

**Черкасов О. В.**  
*кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
НДІ правового забезпечення  
інноваційного розвитку НАПрН України*

**Мамасв І. О.**  
*старший лаборант  
НДІ правового забезпечення  
інноваційного розвитку НАПрН України*

## **ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПЕРСПЕКТИВИ ТА РИЗИКИ**

В статті розглянуті передумови та історія розвитку мораторію на продаж сільськогосподарських земель в Україні. Досліджені можливі перспективи та ризики проведення земельної реформи. Проаналізовані законопроектні пропозиції та реальний стан запровадження вільного земельного ринку.

**Ключові слова:** земельні відносини, земельна реформа, національна економіка, землекористування.

The article discusses the background and history of the development of a moratorium on the sale of agricultural land in Ukraine. Possible prospects and risks of land reform are explored. The law proposals and the actual state of free land market are analyzed.

**Keywords:** land relations, land reform, national economy, land use.

Проведення земельної реформи від часу набуття Україною незалежності є одним з найбільш дискусійних питань українського суспільства. Наразі гостро постала проблема мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення. Слід зауважити, що мораторій мав бути скасований разом із прийняттям Земельного кодексу України. Однак перехідні положення прийнятого кодексу не лише не припинили дію первинного мораторію, а й поширили його сферу також на земельні ділянки для ведення фермерського господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва.

Новий етап земельної реформи взяв свій початок 2004 року, коли мораторій було посилено заборонаю вчиняти міну земельних ділянок до 2007 року. Через рік після цього були визнані недійсними угоди та довіреності, які містили зобов'язання щодо відчуження земель, що підпадали під мораторій. Цього ж року під заборону відчуження потрапили й землі для ведення особистого селянського господарства. Додатково була заборонена зміна цільового призначення названих ділянок, хоча їх міна знову стала можливою.

Історичний розвиток земельної реформи в Україні свідчить про постійні та вагомі перетворення у правовому регулюванні ринку земель, а іншими словами – про відсутність його правової визначеності. У подальшому дія мораторію фактично стала безстроковою, адже його припинення було прив'язане до прийняття Верховною Радою України законів «Про ринок земель» та «Про державний земельний кадастр». Надалі законодавці почали додавати й інші умови для відстрочення скасування заборони, фактично подовживши його до 2020 року.

Видається, що правова ситуація навколо мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення не може вважатися прийнятною з декількох причин. Відповідно до ст. 14 Конституції України право власності на землю є гарантованим та набувається й реалізовується відповідно до закону. Загальновідомо, що право власності складається з трьох правомочностей – володіння, користування та розпорядження. Однак наразі власники земель сільськогосподарського призначення позбавлені можливості розпоряджатися землею, їх права є обмеженими, а держава не забезпечує належного дотри-

мання права приватної власності, яке є основою розвинутого і демократичного суспільства.

У цьому сенсі доцільно зауважити про позицію Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) щодо цього питання. У справі Зеленчук і Цицора проти України ЄСПЛ зазначив, що втручання в конвенційні права, зокрема право на захист власності, має переслідувати законну мету, відповідати суспільним інтересами та підтримувати справедливий баланс. Визнавши формальну законність та наявність обґрунтування відповідних заборон, суд наголосив на явному дисбалансі між проголошеною метою та засобом її досягнення. Було вказано, що тимчасову заборону на відчуження землі можна вважати доцільною лише щодо цілей первинного мораторію. Між іншим було зазначено, що держава не досягла жодних відчутних змін у підготовці інфраструктури для відкриття земельного ринку.

Враховуючи довготривалість земельної реформи в Україні та наявність в суспільстві категорично протилежних позицій, актуальним є з'ясування всіх можливих перспектив та ризиків зняття мораторію та завершення земельної реформи.

Одним з найбільш вагомих є ризик зосередження значних площ сільськогосподарських земель у володінні великих компаній-землевласників, які будуть використовувати населення сіл, селищ у якості найманих працівників з низьким рівнем оплати праці. Багато прибічників мораторію стверджують, що його скасування призведе до утворення латифундій, які наразі є характерними для Латинської Америки. Необхідно зауважити, що через важку політико-економічну ситуацію в Україні такі побоювання можна вважати обґрунтованими. Поряд із цим існує ризик виникнення земельних спекуляцій, якщо велика площа земель буде викуплена в селян за низьку плату та виставлена на подальший продаж із багатократним завищенням ціни.

Незважаючи на вказані ризики, тривале збереження заборони на відчуження землі не можна вважати ефективною державною політикою, якщо при цьому не відбувається усунення причин, які перешкоджають відкриттю вільного ринку. Один лише мораторій не в змозі подолати існуючі проблеми, яким би тривалим він не був. Заради

мінімізації названих ризиків держава має приділити увагу підтримці сільського населення, розвитку позаміської інфраструктури, а також субсидіям та дотаціям для фермерів і селянських господарств. Слушною є також пропозиція щодо державного регулювання мінімальної ціни оренди та продажу земельних ділянок шляхом проведення їх нормативної оцінки.

Вищенаведені економічні заходи мають проводитись у комплексі з правовими. Проект закону 2178 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» робить законодавчі спроби мінімізувати ризики створення «земельних монополістів». Зокрема в документі запропоновано ввести обмеження на сукупну площу земельних ділянок, які можуть перебувати у власності одного кінцевого бенефіціара – не більше 15 % від земельних ділянок сільськогосподарського призначення області та не більше 0,5 % від відповідних земельних ділянок України. Крім цього, законопроект передбачає ряд додаткових гарантій для землекористувачів, які бажають набути земельну ділянку у власність. Серед них можна виокремити переважне право купівлі та право на викуп земельних ділянок із розстрочкою платежу до 5 років. Останнє, тим не менш, стосується лише постійного користування та довічного успадкованого володіння.

Іншою перешкодою на шляху до скасування мораторію є відсутність належної інвентаризації земель. Згідно з висновками державного аудиту виконання бюджетних програм в Україні відсутня інформація щодо 30 % земель. За шість років функціонування Держгеокадастру ним було інвентаризовано близько 70 % загальної площі України. Такий темп проведення робіт не можна вважати прийнятним.

Вагомою проблемою для України є також поширене недотримання та ігнорування вимог земельного законодавства. Згідно з результатами перевірок, проведених у вересні 2019-го року територіальними органами Держгеокадастру, порушення були знайдені майже у кожному другому об'єкті перевірки. Така ситуація робить недієвими будь-які спроби захисту землі від деструктивного правового впливу. Слід зауважити, що скасування мораторію може знизити рівень від-

повідних порушень. Наразі землевласники вимушені здавати непотрібні їм ділянки в оренду. Тимчасовий землекористувач має меншу мотивацію у дотриманні сівозмін та інших заходів збереження родючості, адже прагне отримати від свого користування максимальний прибуток. У цей час особа, яка отримує землю на праві власності, буде більш зацікавленою у її довгостроковому та продуктивному використанні.

Відомо, що середній розмір земельного паю в Україні є 4 га, у той час як оптимальний розмір зернового господарства складає 300-400 га, а тваринництво є збитковим при площі меншою за 55 га. Роздрібненість є негативним явищем, що перешкоджає оптимізації сільського господарства, призводить до черезсмужжя, далекоземелля, нерівномірного виснаження земель через недотримання сівозмін, непривабливості сільських угідь для інвестування.

Таким чином, проведення земельної реформи є хоча й складним, але досить необхідним політико-економічним кроком. Зняття мораторію є лише питанням часу, оскільки подібні заборони не можуть існувати безстроково. У випадку скасування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення держава може стикнутися з рядом проблем. Однак видається, що замість щорічного поновлення мораторію державі слід акумулювати сили заради остаточної підготовки правової та економічної бази для впровадження вільного ринку землі та забезпечення прав землевласників. В цілому позитивні перетворення, які несе земельна реформа, є необхідними для розвитку сільського господарства та розбудови національної економіки.