



Serhij Banach*

Iryna Cwihun**

OBRÓT ZIEMIĄ ROLNĄ NA UKRAINIE: TENDENCJE I PERSPEKTYWY ROZWOJU

Artykuł poświęcony jest zagadnieniu obrotu ziemią rolną na Ukrainie. Autorzy przedstawili problematykę z perspektywy współczesnego prawa rolnego, ale głównym celem opracowania uczynili prezentację tendencji w zakresie legislacji oraz wymogów wynikających ze zobowiązań międzynarodowych. Zarysowali też wizję rozwoju prawa rolnego na Ukrainie. Artykuł ma charakter przede wszystkim informacyjny.

Pojęcia kluczowe: Ukraina, prawo ukraińskie, harmonizacja prawa, obrót nieruchomościami rolnymi na Ukrainie, prawo rolne, prawo własności

Jednym z priorytetów reform społeczno-politycznych Ukrainy stało się zreformowanie stosunków ziemskich, czyli obrotu ziemią rolną. Rozpoczęta jeszcze w latach 90. XX w. reforma rolna zyskała strategiczne znaczenie. Globalne procesy ekonomiczne wpływające na dynamikę procesów rozwoju niemal wszystkich gałęzi gospodarki narodowej każdego kraju nie mogą ominąć sektora rolniczego. Dlatego dalszy postęp reformy rolnej, której jednym z pod-

* Serhij Banach (Serhii Banakh; Сергій Банах), dr, dziekan Wydziału Prawa Narodowego Uniwersytetu Ekonomicznego w Tarnopolu, Ukraina, ORCID: 0000-0002-2300-1220

** Iryna Cwihun (Iryna Cwigun; Ірина Цвігун), adwokat, wykładowca prawa cywilnego na Wydziale Prawa Narodowego Uniwersytetu Ekonomicznego w Tarnopolu, Ukraina.

stawowych celów jest wolny obrót ziemią rolną staje się zagadnieniem bardzo aktualnym. Reforma przyczyni się do poprawy kondycji działów gospodarki opartej na eksploatacji zasobów naturalnych, przede wszystkim zaś samej ziemi rolnej.

Z dynamicznych przemian współczesnego życia, spowodowanych wprowadzeniem wielu reform, wynika konieczność dalszego, bardziej precyzyjnego badania kierunków wprowadzania reformy rolnej, szczególnie na jej finalnym etapie.

Nie ma żadnych wątpliwości, że zapoczątkowana w latach 90. XX w. reforma rolna, jest częścią ogólnego społeczno-politycznego procesu odchodzenia od systemu stosunków ekonomicznych i prawnych, które zostały wprowadzone w długim okresie sowieckim na Ukrainie. Reformowanie sfery stosunków ziemskich stało się częścią narodowej strategii rozwoju społeczno-ekonomicznego Ukrainy.

Założenia reformy zostały określone w uchwale Rady Najwyższej Ukrainy z 18 grudnia 1990 r. o reformie rolnej. Jako główny cel wskazano doprowadzenie do redystrybucji ziemi pomiędzy własność prywatną oraz własność wspólną, a także sprzyjanie równoprawnemu rozwojowi różnych form gospodarowania ziemią, kształtowanie wielopłaszczyznowego systemu ekonomicznego¹. W latach 2001-2005 trwały stopniowe i ciągle zmiany w sferze obrotu ziemią rolną, kredytowania pod zastaw, w tym hipoteki, poprawiania ram prawnych². Dalszych wytycznych co do kierunku reform nie określono. Dlatego powstało kilka programów regionalnych mających na celu uregulowanie i ochronę obrotu ziemią.

Od początku lat 2000. jedną z kwestii zasadniczych w koncepcjach reformowania sfery tzw. stosunków ziemskich stał się rozwój rynku ziemi rolnej. W stworzonej wówczas strategii przyjęto, że niezbędne jest sformowanie jednego systemu rejestracji państwowej własności rolnej oraz praw do nieruchomości rolnych; stymulowanie prywatyzacji gruntów rolnych nieprzeznaczonych do działalności rolniczej i użytków rolnych; funkcjonalne odróżnienie rynku gruntów rolnych od rynku gruntów przeznaczonych na inne cele; stworzenie sprzyjających warunków dla równoprawnego udziału w rynku ziemi gromad terytorialnych – przez odpowiednie organy samorządu lokalnego; intensyfikacja działań w kierunku oceny wartości finansowej³.

Analiza regulacji prawnych dotyczących stosunków ziemskich wykazuje, że proces tworzenia przepisów prawa agrarnego na Ukrainie jest wolny i – w konsekwencji – w praktyce prowadzi do czę-

¹ Постанова Верховної Ради Української РСР «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 року 563-XII. [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/563-12>

² Указ Президента України від 30 травня 2001 року 372/2001 «Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки». [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/372/2001>

³ Ibidem.

ściowej realizacji norm prawa w tej dziedzinie. Jako przykład można przytoczyć ustawę o prywatyzacji użytków rolnych z dnia 5 czerwca 2003 r. W celu jej wykonania została uchwalona ustawa Ukrainy o porządku nadania w naturze (w miejscowości) użytków rolnych osobom posiadającym takie udziały (parcele rolne) № 899-IV⁴. Prywatyzacja parceli rolnych wyodrębnionych wskutek podziału wspólnych przedsiębiorstw rolnych „została przeprowadzona na zasadach dobrowolnych, wychodząc z założenia, że grunty rolne mają znajdować się we własności tych, którzy je uprawiają”⁵. Z powyższego można wnioskować, że indywidualna uprawa parceli rolnych (użytków rolnych) przewidywała planowanie siatki dróg polnych w celu dojazdu do każdej parceli rolnej. Jednak – z praktycznego punktu widzenia – właściciele działek położonych daleko od ich miejsca zamieszkania przeważnie nie korzystają z owych parceli samodzielnie, lecz przekazują je w dzierżawę dużym gospodarstwom rolnym (przedsiębiorstwom rolnym). Dróg polnych prowadzących do odrębnych parceli rolnych (użytków rolnych) w większości przypadków po prostu nie ma, gdyż ziemia, która powinna być na nie przeznaczona jest wykorzystywana jako część większej całości – najczęściej uprawianej.

Z tego powodu do Rady Najwyższej Ukrainy wniesiono kilka projektów ustaw dotyczących regulacji stosunków ziemskich, w zakresie korzystania z „dróg projektowanych”, jednak projekty te nie zyskały poparcia parlamentarzystów. Zastosowanie znajduje tu art. 134 ust. 1 Kodeksu Ziemskiego Ukrainy⁶ dotyczący sprzedaży prawa dzierżawy państwowych czy komunalnych parceli rolnych, a do tych zaliczono „drogi projektowane”. Wydaje się to wadliwe. Nabywanie prawa do dzierżawy parceli rolnych w drodze przetargu może prowadzić do tego, że w przetargu zwycięży osoba, która nie jest dzierżawcą parceli rolnych. W takiej sytuacji niemożliwe jest racjonalne korzystanie z dzierżawionej prywatnej parceli rolnej. Powstaje problem: dlaczego do dziś takie stosunki ziemskie pozostają poza regulacją prawną? Nie sprzyja to racjonalnemu rozwijaniu rynku ziemi rolnej.

Kolejne regulacje – dotyczące rejestracji parceli rolnych i własności nieruchomości – zostały wprowadzone ustawą Ukrainy z dnia 7 lipca 2011 r. o państwowym katastrze gruntowym (№ 3613-VI). Ustawą tą został utworzony ujednolicony państwowy geoinforma-

⁴ Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» від 5 червня 2003 року 899-IV [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/899-15>

⁵ Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» від 10 листопада 1994 року 666/94 [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/666/94>

⁶ Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року 2768-III [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print1509549253126335>

cyjny system informacji o użytkach rolnych. Warto zwrócić uwagę, że wymieniony akt prawny wszedł w życie w styczniu 2013 r.⁷ Została nim wprowadzona nowa terminologia w stosunkach prawnych rynku ziemi na Ukrainie. Dla przykładu, od 3 stycznia 2013 r. w regulacjach prawa ziemskiego ustawodawca nie stosuje już terminu „poświadczone prawnie do działki rolnej”, gdyż wprowadzono jednolite podejście do nadania praw rzeczowych do nieruchomości i ich obciążania (№ 1952-IV)⁸. Określone zmiany wywarły wpływ na stosunki prawne w sferze hipoteki na nieruchomościach rolnych.

W procesie reformowania prawa rolnego (ziemskiego) wyodrębnił się rynek nieruchomości rolnych. Popyt na inne parcele (parcele nierolne) zależy nie od płodności gruntu, a od usytuowania tej parceli (bliskość do obiektów budowlanych, infrastruktury i itp.). Rynek gruntów o przeznaczeniu innym niż rolnicze istnieje i stale się rozszerza.

Warto zauważyć, że od 2000 r. mamy pewne doświadczenie w realizowaniu reformy ziemskiej na Ukrainie. Teoretycy prawa ziemskiego (W. I. Andrejcew, W. W. Nosik, O. M. Paszczenko i in.) mówią jednak ciągle o niedoskonałości aktów prawnych, fragmentacji, selektywności i niespójności regulacji dotyczących stosunków ziemskich⁹.

Poza regulacją prawną pozostaje zagadnienie wprowadzenia do obrotu rynkowego nieruchomości rolnych, które nadal są tzw. martwym kapitałem¹⁰. Naszym zdaniem moratorium na sprzedaż (alienację, zastaw) parceli rolnych jest zjawiskiem trwałym. Taka sytuacja jest spowodowana brakiem regulacji prawnej i niekonsekwentną polityką państwa w zakresie reformy rolnictwa.

Prawo jest podstawowym elementem stałego rozwoju państwa i integracji europejskiej. Słusznie zauważył W. Bodnar, że dla Ukrainy członkostwo w Unii Europejskiej jest celem strategicznym, drogą prowadzącą do modernizacji gospodarki, oraz wielu możliwości inwestowania itp.¹¹. Z tego względu, w dalszym reformowaniu rynku ziemi rolniej istotne będzie uwzględnienie europejskich zasad i standardów prawodawstwa unijnego.

⁷ Закон України «Про Державний земельний кадастр» 7 липня 2011 року 3613-VI [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>

⁸ Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 20014 року 1952-IV [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>

⁹ В.В. Носік, *Проблеми кодифікації земельного законодавства України: тенденції і перспективи*, „Право України” 2006, 11, s. 94.

¹⁰ Ернандо Де Сото, *Загадка капіталу. Чому капіталізм перемагає на Заході і ніде більше*, пер. з англ. Микола Клишчук, Київ: Наш формат 2017, s. 33.

¹¹ В. В. Боднар, *Загальні засади правового регулювання раціонального використання природних ресурсів в Україні та Європейському Союзі*, „Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право” 2017, Випуск 47, Том 2, s. 62.

Analiza praktyki prawnej, doświadczeń budowania państwa i prac naukowych w zakresie regulacji prawa ziemskiego ujawnia, że w zakresie wprowadzania reformy w obszarze rolnictwa, w szczególności rynku ziemi rolnej, nie został jeszcze ukształtowany stały model. Państwo prowadzi politykę dotyczącą kształtowania stosunków ziemskich i określa kierunki reformowania w oparciu o własne doświadczenia historyczne i doświadczenia innych krajów.

Obecny kształt reform rynku ziemi na Ukrainie oparty jest na „Koncepcji państwowego celowego programu rozwoju stosunków ziemskich na Ukrainie do 2020 r., przyjętej przez Gabinet Ministrów Ukrainy 17 czerwca 2009 r. W kolejnych latach pojawiały się propozycje i gotowe projekty zmierzające do rozstrzygnięcia istniejących problemów w sferze prawa ziemskiego, ale nie zyskały one poparcia politycznego¹². W konsekwencji 7 czerwca 2017 r. Gabinet Ministrów Ukrainy uchwalił Strategię poprawy zarządzania w obszarze wykorzystania i ochrony gruntów rolnych stanowiących własność państwową oraz rozporządzania nimi. Zgodnie z tą strategią, państwową politykę w obszarze rolnictwa uznano za będącą w początkowym stadium. Stwierdzono, że nie odpowiada on w pełni kryteriom europejskim i międzynarodowym oraz zasadom właściwego zarządzania gruntami¹³.

Warto podkreślić, że naukowcy nie mają jednolitego stanowiska co do oceny stosunków prawnych na ukraińskim rynku ziemi rolnej, jak i co do oceny samego rynku. Rozpowszechniona jest obawa, że wprowadzenie rynkowego obrotu ziemią spowoduje znaczne obniżenie cen gruntów, większość ludzi na wsi sprzeda swoje parcele rolne lub straci je, a istniejące gospodarstwa przestaną funkcjonować¹⁴. Jak ostrzeżenie brzmią też dane statystyczne, na podstawie których sformułowano pogląd: „Według badania socjologicznego, problemy finansowe większości przedsiębiorstw krajowych pozabawiają je możliwości kupna parceli rolnych. Ludność wiejska, znaczną częścią której stanowią emeryci (55%), nie ma możliwości efektywnie pracować na roli. W razie zlikwidowania moratorium, ta kategoria ludności stanie się najbardziej poszkodowaną i w warunkach rynkowych może zostać bez parceli rolnych”¹⁵. Reasumu-

¹² Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 року 743-р «Концепція Державної цільової програми розвитку земельних правовідносин на період до 2020 року» [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-%D1%80>

¹³ Постанова Кабінету Міністрів України від 07 червня 2017 року 413 Стратегія удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними. [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF>

¹⁴ Ю. О. Лупенко, *Результати і проблеми реформування сільського господарства України*, „Економіка АПК” 2014, 7, s. 33.

¹⁵ «проведене соціологічне дослідження показало, що збитковість більшості вітчизняних виробників унеможливує їх шанси на придбання земельних ділянок. При цьому сільське

jąc, możemy stwierdzić, że zasadniczą kwestią jest nie tylko reforma rynku ziemi rolnej ale i perspektywy inwestowania zagranicznego sektora rolnego w najważniejszy zasób kraju.

Wyniki badań wskazują na to, że rolnictwo na Ukrainie przeżywa poważny brak środków obrotowych. Kredyty krótkoterminowe są wysoko oprocentowane, a kredyty długoterminowe niedostępne – w związku z brakiem nieruchomości do obciążenia hipoteką¹⁶. Stąd wynika konieczność umożliwienia obciążania hipoteką parceli rolnych. Obecnie nie jest to możliwe z uwagi na obowiązujący zakaz obrotu ziemią rolną.

Warto też zwrócić uwagę na aktualny Raport krajowy dotyczący ukończeniu reformy rolnej sporządzony przez pracownika naukowego Narodowej Akademii Nauk Rolniczych Ukrainy L. Nowakowskiego (2015). Autor podkreśla, że „na etapie końcowym reformy rolnej, w czasach zmian w systemie posiadania i użytkowania gruntów rolnych, wysiłki mają być skoncentrowane na obronie interesów społecznych oraz gwarantowaniu mieszkańcom wsi dostępu do parceli rolnych”¹⁷.

Obrót ziemią na Ukrainie nie jest możliwy bez udziału państwa, co potwierdzają wskazane wyżej regulacje. Wpływają one na kształtowanie nowych relacji społecznych, tworzenie klarownych mechanizmów stosunków ziemskich itp. Oprócz tego, zasadniczą kwestią reformy i podstawą rozwoju każdego społeczeństwa jest ochrona prawa własności.

Jeśli chodzi o udział społeczności lokalnej w obrocie ziemią rolną, to warto zauważyć, że po pierwsze, obecna reforma samorządu terytorialnego – realizowana na podstawie ustawy Ukrainy z dnia 5 lutego 2015 r. o dobrowolnym zrzeszeniu społeczności lokalnej (№ 157-VIII)¹⁸ – powoduje wiele zmian koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego Ukrainy, a w związku z tym i wizji zakończenia

населення, значну частину якого наразі становлять пенсіонери (55 %), не має можливості ефективно працювати на землі. У разі відміни мораторію ця категорія населення є найбільш вразливою і в умовах стихійного ринку може за безцінь лишитися паїв» – В.ОСмалій, В.С. Данкевич, *Сучасник стан, проблеми та перспективи формування ринку сільськогосподарських земель* [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/7482/1/NK_2017_157-160.pdf

¹⁶ В. Гмиря, С. Власюк, *Ринок земель сільськогосподарського призначення в Україні: сучасний стан та проблеми розвитку*, „Економіст” 2013, 3, s. 34.

¹⁷ «на завершальному етапі земельної реформи зусилля повинні бути сконцентровані на захисті суспільних інтересів у процесі змін у системі землеволодіння і землекористування зі спрямуванням їх на гарантування доступу широкого кола сільських жителів до сільськогосподарських земель» – Національна доповідь щодо завершення земельної реформи за науковою редакцією академіка Національної академії аграрних наук Л. Я. Новаковського [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://naas.gov.ua/upload/iblock/4be/%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%8C_%D1%82%D0%B8%D0%BF%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D0%B8%D1%8F.pdf

¹⁸ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

reformy rolnej. Po drugie, najważniejszy w reformie jest jej wynik, a mianowicie uczestnictwo społeczności lokalnej w korzystaniu z lokalnych parceli rolnych oraz możliwość jej udziału w stworzeniu rynku ziemi. Ważne są też inne prowadzone reformy (m. in. prawna, medyczna, edukacyjna), gdyż mają one wpływ na różne sfery życia społecznego. Na Ukrainie reformowane są niemal wszystkie sfery życia, co wynika z nowych wyzwań społeczeństwa. Trzeba przy tym pamiętać, że ze względu na specyfikę każdej sfery działalności, jej regulacja powinna być dla niej właściwa¹⁹.

Oceniając długi proces wprowadzania obrotu parcelami rolnymi warto zauważyć, że problemem pozostaje brak jednolitej koncepcji co do końcowego efektu reformy rolnej, zwłaszcza co do rynku ziemi rolnej. Parcele rolne nadal pozostają „martwym kapitałem”, co niewątpliwie nie sprzyja rozwojowi rolnictwa i inwestowaniu w ten sektor gospodarki.

Na obecnym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego Ukrainy wiele proponowanych zmian tworzy nowe potrzeby społeczne. W pierwszej kolejności niezbędna jest analiza rynku ziemi przez pryzmat wykonywania zadań i zobowiązań dotyczących ochrony prawa własności i zapewnienia stałego rozwoju rolno-przemysłowego. Ponadto obowiązujące prawodawstwo krajowe wymaga harmonizacji z prawodawstwem Unii Europejskiej. Wprowadzenie mechanizmów rozwoju sektora rolnego Ukrainy jest niezbędne w celu stworzenia rynku użytków rolnych. Fakt istnienia określonych wyżej problemów nie ulega wątpliwości, tak jak i to, że bez ich rozwiązania dyskusja o wolnym obrocie ziemią rolną w gruncie rzeczy jest bezprzedmiotowa.

Bibliografia

Боднар В. В., *Загальні засади правового регулювання раціонального використання природних ресурсів в Україні та Європейському Союзі*, „Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право” 2017, Випуск 47, Том 2, s. 62-65.

Де Сото Ернандо, *Загадка капіталу. Чому капіталізм перемагає на Заході і ніде більше*, пер. з англ. Микола Климчук, Київ: Наш формат 2017, ss. 232.

Гмиря В., Власюк С., *Ринок земель сільськогосподарського призначення в Україні: сучасний стан та проблеми розвитку*, „Економіст” 2013, 3, s. 34-35.

Лупенко Ю. О., *Результати і проблеми реформування сільського господарства України*, „Економіка АПК” 2014, 7, s. 26-38.

Носік В. В., *Проблеми кодифікації земельного законодавства України: тенденції і перспективи*, „Право України” 2006, 11, s. 94-98.

Сердюк В. О., *Правова реформа: теоретико правові засади правового*

¹⁹ В. О. Сердюк, *Правова реформа: теоретико правові засади правового визначення терміну*, „Науковий Вісник Ужгородського національного університету. Серія Право”, Частина I, Том I, 2013, Випуск 23, s. 102.

визначення терміну, „Науковий Вісник Ужгородського національного університету. Серія Право”, Частина I, Том I, 2013, Випуск 23, s. 99-103.

Смалій В. О., Данкевич В. Є., *Сучасник стан, проблеми та перспективи формування ринку сільськогосподарських земель* [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/7482/1/NK_2017_157-160.pdf)