

## **Тема 5. Ринок землі в ЄС: як він працює та до чого варто готуватися Україні**

Україна – за крок до початку переговорів про вступ до ЄС. Ми входимо у процес трансформації усіх сфер економіки, законодавства, ринків та відносин. Адже неможливо розраховувати стати частиною великої спільноти держав і продовжувати жити за своїми правилами, оминаючи усталені норми ЄС.

Земельне законодавство та філософію ринку землі доведеться гармонізувати із загальноприйнятими європейськими нормами. Зокрема, зміни в агросекторі необхідні Україні для економічного відновлення та подальшої стійкості.

Попри окремі непрофесійні спекуляції, це не означає некерованого і тотального розпродажу землі. Кожна країна-член ЄС встановлює свої фільтри, правила та обмеження для окремого випадку земельних відносин. При цьому для всіх держав ЄС гарантом дотримання меж та недопущення надмірно жорсткого регулювання виступає Суд Європейського Союзу. Спробуємо проаналізувати, які моделі ринку землі існують у різних країнах ЄС. У якому стані ринок землі в Україні сьогодні? Та які можливості відкриті для завершення земельної реформи для держави, аграріїв та землевласників?

### **Обмеження для купівлі та оренди**

У рамках проекту, ініційованого Програмою USAID АГРО, з аналітичної підтримки адаптації законодавства України в аграрній сфері до європейського права ми разом з колегами з Civitta та EasyBusiness проаналізували досвід 12 країн-членів ЄС щодо регулювання земельних відносин.

Для аналізу обрали країни Західної (Нідерланди, Бельгія, Ірландія, Іспанія, Франція) та Центрально-Східної Європи (Литва, Польща, Румунія,

Словаччина, Угорщина, Хорватія, Чехія). Держави відбирали за принципом релевантності досвіду цих держав для України.

В усіх цих країнах існує відкритий ринок земель сільськогосподарського призначення (не існує заборон/мораторіїв на відчуження таких земель), але ступінь лібералізованості регулювання суттєво відрізняється, особливо якщо порівнювати країни Західної та Східної Європи.

Загалом найбільш ліберальні у сфері регулювання земельних відносин – Нідерланди та Бельгія.

Також серед країн Центрально-Східної Європи лібералізовані ринки землі у Чехії та Словаччині. У Франції, навпаки, один з найбільш зарегульованих ринків земель у ЄС. Але здебільшого країни з жорстко регульованим земельним ринком можна знайти серед нових членів ЄС.

Найбільше ж обмежень існує в Угорщині.

В декількох проаналізованих країнах встановлені *спеціальні вимоги до покупців земель сільськогосподарського призначення*.

Так, наприклад, в Угорщині лише зареєстровані фермери можуть придбати більше 1 гектара сільськогосподарських земель. Фермером вважається громадянин Угорщини та країн ЄС, який має кваліфікацію в галузі сільського або лісового господарства або займається сільськогосподарською та лісовою діяльністю в Угорщині щонайменше три роки протягом безперервного п'ятирічного періоду, або володіє щонайменше 25% зареєстрованого сільськогосподарського підприємства.

Значні обмеження також існують і в Польщі, де загалом перевага надається фермерам, які працюють на землі, якою вони володіють, а також лише особи зі статусом фермера можуть купити ділянки площею понад 1 гектар. Такі особи зобов'язані вести сільськогосподарську діяльність не менше

п'яти років, де водночас у цей період придбані земельні ділянки не можуть бути продані або передані іншим особам.

Придбання землі сільськогосподарського призначення особою, яка не є індивідуальним фермером, зокрема юридичними особами, дозволяється лише за згодою, виданою Національним центром підтримки сільського господарства.

У Франції законом не встановлені обмеження для придбання земель у власність, але для здійснення фермерської діяльності (та виноробства) необхідно отримувати спеціальний дозвіл, однією з умов отримання якого є наявність спеціальної освіти та досвіду у сфері сільськогосподарської діяльності.

Що ж до *обмежень на володіння сільськогосподарською землею для юридичних осіб*, то вони не є типовими. Лише в Угорщині існує повна заборона як для юридичних осіб, створених за законодавством Угорщини, так і інших країн, купувати землі.

У Польщі юридичні особи мають отримати згоду Національного центру підтримки сільського господарства у разі придбання більше 1 гектара.

### **Захист прав орендарів або власників землі**

У більшості країн Західної Європи, таких як Нідерланди, Бельгія, Франція, Іспанія, а також у Словаччині права орендарів максимально захищені. Механізми забезпечення захисту орендарів включають встановлення *мінімальних термінів оренди* сільськогосподарського земель (варіюються від 5 до 27 років у різних країнах).

У Франції та Нідерландах також встановлюється **максимальна орендна плата** за договором, яку уряди цих країн визначають щорічно. В Бельгії максимальна ціна переглядається раз на три роки у регіонах за участю представників організацій землевласників та фермерів.

У Словаччині орендар навіть має право вимагати зменшення *орендної плати*, якщо очікуваний дохід не був досягнутий через істотну зміну економічних умов або зниження цін на товари вдвічі.

Автоматична пролонгація оренди виступає ще одним додатковим механізмом гарантування прав орендарів.

Такий інструмент діє в Іспанії, двох регіонах Бельгії (в Брюсселі та Фландрії), а також у Нідерландах.

*Переважне право орендаря на купівлю орендованої землі* у разі її продажу передбачено в Іспанії, Угорщині, Румунії та Бельгії (Брюсселі та Фландрії), Нідерландах. У Франції та Польщі таке право наявне з умовами – якщо оренда була чинною не менше трьох років. У Франції орендар, який має намір купити землю, повинен обробляти її протягом наступних дев'яти років. У Чехії таке право діє лише у разі оренди державних земель.

У країнах, де відсутні вищезгадані механізми захисту прав орендарів, можуть запроваджуватись додаткові гарантії: максимальний строк оренди та мінімальна орендна плата.

Водночас в Ірландії та всіх країнах Центрально-Східної Європи, крім Словаччини, більш захищеними є власники.

### **Консолідація землі**

В більшості розглянутих європейських держав передбачена добровільна консолідація земель за ініціативою власників, уряду або муніципалітетів, а учасники процедури консолідації мають отримати землі, еквівалентні за вартістю тим, які в них були, або компенсацію втрат.

У Франції імплементовано спеціальну систему землеустрою AFAFE на заміну процедури консолідації. Система здійснюється та фінансується муніципалітетами, які розробляють проєкти консолідації та можуть ініціювати примусове вилучення земель, а власники можуть оскаржувати такі рішення в суді.

У Хорватії консолідація здійснюється на підставі Програми ущільнення земель сільськогосподарського призначення, яка розробляється Міністерством сільського господарства та затверджується урядом. Після консолідації земель забороняється проведення поділу земель консолідованої ділянки протягом 99 років з дня прийняття рішення про об'єднання земель.

У Литві площа проєкту консолідації має бути не менше 100 гектарів, мати затверджений генплан території та мінімум п'ять учасників. В Іспанії є спеціальні процедури меліоративної консолідації. Для її проведення уряд має своїм указом визнати, що консолідація є загальнонаціональним інтересом.

Водночас є країни, де процедура консолідації взагалі не передбачена – це Румунія та Угорщина.

### **Продаж землі громадянам (юрособам) з інших країн**

У країнах ЄС, з огляду на принцип вільного руху капіталу та принцип недискримінації, загалом відсутні обмеження щодо можливості для громадян або юридичних осіб з інших країн ЄС набувати землі у власність. Водночас ситуація відрізняється для осіб – резидентів країн поза межами ЄС.

Найбільш жорсткий національний режим – в Угорщині: лише громадяни країн-членів ЄС можуть купувати сільськогосподарські землі.

У Литві, окрім резидентів країн ЄС, також можуть купувати особи, що зареєстровані в країнах-членах НАТО та Європейської асоціації вільної торгівлі. А в Ірландії та Польщі набуття земель у власність особами, які є резидентами країн поза межами ЄС, потребує дозволу органів влади.

Більш ліберальний режим у Хорватії – певні види земель сільськогосподарського призначення доступні для купівлі іноземцями з 1

липня 2023 року. Водночас залишається заборона на придбання лісів і пасовищ.

Натомість у Словаччині загалом відсутні обмеження щодо резидентства та громадянства. Але існує принцип взаємності для резидентів країн, що не входять в ЄС: сільськогосподарські землі не можуть бути придбані іноземними громадянами або компаніями, країни походження яких не дозволяють придбання такої землі словацьким громадянам або компаніям (наприклад, зараз такою країною є Україна).

В Іспанії окремого дозволу вимагає придбання сільськогосподарської землі в деяких регіонах, таких як острови, іспанські території в Північній Африці та Гібралтарська протока.

### **Суд Євросоюзу**

Держави-члени ЄС уповноважені регулювати відносини обігу земель самостійно на рівні національних законодавств. Разом з цим усі шестерні регулювання в ЄС обертаються навколо принципів *вільного руху товарів, послуг, капіталу, працівників*.

Обіг земель сільськогосподарського призначення підпадає під дію принципу *вільного руху капіталу*. Учасники ринку обігу земель не можуть піддаватися будь-яким обмеженням на рух капіталу між державами-членами Євросоюзу.

Нагляд за дотриманням цього принципу при впровадженні внутрішніх національних правил регулювання обігу земель державами-членами Євросоюзу здійснює Суд ЄС (Court of Justice of the European Union, CJEU).

Суд ЄС під час багаторічної діяльності сформулював багато усталених позицій щодо регулювання земельних відносин:

- **Фіксація цін.** CJEU підтверджує можливість регулювання цін на землі сільськогосподарського призначення державою якщо: такі заходи базуються на об'єктивних, недискримінаційних, точних критеріях;

а встановлення цін спрямоване на уникнення надмірної спекуляції землею. Також зазначається, що такі заходи є крайньою мірою, коли альтернативні, більш м'які інструменти відсутні.

- **Боротьба з агресивною експансією.** При продажі земельної ділянки сільськогосподарського призначення державою слід розрізняти категорії "ринкова вартість" ділянки та "найвища тендерна ставка". Держава може не схвалити продаж ділянки за найвищою ціною в публічному тендері, якщо ставка є непропорційною вартості ділянки.
- **Вимога щодо самостійного здійснення фермерської діяльності.** Вважається неприпустимою, адже суперечить принципу вільного руху капіталу. Держава не може на національному рівні встановлювати вимогу щодо обов'язкового самостійного здійснення фермерської діяльності до суб'єкта, який має намір придбати землі сільськогосподарського призначення. При цьому легітимною є вимога щодо "збереження землі в сільськогосподарському використанні".
- **Вимога щодо зобов'язання покупця проживати поблизу ділянки.** Така вимога також розглядається як непропорційне обмеження вільного руху капіталу, а тому є неприпустимою.
- **Встановлення лімітів на площі набуття земель.** Практикою CJEU не встановлено вказівки щодо встановлення лімітів на площі набуття права власності на землі сільськогосподарського призначення. Фіксація верхніх меж розміру на землі, які можна придбати або утримувати, є обмеженням принципу вільного руху капіталу.
- **Адміністративний дозвіл на відчуження земельних ділянок через військові ризики.** Встановлення адміністративного дозволу на відчуження земельних ділянок, що розташовані на прилеглих до сухопутних кордонів територіях, з метою захисту військового інтересу держави можливе за наявності належного та реального обґрунтування існування серйозного

військового ризику, недискримінації учасників таких правовідносин та неможливості встановлення альтернативного більш м'якого обмеження.

По суті, рішення Суду ЄС – це фільтр меж допустимих регулювань та обмежень поворотних точок, які держави Євросоюзу можуть впроваджувати на рівні національного законодавства у сфері регулювання земельних правовідносин.

### **Висновки для України**

З 1 січня 2024 року в рамках так званого другого етапу земельної реформи юридичні особи, засновані громадянами України, отримали право купувати сільськогосподарські землі. Площу, яка може перебувати в одних руках (юридичної або фізичної особи), збільшено зі 100 до 10 тис. гектарів. Для юридичних осіб, які хочуть отримувати пасивний дохід від оренди, відкривається ринок з дохідністю, кращою за депозити.

Зараз ринок перебуває на початкових стадіях, продано за три роки лише 1% від усіх сільгоспземель України.

За даними публічних реєстрів, до повномасштабного нападу Росії на Україну у лютому 2022 року в середньому в країні продавали 10 тисяч гектарів на тиждень. Станом на грудень 2023 року продажі впали у чотири рази – до 2,5 тисячі гектарів на тиждень. За перший місяць 2024 року було укладено лише 73 угоди купівлі-продажу на загальну площу 233 гектари.

За деякими підрахунками приблизно 10% сільськогосподарських земель наразі потенційно заміновано, ще до 22% перебувають під окупацією. Тож попит на сільськогосподарську землю найвищий у центральних та західних регіонах.

Експерти прогнозують, що протягом року ринок активізується, а ціни на землю зростуть.

Для держави функціонуючий ринок землі – це надходження до бюджету як від договорів купівлі-продажу, так і від ПДФО та військового збору, від



подальшої оренди. Попит та пропозиція постійно зростають, відповідно, збільшується вартість землі.

Вже зараз необхідно виконати "домашнє завдання" та врахувати норми ЄС, позиції CJEU для того, щоб український бізнес був конкурентним на європейському ринку, Україна була привабливою для інвесторів та в подальшому уникнути позовів проти України до Суду ЄС.

Україна до остаточного набуття членства в Євросоюзі зобов'язана гармонізувати земельне законодавство та привести його у відповідність із загальноприйнятими нормами ЄС. Завершення земельної реформи – це юридична процедура, що автоматично каталізує економічні процеси, нові можливості для країни, аграріїв, а також новий рівень захисту прав землевласників та землекористувачів.

Саме тому після перемоги має відбутися третій етап земельної реформи в Україні, коли дозвіл на придбання земель сільськогосподарського призначення отримають іноземні інвестори.

Втім, це питання підлягає вирішенню українським народом на загальнонаціональному референдумі.