



## Міжнародний досвід земельної реформи: чому немає панацеї

Запроваджуючи ринок землі, Україна має обирати між високоефективним сільським господарством або «соціальним» селом. Про це свідчить міжнародний досвід держав, що постійно згадуються як приклад, – Росія, Молдова, Грузія, країни Прибалтики, Польща, Угорщина та Бразилія. В кожній з цих країн приватна власність та ринок землі були сформовані з певною метою - або забезпечити високий рівень сільськогосподарського виробництва, або розробити механізм соціального захисту населення, що проживає в сільській місцевості. На жаль, ці дві мети дуже складно поєднати.

Цей звіт пропонує неупереджений аналіз міжнародного досвіду земельної реформи. Іноземні приклади дуже часто подаються в українському суспільстві з метою спекуляцій та нав'язування «вигідних» комусь думок. Зокрема, заради державного контролю над добробутом селян та обігом земель часто згадується Угорщина з її Земельним Банком та заборонаю продавати землю юридичним особам. І якось забувається те, що угорський досвід є одним із найменш вдалих в Європі з точки зору інвестицій у землю і розвитку сільськогосподарського виробництва. Інші країни теж мають свої власні непрості історії реформування земельних відносин, з якими Україні варто було б познайомитись перед запуском ринку землі.

Ми не маємо копіювати чийсь моделі, проте мусимо критично оцінювати чужі помилки та власні перспективи. Встановлюючи або знімаючи конкретні обмеження - на розмір ділянок, що продаються, на групи людей, що можуть їх купувати, на умови угод – ми не стільки регулюємо економічний обіг, скільки формуємо суспільну тенденцію. Як і в будь-якій іншій країні, в Україні питання власності на землю є болючим, оскільки акумулює в собі «непоєднувальні» суспільні інтереси.

На даному етапі розуміння, а тим більше консенсусу щодо того, яка мета ринку землі все ж таки є першочерговою – стимулювання виробництва або підтримка широких верств сільського населення – немає. Тому суспільство (селяни, землевласники та законотворці) мають спочатку визначитись **для чого і для кого** проводиться земельна реформа, а тоді вже її реалізовувати.

## Навіщо нам міжнародний досвід земельної реформи?

Земельна реформа та ринок землі в Україні – наша традиційна «притча во языцах»: всі про це говорять, всі погоджуються, що земля – це наше основне багатство і треба її раціонально використовувати, і в той же час всі побоюються, що виставлення землі на продаж призведе до зловживань, створення «латифундій» та занепаду малих сільських господарств.

Питання власності на землю є гострим та спекулятивним, оскільки уособлює в собі одночасно суперечливі суспільні страхи та бізнес інтереси. Мораторій на продаж земель діє в Україні з 2002 року і продовжується з року в рік, нібито захищаючи селянську власність від «жадібних капіталістів». Однак по суті право власності на землю обмежено і люди не можуть розпоряджатись майном на власний розсуд. До того ж тіньовий ринок все одно існує і той, хто дуже хоче, знаходить непрозорі шляхи відчуження землі та зміни власності.

Сучасний формат земельних відносин не сприяє ні позитивним соціально-економічним процесам в сільській місцевості, ні розвитку сільського господарства. Нелегальні операції з продажу земель є дорогими та бюрократизованими. Земля не є об'єктом застави. Землевласники, що здають землю в оренду, вимушені приймати нав'язані сільськогосподарськими виробниками умови та ціни. Якість землі та родючість ґрунтів знижується тому, що орендарі не зацікавлені інвестувати в землю. Непоодинокими випадками є земля без господаря – старі люди йдуть з життя, а їх спадкоємці переїжджають до міст.

Мало чим в існуючій ситуації допомагають ті заходи та законопроекти, що пропонують реформатори та державні службовці, – рекомендації не знаходять повної підтримки суспільства, оскільки потенційно відображають чийсь особисті інтереси. В цьому контексті дуже часто маніпулюють міжнародним досвідом і наводяться “вирвані” з контексту приклади. Прихильники вільного ринку землі апелюють до

досвіду Бразилії, де було досягнуто значного успіху у сільському господарстві. Однак при цьому замовчується питання формування великих латифундій та значного соціального розшарування. З іншого боку, захисники «соціальної справедливості» пропагують досвід жорсткого державного контролю за земельним ринком, як в Угорщині. Звідти, власне, і пішла ідея земельного банку з першочерговим правом держави купувати землю. Однак при цьому прихильники цього підходу не згадують, що досвід Угорщини вважається одним з найгірших в Європі, а земельний банк – розповсюджувачем корупції. В той же час, ґрунтового незаангажованого зрізу міжнародного досвіду в сфері земельної реформи та ринку землі до цього моменту не проводилось.

*Дуже важливо розуміти, чим саме ми можемо та маємо скористатися, вивчаючи міжнародний досвід*

Дуже важливо розуміти, чим саме ми можемо та маємо скористатись з чужих успіхів та помилок. Адже Україна не єдина держава, яка змушена була вирішувати питання земельних відносин. Подібна проблема є спільною для всіх «перехідних країн», де земля була націоналізована або її обіг жорстко контролювався. Слід розуміти, що створення ринку землі не є самоціллю. Набагато більш важливими є питання навіщо і в якому форматі він функціонує, хто отримує від цього переваги, як досягти компромісу в інтересах всіх учасників земельних відносин та чи існує можливість створити оптимальну ринкову модель взагалі. Саме тому необхідно абстрагуватись від болючих внутрішніх дискусій та жахів і проаналізувати, як схожі на нас держави робили цей перехід від «землі, як державного багатства», до «землі, що має приносити державі багатство».

Наше дослідження присвячене саме вивченню міжнародного досвіду земельної реформи – для кожної з країн, що найчастіше згадуються, як приклад для України, розглянуто наступні

аспекти: (1) чи сформована приватна власність на землю та ринок землі, (2) як відбувалась земельна реформа, (3) які обмеження у земельних відносинах існують на сьогоднішній день та (4) як насправді працює ринок землі і що

це означає. Цей звіт є спробою визначити, чи існують рецепти успіху земельної реформи та що саме Україна може запозичити з міжнародного досвіду, а чого потрібно уникати.

**Таблиця 1 – Сільське господарство та розвиток села, основні показники**

	ВВП на душу населення (тис \$, 2008-12)	С/г виробництво на душу населення (\$, 2008-2012)	Доля сільського госп-ва у ВВП (%)	Землі с/г призначення (%)	Сільське населення (%)	Орні землі на душу населення (га/люд)	Працевлаштування в с/г секторі (%)	Індекс врожайності (у порівнянні з 2004-2006)
<u>Україна</u>	3,615	362,0	10	71,3	31	0,71	-	151,0
Росія	12,995	519,8	4	13,1	26	0,85	-	118,5
Молдова	1,967	295,05	15	74,8	52	0,51	28	99,2
Грузія	3,203	288,3	9	35,5	47	0,09	-	78,5
Латвія	13,727	549,08	4	29,2	32	0,56	9	104,9
Литва	14,100	564,0	4	44,8	33	0,72	10	124,8
Естонія	16,534	661,4	4	22,3	30	0,47	4	84,3
Польща	13,352	534,08	4	48,6	39	0,29	13-14	100,0
Угорщина	14,043	561,72	4	59,0	31	0,44	5	83,5
Бразилія	12,594	629,7	5	32,5	15	0,37	17	135,3

(Джерело: Agriculture and Rural Development, World Bank Data)

## Що можна запозичити з досвіду земельної реформи інших країн?

Не зважаючи на індивідуальні особливості різних держав, порівняння досвіду земельної реформи є ефективним інструментом для розуміння загальних тенденцій. Ми розглядаємо 9 країн (табл. 1), що дуже схожі на Україну в перехідних процесах, хоча й мають різну «ступінь аграрності» - кількість сільськогосподарських земель, структуру виробництва, кількість людей, що проживають та працюють в селах. Тим не менш, кожна з цих країн наприкінці ХХ століття мала подібні завдання у питанні реформування земельних відносин та переходу до нових форм господарювання. І кожна з цих держав будувала власну історію, створила неповторний досвід.

По кожній з країн ми розглядаємо основні питання (див. додаток) – (1) чи сформована приватна власність на землю, (2) шлях реформи, (3) особливості обігу та використання земель, (4) обмеження та (5) як в реальності працює ринок землі. На основі цих даних з'являється досвід, який Україна має засвоїти перед тим, як форсувати питання земельної реформи.

***Слід розуміти, що створення ринку землі не є самоціллю – потрібно знати, навіщо і в якому форматі він функціонує, хто отримує від цього переваги, як досягти компромісу в інтересах всіх учасників земельних відносин***

## **1. Чи сформована приватна власність на землю?**

Для країн, які ми відібрали для аналізу, як і для України, існує проблема відтворення приватної власності. Ця проблема виникла внаслідок соціалістичного/комуністичного минулого. В Україні приватну власність на землю вже майже повністю відновлено, що є певним успіхом у порівнянні з багатьма пострадянськими країнами. Однак, це право власності залишається неповноцінним, оскільки власники земельних ділянок не можуть ним вільно користатись (продавати, передавати в спадок, дарувати тощо). Тому нам ще дуже далеко до держав, де приватна власність існувала століттями – наприклад, в країнах Західної та Північної Європи або у тій же сусідній Польщі.

***Вільний ринок землі – дуже індивідуальна справа для кожної держави і не всюди він привів до соціального розшарування***

В різних країнах, досвід яких аналізуються у нашій роботі, формування приватної власності на землю відбувалось в різних умовах та на сьогодні знаходиться на різному рівні. Наприклад, в Росії до 85% земель перебуває у «підвішеному стані» - тобто віддано у муніципальну власність для подальшої передачі приватним власникам. Однак місцеві чиновники не дуже поспішають. В Польщі та Прибалтійських країнах приватна власність є більш традиційною та, за невеликим винятком, вже повністю сформована. В інших країнах відсоток земельних ділянок у приватній власності різниться, але спостерігається чітка тенденція до повного переходу до приватної власності.

Існувало два механізми денационалізації землі – розподіл та реституція. Розподіл відбувався в Росії, Грузії, Молдові, частково в Бразилії, а відновлення права історичної власності, повернення майна людям, що володіли землею історично, – в Латвії та Угорщині. В Естонії та

Литві денационалізація відбувалась одночасно за двома механізмами – використовувався як розподіл, так і реституція. Треба зауважити, що для колишніх колгоспників, між якими просто розподіляли землю в багатьох країнах, цінність отриманої землі була на порядок нижча, ніж у випадку повернення земельних ділянок історичним власникам.

В кожній країні після першого етапу формування приватної власності - коли люди отримали землю у власність і був створений ринок – відбувався вторинний перерозподіл. В Україні ринку і досі немає саме через занепокоєння щодо збагачення одних груп і ще більшого зубожіння інших. Але вільний ринок землі – дуже індивідуальна справа для кожної держави і не всюди він привів до однакових наслідків та соціального розшарування. Наприклад, в Росії немає значних стимулів для обігу землі - є величезні запаси нафти та газу - і такий стан речей усіх влаштує. В Молдові, наприклад, через складні соціальні умови, інтерес до землі проявляють радше іноземці, ніж громадяни Молдови. В Латвії реституція пройшла легко і вдало, а в сусідній Естонії через втрачені історичні дані виникли конфлікти навколо найродючіших земель. В Грузії та Бразилії значною проблемою було самозахоплення земель селянами. Такий суперечливий досвід свідчить про те, що ключову роль в проведенні земельної реформи грає не ринок землі як такий, а законодавство та конкретні правила, на основі яких він запроваджується.

## **2. Як регулюються земельні відносини? (Шлях реформи)**

Україна стала рекордсменом за тривалістю та складністю проведення земельної реформи – у жодній іншій державі не було такої невизначеності, хоча в багатьох з них (а саме, Росії, Молдові, Грузії, Литві, Угорщині, Бразилії) земельна реформа все ще триває. Майже всі країни, що розглядаються, спочатку визначили загальну мету, а потім почали розвивати свої ринкові відносини відповідно до неї. Переважно



всі реформи проводились поетапно – через певний час після формування приватної власності запроваджувались закони та правила, які регулювали угоди з землею. Ці механізми мали різний вплив та ефект.

***Жорстке обмеження ринку приводить до створення тіньових операцій з землею***

В пострадянських країнах початкові кроки були спрямовані на реорганізацію старих форм господарювання, а фактично орієнтувались на надання нового статусу тим самим колгоспам, тільки в умовах існування приватної власності. В багатьох пострадянських країнах стаття Конституції про те, що «земля, її надра ... є власністю народу» була збережена. Закони, що ухвалювались, переважно встановлювали учасників земельних відносин та описували, яким чином будуть відбуватись угоди.

В країнах Прибалтики, Польщі та Угорщині була здійснена спроба відновити до-комуністичні форми господарювання та створити комфортні умови для існування та праці фермерів. Закони, що приймались, обмежували максимально допустимий розмір земельної ділянки у приватній власності, встановлювали переваги для людей із спеціальною освітою.

Взагалі, у всіх державах законодавче регулювання було побудовано методом «проб та помилок». Остаточні правила земельних відносин та моделі ринку були побудовані після обговорення та експериментів – після певних дій виникали нові підходи, знімались обмеження, або, навпаки, запроваджувались нові правила гри.

В країнах, де законодавство було занадто жорстким та заплутаним, з'явилося безліч тіньових схем. В той же час, в країнах, де закони були створені відповідно до інтересів суспільства і якісно виконуються (наприклад, в Грузії, в Польщі), результати говорять самі за себе.

### ***3. Які особливості обігу та використання земель? Які існують обмеження?***

Особливості обігу та використання земель в кожній державі є індивідуальними, але переважно всі вони стосуються можливостей вільно продавати/купувати земельні ділянки, особливостей узгодження операції відчуження, умов реєстрації права власності на землю. Проте, майже у всіх країнах операції з землею - це відповідальність місцевих рад.

***Бюрократія в пострадянських країнах стала суттєвою перешкодою для обігу земель, а спрощення процедур укладання угод, наприклад, як в Грузії та Прибалтиці – навпаки, є стимулом активності ринку***

Цілком зрозуміло, що майже всі пострадянські країни вимагали та вимагають досить складних бюрократичних процедур для здійснення угод із землею – реєстрація та продаж земель потребують цілої низки документації та цілий ряд бюрократичних кроків. Є і успішні випадки спрощення процедур оформлення угод з землею, як то в Грузії та прибалтійських країнах, що стало сильним стимулом активності на ринку землі на цих територіях. Зокрема, в прибалтійських країнах для проведення операції купівлі/продажу земельної ділянки потрібно засвідчити угоду нотаріально і зробити відмітку в земельному кадастрі – жодних черг, дозволів та ухвал з боку контролюючих органів. А от спеціальний державний орган, що схожий на Земельний Банк і вимагає першочергового права на купівлю та продаж земель, функціонує лише в Угорщині і дуже сильно стримує доступ інвесторів до ринку землі.

Загалом, міжнародний досвід показує, що ринковий обіг земельних ресурсів є лібералізованим всюди, однак різниця полягає у ступені контролю держави за цим ринком. Абсолютно вільними можна вважати земельний ринок Латвії, Литви та Естонії, майже вільним –

в Молдові, Грузії та Польщі: в цих державах обмеження в операціях з купівлі та продажу мінімізовані і експерти відзначають, що попит на землю поступово зростає. Номінально ринок земель запроваджений в Росії та Бразилії, але в першій - суттєвий перерозподіл не відбувається через бюрократію та відсутність економічних стимулів для населення купувати землю, а у другій – через концентрацію власності в руках невеликого кола власників. В Угорщині, де операції з землею значно контролюються та обмежуються державою, ринок функціонує неадекватно, тому що попит та пропозиція не відповідають один одному.

***Ключові обмеження ринку землі включають заборону на продаж земель іноземцям, максимальний та мінімальний розмір ділянок у власності та встановлення нижньої планки ціни на землю***

Важливо розуміти, які конкретно обмеження ринку землі ввела кожна з країн. Основним є обмеження на продаж земель іноземним громадянам – воно діє всюди, окрім країн Прибалтики та Бразилії. В той же час, для зацікавлених мешканців інших держав існують прогалини у законодавстві. В Молдові часто використовується схема підставних власників-громадян країни, в Грузії - юридична особа-власник землі може мати в установчому капіталі іноземні інвестиції, в Польщі та Угорщині це обмеження діє тимчасово.

***Середній розмір земельної ділянки у країні впливає на структуру аграрного сектору. Кожна окрема держава орієнтується або на міноритарного селянина з кількома гектарами землі, або на «середнього» фермера, або на великого землевласника***

Другим основним обмеженням прав власності є максимально та мінімально допустимий розмір земельної ділянки для володіння однією особою. Так чи інакше, це питання підіймалось у всіх країнах та суттєво впливало на те, хто саме ставав землевласником, ступінь консолідації земель та форми господарювання та виробництва. Жорсткі обмеження максимального розміру земельної ділянки (від десятків до сотень гектарів) запроваджували у Молдові, Литві, та Угорщині – це сформувало соціальний пласт дрібних земельних власників. Обмеження середнього розміру у 200-400 гектарів були встановлено для певних категорій населення у Естонії, Латвії, Польщі, Росії, Грузії (потім скасовані). В Бразилії була здійснена спроба розділити величезні неефективні латифундії на середні ділянки. Спроба була реалізована, але фактично землі залишилися розділеними між новими підставними власниками.

Ще одне обмеження, що регулює ринкову діяльність, – встановлення мінімальних цін на землю. У законодавстві майже всіх проаналізованих країн сказано, що земля не може продаватись дешевше кадастрової вартості. Але насправді, це лише символічна нижня планка, яка використовується для формальної реєстрації операцій купівлі та продажу земель, а ринкова вартість майже всюди є вищою і конкретна ціна встановлюється на основі попиту та пропозиції. В той же час, варіація цін на різні ділянки дуже велика в залежності від розташування, підведення комунікацій та родючості земель. Майже в кожній країні верхня планка на найбільш цікаві ділянки досягає 10-20 тисяч доларів за гектар, в той час як середні ціни варіюють від 400 до кількох тисяч доларів за гектар. Також, у всіх країнах є ділянки, попит на які майже відсутній.

Загалом, всі держави регулюють свої земельні відносини та вводять обмеження відповідно до своїх уявлень про функції ринку землі. Законодавство або орієнтується на дрібних землевласників та фермерів, як в Литві та Угорщині, або на масштабних виробників – як в

Росії та Бразилії, або шукає компромісні варіанти, регулюючи лише доступ іноземців, мінімальний/максимальний розмір ділянки, умови консолідації ділянок, реєстраційні вимоги та інші деталі операцій купівлі-продажу відповідно до місцевих особливостей.

#### **4. Як насправді працює ринок землі та що це означає?**

Насправді, для того, щоб давати оцінки земельним відносинам в тій чи іншій країні, треба розуміти, що саме ми оцінюємо. І оцінювати критично та з врахуванням багатьох аспектів, що робиться дуже рідко при наведенні аналогій.

Візьмемо два найбільш популярні серед лобістів приклади для України: Угорщина та Бразилія. Угорщина мала на меті захистити міноритарних власників та не допустити юридичні особи до володіння землею і це, ніби, вдалося. Аналітичні звіти ж говорять про вимираючі села, вкрай роздрібнені земельні ділянки (майже як і в Молдові), неадекватні ціни – чи є це успіхом? Або Бразилія, яка навпаки зробила акцент на ефективності сільськогосподарського виробництва і на сьогоднішній день є одним з лідерів сільськогосподарського експорту. І те, що концентрація земельної власності відбулась в руках кількох латифундистів, а в деяких районах селяни потерпають від бідності, ніби просто зворотній бік ефекту. Але чи є він прийнятним?

***Успіх чи провал земельної реформи – дуже суб'єктивна справа, де все залежить від того, чого держава хоче досягти***

Аналогічним чином варто подивитись і на інший міжнародний досвід. Кожна дія та захід при реформуванні мають свій зворотній ефект. Там, де при сільськогосподарському виробництві переважно використовується орендована («чужа»), а не власна земля, виснажуються ґрунти (Молдова, Росія). Там, де іноземцям дозволено купувати землю, в суспільстві

скаржаться, що «наша земля вже не наша», як в Латвії, де переважна кількість земель для сільського господарства належить шведським власникам. Там, де іноземці недопущені до гри на ринку землі, кажуть про неадекватну ринкову ціну і втрату потенційних інвестицій (наприклад, у Грузії через це у певний час розглядали продажу державної землі фермерам з Південної Африки). Там, де переважною формою виробництва є мікрোগосподарства (у Литві), не відбувається економії на масштабах, як наслідок ціни внутрішніх виробників зависокі і самі ж виробники від цього потерпають, не витримуючи конкуренцію з імпортом. Трохи краща ситуація у Польщі, але по-перше, її масштаби «аграрності» не такі вже й вражаючі, по-друге – земля там ніколи не була націоналізована, і це зовсім інший рівень земельних відносин.

***Якщо головний пріоритет земельної політики держави – це селяни, то ринок землі має в першу чергу орієнтуватись на їх соціальні потреби, а не ефективність сільськогосподарського виробництва***

Відповідно, успішною або провальною земельну реформу можна вважати тільки в контексті того, чи досягає держава того, що визначила своїм головним завданням. Якщо це соціальний механізм для захисту населення, як теоретично передбачається в Угорщині, в Литві, то успіхом є те, що люди залишаються жити і працювати в селах, земельні ресурси перерозподіляються між ними природним чином, а сільське господарство підтримується на рівні, здатному задовольняти їх життєві потреби. Якщо ж головний пріоритет в державі – розвиток сільського господарства та його висока ефективність, то така стратегія не потребує участі великої кількості людей і орієнтується на великі земельні ділянки, ефективні виробничі потужності та економію на масштабах – як в Бразилії, Латвії або Росії.

Таблиця 2 – Основні характеристики земельної реформи інших країн (фактичний стан)

	Головний пріоритет земельної реформи		Переважаюча форма власності на землю в країні					Переважаюча форма використання землі власниками		В операціях обігу земель беруть участь (окрім фізичних осіб країни):			Складні та бюрократичні операції реєстрації	Значний тіньовий обіг земель
	Селяни	Ефективне виробництво	Державна/ муніципальна	Маленька приватна	Середня приватна	Велика приватна	Іноземна	Власне виробництво	Здача в оренду	Юридичні особи	Іноземні фізичні особи	Іноземні юридичні		
Росія		•	•						•	•			•	•
Молдова	•			•	•	•	•		•	•			•	•
Грузія	•				•				•	•		•		
Латвія		•			•	•	•	•		•	•	•		
Литва	•			•				•		•	•	•		
Естонія	•				•				•	•	•	•		
Польща	•			•	•			•	•	•	•	•		
Угорщина	•		•	•				•	•				•	•
Бразилія		•				•	•	•	•	•		•	•	•

## Висновки

Таким чином, на основі аналізу суперечливого досвіду країн, що найчастіше наводяться як приклад земельної реформи для України, стає очевидним, що в світі немає універсальних стратегій та готових рецептів успіху; в той же час, перехід до приватних форм власності та лібералізація земельних відносин не є такою страшною перспективою, як малюють собі українці. Кожна з проаналізованих держав переживала складні етапи земельної реформації і на сьогоднішній момент прийшла до різних результатів.

В кожній окремій державі запровадження ринку землі мало різну мету і виконувало абсолютно відмінні функції. Тому, перед тим, як втілювати конкретні заходи, варто зрозуміти, що саме являє собою земля в державі і чому саме має слугувати її вільний обіг. У цьому контексті можна виділити дві потенційні цілі створення ринку

землі – **або (1)** це створення механізму для ефективного розвитку сільськогосподарського виробництва в державі, незважаючи на потенційну загрозу ще більшого соціального розшарування, **або (2)** - це інструмент для підвищення добробуту широких верств населення, що володіють на даний момент земельними ділянками, приносячи в жертву ефективність аграрного сектору.

При реалізації першої цілі питання малих землевласників та їхнього існування не є ключовим. Для того, щоб сільське господарство, виробництво та експорт ефективно розвивались, повинні бути розроблені чіткі правила консолідації земель, раціонального використання ресурсів – тобто усі аспекти та складові власності на землю, що не тільки створюють можливості економії на масштабах виробництва, але й враховують інтереси усіх сторін. В таких умовах так звані «латифундії» та концентрація



земель є адекватними механізмом і гарантують, що інтереси інвесторів не будуть порушені через різницю у поглядах з боку дуже малих власників, або, навпаки, зловживання з боку монополістів. Що ж до перспектив людей, що проживають в сільській місцевості, частина з них може отримати робочі місця та соціальну підтримку від «латифундистів», хоча автоматизація процесів виробництва, скоріш за все, мінімізує потребу в людських ресурсах.

В другому випадку, ринок землі має виступати своєрідним механізмом «вирівнювання соціальної справедливості», коли мільйони власників дрібних земельних ділянок матимуть змогу отримувати постійну ренту за користування своїми наділами. Якщо саме цей напрямок буде визначено як пріоритетний, то ринок землі та загальна концепція розвитку села мають бути побудовані відповідним чином: важливо створити умови, за яких права малих та середніх землевласників будуть захищені та, водночас, не обтяжені державним втручанням, як, наприклад, в Угорщині. Водночас, повинні бути створені можливості для консолідації земель певного розміру для отримання ефекту від мафштабів виробництва: тобто повинно відокремлюватись питання консолідації в рамках орендних відносин від консолідації земельних ділянок у вигляді власності.


Зовсім ідеалістичним варіантом земельної реформи є певний компроміс між двома поданими стратегіями – тобто, такий формат, щоб задовольняв потреби людей та сприяв ефективному розвитку сільського господарства. Подібна модель вже використовується у Польщі - в залежності від регіональних та місцевих особливостей там були запроваджені програми підтримки маленьких фермерів та/або створені можливості для великих виробників. Однак, ще раз потрібно підкреслити, що Україна повинна

вирішити сама для себе, з урахуванням культурних та історичних особливостей, який саме формат ринку землі є найбільш оптимальним як для реалізації аграрного потенціалу, так і для захисту соціальних потреб, які є для нашої країни дуже важливими.

Отже, нашими ключовими знахідками є наступні висновки:

1) Міжнародний досвід земельної реформи є дуже суперечливим і багато заходів, які в Україні пропонуються, як інноваційні та ефективні, – наприклад, інституції, аналогічні Земельному Банку, є давно випробуваними і не завжди успішними. Пріоритетне право викупувати ділянки у громадян та продавати їх або здавати в оренду на власний розсуд, що має робити Земельний Банк, з одного боку, має на меті захистити власників від махінацій, з іншого – в реальних умовах створює ґрунт для зловживань з боку державних посадовців.

2) Ми не маємо копіювати жодний міжнародний досвід без його якісної адаптації до наших умов. Ні Росія, ні Угорщина, ні Прибалтика або Латинська Америка не запропонують нам вдалих рецептів. Ми маємо вивчати досвід інших держав, але тільки розуміння того, чого ми хочемо досягти внаслідок проведення земельної реформи, допоможе сформувати конкретні кроки на шляху земельної реформи в Україні.

3) Ринок землі, як вторинний перерозподіл прав власності на земельні ресурси (після приватизації), не є самоціллю і має відбуватись відповідно до довгострокової стратегії розвитку сільського господарства та села, як такого. Україна має визначити свої пріоритети стосовно того, що є первинним, – вискоєфективне виробництво або добробут селян. На жаль, ці обидві мети не є повністю сумісними між собою. 

## Додатки

### Міжнародний досвід земельної реформи: Росія

#### Чи сформована приватна власність та ринок землі в Росії?

Незважаючи на законодавчу завершеність земельної реформи, ситуація з обігом земель в РФ залишається досить неоднозначною. Хоча передумови для розвитку ринку земель створені, його функціонування важко вважати ефективним. Переважна кількість земель (85-90%) все ще знаходиться у публічній власності та передається приватним власникам шляхом бюрократичних домовленостей з місцевими чиновниками. На сьогоднішній день в державі не існує стимулів передачі земель в активний економічний обіг та інструментів для цього.

#### Як відбувалась земельна реформа?

Починаючи з пакету законів та нормативних актів 1990-1993 рр. операції з землею були фактично лібералізовані – тобто процес передачі земель у власність, її купівля та продаж **не заборонялись**. Водночас, в основі приватизації та відчуження земель були принципи соціально-справедливого зрівняльного розподілу – формально, близько 12 млн колгоспників та робочих отримали права на землю, хоча в натурі земельні ділі не були виділені.

Восени 2001 р, після численних розбіжностей у поглядах, дебатів та кількох спроб, нарешті був ухвалений Земельний Кодекс. У 2002 та 2003 роках після чергового загострення політичних протиріч – як між різними фракціями, так і між центром та периферією – були прийняті та у 2002 р та 2003 р. вступили в дію закони «Про розмежування державної власності на землю» та «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» відповідно.

#### Які особливості обігу та використання земель?

Законодавство узгодило основні принципи розмежування земель, спеціальні обмеження зміни цільового призначення сільськогосподарських земель, організаційний механізм обігу земель сільськогосподарського призначення, відповідальність за порушення. **Перший принцип** – це спеціальна складна процедура зміни цільового призначення сільськогосподарської землі задля запобігання махінаціям; **другий принцип** – встановлені на місцевих рівнях обмеження розміру загальної площі власності громадянина та залежних від нього осіб, має на меті перешкоджати утворенню латифундій; **третій та четвертий принципи** направлені на встановлення переважного права суб'єктів на придбання земельної ділянки в разі її продажу та ділі в загальній власності – активна/пасивна участь та контроль за ринком має перешкоджати встановленню ненормативних цін; **п'ятий принцип** обмежує права іноземних громадян, іноземних юридичних осіб та осіб без громадянства; **шостий принцип** встановлює правила, згідно до яких громадяни та юридичні особи

отримують земельні ділянки у власність відповідно до Земельного Кодексу та рішень регіональних та місцевих органів.

### **Обмеження**

Для російських фізичних та юридичних осіб федеральним законодавством не встановлені обмеження щодо розміру володіння або оренди земельної ділянки. В регіонах кількість земель у володінні однієї особи може бути встановлене і залежати від місцевих особливостей земельного фонду та структури виробництва. Кількість земель, що орендується, не обмежена, проте строк оренди встановлюється (до 49 років).

Іноземні громадяни, особи без громадянства, юридичні особи з іноземним уставним капіталом не можуть бути учасниками угод купівлі та продажу земель, проте можуть орендувати будь-які земельні ділянки сільськогосподарського призначення на строк до 49 років.

### **Що відбувається насправді?**

В реальності проблеми із здійсненням прав власності на землю зберігаються - правові норми стосовно розмежування і виділення земель в натурі складні і непрозорі, дуже часто місцеві ради та фермерські господарства по-різному їх інтерпретують. Наприклад, щоб розмежувати великі земельні наділи, кожен член колективу (!) мав дати свою згоду. Окрім цього, районні реєстрації дуже часто сповільнюють ці процеси з корисних мотивів.

Категорійність земельних ділянок і пов'язані з цим питання оцінки створюють багато питань, в тому числі питання ціноутворення. В деяких випадках землю дуже складно перевести з однієї категорії в іншу, в деяких навпаки - шляхом махінацій сільськогосподарські ділянки переводять в категорію земель, призначених для індивідуального житлового будівництва, і продають - при цьому різниця в ціні збільшується в багато разів.

Аналіз структури сільського господарства демонструє, що виробниками переважно є великі фермерства. Середні, маленькі та індивідуальні підсобні виробництва знаходяться в більш або менш кращих умовах в залежності від регіону, але загалом не є дуже ефективною та популярною формою господарювання. Тому для того, щоб займатись відповідною діяльністю, звичайний дрібний фермер має власноруч шукати підходи до місцевої влади та брати на себе усі супутні ризики.

**Таким чином**, Російська практика земельної реформи демонструє, що на державному рівні ситуація була законодавчо лібералізована, а конкретні питання формування приватної власності та створення передумов ефективного ринку землі були передані до компетенції регіональної влади. На жаль, ці питання досі не вирішені і різні регіони демонструють суперечливий досвід.

## **Міжнародний досвід земельної реформи: Молдова**

### **Чи сформована приватна власність та ринок землі в Молдові?**

Переважна кількість земель сільськогосподарського призначення в Молдові знаходиться у приватній власності – з 1,7 млн. гектарів лише 40 тис. гектарів належить державі (переважно, державним науково-дослідницьким господарствам). І хоча майже всі землі сільськогосподарського призначення перейшли у приватну власність, цей процес пройшов досить бездумно і, інколи, несправедливо: земельний фонд був суттєво роздроблений, а найкращі землі перейшли до зацікавлених осіб.

### **Як відбувалась земельна реформа?**

Процес приватизації земель в Молдові почався ще в 1991 році і був повністю завершений до 1998 року. Початкові кроки передачі прав власності людям мали складатись з двох етапів: (1) спеціальна комісія мала визначити земельні ділянки в гектарах для кожного землеотримувача, та (2) надання землі всім бажаючим вийти з колгоспів або сільськогосподарських держустанов. Однак в реальності другий етап випередив перший через бажання фермерських утворень зменшити сукупні витрати шляхом формального розподілення земель між учасниками та законодавчу відсутність бар'єрів для виходу з колгоспів. Деталі процесу розподілу земель та майнових паїв, методологія розмежування ділянок та раціонального використання охорони земель були розроблені лише через кілька років, хоча деякі відповідні аспекти досі залишаються неузгодженими.

Ринок земель в Молдові, в тому числі ринок земель сільськогосподарського призначення, вільно функціонує і регулюється Національним Агентством Земельних відносин і кадастру на рівні держави та регіональними кадастровими органами, меріями та муніципалітетами на місцевому рівні відповідно до Закону №1308 «Про нормативну ціну і порядок купівлі-продажу землі» від 17.10.08. (Перший відповідний закон було прийнято ще 25 липня 1997).

### **Які особливості обігу та використання земель?**

Земельне законодавство є досить ліберальним і передбачає вільні відносини купівлі-продажу земель між фізичними, юридичними особами (за домовленістю, через нотаріально завірені договори) та купівлю-продаж земель, що знаходяться у спільній власності (через Агентство Земельних відносин і кадастру).

Важливим аспектом є положення про формування ціни на землі для купівлі та продажу – законодавство вводить поняття нормативної ціни, що оснований на кадастрових характеристиках та оцінках, наданих територіальним кадастром. Ці дані використовуються для ціноутворення в процесі купівлі-продажу земель, що знаходяться в суспільній власності, та як основа для ціни в операціях між фізичними та/або юридичними особами.



## **Обмеження**

Обіг земель функціонує абсолютно вільно і обмежень щодо максимальної кількості земель, що можуть знаходитись у власності, немає. Основне обмеження земельного ринку – це заборона передачі прав власності на землю іноземним громадянам через операції купівлі та продажу. Водночас, незважаючи на формальну заборону іноземцям брати участь у відносинах купівлі та продажу, багато іноземних фізичних та юридичних осіб мають доступ до власності на землі через розповсюджене подвійне громадянство, права на спадщину, оформлення прав на інших суб'єктів та інші маніпуляції. Можливість легалізації доступу іноземців на ринок земель обговорюється, оскільки це сприятиме встановленню адекватної ринкової ціни, але залишається на рівні дебатів.

## **Що відбувається насправді?**

Реалії ж земельного ринку в Молдові є непростими – незважаючи на те, що купівля та продаж земель, у тому числі сільськогосподарського призначення, є вільними, існує декілька питань, що заважають ефективному функціонуванню ринкових механізмів. Серед них можна виділити наступні:

- 1) Неадекватна ціна – ціна за гектар знаходиться у межах від 4 до 40 тис леїв та не відповідає попиту та пропозиції. Таке викривлення та відсутність об'єктивної оцінки викликано неефективним розподілом та невдалим розмежування земель, внаслідок чого власники встановлюють вільні ціни.
- 2) Занепад села – через суттєві урбаністичні та міграційні процеси, відтік молоді та нерівномірне розподілені господарства, багато земель залишаються покинутими та занедбаними. Не всі мають можливість підтримувати господарства в економічно - привабливих умовах, а, отже, в деяких районах попит не відповідає пропозиції, в деяких, навпаки, перевищує у кілька десятків разів.
- 3) Деградація та виснаження ґрунтів – через недбале використання земель та невідповідність нормам виробництва культур, відсутність довгострокових стратегій підтримки та розвитку земельних ресурсів, неможливість використання ефективних мінеральних добрив, якість земель в Молдові останнім часом суттєво погіршилась. Оренда, що досі є переважною формою земельних відносин та джерелом існування сільських мешканців сприяє тому, що орендарі не зацікавлені в інвестуванні і намагаються отримати максимальну продуктивність, не піклуючись при цьому про раціональне використання та охорону земель.

**Отже**, не зважаючи на наявність та легітимність земельного ринку в Молдові, його функціонування не можна вважати ефективним та гармонійним. Через історичні умови неадекватного розподілу земель відбувається дисбаланс: існує кілька доволі великих сільськогосподарських підприємств, що функціонують за старими традиціями та утримуються за рахунок об'ємів виробництва, та маленькі фермерські угруповання, які переживають скрутні часи. Водночас, старі традиційні системи догляду за землею зруйновані і з часом якість та продуктивність ґрунтів суттєво погіршується.

Відсутність збалансованої стратегії виробництва та короткострокові економічні рішення не дають оптимальних результатів. Консолідація роздрібнених земельних ділянок дозволила б збільшити

кількість малих та середніх аграрних підприємств, залучити суттєві інвестиції та скоротити відтік населення в міста та за кордон. Державна програма консолідації земель передбачається наступним етапом земельної реформи в Молдові.

## **Міжнародний досвід земельної реформи: Грузія**

### **Чи сформована приватна власність та ринок землі в Грузії?**

З усіх земель сільськогосподарського призначення в Грузії переважна кількість (понад 930 тис гектарів) була передана у приватну власність протягом 1992-1998 років; в той же час, близько 40% орних земель досі залишаються у державній власності. І хоча не всі землі сільськогосподарського призначення в Грузії передані у приватну власність, державою були створені адекватні механізми для реєстрації власності, користування земельними наділами та успішні формальні передумови для функціонування ринку землі.

### **Як відбувалась земельна реформа?**

Процес приватизації землі в Грузії проходив в два етапи. На першому етапі частина державної землі була розділена та приватизована вже функціонуючими домогосподарствами та фермерствами – таким чином, колгоспи було переорієнтовано на ринкову діяльність. На другому етапі резервні сільськогосподарські землі було передано для розширення дрібних домогосподарств. Непоодинокими були й факти так званого «самозахоплення» землі – коли люди просто починали використовувати вільні земельні ділянки. Орні землі, що знаходяться у власності держави, віддані для довгострокової оренди (до 49 років) фізичним та юридичним особам з метою створення ринкового фермерського сектора.

Крім того, відповідний указ Президента у 1999 році суттєво спростив досі неефективну процедуру реєстрації прав власності на землю. Хоча до цього моменту багато фізичних та юридичних осіб формально володіли та користувались землею, процедура реєстрації та передачі прав на землі була непрозорою, бюрократичною та складною. Багато місцевих чиновників стримувало цей процес через власні меркантильні інтереси. На разі цей процес є досить простим і не затратним: до місцевої районної адміністрації подається коротка заява, документи про те, що земля була передана державою у власність та план земельної ділянки.

У 2010 році парламентом було прийнято новий Закон «Про державну власність», який ґрунтовно регулює всі питання, пов'язані з використанням та розпорядженням майном, що знаходиться у державній власності. Цей закон поєднав усі питання, в тому числі, і приватизацію, і передачу в користування.

## **Які особливості обігу та використання земель?**

Ринок землі сільськогосподарського призначення в Грузії був остаточно лібералізований в результаті реформи 1998-1999 років і на разі успішно функціонує. Так, відповідні поправки відмінили попередні бюрократичні та технічні обмеження для операцій з землею - наприклад, особливі вимоги від держави при складанні угоди купівлі та продажу, мінімальну ціну, нижче якої не можна було продавати свої ділянки, та заборону на продаж сільськогосподарських земельних ділянок менше 5 гектарів. В той же час, дуже поширеною є довгострокова оренда, яка дозволена як у приватних власників, так і у держави. Державна земля в цьому сенсі є більш привабливою, оскільки плата за неї здійснюється лише у вигляді земельного податку.

Важливим аспектом земельного ринку держави та ціноутворення є нерівномірний розподіл земель з різними характеристиками. Деякі ґрунти мають специфічні властивості і підходять лише під певні культури, деякі дуже важко оброблювати і т.д. Ринкова ціна формується на основі попиту та пропозиції, тому деякі землі віддаються під забудову та інвестиції безкоштовно, деякі продаються від 40 доларів за гектар (мінімальна пропозиція), деякі – найбільш родючі – за десятки тисяч доларів за гектар. Орієнтовна середня ціна одного гектару складає 400-700 доларів.

## **Обмеження**

Обмеження на особливі вимоги до розміру земельних ділянок, що є об'єктом обігу, були зняті. В той же час проблема права володіння землею іноземними громадянами залишається під питанням. Формально, іноземні громадяни не можуть купувати землю, але вони можуть отримувати її у спадок або як частину приватної власності у маєтках з будівлею. У 2010 році урядом обговорювалась ідея продажу суттєвої частини сільськогосподарських земель фермерам з Південної Африканської Республіки.

## **Що відбувається насправді?**

Процес переходу прав власності достатньо добре врегульовано – земля, що продається, може бути передана або за прямою домовленістю та договором купівлі-продажу (якщо знаходиться в приватній власності), або виставлена на аукціон. Зловживання мінімізовані та права власників захищаються відповідними законами – звісно, його виконання не можна вважати ідеальним, але питання прав, компетенцій та відповідальності повністю прописані у законодавстві.

Як було зазначено вище, досить велика частина земель сільськогосподарського призначення знаходиться в оренді. Оренда земель відбувається або у держави, або у приватних власників. Умови оренди земель, що знаходяться в державній власності більш сприятливі – оренда здійснюється строком до 49 років та за вартістю регулярного земельного податку. Таким чином, з одного боку, така ситуація сприяє розвитку фермерства, оскільки бажаючі можуть отримати земельну ділянку на вигідних умовах, з іншого, залишає фізичних та юридичних осіб без такого джерела доходу, як орендна плата за користування землею.

Таким чином, ринок землі має всі передумови для ефективного розвитку. В той же час, через вигідні умови оренди, нерівномірний попит на землю, ринок знаходиться на стадії розвитку, а стрімке зростання операцій з нерухомістю було відмічено експертами тільки в 2012 році.

## **Міжнародний досвід земельної реформи: Латвія**

### **Чи сформована приватна власність та ринок землі в Латвії?**

Всі земельні ресурси у Латвії були передані у приватну власність на основі механізму реституції – всі операції від 21 липня 1940 року (втрати незалежності держави) були визнані недійсними. Головними аспектами реформи стали продуманість, цілеспрямованість реформи та спроба відновлення історичної справедливості – це сприяло передачі земель до зацікавлених суб'єктів та в подальшому більш відповідальному її використанню.

### **Як відбувалась земельна реформа?**

Закон «Про земельну реформу» від 20 листопада 1991 року та поправки до нього від 31.03.1994 та 1.11.2001 мали на меті реалізувати планомірний поступовий процес денаціоналізації, приватизації державної власності, перебудови відносин власності на землю та землекористування, і був успішно реалізований. На початкових етапах реформи було визнано недійсними всі операції від 21 липня 1940 року (втрати незалежності держави) та створено правовий механізм реституції – повернення прав власності. Так, на першому етапі всі потенційні власники до 20 липня 1992 року мали подати до спеціальної комісії заявку на повернення або отримання права власності на певну земельну ділянку. Місцеві земельні комісії аналізували та систематизували ці заявки щодо відновлення прав або прохання надання прав на землекористування. На другому етапі були розроблені плани землекористування відповідно до місцевих соціально-економічних цілей регіонів. На третьому етапі відбувалась передача земель у власність або представлення її у користування фізичним та юридичним особам, переважно колишнім власникам або спадкоємцям власників. В разі відсутності власників рішення про передачу земельних ділянок бажаним, а також усі спірні моменти вирішувались в судовому порядку. Таким чином, даний закон створив всі передумови і реалізував денаціоналізацію земельної власності, відновлення прав на земельні ділянки, що історично знаходились у власності тих чи інших осіб, першочергове право отримати компенсацію, можливість отримати землі у користування.

Окремим важливим моментом став Закон «Про угоди з земельною власністю» від 8 травня 1997 року. Він наділив повноваженнями брати участь в угодах з землею наступні суб'єкти: (1) громадян Латвійської Республіки, (2) державу, місцеве управління, підприємства, уставні фонди Латвійської Республіки, (3) підприємства, що зареєстровані в Реєстрі підприємств Латвійської республіки – тобто, фактично, іноземні особи та (4) релігійні організації, що були зареєстровані в державі до 21 липня 1940 року.



## **Які особливості обігу та використання земель?**

Операції передачі прав на землю – купівля, продаж, відчуження, дарування, передача у спадщину тощо – узгоджується з місцевими реєстраційними органами та фіксуються у земельних книгах або реєструється у земельному кадастрі. Будь-які обмеження на розміри земель, що передаються, були усунені. Ціна на земельну ділянку встановлюється не нижче кадастрової оцінки вартості землі, відповідно до постанови Кабінету Міністрів.

## **Обмеження**

Особливих обмежень щодо кількості земель, що можуть бути об'єктом операцій купівлі, продажу та оренди в державі немає. Через повернення земель історичним власникам та велику пропозицію земельних ділянок, усі бажаючі отримали право власності на землю. Оренда земель у Латвії практикується для переважно невиробничих цілей та регулюється Законом «Про земельну реформу» - усі договори про оренду мають бути завірені місцевими органами та занесені у Земельну книгу. Оренда може бути довгостроковою (до 49 років), право на неї можуть отримати як громадяни країни, так і іноземні фізичні та юридичні особи з Європейського союзу або СНД. Ціна визначається відповідно до кадастрової оцінки земель та домовленості.

## **Що відбувається насправді?**

Ринок землі у Латвії вільно функціонує хоча країна не є аграрною державою. Активна урбанізація і міграція, в тому числі за кордон, висока концентрація населення у Ризі та містах – основа для великої пропозиції земель. Через це, а також легальну можливість іноземцям брати участь в операціях та угодах з землею, (сільськогосподарського призначення також), ринок землі є інвестиційно привабливим. Середні ціни також є доступними – 800-2000 євро за гектар. В результаті цього, експерти відзначають постійне зростання операцій з землею за участю іноземних громадян та підприємств – росіяни, датчани, норвежці, шведи, британці, німці. За останні кілька років іноземними підприємствами було викуплено понад 16 тисяч гектарів. Найбільший попит існує на земельні ділянки сільськогосподарського призначення з підведеними комунікаціями.

Найбільшим власником сільськогосподарських земель (близько 19 тисяч гектарів) є підприємство Myrtillus, що контролюється шведською компанією Bergvik Skog. Загалом, через цю та інші юридичні особи, Bergvik Skog контролює 60 тис гектарів латвійських землеволодінь. Другим за розміром власником земель сільськогосподарського призначення (12 тисяч гектарів) є компанія Foran Real Estate, що належить шведській компанії SPP Livforsakring та норвезькій Storebrand Livsforsikring. На третьому місці (5,5 тисяч гектарів) – компанія Empetrum, що належить Phemus Corporation, зареєстровані в США. Латвійські землевласники займають лише восьме та дев'яте місця. За оцінками експертів серед 25 компаній, що контролюють найбільші сільськогосподарські володіння в Латвії, лише 10 номінально належать латвійським власникам.

## **Міжнародний досвід земельної реформи: Литва**

### **Чи сформована приватна власність та ринок землі в Литві?**

Перехід до приватної власності на землю та нових форм сільськогосподарського господарювання відбувався в Литві у 1991 році відповідно до Закону про земельну реформу, що передбачив два способи придбання землі у приватну вартість: (1) відновлення історичного права власності та (2) купівля земельної ділянки. Колишні власники та їх спадкоємці мали переважне право отримання свого майна або відповідної компенсації, а всі інші ділянки та майно колгоспів та кооперативів були розділені між їх учасниками. Основною формою господарювання стали маленькі фермерства – аграрна реформа передбачала створювання динамічних умов ринку виробництва сільськогосподарської продукції.

### **Як відбувалась земельна реформа?**

Закон Литовської Республіки «Про Землю» від 26 квітня 1994 року, Закон «Про реєстр нерухомого майна» від 24 вересня 1996 року, «Про кадастр нерухомого майна» від 27 червня 2000 року, Тимчасовий закон «Про Придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення» від 28 січня 2003 року та його фінальна версія від 15 липня 2004 року, суттєво лібералізували та формалізували угоди та операції з землею. Так, відповідно до цих законів, було визначено, що: фізичні особи (фермери) та юридичні особи (виробники сільськогосподарської продукції) можуть вільно купувати/продавати землю, при цьому отримуючи державну допомогу у вигляді пільг або пільгових умов на кредити; певні групи людей (наприклад, молоді фермери, люди з спеціальною освітою тощо) мають першочергове право отримання земельних ділянок у власність; іноземні громадяни та юридичні особи, резиденти Європейського союзу, країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку, Організації Північно-Атлантичного договору мають такі ж права на придбання земель, вод та лісів в Литві, як і суб'єкти держави.

### **Які особливості обігу та використання земель? Обмеження**

В Литві були створені всі умови для ринкового обігу земель та вільних операцій купівлі-продажу земель. Законом «Про придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення» було сформовано зручні умови для придбання землі у власність. Ці аспекти включали встановлення ринкової ціни на основі попиту та пропозиції, кредити на придбання земель та розвиток фермерської діяльності. В той же час, закон вводить обмеження на максимальні розміри ділянок – фізичні особи не могли мати більше 300 гектарів, юридичні – більше 2000 гектарів власності. Землі сільськогосподарського призначення в деяких моментах були винятком з операцій обігу, але після вступу в ЄС права резидентів та нерезидентів були зрівняні.

З 2013 року у чинність вступив закон про податок на землі сільськогосподарського призначення – він нараховується в залежності від родючості землі, обсягів виробництва та прибутку, що генерує земельна ділянка, і таким чином, має на меті стимулювати ринкове виробництво. Реалії демонструють

іншу ситуацію – аграрна сфера в країні занепадає, фермери скаржаться на складні соціально-економічні умови.

### **Що відбувається насправді?**

Не зважаючи на всі передумови розвитку ринку та можливість інвестицій, аграрну ситуацію в країні досить важко вважати успішною. Світова криза суттєво вдарила по економіці країни і особливості виробництва сільськогосподарської продукції, відносини між виробниками, збут продукції були суттєво пригнічені. Реалії демонструють зворотну ситуацію – аграрна сфера в країні занепадає, фермери скаржаться на складні соціально-економічні умови.

Сільськогосподарська сфера Литви представляє собою структуру, сформовану на основі маленьких фермерств, власників та виробників – близько 60% господарств мають ділянки еквівалентні 10 гектарам. За інформацією на 2001 рік, в країні було близько 330,6 тисяч власників та користувачів земель (це приблизно одна десята частина населення країни), що складає 132 тисячі фермерських господарств. В той же час, складна процедура реєстрації власності та діяльності, бюрократичні процеси, поява нових гравців на ринку та занепад діяльності попередніх учасників призвели до того, що формування прав власності, ринкових відносин, консолідації земель все ще відбувається.

Найбільшою проблемою ринку сільськогосподарської продукції експерти визнають відсутність попиту та шляхів реалізації готової продукції. Важкі умови виробництва, відносно низька продуктивність/родючість земель та труднощі, пов'язані з її обробкою, дорогі ресурси, обладнання та устаткування – все це робить литовські продукти дорогими і неконкурентоспроможними у порівнянні з експортом або продукцією, виробленою іноземними компаніями. Аналіз думки виробників демонструє, що на сьогодні пріоритетним є питання збуту продукції. Багато сільськогосподарських підприємств переживають банкрутство. Тенденція небажання займатись фермерством, протистояння участі іноземців на ринку, відсутність стабільності та високі ризики почалися ще до вступу в Європейський Союз та зберігається на сьогоднішній день.

## **Міжнародний досвід земельної реформи: Естонія**

### **Чи сформована приватна власність та ринок землі в Естонії?**

Перехід до нових форм власності та господарювання розпочався в Естонії у 1990 році з метою відновити історичну справедливість і повернути право власності тих, хто володів землею до 1940 року. За даними на 2011 рік, згідно до інформації державного земельного кадастру, 3,9 мільйонів гектарів земель були розподілені наступним чином: 34,2% (1,5 мільйонів гектарів) повернені колишнім власникам або їх спадкоємцям, 32,9% (1,4 мільйонів гектарів) знаходяться у державній власності, 22,5% (980 тисяч гектарів) – приватизовані земельні ділянки, 0,8% (34 тисячі гектарів) – передані в муніципальну власність та менше 10% земель не внесені в кадастр.

## **Як відбувалась земельна реформа?**

Реституція у країні проводилась надзвичайно складно – державою було отримано багато заявок та претензій, в результаті чого права на велику кількість земельних ділянок не були врегульовані і залишились в державній власності, або, згодом, були виставлені на вільний продаж через аукціони. Найперші земельні ділянки перейшли в приватну власність у 1992-1993, починаючи з введення Державного Кадастру та реєстрації у 1993 процес набув регулярності, а найбільша частина повернених земель була зареєстрована у 1995-2003 роках. На сьогоднішній момент передача/продаж земель продовжується, багато угод розпочато і знаходиться в стані оформлення, що затримується через невідповідність інформації на місцевому і державному рівні. Через це держава дуже часто віддає перевагу оренді земель.

## **Які особливості обігу та використання земель?**

Землі, що знаходяться у різних формах власності, формально є об'єктом вільного ринкового обігу та можуть продаватись, купуватись, бути передані у спадщину, даруватись та відчужуватись іншим чином відповідно до домовленості та за ринковою ціною. У 1995 році вступив в чинність закон, що дозволив іноземним фізичним та юридичним особам брати участь у операціях з землею за умови її обов'язкового використання у сільськогосподарських цілях протягом п'яти років. Цільове призначення землі можливо змінити лише після цього терміну при узгодженні з органами місцевих рад. Після вступу Естонії в Європейський Союз його резиденти отримали повне право використовувати та розпоряджатись земельними маєтками на рівні з естонськими громадянами. Для громадян інших країн держава контролює використання ділянок площею понад 10 гектарів, а маленькі ділянки вільно продавались і продаються всім бажаючим, в незалежності від громадянства.

## **Обмеження**

З точки зору законодавства в державі немає жодних обмежень стосовно розмірів мінімальної або максимальної земельної ділянки, що підлягає купівлі, продажу, даруванню або передачі у спадок – ринок в цьому сенсі функціонує вільно. В той же час, традиційно, середні (виробничі) естонські фермерства являються невеликими ділянками у 200-300 гектарів. Вони й складають переважну основу сільського господарства в державі.

## **Що відбувається насправді?**

Через неповну приватизацію та невизначеність стосовно усіх земель, орендні відносини в Естонії набули популярності – близько 60% орендується виробниками сільськогосподарської продукції. Оренда між приватними власниками відбувається на основі нотаріального договору, оренда державної землі відбувається на довгострокових умовах, відповідно до кадастрової вартості земельних ділянок. Звісно, в певних моментах це перешкоджає розвитку ринку, а, також, можливості передачі ділянки під заставу. В той же час держава контролює використання таких земель з метою їх раціонального



використання – за словами експертів, кожного року вибірково перевіряється 3-4% земельних ділянок на предмет відповідності задекларованому використанню.

Офіційні особи та державні службовці позитивно характеризують доступ іноземців до ринку землі – згідно з відкритими даними лише 5% ділянок належить іноземцям, в той же час це сприяє суттєвому росту інвестицій. Після вступу Естонії в Євросоюз дотації та адресна допомога були передані місцевим та іноземним виробникам відповідно до розміру ділянки. Крім того, незважаючи на відкриті питання щодо неврегульованих прав або невикористання певних земель, ця інформація та інформація з кадастру земель знаходиться в публічному доступі і її легко отримати. Таким чином держава намагається сприяти розвитку ринку, прозорості та інформування суспільства про події, що відбуваються.

## **Міжнародний досвід земельної реформи: Польща**

### **Чи сформована приватна власність та ринок землі в Польщі?**

Польща є одним з успішних прикладів вдало сформованої приватної власності на земельні ресурси та їх ринкового обігу. Переважна маса земель у державі не була націоналізована протягом усього періоду після Другої світової війни, а тому у 1990 роках приватним фермерам та індивідуальним господарствам належало близько 78% ораних земель. Близько 60% фермерських господарств мають площу до 5 гектарів та сукупно виробляють близько 20% від усього обсягу виробництва сільськогосподарської продукції.

### **Як відбувалась земельна реформа?**

На початку 1990 років перед Польщею стояли інші завдання: лише п'ята частина ораних земель держави (землі крупних колгоспів) підлягали приватизації. Реституцію проведено не було, процес приватизації проводився через Агентство Сільськогосподарської Нерухомості (АРА). З початку процесу до 2004 року було перерозподілено 1479 гектарів землі: частина була розбита на підсобні господарства в середньому розміром 450 гектарів та передані в оренду новоствореним фермам; частина була продана або безкоштовно передана напряму для розширення існуючих ділянок; частина – віддана в використання місцевим адміністраціям; і частина землі залишилась в державній власності, але АРА вказує, що вона непридатна для користування.

### **Які особливості обігу та використання земель?**

Ринок землі в Польщі вільно функціонує і є інвестиційно привабливим. В середньому, загальна площа земельних ділянок, на які укладаються угоди, сягає 300-400 тисяч гектарів протягом року, угоди між приватними власниками складають близько 80% операцій на ринку. Ринок землі в державі, після кількох років стагнації, демонструє зростання. Ціни встановлюються на основі попиту та пропозиції та досягають рівня 1500 євро за гектар.

Державні землі, розміром не більше 500 гектарів, продаються через Агентство Сільськогосподарської Нерухомості (АРА). Переважна кількість угод складається на ділянки не більше 100 гектарів. АРА також має право перекупувати та перепродавати на пільгових умовах землі, що були продані або відчужені ним раніше.

### **Обмеження**

Приватні власники також мають змогу розпоряджатись землею абсолютно вільно – купувати/продавати землю за домовленістю та ринковою ціною, дарувати, передавати у спадок. Суб'єктами ринку є приватні фермери (переважне право мають люди з відповідною освітою), фізичні та юридичні особи. Після вступу Польщі в Європейський Союз в державі було запроваджено мораторій на продаж земель іноземцям на строк 12 років.

Незважаючи на вільний обіг земель та можливість укласти всі операції з землею, в Польщі існує підґрунтя для державного контролю з метою раціонального використання земель. Так Акт про Організацію аграрної системи від 16 липня 2003 року визначив пріоритетні завдання державної земельної політики: (1) покращення структури фермерства, (2) перешкоджання концентрації майна в одного господаря, та (3) зайняття сільськогосподарською діяльністю відповідно до кваліфікації. Акт визначає, що індивідуальний фермер має бути власником або орендаром земельної ділянки площею не більше 300 гектарів, управляти фермою особисто та мати відповідну освіту та кваліфікацію.

### **Що відбувається насправді?**

Ринок землі в Польщі активно і ефективно працює, Експерти відзначають стабільне зростання цього ринку протягом останніх років. Через вільний ринок а також за допомогою державної програми підтримки та Акту про Організацію аграрної політики, дрібні польські фермери мають можливість придбати або взяти в оренду земельні ділянки для розширення свого господарства. Таким чином, земля була консолідована в західній та північній частинах країни. Збалансована політика призвела до того, що близько 2 мільйонів гектарів землі обробляється приватними фермерствами, які володіють земельними наділами площею від 100 до 400 гектарів.

Оренда типу «фермер фермеру» в Польщі є не зовсім розповсюдженою. Найчастіше, приватні власники або є виробниками продукції, або здають в оренду маленькі ділянки землі (в середньому, 3 гектари) на умовах короткострокової оренди, мотивом є оплата податку на землю, ціна оренди складає 50-120 євро за гектар. В середньому, близько 2% фермерів працюють на орендованій землі, та 14 % одночасно на власній та частково орендованій землі.

## **Міжнародний досвід земельної реформи: Угорщина**

### **Чи сформована приватна власність та ринок землі в Угорщині?**

В Угорщині приватна власність на землю та вільний обіг земель були запроваджені у 1989 році в результаті переходу від комуністичних практик і колективної власності до ринкових традицій Європи. В основу приватизації було покладено реституційне відновлення прав історичних власників. Передача землі у власність була обмежена 300 гектарами. Юридичні особи та іноземці не мали права отримувати землю у власність. В результаті цих перетворень, 5,6 мільйонів гектарів були передані у приватну власність і середній розмір земельної ділянки, якою володіє приватний власник, складає 2,2 гектара. Найбільш поширеною формою господарювання стала так звана сімейна ферма – одна людина (можливо з родиною), що має відповідну освіту та працює на власній або орендованій землі і має це за основне джерело доходу.

### **Як відбувалась земельна реформа?**

Реформа почалась у 1989 році і вважається незавершеною. Величезна кількість власників земель вирішили виставити земельне майно на ринок оренди через неможливість ефективного ведення господарства. В той же час, протягом 2003-2004 років в державі була проведена програма підтримки пільгових умов фермерства на 5 років і оренда стала частиною субсидій – таким чином стало простіше користуватися землею, ніж володіти нею. Тому багато земельних ресурсів, що знаходяться у приватній або державній власності, є об'єктом продажу. Оренда земельних ділянок є дуже поширеною формою у сільськогосподарському виробництві – 52% земель знаходяться в оренді.

Важливим є ще один аспект: при переході від кооперативів до сімейних фермерських господарств не всі власники прийняли на себе ризик стати повністю незалежними. Таким чином, хоча формально земля та інші засоби виробництва знаходяться у приватній власності, фактично ці фермерства продовжують функціонувати у вигляді господарських об'єднань.

### **Обмеження**

Не зважаючи на формальну лібералізацію обігу земель та можливість продавати/відчужувати землі на вільних умовах попиту та пропозиції, держава досі активно регулює приватну власність на землю та її використання. Земельний банк та Земельний фонд, що функціонують в державі, надають довгострокові кредити (від 5 років) та викупує ділянки у громадян, що не бажають займатись сільськогосподарською діяльністю. Ці установи є активними учасниками обігу земельної власності в державі та можуть на свій розсуд продавати земельні ділянки або здавати в оренду особам, що виявляють бажання займатись сільськогосподарською діяльністю. Пріоритетне право мають особи, що набули відповідну освіту або пов'язані з аграрною діяльністю.

Після вступу у Європейський союз у 2004 році у країні був прийнятий мораторій на заборону передачі прав власності іноземним громадянам, що мав діяти до 2011 року і був продовжений до 2014 року. Його метою є збереження національного багатства та запобігання передачі найбільш родючих земель

іноземним власникам. В той же час, експерти засвідчують, що іноземні громадяни використовують місцевих представників для отримання доступу до землі.

### **Що відбувається насправді?**

Відповідно до поданої вище інформації, земельна власність в Угорщині знаходиться в обігу, хоча його важко назвати абсолютно вільним та ринковим через активне втручання з боку держави. Крім того, аналіз ринку демонструє, що попит та пропозиція в великій мірі залежить від таких факторів, як розташування ділянки, тип та якість ґрунту та особливості його обробки, що суттєво відрізняються в різних районах країни. Навіть при вільній угоді між двома приватними власниками ціна може бути незначною через суб'єктивні фактори.

Продавцями, переважно, виступають літні люди, що стикаються з труднощами використання земель, відсутністю спадкоємців, або їх спадкоємці, що не бажають займатись сільським господарством. Мотиви продажу є матеріальними: дорогі ресурси, відсутність сфер збуту. Продати маленьку ділянку буває дуже складно, тому дуже часто такі землі виставлені на продаж дуже довго і за низькою ціною.

Покупцями є фермери з капіталом, хто хоче збільшити власність (хоча вона обмежена 300 гектарами), або консолідувати власні території. В той же час, покупцями дуже часто є спекулянти, що шукають угіддя поблизу великих міст та популярних регіонах. На такі ділянки попит та ціни постійно зростають.

## **Міжнародний досвід земельної реформи: Бразилія**

### **Чи сформована приватна власність та ринок землі в Бразилії?**

Ні. Бразилія володіє величезними земельними ресурсами для ведення сільського господарства – 415,5 мільйонів гектарів орних земель, – що робить її однією з найбільших аграрних країн в світі. В той же час, країна характеризується однією з найбільших у світі концентрацій власності на землю в руках кількох осіб. Згідно до статистики 1996 року, в країні нараховувалось близько 4,8 мільйонів ферм, що обробляють близько 350 мільйонів гектарів землі, а кількість земель, що знаходиться у їх власності, вражає. Так, близько 89 % цих ферм є маленькими господарствами з площею ділянок не більше 100 гектарів і в сукупності вони обробляють не більше 20% земель. Водночас, близько 1% з кількості фермерств, обробляє 45 % всіх земель (приблизно 166 мільйонів гектарів).

### **Як відбувалась земельна реформа?**

Тенденція вкрай нерівномірної концентрації власності сформувалась у 1960-1980 роках і продовжувалась після падіння військової диктатури у 1985 році. Усі земельні відносини в державі регулюються документом 1998, що називається Novo Mundo Rural «Новий Аграрний Світ» (Novo Mundo Rural), що був складений на основі концепції Світового банку. Він спрямований продовжити політику, що формально зазначена в Конституції 1989 року – експропріювати землі латифундій, якщо

вони є непродуктивними або не виконують соціальну функцію. «Новий Аграрний Світ» передбачає децентралізацію та передачу повноважень федеративним урядам та запровадження ринкових практик. Цей документ було створено на основі рекомендацій та пропозицій Світового Банку та Міжнародного Валютного Фонду.

### **Обмеження**

Закони не дозволяють продавати земельні ділянки напряму – бажаючі мають створити асоціацію, узгодити ціну та деталі і передати запит на розгляд місцевому уряду. Ця стратегія була теоретично спрямована на подолання такої гострої соціальної проблеми держави, як боротьба за землю та самозахоплення земель. Якщо уряд приймає позитивне рішення, власник землі отримує відшкодування з державних ресурсів та ресурсів Світового Банку, а бажаючі отримують земельну ділянку.

### **Що відбувається насправді?**

Водночас, в реальності ця стратегія працює по-іншому – місцева влада є дуже корумпованою та бюрократичною і часто зловживає своїми повноваженнями. Ділянки передаються зацікавленим людям, а звичайні фермери не можуть отримати доступ до операцій купівлі та продажу, або дуже часто взагалі не знають про свої права. Ціна, за якою відчужуються ділянки, є абсолютно неринковою; загалом, в таких складних умовах дуже важко визначити ринкові ціни.

В той же час, навіть в умовах неефективних ринкових відносин, Бразилія залишається одним зі світових лідерів сільськогосподарського виробництва та експорту. Заходи, запровадженні згідно до умов Світового Банку та Міжнародного Валютного Фонду, суттєво зменшили субсидії та підтримку малих та середніх сільськогосподарських виробників, водночас залишивши всі переваги провладним гігантам. Лібералізація імпорту також вплинула переважно на сімейні господарства, не залишивши їм жодної можливості конкуренції. Таким чином, Бразильський уряд використав всі можливості для того, щоб в умовах відсутності повноцінного ринку землі та власному соціальному занепаді більш-менш продуктивно використовувати свій аграрний потенціал.



**CASE УКРАЇНА**  
вул. Дегтярівська 25А, корп. Г  
офіс 310  
Київ, 04119

Тел.: +38 044 227-53-17  
Факс: +38 044 483-52-00

Керівник проекту:  
Володимир Дубровський  
dubrovsky@case-ukraine.kiev.ua

Проект виконується за підтримки Інституту  
відкритого суспільства