни не можливо. Адже там, де встановлено вільне залучення іноземних підприємців, місцеві громадяни скаржаться, що вітчизняне підприємництво не підтримується державною владою (Латвія). А в тому разі, коли іноземні інвестиції зовсім не залучаються до вітчизняного виробництва, говорять про несприятливі умови для інвестування та завищені ціни на земельному ринку.

Тому більш менш вдалими проведенням земельної реформи можна вважати той випадок, коли держава досягла першочергову поставлену мету з початку проведення реформи і до якої прагнула. Майже ідеальна модель реформування використовується у Польщі — поєднання створення нових можливостей для великих підприємств та всіляка підтримка малого фермерського господарства.

Проте весь європейський досвід проведення земельної реформи є досить складним та суперечливим. Виникає багато проблемних питань, які потребують більш детального розгляду та вирішення у відповідності до наявного стану земельних правовідносин: ринок землі не повинен бути першочерговою метою, необхідно раціонально вводити цивільно-правові операції із землею, потребує реформування законодавча база та створення додаткової підтримки для малого та середнього фермерського господарства України з боку держави.

РОЗДІЛ 3. СТАН ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

3.1. Сучасний стан проведення реформи

Одним з напрямів розвитку земельних відносин є реформування земельного законодавства, в тому числі й регіонального, шляхом прийняття окремих статутів, положень, інструкцій, які б діяли у відповідності до Земельного кодексу. У Верховній Раді України досить довго обговорювали питання щодо запровадження ринку землі, визначення стратегії розвитку ринкових відносин у сфері сільського господарства. 31 березня 2020 року ВР України прийняла законопроект що стосувався внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення. Набрання чинності зазначеного документа відбудеться 1 липня 2021 року.

Зазначеним Законом вносяться зміни до таких законодавчих актів як Земельний кодекс України, Закони України «Про нотаріат», «Про державний земельний кадастр», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [24].

Загалом, ЗК України був доповнений такими змінами: щодо зобов'язання власників надавати право сервітуту для забезпечення проходу (проїзду) іншим власникам до належної їм ділянки. (ЗКУ) Кодексом чітко визначається перелік набувачів права власності на земельні ділянки. Це громадяни та юридичні особи України, територіальні громади та держава. Дане право визначається і за банками, в тому разі, якщо земля стала предметом застави. Встановлюється також заборона на продаж земель державної та комунальної власності.

Статтею 131 ЗК України зазначається, що можлива купівля-продаж земель сільськогосподарського призначення, проте з переважним право на придбання.

Даний закон встановлює досить позитивні моменти в реформуванні сфери сільськогосподарських відносин, але говорити про можливе завершення певного етапу реформування, ще зарано. Адже до запланованого введення ринку землі залишилося декілька місяців, а питання щодо прийняття деяких вагомих законопроектів залишається відкритим. Одним з таких документів, що потребує розгляду та прийняття є проєкт Закону про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин, який би удосконалив систему управління в сфері земельних правовідносин [25]. Одним з головних питань в документі є питання правил обіг земель сільськогосподарського призначення. Основним положеннями даного законопроекту визначається досить широке коло повноважень та можливостей для органів місцевого самоврядування. Наприклад, планується надати їм можливість затверджувати плани детального планування територій за межами населених пунктів, можливість змінювати цільове призначення земельних ділянок, що знаходяться у приватній власності. Проте в проєкті закону наявні деякі досить спірні на нашу думку положення, а саме положення щодо скасування необхідності погоджувати з Кабінетом Міністрів України питання про продаж земель несільськогосподарського призначення, які знаходяться в державній чи комунальній власності, іноземним юридичним особам [25]. Адже, відповідно до основної мети земельної реформи в Україні, питання щодо продажу українських земель іноземним фізичним, юридичним особам, установам, організаціям повинно бути вирішено на всеукраїнському референдумі.

Важливим питанням в процесі реформування земельних відносин в Україні є питання реорганізації та оптимізації Державного земельного кадастру. Як зазначає міністр аграрної політики та продовольства України Роман Лещенко, процес вдосконалення системи кадастру вже запущено, про потребу подальшої плідної праці.

Цікавою є позиція законодавця про удосконалення законодавства про оцінку земель. Як зазначається, існує потреба скачувати економічну оцінку земель як застарілу, надавати перевагу нормативній грошовій оцінці та експертній грошовій оцінці земельних ділянок. Пропонується встановити повну взаємодію Державного земельного кадастру з Державним реєстром речових прав на нерухоме майно та Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань для одержання повної необхідної інформації про земельні ділянки та їх власників [24].

Наступним кроком у процесі реформування земельних відносин є прийняття законопроекту №2195 щодо внесення змін до деяких законодавчих актів щодо продажу земельних ділянок державної та комунальної власності або прав на них через електронні аукціони. Форма проведення електронних земельних аукціонів була встановлена ще в 2017 році разом з постановою КМУ щодо реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів, проте там було встановлення проблеми з приводу не конституційності деяких положень. У той же час Земельним кодексом України встановлено можливість проведення земельних торгів, проте тільки в офлайн-режимі. З розвитком діджиталізації та з обмеженнями, які вводяться карантинними заходами, постало питання реформування системи торгів та переведення їх в онлайн-режим. Тому вказаним законопроектом пропонується внесення змін щодо порядку продажу та й передання в користування земельних ділянок державної та комунальної власності [26].

Як зазначається у проєкті закону, вносяться зміни до статті 135 Земельного кодексу України, за якою земельні торги проводяться «у формі електронного аукціону в режимі реального часу в мережі Інтернет за результатами якого укладається договір купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки з переможцем земельних торгів, який запропонував найвищу ціну за земельну ділянку, що продається, або найвищу плату за користування нею, зафіксовану в ході проведення земельних торгів (цінову пропозицію) [26]».

Також зміни торкнулися визначення ціни продажу, яка повинна визначатися в залежності від цільового призначення земельної ділянки та встановлюватися має на етапі підготовки лотів до продажу: щодо земель сільськогосподарського призначення ціна має встановлюватися на рівні нормативної грошової оцінки, а щодо інших земель має встановлюватися на основі експертної грошової оцінки [26].

Важливим аспектом у підтриманні малого та середнього аграрного бізнесу стало прийняття Верховною Радою України Закону, за яким створюється Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві [27]. Визнається необхідним створення спеціальної небанківської установи, яка створюватиме доступ аграріям до отримання кредитів для подальшого здійснення своєї господарської діяльності. Згідно з Законом, Фонд діятиме на основі Статуту, його бюджет буде формуватися із державних коштів та коштів учасників цієї установи. Відповідно до визначених умов діяльності Фонду, то гарантії за кредитним зобов'язанням можуть надаватися в розмірі до 50% від непогашеної суми заборгованості й на строк не більше ніж 10 років.

Загалом, законодавець направляє всі зусилля на даному етапі земельного реформування на введення норм прямої дії, для регулювання земельних правовідносин та приведення всього чинного земельного законодавства у відповідність до сучасних вимог та потреб сільського господарства. Вдало здійснюються певні дії щодо стимулювання

раціонального використання земель та підтримки виробників сільськогосподарської продукції. Поступово руйнуються монопольні права на проведення торгів та вибудовується нова система з кваліфікованими на це юридичними особами, які об'єктивно будуть провадити електронні земельні аукціони з дотриманням здорової конкуренції між учасниками торгів.

Реформування земельних відносин ще продовжується, проте на даному етапі передбачена певна стратегія запровадження змін. Так встановлюється, що до 2024 року буде діяти обмежений обіг земель, а відтак придбати земельну ділянку зможуть поки фізичні особи-підприємці й лише до 100 га в одні руки. Хоча ринок землі планується ввести в дію з 1 липня 2021 року. Але рішення щодо особливостей ринкового обігу земельних ділянок може змінитися на всеукраїнському референдумі.

До 2025 року планується запровадити можливість купувати землю українським юридичним особам до 10 тис. га, встановити остаточну заборону на купівлю земель державної власності та об'єднати земельні реєстри, повністю їх впорядкувати в оцифрованому вигляді.

Держава стрімко взяла курс на децентралізацію земельних відносин і основним досягненням в цьому аспекті є створення об'єднаних територіальних громад та передача землі в їх користування та розпорядження. Саме на місцевому рівні повинна відбуватися передача земельних ресурсів у приватну власність громадянам України. Разом з тим ще є необхідність продовжувати роботу над законодавчою підтримкою і вирішення питання щодо просторового планування громад.

Щодо питання необхідності запровадження можливості купувати землі іноземними фізичними чи юридичними особами, то одностайної думки поки не визначено. Єдине з чим погоджуються науковці та політики, так це з необхідністю вирішення цього питання виключно на

всеукраїнському референдумі. Аргументують таке рішення тим, що земля є надбанням виключно українського народу, а можливість продавати земельні ділянки іноземцям підтвердить право українців вільно розпоряджатися належною їм землею. З цього приводу експерт з конституційного права Олександр Москалюк зазначає, що поки незрозуміло, яким чином питання про продаж землі іноземцям буде винесено на розсуд народу, адже питання занадто спірне, дійти згоди в ньому поки не вдалося нікому з фахівців [28]. Беручи до уваги ще й факт, що правова культура українського населення наразі не на кращому рівні і влада має великий вплив на думку народу, то виникають побоювання в нерозумності прийнятого рішення з одного боку, а з іншого боку через певну інформаційну політику може відбуватися вплив на населення з боку влади, аби легітимізувати рішення, що буде прийняте на всеукраїнському референдумі.

3.2. Проблеми досягнення мети земельної реформи

Як вже зазначалося, визначення чіткої мети земельної реформи дасть змогу ефективно рухатися в потрібному напрямку. Визначаються в процесі реформування основні та альтернативні цілі будь-яких змін. В аспекті земельної реформи основними цілями можна визначити такі:

1. контроль за раціональним використанням земель сільськогосподарського призначення та їх охорона;
2. підвищення продуктивності земельних ресурсів;
3. підтримка землевласників та землекористувачів при здійсненні ними господарської діяльності;
4. забезпечення вільного доступу до інформації про стан земель, їх власників та користувачів тощо.

Проте існують ще альтернативні цілі реформування, які по суті є допоміжним фактором при проведенні земельної реформи. На

сучасному етапі здійснення реформування, альтернативними цілями виступає стрімка децентралізація з наданням більш широких повноважень органам місцевого самоврядування та підвищення економічного рівня населення країни. Але потрібно більшу увагу приділяти основним цілям, так як альтернативні цілі можуть призвести до розсіювання уваги та до появи ще більшої кількості пріоритетних напрямків реформування, що може призвести до недосягнення головної мети земельної реформи.

На законодавчому рівні, вже прийнятими в процесі реформування нормативними актами, визначаються основні напрями розвитку земельних правовідносин, їх стратегії удосконалення. Наприклад, такі пріоритети в розвитку визначаються Законом «Про ринок землі», законопроектами, що вносять зміни до порядку передання земельних ділянок державної та комунальної власності у приватне користування, законами, що вносять зміни до інших чинних законодавчих актів про вдосконалення системи управління в сфері земельних правовідносин тощо.

Нині влада намагається своїми діями задовольнити інтереси кожного, від фермерів до Міжнародного валютного фонду та політичних опонентів, аби досягти повної підтримки у запровадженні ринку землі в Україні. На думку законодавця, успішна реалізація реформи залежить від запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення як такого та вдосконалення системи управління земельними ресурсами. Для дослідження проблематики досягнення кінцевої мети земельної реформи необхідно проаналізувати нинішній стан земельних правовідносин, які вже зазнали деяких змін та зрозуміти до чого ці зміни можуть призвести.

Діюча заборона на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, відповідно до прийнятого закону, що регулює ринкові відносини щодо земель, може бути скасована частково з 2024 року, або

повністю за відповідним рішенням, прийнятим на всеукраїнському референдумі. Зараз ми можемо говорити про деякі негативні наслідки, що спричинив мораторій на продаж.

Найперше це міграція сільського населення, яке наразі не зацікавлене в розвитку сільського господарства, так само як і вітчизняний виробник. Несприятливі умови для ведення фермерського господарства, неспроможність надати селянам робочі місця та гідні умови праці, змушують українських виробників «вигідно» продавати земельну ділянку та задешево здавати ділянки в оренду. Бажає кращого й нинішній стан українських ґрунтів, які потребують меліорації. Через конфлікти, що виникають під час управління землями загального користування та тими, що знаходяться у державній чи комунальній власності, активно розвивається тіньова економіка, має місце корупція, втрачаються доходи, які повинні надходити до бюджетів різних рівнів.

Деякі земельні ділянки, що перебувають у приватній власності, втрачають свій економічний потенціал, що спричинює проблеми в наданні довгострокових кредитів для сільського господарства, втрачається попит серед можливих іноземних інвестицій тощо. Ще однією проблемою, яку намагаються вирішити шляхом проведення земельної реформи є тіньові схеми в управлінні та розпорядженні сільськогосподарськими землями, лісогосподарськими та землями природно-заповідного фонду. Це сталося через неефективну дію Державного земельного кадастру, який не містить значну кількість інформації щодо необхідних відомостей про такі землі.

Аби вирішити весь спектр проблем, було прийнято рішення про запровадження ринку землі, який необхідно вводити поетапно. Реформування земельних відносин повинно забезпечувати рівні права та обов'язки кожного учасника ринку, повний захист землекористувачів, запровадження системи, яка б допомагала в реалізації прав на землі державної та комунальної власності.

Держава взяла новий курс на децентралізацію, тому було створено об'єднані територіальні громади, яким надається широке коло повноважень в управлінні відносин на місцях. В рамках децентралізації земель, відбувається розширення територіальних меж громад, передача земель в комунальну власність, які згодом можуть бути передані в приватне користування місцевим жителям. Відповідно до таких змін, виявилася потреба в новій уніфікованій методиці нормативної грошової оцінки земель на місцях та зміни процедури оцінки земель й узгодження землевпорядної документації.

Для розвитку інфраструктури геопросторових даних відповідним Законом «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» було визначено засади створення такої інфраструктури, що направлена на ефективне прийняття органами державної влади та місцевого самоврядування управлінських рішень [29]. Сили нової системи даних повинна бути направлена на боротьбу з корупційною складовою діючої оренди земель, що знаходяться в державній та комунальній власності.

Як зазначалося, для реалізації реформи необхідно досягнути введення ринку землі, що може бути виконано завдяки внесенню змін до Державного земельного кадастру відомостей про певні види земельних ділянок, яких бракує в системі, та створення успішної моделі управління земельними ресурсами. Останнє здійснити можливо за розвитку децентралізації земель, що знаходяться за межами населених пунктів; за сприяння підвищенню конкуренції на земельному ринку, що позитивно буде відображатися на надходженнях до бюджетів; через налагодження взаємодії між системами Реєстру речових прав та Державного земельного кадастру.

Отже, запровадження ринку землі, як головна ідея земельної реформи, може стати гарним способом виведення вітчизняної економіки на новий рівень разом з залученням нових інвестицій та нових можливостей для вітчизняного виробника. А також, такі зміни необхідні

й для виконання рішення Європейського суду з прав людини у справі «Зеленчук та Цицюра проти України». За даними справи було визнано діючий земельний мораторій в Україні таким, що порушує права людини щодо вільного розпорядження належної їй власності. Заявниками виступали власники паїв, які були незадоволені діючим законодавством та «безстроковим» мораторієм. Через певну нездатність вітчизняного уряду пояснити необхідність такої заборони на продаж земель, суд визнав, що було порушено статтю 1 Протоколу до Європейської конвенції про захист прав людини та встановив необхідність для України збалансувати інтереси власників сільськогосподарської землі та інтереси громади в цілому. Тобто, Європейський суд встановив потребу ввести необмежений ринок землі в Україні [30].

Наразі фізичні особи не мають стимулів вкладатись в розвиток власного агробізнесу, а мають бажання одразу продати земельні ділянки юридичним особам, та чекають коли можна буде здійснити таку угоду з іноземцями, адже ставка продажу може зрости. Мораторій для продажу земель юридичним особам зберігається за прийнятим законом про ринок землі до 2024 року. Разом з тим, на думку експерта з земельних питань Олега Нів'євського, зараз фізичні особи починають свою спекуляцію земельними ділянками, тобто скуповують їх для когось, а останній в свою чергу згодом буде перепродавати її іншому за більшу ціну. Адже фізичним особам-аграріям та землевласникам малих та середніх господарств важко підтримувати бізнес на плаву і виходом із ситуації є продаж землі, що відбувається за цінами нижче ринкових.

Через такі спекуляції на думку експертів, найближчим часом буде падати попит на землі сільськогосподарського призначення серед юридичних осіб, а власники земельних паїв, фермери припинять обробляти землю. Такі дії призведуть до занепаду економіки та повної відсутності залучення нових інвестицій. Як наслідок, почне процвітати

«сірий ринок» землі, коли покупці земельних паїв не будуть розвивати фермерське господарство, а будуть чекати кращої можливості для перепродажу землі за більш вигідної для них ціною.

Мета земельної реформи зрозуміла, проте необхідно більш чітко визначити механізм її реалізації: врахувати інтереси всіх неможливо, тому на даному етапі реформування відбуваються такі процеси, коли планується впровадження змін, спрямованих на поліпшення ситуації в сфері земельних відносин. Та наразі, на практиці виявляються негативні моменти, що зводять вже наявні досягнення в процесі реформування нанівець.

3.3.Юридичні підстави, що приведуть до логічного завершення земельної реформи в Україні

Важливим моментом в завершенні земельної реформи є сформованість нормативно-правової бази з якісним реформуванням Земельного кодексу України, які б реалізовували та захищали конституційні права та забезпечували виконання конституційних обов'язків землевласників. Якісні зміни спричинені реформуванням, повинні відбутися в управлінні землеустроєм разом з вдосконаленням системи Державного земельного кадастру. Саме з досягненням успіху в зазначених сферах експерти пов'язують завершеність земельної реформи в Україні.

В результаті реформування системи управління землями різних форм власності, передача в комунальну власність великої кількості земельних ділянок, відбулося розмежування земель державної та комунальної власності.

Через встановлену складну систему реєстрації прав державної, комунальної власності, що має відбуватися разом з реєстрацією похідного речового права на землю, існує потреба в інвентаризації

земельних ділянок з відповідним внесенням даних про них до Державного земельного кадастру. Цю необхідність підтверджує той факт, що землі комунальної власності передаються у приватну досить довгий час, а це потребує здійснення багатьох бюрократичних дій, що затягують процес передачі. Тому було затверджено Постанову Кабінетом Міністрів України № 476, що визначає проведення інвентаризації земель й на основі цього складання технічних документів щодо такої інвентаризації [31].

Така діяльність має проводитися з метою отримання чіткої, повної інформації про межі, правовий статус, стан земель з одночасним внесенням отриманої інформації до Державного земельного кадастру для забезпечення подальшого державного контролю за використанням таких земель.

Вдосконалення та активна уніфікація даних, необхідних для Геокадастру потрібні для здійснення захисту конституційного права, передбаченого статтею 41 головного законодавчого акту країни, яка закріплює неможливість примусового протиправного позбавлення права власності. Воно може мати місце лише в разі суспільної необхідності. Аби це відчуження не стало правилом, такі земельні ділянки мають повернутися у власність держави чи громади, й підтвердити суспільну необхідність. Такий процес має провадитися під керівництвом органів державної влади або місцевого самоврядування, а дані з Державного земельного кадастру та Реєстру речових прав мають допомагати органам влади моніторити законність здійснення громадянами та юридичними особами володіння, користування та розпорядження належними їм земельними ділянками, проте без прямого втручання в їх діяльність, якщо не виникає крайньої необхідності (порушення земельного законодавства або суспільних потреб).

У вдосконаленні системи управління землекористуванням присутні позитивні результати. Як і хотілося реформувати структуру

органів з управління земельними відносинами на місцях, було створено нову систему адміністративно-територіального поділу. Новоствореним об'єднаним територіальним громадам надано права щодо розпорядження земельними ресурсами в межах своєї території, а з розширенням територій громад, і поза такими межами. А центральними органами виконавчої влади проводиться забезпечення встановлення юрисдикції відповідної ОТГ на належній її території. Цим підтримується реформування землеустрою, забезпечується охорона земель на місцях, надається допомога та сприяння в діяльності агрохолдингів та фермерських господарств.

Для того, аби такі зміни відбувалися швидше та на більш якісному рівні необхідно здійснити ряд змін в структурі землевпорядної документації. Досягти цього можливо за ліквідації тієї реєстрації, коли потрібно було здійснити реєстраційні дії до Державного земельного кадастру та до реєстру прав на одну й ту саму ділянку. Ця потреба знову повертає нас до необхідності створення єдиної уніфікованої системи реєстрації прав на нерухоме майно.

Зі всіма змінами, що вже відбулися з початку земельної реформи, виявилось вразливе місце у системі організації використання земельних ресурсів. Певне реформування, вдосконалення та наповнення відсутньою інформацією земельний кадастр стало б гарним механізмом для спрямування державної аграрної політики на забезпечення раціонального використання та охорону земельних ділянок.

З появою земельного кадастру в Україні на нього покладалися деякі земельно-кадастрові роботи, а саме: економічна та грошова оцінка, роботи з кадастрового зонування та знімання, бонітування ґрунтів, облік якості земель та їх державна реєстрація тощо. Однак система українського земельного кадастру наразі вважається застарілою і потребує нових якісних змін. Наприклад, грошова оцінка зараз

ґрунтується на застарілій інформаційній базі, а бонітування ґрунтів не відображає необхідної якості ґрунтів.

Необхідність мати досконалу земельно-кадастрову систему підтверджується й міжнародним досвідом. Так в Німеччині земельний кадастр чітко визначає види земель різного призначення, виділяє ті землі, що призначення для сільського господарства, для транспорту або забудови. В державі діє дві взаємопов'язані системи обліку — це кадастр нерухомості і господарський кадастр. Завдяки чому чітко визначається призначення земель, їх фактичне користування, загальний стан земельних ділянок тощо. На основі земельно-оціночних робіт в Німеччині складено аграрний атлас, що допомагає встановлювати придатність земель до певного виду експлуатації, розуміти їх якісний стан та своєчасно вносити корективи до характеристики угідь [31].

В Польщі велику увагу приділяють якості земель. Створюється певна процедура, під час якої визначається структура ґрунту, насиченість його водою, кислотність ґрунту. На основі отриманих даних складаються ґрунтово-сільськогосподарські карти, на яких зазначається придатність земель до користування. Успіх створеної системи залежить напряму від взаємодії центральних органів виконавчої влади, спеціальних органів, що проводять земельно-оцінні роботи та органів влади на місцях, які стежать за раціональним використанням земельних ділянок. А результат такої злагодженої роботи знаходить відображення у єдиній інформаційній системі, в якій містяться всі данні про земельні ділянки країни.

Отже, першочерговими завданнями для України в реформуванні кадастрової системи повинні стати наступні:

1. оновлення даних про стан земель, а для цього необхідно провести обстеження ґрунтів та землевпорядної документації;
2. оновити методику ведення земельного кадастру, уніфікувати певним чином систему й надати можливість користувачам системи

вільно переглядати інформацію про ту чи іншу земельну ділянку, її стан та інформацію про її власника чи користувача.

Завдяки дослідженню європейського досвіду щодо системи моніторингу земель та подальшого запровадження якісних змін в аграрному секторі державного управління, вбачається перейняття досвіду моніторингу земель для вдосконалення управління у галузі використання та охорони земель.

З початком введення в українському законодавстві такого поняття як моніторинг земель його ототожнюють з моніторингом ґрунтів, а складовою моніторингу є агрохімічна паспортизація земель. Дія моніторингу земель сільськогосподарського призначення в першу чергу спрямована на спостереження за використанням земель, встановлення можливих процесів, що призводять до зміни родючості, забруднення ґрунтів тощо. Визначений ряд заходів застосовується не тільки до земель сільськогосподарського призначення, а до земель, що знаходяться в межах населених пунктів, на яких розташовані очисні споруди, автостоянки, або будь-які інші об'єкти промисловості.

Яким би необхідними не був моніторинг земель в Україні, існують фактори, що заважають його проведенню: відсутність фінансування, недооцінення необхідності моніторингу, а також певна недоступність до земель приватної власності та ін.

Таким чином, одержані дані від моніторингу земель мають бути спрямовані на опрацювання інформації, подальше спостереження земель, здійснення контролю, за використанням земель з боку державних органів та громадян. На етапі активного запровадження земельної реформи з боку держави має відбуватися всебічне сприяння моніторингу, починаючи з розробки окремої бюджетної програми і закінчуючи контролем на всіх етапах проведення моніторингу всіх земель в країні.

Отже, для досягнення кінцевої мети, встановленої реформою — встановлення відкритого ринку землі та узагальнення інформації про земельні ділянки для встановлення ефективного управління земельними відносинами — необхідно ще провести велику кількість перетворень в існуючій системі земельного регулювання. Без якісних вдосконалень певних систем, важко говорити про фактичне завершення земельної реформи. Такими сферами, що потребують змін є:

1. перетворення ринку землі — мають бути підвищені попит і пропозиція на ринку для залучення нових інвестицій та підвищення ефективності розподілу праці та мають бути захищені належним чином майнові права землевласників щодо належних їм ділянок;

2. реорганізація кадастрових систем — необхідність отримання оновленої інформації про земельні угіддя України, завдяки проведеному моніторингу земель всіх видів призначення, а дані отримані від проведеного моніторингу повинні бути внесені в оновлену уніфіковану електронну систему земельного кадастру.

ВИСНОВКИ

Земельна реформа в Україні бере свій початок з часів становлення незалежності. І до сьогодні вона є незавершеною. Успішність проведення реформи залежить від чітко сформованої мети та завдань. Європейський досвід реформування, як і наявний досвід України, доводять, що необхідність визначення питання «для кого ця реформа» напряду залежить від подальших результатів реформи. Україна в цьому питанні стоїть на роздоріжжі — потрібно і підвищувати рівень виробництва сільськогосподарської продукції, і наявна необхідність економічного та соціального захисту сільського населення. Поки практика доводить, що поєднувати такі два складних питання і ставити за мету їх вирішення дуже складно.

На початкових етапах проведення земельної реформи головним питанням для вирішення були роздержавлення та формування нових видів власності на земельні ділянки — комунальної та приватної. Для забезпечення цього формування приймалися нормативно-правові акти, які повинні були врегульовувати процес перетворення в соціальній, економічній та організаційно-правовій сферах.

З прийняттям незалежності та зміною державного устрою почали відбуватися активні зміни у сільському господарстві. Адже на початку першочерговим завданням земельної реформи було встановлено збільшення потужностей сільського виробництва, а разом з тим стимулювання праці селян. Такі дії ґрунтувалися на подальшій передачі сільськогосподарських земель у власність тим, хто на ній працює. Набирав обертів процес паювання сільськогосподарських земель, передача їх господарським кооперативам, а згодом і членом цих кооперативів у приватне володіння. Проте зберігалася значна бюрократія, затягування процесу оформлення права володіння земельною ділянкою. Тому ставала популярним передача тільки у

користування земельної ділянки (у постійне або тимчасове). Разом з тим з'явилися орендні відносини щодо земель, а з тим і нові нормативно-правові акти, що покликані врегульовувати питання оренди.

Прийняття Конституції ознаменувало новий етап в реформуванні земельних відносин. Адже землі України є власністю Українського народу, якому гарантується право власності на землю. На підставі цього виникає потреба реформувати інститут колективної власності і встановити в діяльності господарських підприємств основоположний принцип панування приватної власності.

Згодом прийнятий новий Земельний кодекс України ознаменував початок створення нових умов для забезпечення раціонального використання земель та розвитку всіх форм власності на землю. Закріплювалося положення щодо проведення моніторингу земель, ринку земель, збирання всієї інформації про земельні ділянки і внесення її до кадастрової системи. Як бачимо, досі не вдалося досягти бажаних результатів в зазначених положеннях Земельного кодексу.

Вже тоді був встановлений мораторій на продаж землі і метою його було унеможливлення концентрації земель, для формування якісного земельного ринку з чітко встановленими цінами. Це потягнуло за собою низку нових необхідних змін, що б стали основою для створення певних умов в економічній та соціальній сферах.

З подальшим реформуванням змінювалися головні цілі на кожному з етапів. Досягнувши більш менш позитивних результатів з врегулюванням приватної власності на землю, з'явилася потреба в організації заходів, що будуть спрямовані на організації заходів, що будуть спрямовані на організацію охорони земель, отримання про них всіх даних, забезпечення проведення заходів, направлених на відновлення земель тощо.

Як бачимо, процес реформування сфери земельних відносин відбувався складно і продовжується й досі. Нагального вирішення

потребують два питання: по-перше, удосконалення кадастрової системи, яка б містила всі дані про земельні ділянки та їх власників, а також були зібрані та внесені дані, що відсутні вже з десятків років; по-друге, дійти одностайного рішення з приводу зняття мораторію та встановлення вільного продажу земель сільськогосподарського призначення.

Для вирішення питання, пов'язаного з відкриттям вільного ринку земель, потрібно зрозуміти, що таке рішення вирішить проблему існуючої корупції та неофіційного «сірого» ринку сільськогосподарських земель. Запровадивши прозорий ринок з чіткого визначеними правилами гри та заборонами, з ефективною організацією системи електронних торгів, з'явиться притік інвестицій у сільське господарство, а разом з цим покращаться методи виробництва, відкриються можливості застосування новітніх технологій у сільському господарстві, збільшиться кількість робочих місць на селі та продуктивність праці в цілому.

На думку деяких експертів потрібно переглянути, на даному етапі реформування норму, за якою громадянами України мають право на безоплатне отримання у приватну власність земельної ділянки. Це необхідно для уникнення ще більшого рівня спекуляцій на ринку землі. Адже може статися так, що отримані у власність фізичними особами ділянки згодом будуть перепродані. Це відбудеться, якщо буде прийнято рішення про запровадження вільного ринку земель сільськогосподарського призначення на всеукраїнському референдумі. А поки це рішення не прийнято, землі, які вже отримали фізичні особи, які не мають наміру здійснювати зараз господарську діяльність, почнуть втрачати свої якісні показники без належного нагляду, обробки тощо.

Щодо реформування Державного земельного кадастру, то існує потреба відображення інформації про стан земельних ділянок про податкові надходження для кожної земельної ділянки, інформації про власників та користувачів землі тощо. Існуюча кадастрова система

складна та має певну приховану тіньову діяльність. Сучасна структура земельного кадастру обмежує способи надання геодезичних послуг, містить в собі обмежений обсяг інформації та дозволяє обмеженому колу користувачів мати доступ являється платним. Всі необхідні дії — із внесення змін, реєстрації тощо — займає багато часу й унеможливорює розвиток кадастрової системи в цілому.

Певні існуючі обмежені в доступі до кадастрової системи дозволяють існувати прихованій діяльності, пов'язаній з розподілом земель. Адже майже жодні дії не відслідковуються, не вносяться до існуючої системи земельного кадастру, не зберігається прозорий в діяльності такої бази. Це ще одна можливість для здійснення тіньових обороток з земельними ділянками.

Досить суттєвою перепоною в зібранні необхідних даних для наповнення кадастрової системи є недоступність деяких земельних ділянок, власники яких заважають здійсненню діяльності кадастровими експертами. Звісно діє правило, за яким ініціювати інвентаризацію земельної ділянки можуть власники земельних ділянок. Проте слід брати до уваги й той факт, що це напряду спричинює загрозу несплати податків, використання земель не за цільовим призначенням або з грубими порушеннями та можливе неправомірне управління землями державної власності.

Можливим способом вирішення цієї проблеми стане наділення місцевих органів влади рядом повноважень, зокрема й ініціювання інвентаризації земель, що вже знайшло своє закріплення у відповідній постанові Кабінету Міністрів України щодо порядку проведення інвентаризації.

Отже, для детальної оцінки вже проведених заходів з реформування земельних відносин, необхідно відмітити: ступінь реалізації початкових цілей, що ставилися ще з 1990 року, а саме рівень сформованості форм власності, можливість приватизації земельних

ділянок, децентралізація земель, ступінь підвищення рівня економіки, завдяки проведеним змінам тощо; рівень сформованості законодавчої бази для регулювання поточних питань земельної реформи, чіткість визначення заходів та план дій з реформування землевпорядного та кадастрового забезпечення.

Якщо про реформу як певне політичне явище, що являє собою систему заходів з перетворення існуючої структури у будь-якій сфері життя держави, то можна стверджувати, що земельна реформа в Україні вже відбулася. Адже всі раніше заплановані завдання з 1990 року було запроваджено. Це стосується й формування багатокладної економіки, створення інституту приватної власності на землю, були створені різні форми господарювання та ін. Проте, якщо розглядати земельну реформу як певне явище, що направлене на створення якісно нових змін в економічній та соціальній сфері життя країни, то зміни, ще відбуваються і мета не досягнена. Тому процес удосконалення правовідносин продовжуються і говорити в такому контексті про завершеність земельної реформи поки зарано.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про земельну реформу: Постанова Верховної Ради УРСР від 18.12.1990 № 563-ХІІ (визнання неконституційними окремих положень від 22.09.2005 №v005p710-05 / Верховна Рада УРСР. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-12#Text> (дата звернення: 05.03.2021).

2. Про форми власності на землю : Закон України від 30.01.1992 №2074-ХІІ (втратив чинність від 08.01.2004 №1377-IV) / Верховна рада України. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-12#Text> (дата звернення 05.03.2021).

3. Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі : Постанова Верховної Ради України від 13.03.1992 №2200-ХІІ / Верховна Рада України. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2200-12#Text> (дата звернення 05.03.2021).

4. Про форми державних актів на право власності на землю і право постійного користування землею : Постанова Верховної Ради України від 13.03.1992 №2201-ХІІ / Верховна Рада України. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2201-12#Text> (дата звернення: 12.03.2021).

5. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III / Верховна Рада України. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-12/ed20020101#Text> (дата звернення: 02.03.2021).

6. Про приватизацію земельних ділянок : Декрет Кабінету Міністрів України від 26.12.1992 №15-92 / Кабінет Міністрів України. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-92#Text> (дата звернення: 08.03.2021).

7. 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#Text> (дата звернення: 14.03.2021).

8.Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям : Указ Президента України від 08.08.1995 №720/95 / Президент України. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/720/95#Text> (дата звернення: 14.03.2021).

9.Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 07.03.2021).

10.Про оренду землі : Закон України від 06.10.1998 № 161-XIV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14#Text> (дата звернення: 07.03.2021).

11.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#Text> (дата звернення: 11.03.2021).

12.Про розмір неоподаткованого мінімуму і розмір мінімальної заробітної плати : Лист Арбітражним судам України від 31.05.2000 № 01-8/252 / Вищий Арбітражний Суд України. URL.: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_252800-00#Text (дата звернення: 10.03.2021р.)

13.Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 №858-IV / Верховна Рада України. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text> (дата звернення: 11.03.2021).

14.Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв) : Закон України від

05.06.2003 №899-IV / Верховна Рада України. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/899-15#Text> (дата звернення: 09.03.2021).

15.Про Державний земельний кадастр : Закон України від 07.07.2011 №3613-VI / Верховна Рада України. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text> (дата звернення: 09.03.2021).

16.Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17.06.2020 №711-IX / Відомості Верховної Ради України. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text> (дата звернення: 07.03.2021).

17.Про ринок земель: Проект Закону України від 25.09.2019 №2178 / Верховна Рада України. URL.: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI00538A.html (дата звернення: 13.03.2021).

18.Про затвердження Положення про моніторинг земель : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 №661 / Кабінет Міністрів України. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.03.2021).

19.Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення : Закон України від 10.10.2019 №2178-10 / Верховна Рада України. URL.: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI00604A.html (дата звернення: 13.03.2021).

20.Юрченко І.В. Регулювання ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення: досвід Польщі. Економіка АПК. 2018. № 4. С. 88–94.

21.Пришляк К.М. Світовий досвід формування ринку сільськогосподарських земель. Наукові записки Національного

університету «Острозька академія». Серія «Економіка» : науковий журнал. Острог : НаУОА, березень 2019. № 12 (40). С. 16–23.)

22.Квітка Г. Досвід землеволодіння: аграріям об'єднаної Європи затісно господарювати / Г. Квітка // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 8. – С. 40-46.

23.Міжнародний стандарт бухгалтерського обліку 16 (МСБО 16) «Основні засоби IASB»: Міжнародний документ від 01.01.2012 р. / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL.: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/929_014/para2#n2 (дата звернення: 15.03.2021).

24.Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення : Закон України від 31.03.2020 року № 552-IX / Верховна Рада України. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text> (дата звернення: 15.03.2021).

25.Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Проект Закону України від 01.10.2019 №2194 / Верховна Рада України. URL.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66970 (дата звернення: 11.03.2021).

26.Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо продажу земельних ділянок державної та комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) через електронні аукціони : Постанова Верховної Ради України від 14.11.2019 № 298-IX / Верховна Рада України. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/298-IX#Text> (дата звернення: 14.03.2021).

27.Верховна Рада підтримала створення Фонду часткового гарантування кредитів в сільському господарстві. URL.:

<https://www.kmu.gov.ua/news/verhovna-rada-pidtrimala-stvorennya-fondu-chastkovogo-garantuvannya-kreditiv-v-silskomu-gospodarstvi> (дата звернення: 08.03.2021).

28. Референдум щодо продажу землі іноземцям: реальний вихід чи спосіб влади підіграти українцям. URL.: <https://www.slovoidilo.ua/2019/11/11/pogljad/polityka/referendum-shhodo-prodazhu-zemli-inozemcyam-realnyj-vyhid-chy-sposib-vlady-pidihraty-ukrayincyam> (дата звернення: 15.03.2020).

29. Про національну інфраструктуру геопросторових даних :Закон України від 13.04.2020 № 554-IX / Верховна Рада України. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text> (дата звернення: 15.03.2020).

30. Справа «Зеленчук і Цицюра проти України» (Заяви № 846/16 та № 1075/16) : Рішення Європейського суду з прав людини від 22.08.2018 № 974_c79 / Європейський суд з прав людини. URL.: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c79#Text (дата звернення: 10.03.2021).

31. Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 червня 2019 р. № 476 / Кабінет Міністрів України. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/476-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.03.2021).

32. Про затвердження плану заходів щодо реалізації концептуальних напрямів здешевлення кредитів сільськогосподарським товаровиробникам для купівлі земель сільськогосподарського призначення : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 року № 1219-р / Кабінет Міністрів України. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1219-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 09.03.2021).

33. Проблеми становлення та функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні / В.І. Артюшин, М.І. Кобець, М.І. Пугачов. За ред. Марчіна Свенчіцкі. – К.: Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН, 2007. – С. 16.

34. Мартинюк М.П. Ринок земель сільськогосподарського призначення в Україні: стан та проблеми запровадження / М.П. Мартинюк // Економіка АПК. - 2017. - № 3. - С. 15-21.