

УДК 349.412

Чурилова Тетяна Миколаївна

кандидат юридичних наук, доцент

кафедри міжнародного, європейського та

екологічного, права Сумського

державного університету

Телефон 0506450132

e-mail churilova_tanya@mail.ru

**Регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення:
досвід Польщі.**

В Україні реформування аграрного сектору триває майже 30 років. Проте, стратегічні цілі реформи: формування реального власника і господаря землі, соціально-економічна розбудова села, вирішення продовольчої проблеми, виведення аграрного сектора економіки України на світовий рівень розвитку - так і залишилися недосягнутими.

Неефективність ринкових перетворень зумовлена декількома факторами, і в першу чергу, безумовно, це нерозуміння кінцевої моделі, на досягнення якої була спрямована аграрна реформа. Крім того, процес реформування аграрних відносин здійснювався на фоні глибокої економічної кризи. Будь які реорганізаційні перетворення у сільському господарстві у таких складних умовах були надто ризикованими.

Власне кажучи, реформа й досі далека від завершення, адже ринок земель сільськогосподарського призначення відсутній, регулювання орендних відносин потребує суттєвого удосконалення.

Однією з центральних проблем є відсутність такої моделі сільського господарства, яка б дозволила гармонійно співіснувати в агресивному ринковому середовищі як агрохолдингам, так і дрібним та середнім виробникам сільськогосподарської продукції, забезпечувала рівні

можливості доступу до ринків і фінансів, розвиток людського потенціалу села, адекватну державну підтримку та оподаткування у сільському господарстві.

Модель аграрного виробництва, яка фактично сформувалася в Україні та тривалий час підтримується на державному рівні, дозволяє досягти економічного зростання та забезпечити фінансові результати обмеженому колу виробників, діяльність яких не спрямована на створення таких суспільних благ як продовольче самозабезпечення, економічна база життєдіяльності сільського населення, відтворення селянства і підтримка екологічної рівноваги, які повинні продукуватися в процесі сільськогосподарського виробництва. Між тим, фермерські господарства та особисті господарства, найбільш орієнтовані на створення цих благ, не отримують належного розвитку.

Отже, аграрний сектор України сьогодні вимагає трансформації. Досвід розвинених країн яскраво ілюструє, що сталий сільський розвиток можливий саме у разі збільшення добробуту дрібних та середніх виробників, які живуть і працюють безпосередньо в сільській місцевості. Будь-які зміни і перетворення повинні бути системними та націленими на конкретний, чітко визначений результат. Необхідне розуміння, яку модель аграрного розвитку формуємо, який механізм потрібен. Головними у цьому процесі залишаються питання – на якій землі працюватимуть сімейні ферми, інші невеликі форми господарювання, як вони будуть розвиватися.

Таким чином, модель ринку земель сільськогосподарського призначення повинна співвідноситися із моделлю аграрного розвитку, де всі гравці мають рівні можливості, а розвиток сільських територій є пріоритетним.

В Україні ринок купівлі - продажу сільськогосподарських земель знаходиться у замороженому стані через мораторій на відчуження та зміну цільового призначення, який був запроваджений у 2001 році, та досі триває.

Думки з приводу зняття мораторію висловлюються під час зовсім протилежні. Аргументи лунають як на підтримку відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення, так і проти. Між тим, не викликає сумніву, що модель ринку, яка, сподіваємося, буде все ж таки сформована надасть поштовх для розвитку саме сімейних ферм, які живуть на працюють у сільській місцевості, отже, зацікавлені у її розвитку.

Враховуючи мультидисциплінарність питання, дослідженнями щодо моделей ринку купівлі та продажу земель сільськогосподарського призначення займаються представники багатьох галузей науки. Зокрема, такі представники економічної науки як А.Г. Мартин, І. В.Прокопа, Л.В. Молдован, О.М.Бородіна, П.Т. Саблук та інші. Проблемам правового регулювання ринку земель присвятили свої праці А.М. Мірошніченко, О.М. Поліводський, П.Ф. Кулініч та ін.

Метою статті є дослідження шляхів впровадження ринку сільськогосподарських земель, спрямованих на гармонійне поєднання економічної ефективності та соціальної функції сільського господарства, аналіз обмежень та заборон на ринку у зарубіжних країнах, зокрема Польщі, як країни найбільш близькою за духом, спорідненою історично з Україною.

Мораторій на продаж сільськогосподарських земель має, на жаль, тривалу історію. Необхідно зазначити, що з 1995 року, коли був врегульований порядок поділу та передачі землі Указом Президента № 720 від 08.08.1995 «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» до 2001 року існував відносно вільний ринок землі. Але він суттєво не вплинув на аграрний розвиток країни.

У січні 2001 року був прийнятий Закон «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)», який заборонив будь-які угоди із земельними паями до врегулювання порядку реалізації прав громадян і юридичних осіб на земельну частку (пай). Прийнятий у жовтні 2001 році Земельний кодекс України залишив мораторій у силі. Передбачалося, що це буде тимчасовий

захід, термін дії мораторію продовжувався декілька разів – 2004, 2008, 2010, 2011, 2012 і 2015 роки. 6 жовтня 2016 року він знов подовжений, тепер до 1 січня 2018 року.

Ми не беремося аналізувати причини небажання запровадити ринок сільськогосподарських земель. Вони, вочевидь, суто політичні. У фокусі нашого дослідження знаходиться пошук такої моделі ринку, яка б сприяла розвитку сільських територій та зупинила зубожіння села.

Не викликає сумніву, що мораторій необхідно скасувати. Повністю приєднуємося до тези А.М. Мірошниченко що «відсутність такого ринку – це щоденне порушення прав власників (ст.ст. 22, 41 Конституції України, ст.1 Протоколу 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод) і щоденна шкода для економіки нашої держави.¹ Крім того, довгостроковий мораторій спровокував неконтрольовану концентрацію сільськогосподарських земель на засадах оренди в руках окремих агрохолдингових компаній а нерідко - власності за різними тіншовими схемами. Натомість невеликі господарства, сімейні ферми не можуть конкурувати з причини відсутності фінансів для розширення площі орендованих земель. Державна підтримка для них недоступна, як і банківські кредити.

Між тим, суттєвими є питання на які необхідно дати відповідь: чи доцільно у кризовий для економіки час та у стані війни відкривати ринок земель сільськогосподарського призначення; які ризики нас чекають, враховуючи незавершеність інвентаризації земель, наповнення земельного кадастру, реєстру прав на землю; чи сприятиме вільний ринок розвитку фермерства, розвитку сільських територій? Навряд чи можливо упевнено, аргументовано відповісти позитивно на ці питання (до того ж їх значно більше).

Безумовно, протягом 15 років дії мораторію, був час виконати всі необхідні умови для відкриття ринку, та й часи були більш сприятливі. Проте, реалії такі, що на сьогодні ми не маємо чіткого розуміння якою має

бути модель ринку, та що отримаємо у разі її впровадження. Цілком же покладатися на ринкові механізми не наважувалася жодна країна, яка має ринок земель. Розуміючи стратегічність такого ресурсу як землі сільськогосподарського призначення, державне втручання є активним та проявляється шляхом встановлення заборон та обмежень на користь власних виробників (фермерів) та суспільних інтересів.

Враховуючи, що вибір моделі ринку земель тісно пов'язаний із впорядкуванням організаційної структури сільського господарства відповідно до європейських стандартів, вважаємо необхідним зупинитися на останньому.

У різних дослідженнях висловлюється думка, що надання переваги дрібним фермерам буде означати, що сільському господарству України буде краще залишатися в бідності. Автори наголошують, що не існує взаємозв'язку між розміром господарства та продуктивністю, більш продуктивні господарства мають тенденцію до накопичення більших земельних масивів. Земельна політика не повинна надавати підтримку певній структурі господарювання, а радше зосередитись на перерозподілі землі на користь більш ефективного користувача.²

На нашу думку, сімейні фермерські господарства, особисті господарства повинні отримувати максимально можливу підтримку з боку держави, адже вони не тільки виробляють левову частину трудомісткої продукції, а також виконують необхідні суспільні функції. Крім того, невеликі господарства, які базуються на праці членів родини є вагомим джерелом доходів сільського населення.

У світовій господарській практиці сімейне фермерство є специфічною формою господарської діяльності, що є надзвичайно чутливою до зовнішнього регулюючого впливу. Сімейне фермерство сприймається як гарант продовольчого самозабезпечення країни, інструмент політики зайнятості сільського населення та економічна основа розвитку сільської місцевості.³

В Україні потрібне усвідомлення, що дрібнотоварні господарства населення займають своє унікальне місце у системі вітчизняного сільського господарства і заслуговують на особливу увагу. Якщо державна політика буде ставити за мету формування життєздатних сільських громад, охорону і збереження природних ресурсів, гарантування продовольчої безпеки, яка передбачає, що виробництво продовольства не буде сконцентровано в руках небагатьох, тоді спеціальна підтримка і допомога для цього сектора мають стати її невід'ємною частиною. Вочевидь, можна стверджувати, що це відповідає інтересам і праву вітчизняних споживачів на здорове і відповідне їх культурі продовольство.⁴

Відкриттю ринку земель сільськогосподарського призначення має передувати визначення на законодавчому рівні того, хто, в якому обсязі і за яких умов може купувати землю.

У цьому аспекті буде корисним для аналізу досвід зарубіжних країн.

Зокрема, у Франції останнім часом обговорюється необхідність посилити правила щодо обігу земель сільськогосподарського призначення. Наголошується, що різноманітні спекуляції, «жадібність» інвесторів завдають значних збитків фермерам, особливо молодим.⁵ COMMUNIQUE DE PRESSE du 7 avril 2016 <http://www.safer.fr/politiques-foncieres.asp>

Зауважимо, що Франція характеризується доволі суворими правилами ринку.

Так, фахівці SAFER (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural: інституція, що регулює і орієнтує ринок сільськогосподарських земель) аналізують оборот земельних ділянок; проводять експертизу земельної власності; здійснюють оцінку потенціалу господарства, в якому продається земля, і господарства, яке набуває земельну ділянку; вирішують проблеми обміну земельними ділянками; обговорюють ціну з продавцем; візують документи щодо продажу. Однак угода за завізованими документами буде здійснена лише після їх схвалення державними органами (префектурою). Крім того, важливою нормою є кваліфікаційні вимоги до

покупців (орендарів) землі сільгоспризначення. Вони повинні мати: сільськогосподарський диплом або інший професійний документ; встановлені терміни професійного стажу - не менше 5 років, та проживання у сільській місцевості, певні засоби виробництва, зокрема свійських тварин тощо. У Франції мінімальне господарство повинне забезпечити повну зайнятість 2-х членів сім'ї та дохід, який задовольняє їхні потреби і утримує від переходу в інші сфери зайнятості. Середній по країні розмір такого господарства становить 25 га.⁶

Також, світова практика регулювання ринку сільськогосподарських земель характеризується наявністю обмежувальних норм щодо площ. Зокрема, у Німеччині мінімальна ділянка (власна чи орендована) має мати 1 га, максимальна - 400-500 га - залежно від умов федеральних земель, у Польщі - від 1 до 300, а із спадком - до 500 га. В Іспанії обмеження становлять для зрошувальних земель - 50 га, пасовищ - 1000 га. У Данії верхньою межею землекористування (своєю чи орендованою) є 150 га. Випадки збільшення площ угідь допускаються спеціальним рішенням лише у разі вимог специфічного виробництва та за умови, якщо на землі придбання ніхто не претендує. У Японії мінімальним розміром є 0,5 га угідь. У США відповідний мінімум визначається не площею угідь, а реалізацією продукції на 1000 доларів. Рівень концентрації земель у руках окремого господарства обмежується заборонаю їх придбання і оренди нефермерами, а також кваліфікаційними вимогами. Тобто, зовнішньому капіталу доступу до користування сільськогосподарськими угіддями немає. У результаті середній розмір групи найбільших американських ферм становить 2,4-2,5 тис. га. У багатьох країнах регламентація розміру землекористування пов'язується із зайнятістю працівників-членів фермерських господарств.⁷

Найбільш близькою за духом, спорідненою історично для нашої країни є Польща. Отже, польський досвід щодо регулювання ринку сільськогосподарських земель є цікавим та корисним. Безумовно, досвід формування ринку землі у Польщі має свої особливості, адже земля там не

була націоналізована, але пріоритети польської земельної політики та особливості формування ринку варті вивчення для розуміння власних перспектив.

У Конституції Польщі зазначено, що основою сільськогосподарського устрою держави є сімейна ферма (Art. 23 Konstytucji RP). Відповідно державна політика у сільському господарстві базується на цьому положенні.

У 1991 році у Польщі створена інституція - Агентство сільськогосподарської нерухомості (Agencja Nieruchomości Rolnych - ANR), яка виконує функції з регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення, здійснює щодо угідь такі операції, як лізинг, купівля, оренда, продаж, передача в управління й інші. Агентство є довірчою установою, уповноваженою державною скарбницею на здійснення права власності у державному секторі сільського господарства з обов'язком управління власністю ліквідованих державних сільськогосподарських підприємств, та сільськогосподарською нерухомістю, що належить державній скарбниці. На Агентство, зокрема, покладено завдання із реструктуризації та приватизації сільськогосподарських підприємств, покращення структури ферм, протидії надмірній концентрації сільськогосподарської власності, забезпечення використання сільськогосподарських господарств фермерами із належними досвідом та кваліфікацією, здійснення права власності на частки у статутних фондах племінних заводів та селекційних установ, що мають виняткове значення для національної економіки. Основним способом укладення договорів купівлі-продажу та оренди Агентством є тендери.⁸

Ринок землі в Польщі вільно функціонує і є інвестиційно привабливим. Ціна на сільськогосподарські землі почала зростати після вступу Польщі до Європейського Союзу, у зв'язку із субсидуванням фермерів ЕС. Так, якщо у 1992 році ціна за гектар була на рівні 500 злотих, напередодні вступу у 2003 році державні землі коштують 3,7 тис. злотих / га, у 2013 році це вже 22 тис. злотих / га., а у 2015 році - це 29,5 тис. злотих за державні землі, а за

приватні – 38,6 тис. злотих за гектар. Проте, землі сільськогосподарського призначення Польщі, як і раніше набагато дешевші, ніж у Західній Європі.⁹

Після вступу Польщі в Європейський Союз в державі було запроваджено мораторій на продаж земель іноземцям на строк 12 років. У 2016 році цей термін сплив. Польські фермери, які протягом останніх років постійно проводили акції протесту щодо продажу державної землі, наголошуючи що земля стала елементом спекулятивних торговельних операцій, досягли своєї мети. З метою захисту власного виробника, та враховуючи зростаючий попит на землі, було прийнято рішення про зміну правил купівлі - продажу сільськогосподарських земель.

Так, 30 квітня 2016 року набрав юридичної сили закон, який змінив принципи обігу земель у Польщі.¹⁰

У розумінні закону ферма – це сімейне господарство, де загальна площа сільськогосподарських угідь складає не менше 1 га і небільше 300 га. Фермер, або особа, яка бажає стати фермером - це фізична особа, яка відповідає наступним умовам: є власником або орендарем сільськогосподарських земель, загальна площа яких не перевищує 300 га, має досвід роботи у сільському господарстві, проживає не менше 5 років на території де знаходиться сільськогосподарська земля, яку він використовує, або земля належить йому на праві власності, або він має намір придбати її. Досвід роботи підтверджується відповідним дипломом, або підтвердженням його отримання у майбутньому, або особа займається сільськогосподарською діяльністю не менше 3 років.

Законом введений мораторій на продаж державних земель терміном на 5 років, з метою надати у майбутньому власним фермерам, які є зараз менш заможними ніж їх колеги з ЕС, рівні шанси в доступі до державної землі.

В результаті введення нового закону, основним способом одержання державної землі стає довготривала оренда терміном понад 10 років, що дозволить здійснювати раціональне планування. Оренда землі відбуватиметься через тендери, що буде проводити ANR. У таких тендерах

зможуть брати участь виключно фермери, що бажають збільшити, або утворити сімейне господарство.

Запаси державної аграрної землі залишаються у розпорядженні Агентства сільськогосподарської нерухомості.

Індивідуальні селяни зможуть орендувати державну землю на вигідних умовах приймаючи участь у доступних тендерах для них. Покупцями землі можуть бути виключно фермери, які в результаті транзакції матимуть не більше ніж 300 га.

Покупець, який тільки має намір створити сімейне господарство і оселитися у місцевості, де бажає придбати землю повинен додатково підтвердити, що володіє необхідною кваліфікацією, або знаходиться у процесі її отримання. А також довести, що буде особисто господарювати на землі.

Особа, яка має намір продати землю повинна повідомити про це належним чином. Переважне право купівлі у разі продажу має орендар, який працює на орендованій землі не менше 3 років. У разі відсутності орендаря, або його відмови переважне право мають інші фермери, які господарюють та проживають на одній території із продавцем, або у сусідній гміні, а також близькі родичі, перелік яких зазначений у законі. У разі відсутності таких, першочергове право придбання за ринковою ціною надається ANR.

Особа, яка має намір продати землю повинна повідомити про це належним чином. Переважне право купівлі у разі продажу має орендар, який працює на орендованій землі не менше 3 років. У разі відсутності орендаря, або його відмови переважне право мають інші фермери, які господарюють та проживають на одній території із продавцем, або у сусідній гміні, а також близькі родичі, перелік яких зазначений у законі. У разі відсутності таких, першочергове право придбання за ринковою ціною надається ANR.

Фермер, який купив сільськогосподарську землю повинен використовувати її не менше 10 років. Без дозволу, на протязі зазначеного терміну, він не може продати або здати її в оренду, крім близьких родичів.

ANR може надати дозвіл купити землю особі, яка не є фермером у розумінні закону, якщо відсутні покупці, перелічені у законі, крім того, в результаті купівлі не відбудеться значної концентрації земель – більше ніж 300 га, а також покупець гарантує свою сільськогосподарську діяльність та належне утримання ферми.

У разі, якщо ANR відмовляється надати дозвіл на продаж, продавець може звернутися з письмовою вимогою про викуп землі. У цьому разі ANR буде зобов'язане викупити землю за ринковою ціною.

Земельні ділянки менше 0,3 га, або із житловими приміщеннями площею 0,5 га можуть продаватися безперешкодно та без обмежень будь-кому.

Проведений аналіз дав можливість зробити висновок, що модель ринку земель сільськогосподарського призначення повинна відповідати не лише економічній ефективності та доцільності, а й збереженню соціальних функцій села. Польща, пройшовши певний шлях формування ринку сільськогосподарських земель, переконалася, що державне регулювання має бути доволі значним у цій сфері, а продаж відбуватися за правилами, що надійно захищають власного фермера, того хто дійсно працює на землі.

¹ Мірошніченко А.М. Європейський суд з прав людини як важіль для зміни вітчизняного земельного законодавства // Право та управління. – 2012. – № 2. – С. 509-517.

² О. Нів'євський, Д. Нізалов, С. Кубах. Проект «Підтримка реформ у сільському господарстві та земельних відносинах в Україні» – Режим доступу: <http://voxukraine.org/2016/02/18/restrictions-on-farmland-sales-markets-ru/>

³ Бородіна О. М. Подолання структурних деформацій в аграрному секторі України: інституціалізація і модернізація малотоварного сільськогосподарського виробництва / О. М. Бородіна, І. В. Прокопа // Економіка України. – 2015. – № 4. – С. 88-96. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2015_4_12.

⁴ Теорія, політика та практика сільського розвитку / за ред. д-ра екон. наук, чл.-кор. НАНУ О.М.Бородіної та д-ра екон. наук, чл.-кор. УААН І.В.Прокопи; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2010. – 384 с. – С. 255

⁵ COMMUNIQUE DE PRESSE du 7 avril 2016. – Режим доступу: <http://www.safer.fr/politiques-foncieres.asp>

^{6,7} Молдован.Л.В. На підтримку фермерства «хворіють» усі західні держави. – Режим доступу: http://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/1808212-u_viyini_z_velikim_zemlevlasnikom_fermer_potrebue__nashoii_pidtrimki_2014786.

⁸ Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 19 października 1991 r (Dz. U. z 2015 r., poz. 1014 tekst jednolity); Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2003 r .; Informacje o Agencji Nieruchomości Rolnych. – Режим доступу: <http://www.anr.gov.pl/web/guest/o>

⁹ [Co z tą ziemią, czyli czy ceny ziemi poszybują w górę?](https://www.agrofakt.pl/czy-ceny-ziemi-poszybuja-w-gore/) – Режим доступу: <https://www.agrofakt.pl/czy-ceny-ziemi-poszybuja-w-gore/>

¹⁰ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. – Режим доступу: <http://www.dziennikustaw.gov.pl/du/2016/585/1>

Резюме

Чурилова Т.М. Регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення: досвід Польщі.

Модель ринку земель сільськогосподарського призначення повинна відповідати не лише економічній ефективності та доцільності, а й збереженню соціальних функцій села. Аналіз обмежень та заборон на ринку у Франції та Польщі, дає можливість стверджувати, що державне регулювання має бути доволі значним у цій сфері, а продаж відбуватися за правилами, що надійно захищають власного фермера, того хто дійсно працює на землі.

Ключові слова: ринок земель сільськогосподарського призначення, мораторій на продаж сільськогосподарських земель, соціальні функції сільського господарства, обмеження та заборони на ринку сільськогосподарських земель.

Резюме

Чурилова Т.М. Регулирование рынка земель сельскохозяйственного назначения: опыт Польши.

Модель рынка земель сельскохозяйственного назначения должна отвечать не только экономической эффективности и целесообразности, но и сохранению социальных функций села. Анализ ограничений и запретов на рынке во Франции и Польше, дает возможность утверждать, что государственное регулирование должно быть значительным в этой сфере, а продажа происходит по правилам, которые надежно защищают собственного фермера, того кто действительно работает на земле.

Ключевые слова: рынок земель сельскохозяйственного назначения, мораторий на продажу сельскохозяйственных земель, социальные функции сельского хозяйства, ограничения и запреты на рынке сельскохозяйственных земель.

Summary

Churilova T. Regulation of the market of agricultural lands: Polish experience.

The model of agricultural land market should be not only economically effective and expedient, but also preserve the social function of the village. The analysis of limitations and prohibitions on the agricultural land market in France and Poland shows that state regulation should be significant in this field. Moreover, sales should be carried out in accordance with rules which effectively protect farmers which actually work on the ground.

Keywords: the market of agricultural lands, the moratorium on selling agricultural land, social functions of agriculture, limitations and prohibitions on the agricultural land market.

Чурилова Т. М. Регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення: досвід Польщі. / Т. М. Чурилова // Часопис Київського університету права. - 2016. - № 3. - С. 304-309