

А. М. Пугач, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри менеджменту, публічного управління та адміністрування Дніпровського державного аграрно-економічного університету

Л. О. Польська, аспірант кафедри менеджменту, публічного управління та адміністрування Дніпровського державного аграрно-економічного університету

ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД І МОЖЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто досвід зарубіжних країн щодо регулювання земельних відносин, а також за допомогою системно-аналітичного аналізу визначено основні складники організаційно-функціональної структури державних органів регулювання земельних відносин у країнах Європи. На основі проведеного порівняльного аналізу та синтезу було визначено основні пріоритети та принципи реформування земельних відносин, які можливо було б ефективно застосувати для вдосконалення вітчизняної системи державного регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення. Сьогодні перед країною стоїть дуже важливе завдання, з одного боку, проведення завершального етапу реформування земельних відносин, з іншого – вибору свого майбутнього розвитку, а саме – визначення стратегічного бачення сталого розвитку країни.

До вирішення цього надважливого питання потрібно підходити досить зважено і з перспективою на майбутнє. Насамперед потрібно вивчити досвід іноземних країн, найбільш успішних як у виробництві аграрно-промислової продукції, так і в розбудові та розвитку сільських громад. Адже потрібно зважати на соціальний фактор, запроваджуваної реформи – вона зачіпає інтереси майже 50 % населення країни, для яких земля – це основний засіб виробництва, місце проживання, а також осередок культурної спадщини всього народу України. А отже, його думка з приводу свого майбутнього повинна враховуватись в першу чергу.

У керівництві щодо принципів відповідального управління земельними ресурсами, рибним господарством і лісами в контексті національної продовольчої безпеки, Продовольчої та Сільськогосподарської Організації Об'єднаних Націй (The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security. Food and agriculture organization of the United Nations, (FAO)) наголошується на забезпеченні прав на власність і справедливий доступ до цих ресурсів як засобу викорінення голоду та бідності, підтримуючи сталий розвиток і захищаючи довкілля [2].

Ключові слова: земельні відносини, ринок сільськогосподарських земель, система державного регулювання земельних відносин, мораторій, земельна реформа, державне управління.

A. M. Puhach, L. O. Polska. Land reform: European experience and implementation opportunities in Ukraine

The article examines the organizational and functional structure of public authorities for the regulation of land relations in European countries: Germany, France and Poland. The normative-legal mechanisms of agricultural land turnover were analyzed, namely the definition of subjects of land relations, admissible land areas for market circulation, the rights of individuals and legal entities to own and lease land.

Based on the analysis, were proposed ways to improve the organizational and institutional structure of state authorities to regulate land relations, namely: the creation of The Ministry of Agrarian Policy and Rural Development, the creation of a special executive body of the State Agency for Land Resources and Rural Development, on the example of the French Agency (SAFER), which would manage state lands, regulate the circulation of agricultural land, have the right to buy land, direct land to an efficient and conscientious land user; issue loans to farmers secured by land through state banks or a specially created State Land Fund. It is also advisable to create a separate state institution – the State Inspectorate for Land Protection, which would exercise state supervision (control) in the agro-industrial complex in terms of compliance with land legislation, use and protection of land of all categories and forms of ownership, soil fertility.

According to the analysis of the state land policy of the above countries, in none of them, in practice, there is no free circulation of agricultural land, as the criteria for granting permits are so strict that foreigners are practically not allowed to enter the market, not only land buying but also rent.

Thus, there is no single and universal model that can be blindly copied. France – has a fairly strict system of land relations, and, at the same time, recognized in the European Union as the most effective and reliable in preventing excessive land consolidation, land grabbing, which has become commonplace in the post-Soviet Union and Europe, irrational use, and which ensures the sustainable development of rural communities, creating conditions for socially equitable distribution of natural resources of the country.

Key words: land relations, agricultural land market, land turnover, system of state regulation of land relations, moratorium, land reform, public administration.

Ми не успадковуємо землю від наших батьків – ми позичаємо її у своїх дітей.
Народне американське прислів'я [1]

Постановка проблеми. Удосконалення системи державного регулювання використання земель сільськогосподарського призначення – це стратегічне завдання, як належить до низки надважливих питань економічної, екологічної та продовольчої безпеки країни. З цією метою потрібно більш досконало вивчити найкращий міжнародний досвід регулювання земельних відносин розвинених країн і на основі нього розробити власну успішну модель земельних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням міжнародного досвіду державного регулювання земельних відносин займалися такі вчені та дослідники, як: Г.В. Мороз, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошниченко, О.О. Супрун, К.М. Пришляк, А.М. Третяк, І.А. Ясінецька, І. В. Юрченко, О.В. Ходаківська, А.О. Косич, Ю.О. Лупенко, А.В. Терещенко, В.О. Тимошенко, Г.І. Шарій, В.В. Тимошевський, Р.А. Міщенко, І.А. Юрко, О.М. Бабченко, С.В. Лойко, М.П. Мартинюк, В.Є. Данкевич. Серед зарубіжних дослідників проблематики ліберального обігу сільськогосподарських земель слід виділити таких, як: Мішель Мерлет, Роберт Левеск, Марія Хевух, Чарльз Гендрон, Ів Грейнджер, Жерар де ля Сааль, Етьєн де Понсен, Ганс Ветцельс, Агата Адамчук та інші.

Метою статті є проведення аналізу організаційно-функціональної структури державного регулювання земельних відносин зарубіжних країн і можливості застосування передового світового досвіду для здійснення земельної реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Реформування системи державного регулювання земельних відносин почалось у 1990 році, з прийняттям Постанови Верховної Ради Української РСР «Про земельну реформу» № 563-ХІІ від 18 грудня 1990 року. Згідно з Постановою, земельна реформа визначалась як складова частина економічної реформи, здійснюваної в Україні у зв'язку з переходом економіки держави до ринкових відносин. Завданням цієї реформи було здійснення перерозподілу земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність, а також у користування підприємствам, установам і організаціям із метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатуокладної економіки, раціонального використання та охорони земель. За першою редакцією Земельного кодексу України № 561-ХІІ від 18 грудня 1990 року було започатковано перехід до ринкових відносин.

У 1992 році було прийнято Закон України «Про форми власності на землю» № 2073-ХІІ від 30 січня 1992 року, ним було закріплено такі форми власності на землю: державну, колективну та приватну, всі форми власності стали рівноправними. З виданням Указу Президента України «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» № 720/95 від 8 серпня 1995 року, було здійснено реалізацію невідкладних заходів щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва. Передбачався порядок проведення розпаювання земельних ресурсів та їхньої передачі у власність. Згодом було прийнято нову редакцію Земельного кодексу України № 2768-ІІІ від 25 жовтня 2001 року (далі – ЗКУ), який діє і нині. Відповідно до нього низка законодавчих документів окреслювала основні етапи та принципи державного регулювання земельних відносин. Відповідно до ЗКУ введено мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення до 1 січня 2005 року, пізніше його дію продовжили. У 2011 році законодавці подавали до розгляду законопроект «Про ринок земель» 9001-д від 7 грудня 2011 року, проте у 2012 році його відхилили та зняли з розгляду. Законопроект 9001-д передбачалося впровадження земельної реформи та запровадження ринку землі на початок 2013 року. Цим законопроектом передбачалося зняття мораторію щодо ринкового обороту земель сільськогосподарського призначення та заборона продажу землі іноземцям і створення Державного земельного банку. Але теж дійти згоди щодо майбутньої реформи не вдалось, і відтоді майже двадцять років жодна влада не брала на себе відповідальність за введення ринку землі сільськогосподарського призначення, оскільки не було загальної стратегії та бачення земельної реформи.

Загалом, не було досягнуто згоди за всіма спірними та чутливими питаннями, найгостріші з них – гранична кількість земель у володінні однієї фізичної особи, дозвіл на володіння землями юридичних осіб, питання допуску іноземних фізичних та юридичних осіб, а також можливість застави земель сільськогосподарського призначення.

31 березня 2020 року Верховна Рада України ухвалила у другому читанні Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» № 552-ІХ, яким вводиться ринок землі з 1 липня 2021 року. Згідно з новою редакцією статті 130 ЗКУ набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть: а) громадяни України; б) юридичні особи України; в) територіальні громади; г) держава. Іноземним особам заборонено купувати або отримувати у власність сільськогосподарську землю до вирішення цього питання на референдумі. Граничну площу земельних ділянок сільськогосподарського призначення у власності громадянина визначили до десяти тисяч гектарів. Продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності забороняється. Законом встановлено, що до 1 січня 2024 року громадяни України можуть набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення загальною площею до 100 га [3].

Але однозначно сказати, що земельна реформа в країні завершена, не можна, адже в суспільстві ставлення до цього закону досить неоднозначне, а тому питання реформування земельних відносин не може вважатись вирішеним, допоки влада й суспільство не дійдуть взаєморозуміння за всіма спірними питаннями. На нашу думку, перед тим як приймати такі доленосні рішення для країни, потрібно провести детальний аналіз досвіду розвинутих зарубіжних країн, і з урахуванням вітчизняних реалій та застосування лише найкращого передового міжнародного досвіду реалізовувати таку важливу для країни реформу. Адже сільськогосподарські землі займають 42,4 млн га, а це 70 % території нашої держави, тому це не тільки питання власності на землю, це питання майбутнього України [4].

Зарубіжний досвід регулювання земельних відносин є досить важливим для здійснення ефективного реформування земельних відносин в Україні. Нам потрібно враховувати як позитивний, так і негативний досвід країн у цьому питанні, щоб не наробити таких же помилок, а враховуючи всі можливості та загрози, розробити та запровадити власну, унікальну, успішну земельну реформу, з урахуванням найкращого, передового досвіду та національних інтересів.

Для аналізу ми обрали країни Європейського Союзу, які досить успішні у виробництві аграрно-промислових товарів і є одними з найбільших експортерів товарів аграрно-промислового сектору у світі та схожі за географічними, демографічними особливостями, а також ресурсним потенціалом із нашою країною. Отже, ми обрали для аналізу Німеччину, Францію та Польщу.

Німеччина (ФРН) – це країна, де частка сільськогосподарських земель становить 16 млн гектарів від усієї площі землі країни – 34 млн гектарів. Площа лісів – 11 млн гектарів [5]. Середня ціна придбання сільськогосподарських земель становить 27 869 євро за гектар [6]. Середній розмір фермерських господарств становить 58,6 га, з них 70 % – менше 50 га, переважають агропідприємства – сімейні ферми [7].

Земельні відносини регулюються Німецьким цивільним кодексом (1898 р, далі – НЦК.). Сільгоспземлі ФРН – це передовсім сільськогосподарське майно (нерухомість), а не категорія земель. Право власності є одним із основних прав і гарантується статтею 14 Основного Закону ФРН (1949 р.), при цьому вказується, що користування власністю повинно одночасно служити й загальному благу. Основний Закон ФРН поєднує захист власності та пов'язану з цим свободу розпоряджатися землею – із соціальними обов'язками, які випливають із права власності. З огляду на неможливість розширення площі землі та її незмінність як основний засіб сільськогосподарського виробництва законодавством встановлено не такий вільний формат обігу земель, як для обігу капіталів. Законом ФРН від 28 липня 1961 року «Про угоди із земельними ділянками» було запроваджено необхідність отримання дозволу від компетентних органів під час реалізації сільськогосподарських земель для того, щоб не допустити загрозу нераціонального розподілу земель і забезпечення продовольчої безпеки країни. При цьому така вимога не поширюється на купівлю земельної ділянки фермером, у цьому разі діє спрощена система дозволів і діє право переважної купівлі для фермерів. Суб'єктами права власності на сільськогосподарські землі є Федерація, федеративні Землі, общини, фізичні та юридичні особи. Відносини власності на землю регулюються НЦК [7].

У Німеччині компетенція з питань законодавства та управління аграрним і продовольчим сектором поділена між національним і регіональними рівнями управління. На національному рівні – Федеральне Міністерство продовольства та сільського господарства Німеччини (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)) встановлює основні правила щодо прав на землю та майно. Зараз воно частково доповнено правилами, прийнятими на рівні ЄС [9]. Основні функції Міністерства: охорона та збереження природних ресурсів, воно зосереджує увагу на новітніх методах землекористування та сільського виробництва: галузях селекції, засобів захисту сортів рослин, безпеки продукції та інновацій, забезпечення продовольчої політики, розвиток сільських територій, сталий розвиток сільського і лісового господарства, міжнародне співробітництво. Основні цілі Міністерства – це забезпечення населення збалансованим і безпечним продовольством, розвиток аграрно-промислового сектору економіки, забезпечення сталого розвитку сільських регіонів.

У 2008 році значна частина повноважень щодо законотворчості у сфері сільськогосподарського землекористування була передана від Федерації на рівень Федеральних земель. Законодавством було встановлено максимальні норми набуття сільськогосподарських земель у власність (від 0, 15 га до 2 га – залежно від федеральної землі), перевищення яких вимагає отримання дозволу від відповідних органів влади на продаж та інші види розпорядження землями. Водночас, згідно із Законом «Про заходи щодо поліпшення аграрної структури та забезпечення діяльності сільськогосподарських та лісогосподарських підприємств», особа, яка має намір придбати земельну ділянку понад 1 га, зобов'язана отримати спеціальний дозвіл від місцевих органів влади [7]. Відповідно до Закону, у такому дозволі може бути відмовлено у разі, якщо особа не є фермером, не має відповідної освіти чи досвіду роботи або ж водночас на цю землю претендує місцевий фермер, який потребує виставлену на продаж землю для розвитку свого підприємства. Проте для оскарження цього рішення влади є так звані спеціальні сільськогосподарські суди.

Державне регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення Німеччини відбувається через спеціалізовану державну установу – Агентство з управління і реалізації земель (Bodenverwertungs-und-verwaltungs

GmbH – BVVG), яке підпорядковується Міністерству продовольства та сільського господарства (BMEL), а також нагляд за їхньою діяльністю здійснює Міністерство фінансів (BMF) [10]. Агентство розпочало свою діяльність 1 липня 1992 року, спочатку воно було створене для управління державними землями сільськогосподарського призначення, насамперед колишніх колгоспів Німецької Демократичної Республіки (далі – НДР), після об'єднання західної та східної Німеччини 3 жовтня 1990 року в єдину державу ФРН. Ця земельна реформа здійснювалась у три етапи. Спочатку – землю не продавали, а надавали в оренду на 12 років. На другому етапі державну землю продавали за пільговою ціною насамперед тим, хто втратив свої ділянки в 1945 році. На третьому етапі землі державного фонду реалізовувались за ринковими умовами через аукціони.

Нині Агентство виконує чимало завдань, зокрема такі: продаж земель сільськогосподарського та лісового господарства, передача в оренду ріллі та пасовищ, продаж лісових земель, продаж земель для будівництва, реституція, передача земельних та інших активів приватним і місцевим органам влади, в їхньому управлінні понад 37 000 договорів.

Окрім звичайних тендерів, Агентство також проводить так звані обмежені тендери, в яких можуть брати участь лише господарсько-трудомісткі види господарств, органічні ферми та інші. Завдяки цьому Агентство підтримує мету федеральних земель сприяти різноманітності та структурованості сільського господарства. Обмежень щодо максимальної площі не встановлено, проте мінімум може встановлювати кожен федеративний округ окремо.

Загалом, можна сказати, що Німеччина – це країна з вільним ринком землі, іноземці та громадяни країни можуть вільно купувати землю, але вони підходили до здійснення реформи в декілька етапів, спочатку надавалось право оренди, згодом землю купували тільки фізичні особи, а згодом – юридичні особи та іноземці. І навіть сьогодні є складна система дозволів, насамперед від місцевих органів влади, яка надає перевагу власним фермерам.

Франція – провідний агровиробник Євросоюзу, частка сільськогосподарських земель Франції становить майже 29 млн гектарів від усієї площі землі країни – 55 млн гектарів. Площа лісів – 17 млн гектарів [5]. Вартість 1 га землі у 2019 році становила 6 270 євро [8].

Міністерство сільського господарства і продовольства Франції (Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation) – центральний орган виконавчої влади, який здійснює регулювання політики сільського господарства, рибальства, лісового господарства та продовольства. Міністерство веде активне управління землекористуванням, насамперед відповідаючи за законодавчу базу, що стосується планування землекористування, екологічної політики та розвитку сільських територій [11]. При Міністерстві створено Генеральну раду з питань продовольства, сільського господарства та сільських районів (Le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), на якій головує Міністр сільського господарства [12]. Рада надає консультації, здійснює експертизу, оцінку, аудит і перевірку, наприклад, зі стратегічних питань, таких як агроекологія та боротьба зі зміною клімату, управління ринковими кризами або кризами зі здоров'ям, здійснює міжнародне співробітництво, також може брати участь у розробленні законів.

Земельні відносини регулюються Цивільним кодексом Франції (Кодексом Наполеона), прийнятим ще в 1804 році, Сільським Кодексом (1958 р.), Законом «Про оренду» (1946 р.) та законодавством Європейського Союзу.

Сьогодні політика Франції щодо регулювання земель сільськогосподарського призначення спрямована насамперед на підтримку та розвиток сімейних фермерських господарств, середній розмір сільськогосподарським землеволодінь становить менше 50 га [13].

У Франції за всіма операціями на ринку землі сільськогосподарського призначення стежить Агентство з управління землями та розвитку сільських територій (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)). Це Агентство було створене в 1960 році з метою збільшення продуктивності сільських господарств, створення в межах «структурної політики» прибуткових фермерських господарств «розміром із людину» (від 30 до 50 га). Іншими цілями цього Агентства є залучення молодих фермерів, захист довкілля, ландшафтів і природних ресурсів [14].

SAFER є не прибутковою організацією, підконтрольною Міністерству сільського господарства та продовольства та Міністерству фінансів Франції, та має регіональні відділення по всій країні. Агентство має переважне право на купівлю землі, крім того, воно може не допустити підписання угоди на продаж землі, якщо вважатиме, що така операція має спекулятивний характер, або торги відбуваються за зниженою ціною. Юридичне зобов'язання нотаріусів інформувати Агентство про всі плани продажу сільськогосподарських і лісових земель. Будь-які операції із землею (продаж, оренда) землі перебувають під наглядом держави, що формує спеціальну земельну політику, відповідно до якої має право приймати рішення щодо: перепродажу земельної ділянки іншому бенефіціару, обраному місцевою комісією, проект якого краще відповідає проблемам місцевого розвитку; відмови в продажі чи оренді землі та інші. Ця політика насамперед спрямована на вдосконалення аграрної структури, перерозподіл земель і їхнє раціональне використання. Загалом, механізм обороту земель досить складний, він

передбачає як державний контроль, так і місцевий. У складі SAFER діє комітет, який розглядає досье осіб, що мають намір або купити, або орендувати землю. До нього входять представники органів державної влади, місцеві органи влади, представники сільськогосподарських організацій і профспілок. Комітет розглядає заявки за кваліфікаційними та професійними критеріями (сільськогосподарська освіта, досвід роботи в АПК); кандидат має площу фермерського господарства, яка нижча встановленого Регіонального генерального плану сільськогосподарських структур (Schéma Directeur Régional des Exploitations Agricoles (SDREA)); новостворене фермерське господарство не буде заважати іншим здійснювати свою економічну діяльність; відповідає регіональній політиці сталого просторового планування; для юридичних осіб (хоча б один із членів компанії повинен бути фермером і брати участь у роботі ферми); частка доходу від сільськогосподарської діяльності більша за інші види економічної діяльності компанії.

Законодавство Франції досить добре захищає права орендарів, мінімальний строк оренди – 9 років, переважне право пролонгації права оренди або купівлі земельної ділянки. Так звана система «*fermage*» (оренда), яка передусім захищає добросовісного підприємця. Є заборона впродовж 15 років продавати чи здавати в оренду придбані землі. Країна настільки захищає свою землю перед іноземним покупцем, що на практиці її може придбати лише корінний французький фермер [6]. Єдиною офіційною забороною є продаж виноградників, які вважаються національним багатством країни.

Отже, французький обіг сільськогосподарських земель є контрольованим ринком: здійснюється державний адміністративний і місцевий контроль за всіма операціями щодо сільськогосподарських земель. На відміну від інших країн, землю не можна купувати вільно. Державні та місцеві органи влади слідкують за тим, щоб землю отримували не тільки за принципом, хто більше заплатить, а ті, хто має необхідну підготовку, знання і готовий працювати на землі. Відповідно, впроваджується політика держави щодо сімейної фермерської моделі господарювання, сприяння збалансованому та сталому розвитку сільських територій.

Наступним досить важливим для аналізу є досвід земельного регулювання в Республіці Польща. Площа сільськогосподарських земель становить 14 млн гектарів від усієї площі землі країни – 30 млн гектарів. Площа лісів становить 10 млн гектарів [4; 5]. Вартість 1 га землі – 10 300 євро [8].

Відповідно до статті 23 Конституції Республіки Польща основою аграрного устрою держави є сімейні фермерські господарства. Обіг речових прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення здійснюється шляхом продажу, спадкування, дарування, оренди, міни. Норми і правила обігу земель сільськогосподарського призначення в Польщі визначено в Цивільному Кодексі Республіки Польща (1964 р.), Законом «Про управління державними сільськогосподарськими землями» від 19 жовтня 1991 року, Законом «Про формування сільськогосподарської системи» від 11 квітня 2003 року, Законом «Про вдосконалення сільськогосподарського устрою» від 5 серпня 2015 року, яким визначено межі втручання держави в обіг цивільних прав, зокрема передбачені умови переважного права придбання земель [15].

Центральним органом виконавчої влади Республіки Польща, який формує земельну політику країни, є Міністерство сільського господарства та сільського розвитку Польщі (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Rzeczypospolitej Polskiej). Основні функції Міністерства – це розвиток сільського господарства, покращення інфраструктури та умов життєдіяльності сільських територій, регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення, здійснення охорони земель та їхнього раціонального використання. Розпорядженням землями державної власності з 1992 по 2017 рік здійснювало Агентство сільськогосподарської нерухомості (Agencja Nieruchomości Rolnych). Це Агентство було реструктуризовано, і створено Національний центр сільськогосподарської підтримки (Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – KOWR) відповідно до Закону Польщі «Про Національний центр сільськогосподарської підтримки» від 10 лютого 2017 року, із збереженням функцій Агентства [16]. Національний центр сільськогосподарської підтримки – це державна установа, основними завданнями якої є запровадження заходів підтримки сільського господарства, розвиток сільських територій, упорядкування умов ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення.

У Польщі законодавчо закріплено, що сільськогосподарська ділянка, що купується, не може перевищувати 300 га, та визначено перелік осіб, які мають право набувати земельні ділянки сільськогосподарського призначення у власність. Покупцями земельної ділянки сільськогосподарського призначення державної власності можуть бути як фізичні, так і юридичні особи. При цьому є низка обмежень: фізичні особи (одноосібний керівник фермерського господарства) – з обмеженням площі земель, що перебуває у власності однієї особи – 300 га, має сільськогосподарський фах, проживає не менше п'яти років у місцевості, де розташована земельна ділянка сільськогосподарського призначення; юридичні особи – площа землі до 500 га (Національний центр підтримки сільського господарства, орган місцевого самоврядування, релігійні об'єднання, компанії, близькі до продавця (родинні зв'язки) [7].

Щодо прав іноземців у Польщі було запроваджено так званий перехідний період. Польща після вступу до ЄС у 2004 році запровадила мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення іноземцям строком на 12 років. Зараз прямої заборони на продаж іноземцям немає, але є низка вимог, яких потрібно дотри-

муватись нерезидентам: довести наявність тісних зв'язків із Польською державою, копія свідоцтва про шлюб із громадянином Польщі, документ про зміну громадянства, надати пояснення щодо способу використання земельної ділянки, інформацію щодо джерела коштів та отримати дозвіл від Міністерства внутрішніх справ Польщі, який засвідчує, що угода не завдасть загрози національній безпеці або громадянському порядку [15]. Польща є країною, де переважають фермерські господарства з невеликими наділами, в середньому від 10,15 га до 30,15 га [17].

Також законодавством передбачено переважне право на придбання земельної ділянки, таке право належить фізичній особі – фермеру, який є орендарем цієї земельної ділянки, родичам фермера та Національному центру підтримки сільського господарства. Якщо вони не виявили інтересу, право купівлі переходить іншим фізичним та юридичним особам за чітко встановленими законом правилами, і тільки в останню чергу право придбання переходить до іноземних громадян.

Отже, законодавство Польщі не містить прямої заборони на придбання земель сільськогосподарського призначення іноземцями, але наявні в законодавстві вимоги до покупців-іноземців, які роблять такі угоди занадто обтяжливими і складними, і на практиці перевага завжди надається власним громадянам.

Проаналізувавши досвід цих країн щодо регулювання земельних відносин сільськогосподарського призначення, можна зробити висновок, що кожна країна є унікальною, у кожній є власні правила обігу сільськогосподарських земель, різний період проведення земельної реформи, але одне можна сказати: кожна країна захищає власного виробника й, використовуючи різні методи: правові, адміністративні, фінансово-економічні, – стимулює власне виробництво, захист інтересів власних громадян, відповідно, забезпечуючи продовольчу безпеку країни.

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На основі проаналізованого міжнародного досвіду можна визначити основні напрями вдосконалення земельних відносин в Україні, а саме:

1. Формування нормативно-правової бази з урахуванням міжнародного досвіду, а саме: визначення чітких правил і критеріїв, інструкцій і методики відбору суб'єктів обігу сільськогосподарських земель, таких як: кваліфікаційних вимог (професійна компетентність і досвід роботи в АПК), оптимізації розмірів господарських структур, законодавче обмеження допустимих площ, які можуть бути в оренді або у власності фізичних та юридичних осіб, посилення юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства та умов землекористування, для прикладу, можна взяти досвід Франції або Польщі, в яких відслідковуються всі порушення уповноваженими державними органами.

2. Проведення реформи в декілька етапів на прикладі Польщі, якій для формування відкритого обігу сільськогосподарських земель знадобилось 12 років. Уважаємо, що спочатку, потрібно дозволити купувати сільськогосподарські землі лише фізичним особам – громадянам України, які мають фахову освіту або досвід в АПК. Юридичним особам дозволити лише орендні земельні відносини, відповідно, запроваджуючи ринкову конкуренцію, яка автоматично підвищить розмір орендної плати, відповідно, у громадян не буде необхідності зразу продавати землю за низькою ціною, а отримувати досить високий і стабільний дохід.

3. Удосконалення інституційної структури регулювання земельних відносин, а саме: повернення повноцінного Міністерства аграрної політики та розвитку сільських територій, адже в кожній з проаналізованих країн є окреме відомство, яке займається політикою в сфері сільського господарства та розвитку сільських територіальних громад, це при тому, що кількість земель сільськогосподарського призначення в цих країнах удвічі, а то й більше, менша; для порівняння: частка сільськогосподарських земель в Україні становить 42 млн гектарів, у Німеччині – 17 млн гектарів, у Франції – 29 млн гектарів, у Польщі – 14 млн гектарів. Також доцільно створити спеціалізоване Державне агентство земельних ресурсів і розвитку сільських територій, на прикладі Франції, яке б займалось управлінням державними землями, регулюванням обігу земель сільськогосподарського призначення, мало право викупу земель, спрямовувало землю до ефективного та добросовісного землекористувача, видавало кредити для сільгоспвиробників під заставу землі через державні банки або спеціально створений Державний земельний фонд. Також доцільно створити окрему державну установу – Державну інспекцію з охорони земель, яка б здійснювала державний нагляд (контроль) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів, на заміну ліквідованої Державної інспекції сільського господарства, функції якої було покладено на Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру.

4. Здійснити передачу земель державної власності територіальним громадам, які згідно зі стратегічними планами розвитку територій самі будуть вирішувати та визначати пріоритетні галузі господарської діяльності своїх територій, відповідно, посилять свою економічну базу, залишивши за державою функції контролю та моніторингу їх використання. Запровадження дворівневого державного та місцевого рівнів контролю за раціональним та ефективним використанням сільськогосподарських земель.

5. Запровадити фінансово-економічну систему стимулювання раціонального використання земель (субсидії, дотації, субвенції) насамперед тільки для малих і новостворених фермерських господарств, залучення молодих фермерів, застосування екологічних і новітніх методів землеробства, а також на підтримку сільських територій.

Як показав аналіз державної земельної політики вищевказаних країн, у жодній з них на практиці немає вільного обігу сільськогосподарських земель, оскільки критерії надання дозволів настільки суворі, що іноземці практично не допускаються на ринок, не тільки купівлі земель, а й оренди. Отже, немає єдиної та універсальної моделі, яку можна було б сліпо скопіювати. Франція має досить жорстку систему регулювання земельних відносин і водночас визнана в Європейському Союзі найбільш ефективною та найбільш надійною щодо запобігання надмірній консолідації земель, захоплення земель (land grabbing), що стало звичним явищем у країнах пострадянського союзу та Європи, їх нераціонального використання, і яка забезпечує сталий розвиток сільських громад, створення умов соціально-справедливого розподілу природних ресурсів країни.

Список використаних джерел:

1. Maria Heubuch. Land rush. The Sellout of Europe's Farmland. *The Greens / European Free Alliance in the European Parliament*, Brussels 2016. URL: https://www.greens-efa.eu/files/assets/docs/land_rush_-_the_sellout_of_europe_s_farmland.pdf (дата звернення: 10.04.2020).
2. Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security. Food and agriculture organization of the United Nations, Rome 2012 URL: <https://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en> (дата звернення: 3.04.2020).
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення : Закон України від 31 березня 2020 р. № 552-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-IX> (дата звернення: 30.04.2020).
4. Інфографіка: Структура українських земель та співвідношення кількості чорноземів в Україні та інших європейських країнах (за даними Держгеокадастру). URL: <https://land.gov.ua/info/infografika-struktura-ukrainskykh-zemel-ta-spivvidnoshennia-kilkosti-chornozemiv-v-ukraini-ta-inshykh-ievropeiskykh-krainakh> (дата звернення: 20.04.2020).
5. Офіційний сайт Продовольчої та сільськогосподарської організації Об'єднаних Націй (The Food and Agriculture Organization of the United Nations). URL: <https://www.fao.org/countryprofiles/index/en/?iso3=POL> (дата звернення: 15.04.2020).
6. Пришляк К.М. Світовий досвід формування ринку сільськогосподарських земель. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»* : науковий журнал. Острог : НаУОА, березень 2019. № 12 (40). С. 16–23.
7. Кулинич П.Ф. Правове регулювання ринку сільськогосподарських земель: який досвід корисний для України? *Пропозиція*. 22.07.2019. URL: <https://propozitsiya.com/ua/pravove-regulyuvannya-rynku-silskogospodarskykh-zemel-yakyy-dosvid-korysnyy-dlya-ukrayiny-0> (дата звернення: 10.04.2020).
8. Agricultural land prices by region. Eurostat. Last update: 19-03-2020. URL: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=agri_lprc&lang=en (дата звернення: 05.04.2020).
9. Офіційний сайт Федерального Міністерства продовольства та сільського господарства Німеччини (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)). URL: https://www.bmel.de/DE/Home/home_node.html (дата звернення: 11.04.2020).
10. Офіційний сайт Агентства з управління і реалізації земель Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH – BVVG. URL: <https://www.bvvg.de> (дата звернення: 12.04.2020).
11. The Governance of Land Use. Land-use planning systems in the OECD: Country fact sheets / OECD, 2017. URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/land-use-France.pdf> (дата звернення: 15.04.2020).
12. Le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER). URL: <https://agriculture.gouv.fr/le-conseil-general-de-lalimentation-de-lagriculture-et-des-espaces-ruraux-cgaaer-0> (дата звернення: 10.04.2020).
13. Як працює ринок землі в Німеччині, Франції, Нідерландах. *Landlord* – 04.09.2019. URL: <https://landlord.ua/news/iak-pratsiuie-rynok-zemli-v-nimechchini-frantsii-niderlandakh> (дата звернення: 05.04.2020).
14. Офіційний сайт Агентства з управління землями та розвитку сільських територій Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). URL: <https://www.safer.fr> (дата звернення: 08.04.2020).
15. Юрченко І.В. Регулювання ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення: досвід Польщі. *Економіка АПК*. 2018. № 4. С. 88–94.
16. Офіційний сайт Національного центру сільськогосподарської підтримки (Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – KOWR). URL: <http://www.kowr.gov.pl> (дата звернення: 08.04.2020).
17. Кулинич П.Ф. Ринок та охорона сільськогосподарських земель у європейському законодавстві. Досвід Польщі. *Kyiv School of Economics*. 19 липня 2016 р. URL: <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land-analytical/?newsid=1704> (дата звернення: 05.04.2020).

References:

1. Maria Heubuch. Land rush. The Sellout of Europe's Farmland. *The Greens / European Free Alliance in the European Parliament*, Brussels 2016. URL: https://www.greens-efa.eu/files/assets/docs/land_rush_-_the_sellout_of_europe_s_farmland.pdf.
2. Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security. Food and agriculture organization of the United Nations, Rome 2012. URL: <https://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en>.
3. Pro vnesennia zmin do deyakyh zakonodavchych aktiv Ukrainy schodo umov obigu zemel silskogospodarskogo pryznachenniz : Zakon Ukrainy vid 31.03.2020 № 552-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-IX>.
4. Infografika: Struktura ukrainskykh zemel ta spivvidnoshennia kilkosti chornozemiv v Ukraini ta inshykh yevropeiskykh krainah (za danymy Derzhgeokadastru). URL: <https://land.gov.ua/info/infografika-struktura-ukrainskykh-zemel-ta-spivvidnoshennia-kilkosti-chornozemiv-v-ukraini-ta-inshykh-ievropeiskykh-krainakh>.
5. The Food and Agriculture Organization of the United Nations. URL: <https://www.fao.org/countryprofiles/index/en/?iso3=POL>.
6. Pryshlyak K.M. Svitovyi dosvid formuvannya rynku silskogospodarskykh zemel. *Naukovu zapysky nacionalnogo universytetu "Ostrozka academia". Seria "Economica"* : naukovyi zhurnal. Ostrog : NaUoA, berezen 2019. № 12 (40). S. 16–23.
7. Kulynych P.F. Pravove reguluvannya rynku silskogospodarskykh zemel: yakyi dosvid korysnyi dlya Ukrainy? *Propozyciia*. 2019. URL: <https://propozitsiya.com/ua/pravove-reguluvannya-rynku-silskogospodarskykh-zemel-yakyy-dosvid-korysnyy-dlya-ukrayiny-0>.
8. Agricultural land prices by region. *Eurostat*. Last update: 19-03-2020. URL: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=agri_lprc&lang=en.
9. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). URL: https://www.bmel.de/DE/Home/home_node.html.
10. Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH – BVVG. URL: <https://www.bvvg.de>.
11. The Governance of Land Use. Land-use planning systems in the OECD: Country fact sheets / OECD, 2017. URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/land-use-France.pdf>.
12. Le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER). URL: <https://agriculture.gouv.fr/le-conseil-general-de-l'alimentation-de-l'agriculture-et-des-espaces-ruraux-cgaaer-0>.
13. Yak pracuye rynek zemli v Nimechchyni, Francii, Niderlandah. Landlord. URL: <https://landlord.ua/news/iak-pracuiye-rynek-zemli-v-nimechchyni-frantsii-niderlandakh>.
14. Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). URL: <https://www.safer.fr>.
15. Yurchenko I.V. Reguluvannya runkovogo obigu zemel silskogospodarskogo pryznachennia: dosvid Polschi. *Economica APK*. 2018. № 4. S. 88–94.
16. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – KOWR. URL: <http://www.kowr.gov.pl>.
17. Kulynych P.F. Rynek ta ohorona silskogospodarskykh zemel u evropeiskomu zakonodavstvi. Dosvid Polschi. *Kyiv School of Economics*. 19 lypnia 2016. URL: <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/analytical/?newsid=1704>.