

Бабченко О. М.,

начальник відділу в м. Одесі

Головного управління Держгеокадастру в Одеській області

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

**Анотація.** У статті досліджено досвід правового регулювання ринку земель у певних державах Європейського Союзу, розглянуто окремі інститути правового регулювання, досліджено їхні переваги й недоліки, а також обґрунтовано доцільність використання міжнародного досвіду щодо вирішення земельних відносин в Україні, зокрема, для запровадження повноцінного функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення.

**Ключові слова:** земля, земельна реформа, ринок землі, правове регулювання ринку землі, міжнародний досвід.

**Постановка проблеми.** Земельні ресурси України – це важлива складова частина національного багатства, яка перебуває під особливою охороною держави. Ефективне використання земельних ресурсів є необхідною умовою існування ринкової економіки та забезпечення економічної безпеки держави.

Передумовою формування вітчизняного ринку сільськогосподарських земель є використання наявного досвіду розвинених держав. Країни Європейського Союзу мали аналогічні завдання в питанні реформування земельних відносин в умовах переходу до нових форм господарювання: перерозподіл земель із передачею їх до приватної власності, формування багатокладної економіки, створення методів і механізмів раціонального використання й охорони земель із метою створення належних умов рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі.

Більше того, основою сучасного політичного курсу нашої держави є поступова інтеграція в європейський правовий простір, зближення національних і західноєвропейських ідей та цінностей, правова акультурація правових інститутів і механізмів, що є неможливим без предметного дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання ринку земель країн – членів Європейського Союзу.

**Стан дослідження.** Розглядавані у статті проблематиці, а також окремим її питанням присвячували свої праці такі науковці, як Ю.Д. Білик, В.М. Вдович, В.П. Галушко, В.П. Гмиря, А.С. Даниленко, Т.М. Дроздук, В.Є. Данкевич, Т.О. Зінчук, І.І. Каракаш, О.В. Кірсеїцева, В.М. Трегобчук, О.В. Ходаківська, В.В. Юрчишин та інші.

**Метою статті** є вичерпний аналіз та узагальнення досвіду правового регулювання ринку земель у країнах Європейського Союзу (далі – ЄС), а також визначення на цій основі пріоритетних напрямів удосконалення ринку земель в Україні.

Для досягнення поставленої мети необхідне виконання таких завдань:

- аналізу механізмів правового регулювання ринку земель у країнах ЄС на прикладі окремих держав;
- систематизації досвіду країн – членів ЄС у формуванні ринку земель сільськогосподарського призначення;
- надання характеристики основних переваг і недоліків тих чи інших інститутів правового регулювання ринку землі в країнах ЄС;

- обґрунтування доцільності використання європейського досвіду щодо запровадження національного ринку земель;

- дослідження перспектив запровадження досвіду країн ЄС щодо правового регулювання ринку земель в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Економічно обґрунтований і врегульований із боку держави ринок сільськогосподарських земель є складовою частиною загальної системи ринкових відносин. Ринок сільськогосподарських земель не може бути вилученим із загальної системи ринкових земельних відносин, його ефективне функціонування залежить від регуляційного впливу держави. Чим ширше проникають ринкові відносини в економіку, тим більше підстав стверджувати, що земельний ринок має перебувати під контролем держави [1, с. 9].

Втручання держави в земельно-ринкові відносини сприяє не лише ефективному функціонуванню ринку землі, а й відродженню земель, раціональному їх використанню та ефективно-му господарюванню на селі.

Практика аграрного господарювання західних країн підтверджує, що немає вільного й необмеженого права приватної власності на землю, безконтрольних операцій із купівлею та продажем земель. Створення й функціонування цивілізованого ринку сільськогосподарських земель неможливе без участі держави. Держава має створювати сприятливі умови для ефективної роботи, раціонального використання земельних ресурсів, активізації конкурентних переваг ринку, а також забезпечення гарантій і захисту прав суб'єктів на ринку земель [8, с. 242]. Історичний розвиток обороту земель у європейських країнах підтверджує, що ринкові механізми не є самодостатніми та потребують організованого втручання держави.

Водночас ринок землі – це насамперед складова частина ринкової економіки, головними ознаками якої є мінімальне втручання держави та максимально можлива вільна поведінка учасників ринку. У зв'язку з існуванням двох протилежних сторін одного діалектичного поняття досить складним є завдання пошуку оптимальної моделі правового регулювання ринку землі, яка була б однаково ефективною для всіх країн з урахуванням національних особливостей їхніх економічних систем.

З огляду на це «сліпе» дублювання механізмів правового регулювання земельних відносин тієї чи іншої країни є неможливим. Однак пошук власної національної моделі ринку землі обов'язково передбачає дослідження досвіду інших країн, аналіз практики втілення тих чи інших правових механізмів, а також перспектив їх запровадження в національному законодавстві.

Розглянемо питання *державного регулювання ринку земель*. Основою земельної реформи в країнах – членах ЄС стало формування приватної власності на сільськогосподарські землі. Ринки купівлі-продажу та оренди земель створювались через приватизацію державних земель і реституцію конфіскованих земель попереднім власникам або їх спадкоємцям.

На ринку земель у ЄС державне регулювання відіграє значну роль. За рахунок створення належного нормативно-правово-

го поля, застосування економічних важелів впливу держави на суб'єктів підприємництва, обмеження прав приватної власності на землі сільськогосподарського призначення ринок землі функціонує в досить обмежених реаліях, які створюються державою.

Прикладом жорсткого ринку земель у країнах ЄС може бути Данія. Перш ніж одержати дозвіл на придбання сільськогосподарських земель у власність, покупець має подати документи, що підтверджують його фінансову, технічну й професійну спроможність вести фермерське господарство, обробляти землю, зберегти родючість ґрунту та інші природні ресурси. Перед укладенням угоди купівлі-продажу земельної ділянки потенційний покупець має підтвердити наявність відповідної аграрної освіти та дати письмове зобов'язання, що на купленій земельній ділянці господарюватиме не менше восьми років [4, с. 134].

Національним законодавством Данії передбачено, що фермер повинен вести сільськогосподарське виробництво належним чином, інакше він буде позбавлений права на земельну ділянку. Більше того, фермер після набуття у власність земель сільськогосподарського призначення зобов'язаний проживати за місцем їх територіального розміщення.

Державне регулювання в країнах ЄС виражається в обмеженні максимальних величин земельних ділянок на сім'ю (наприклад, у Чехії), контролі за дотриманням зміни цільового призначення земель або абсолютній забороні її зміни (у Латвії, Естонії), отриманні спеціальних дозволів на придбання сільськогосподарських земель (у Франції, Норвегії).

Так, усі операції з купівлі-продажу, надання в оренду земельних ділянок у Франції перебувають під суворим контролем органів влади. Законодавством обмежено правомочність власника землі щодо розпорядження земельною ділянкою. Зокрема, якщо він планує розширити чи поділити свою сільськогосподарську земельну ділянку, то зобов'язаний одержати відповідний дозвіл спеціального адміністративного комітету. Передача права власності на земельну ділянку оформлюється офіційним документом – купчою, яку готує нотаріус. Усі угоди із земельними ділянками підлягають державній реєстрації [3, с. 239].

У Швеції за органами місцевого самоврядування закріплюється переважне право на купівлю землі насамперед із метою розвитку житлового будівництва. У Норвегії, де лише 3% земель придатні для сільськогосподарського виробництва, відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення здійснюється в дозвільному порядку. Обмеження земельного обігу ґрунтуються на тому, що дозвіл на купівлю земельних ділянок сільськогосподарського призначення видається лише тим особам, які мають професійну кваліфікацію в галузі сільського господарства, згодні проживати на відведеній території та вести господарство своїми силами.

Голландія є найбільш густозаселеною країною Європи, тому землі в ній, у тому числі сільськогосподарські, у великому дефіциті. Голландський договір оренди перебуває під наглядом держави. Період його дії становить 6–12 років, а продовжують його автоматично. Дозвіл на поліпшення землі, на заміну орендаря, процес завершення оренди достатньо лімітовані [2].

Одним із методів державного регулювання земель є державний контроль за використанням земель. Так, в Італії, Франції, Німеччині контроль за використанням землі полягає в тому, що під час укладення угод із землею землевласники повинні отримати дозвіл компетентних державних органів на їх здійснення. При цьому органи державної влади наділені повноваженнями заборонити укладення угоди через відсутність спеціальної освіти чи

досвіду, а також змінювати умови угоди в частині строку її дій, ціни землі тощо.

У Великобританії створені спеціальні інспектори з нагляду за сільськогосподарськими угіддями. При цьому в разі виявлення певних порушень або загрози завдання шкоди міністр має право заборонити оренду, замінити орендаря, визначити спосіб використання землі.

Передумовою функціонування ринку сільськогосподарських земель у країнах ЄС було створення спеціалізованих установ для управління землями державної власності, таких як Словацький земельний фонд (Словаччина), Агентство сільськогосподарської нерухомості (Польща), Національна земельна служба (Литва), Державна земельна служба (Латвія), Департамент консолідації земель (Данія), Служба управління землями і водами (Нідерланди), Національна компанія «Земля» (Болгарія) [5, с. 88]. Головною функцією таких спеціалізованих установ є надання кредитів товаровиробникам, управління державними землями, а також забезпечення розвитку сільських територій.

Наприклад, у Польщі Агентство сільськогосподарської власності державної казни викупує в селянських господарств землі й нерухомість та перепродує їх перспективним господарствам, малоземельним або молодим селянам. Створення такої спеціалізованої установи є насамперед економічним засобом регулювання ринку земель, за рахунок створення якого в Польщі значно зріс ринковий оборот земель.

У свою чергу у Франції створено некомерційну організацію САФФЕР, яка контролюється державою та головною функцією якої є регулювання земельного обігу в процесі перерозподілу земель. Тобто в цьому разі спеціалізована установа виступає не як економічний, а як адміністративний засіб регулювання ринку землі, адже наділена владними важелями щодо розподілу земель.

Створення спеціалізованої установи з правом надання кредитів сільськогосподарським товаровиробникам є досить цікавим для українського досвіду. Однією з причин стагнації розвитку агропромислового комплексу є недоступність кредитних коштів. Кредитно-фінансові установи відмовляються видавати кредити через відсутність у фермерів і землевласників засобів забезпечення таких зобов'язань, а інститут аграрних розписок як такий не отримав широке застосування в Україні.

Створення спеціалізованої установи з правом надання кредитів сільськогосподарським товаровиробникам значно покращило б економічну ситуацію, адже такі установи не лише активніше кредитували б аграрний сектор економіки, а й гнучкіше враховували б особливості ведення сільгоспвиробництва в Україні. Крім того, створення такої організації дало б змогу уникнути частини проблем під час зняття мораторію, встановити фіксовані ціни на сільськогосподарські угіддя, створити фонд державної землі та захистити інтереси селян.

На окрему увагу заслуговують особливості правового регулювання в країнах ЄС правовідносин, пов'язаних із *доступом іноземців до ринку земель*. Актуальність цього питання пов'язується з відсутністю в Україні єдиних поглядів щодо доступу іноземців до національного ринку земель.

Варто зазначити, що єдиного підходу до вирішення цього питання в країнах Європейського Союзу не існує, хоча водночас простежуються схожі тенденції правового регулювання.

Так, в Естонії для іноземців не існує жодних обмежень на придбання землі. Власники нерухомості мають переважне право на придбання ділянки, що перебуває під нею. Громадяни ЄС можуть купувати ділянки площею до 24,7 акрів із дозволу губернатора місцевого округу. Землю можна купувати через іноземну

корпорацію, проте компанія, яка бажає придбати велику ділянку лісу, має бути зареєстрована в естонському комерційному реєстрі та працювати в галузі лісового господарства чи аграрного виробництва не менше 3 років.

На Кіпрі ринок землі є відкритим для громадян ЄС. Негромадяни ЄС можуть придбати земельні ділянки тільки в тому разі, якщо вони є власниками нерухомості, яка займає земельну ділянку, і лише в певних обмеженнях. Процедура придбання передбачає отримання спеціального дозволу, що займає досить багато часу. При цьому використання отриманої земельної ділянки в комерційних цілях або передавання її в оренду забороняється.

Цікавим є досвід Румунії, для нерезидентів якої ринок земель є відкритим лише через румунські компанії. Крім того, покупці повинні мати знання або досвід роботи у сфері сільськогосподарювання. У свою чергу в Нідерландах взагалі відсутні будь-які обмеження щодо участі іноземців у ринково-земельних відносинах. У Польщі часткові обмеження щодо участі іноземного капіталу під час придбання аграрних земель існували певний час, проте з 1 травня 2016 р. вони були цілковито скасовані щодо громадян ЄС. У результаті цього середня вартість землі значно зросла.

Отже, для більшості країн – членів ЄС простежуються схожі тенденції. З моменту проведення земельної реформи для іноземців ринок земель є обмеженим із поступовим його відкриттям для громадян ЄС та залученням іноземних інвестицій.

Що стосується нашої держави, то більшість учених і господарників проти відкриття ринку земель для іноземців. Відкриття ринку для нерезидентів означає залучення іноземного капіталу. У цьому аспекті національні товаровиробники, особливо невеликі, не можуть конкурувати з іноземним капіталом, унаслідок чого ринки збуту для українських сільгоспвиробників будуть втрачені.

Вважаємо за доцільне звернути окрему увагу на особливості проведення земельної реформи в країнах Балтії, Східної та Центральної Європи (особливо в Латвії, Литві, Болгарії, Естонії, Польщі, Румунії та Угорщині) з огляду на близькі історичні особливості формування приватної власності на сільськогосподарські землі.

Основною спільною рисою для згаданих країн та України є те, що формування приватної власності на землю здійснювалось через послідовну реструктуризацію колишніх кооперативів і державних господарств у підприємства ринкового типу. Процеси трансформації земельних відносин проходили в декілька етапів залежно від історичних особливостей формування приватної власності в країнах та рівня їх соціально-економічного розвитку [5, с. 89].

В основі їх земельної реформи було повернення землі колишнім власникам та аукціонний розподіл земель із подальшою поетапною лібералізацією доступу до них іноземного капіталу. Водночас земельна реформа в цих країнах базувалась на певних принципах, що визначали зміст земельної реформи, а саме на створенні механізмів соціального захисту землевласників і населення, яке проживає в сільській місцевості, забезпеченні високого рівня аграрного виробництва, поступовій лібералізації ринку земель.

Головними ідеями земельних реформ цих держав стали вільнення ринку з-під значної частки регуляторних обмежень щодо умов купівлі-продажу сільськогосподарських земель, запровадження ефективного механізму проведення аукціонів і концентрації земель, а також підтримка з боку держави щодо охорони земель.

Приклади розумного й врівноваженого підходу до здійснення земельних перетворень, як і приклади протилежного характеру, можна знайти в багатьох країнах світу. Аналіз такого досвіду дає змогу дійти висновку, що успіх земельних реформ та ефективність запровадження й функціонування ринку земель залежать від рівня їх наукової обґрунтованості, ступеня виваженості державного регулювання та міри узгодження інтересів його учасників.

Досвід країн ЄС свідчить про те, що ефективне використання землі для сільськогосподарських потреб забезпечується за допомогою правових актів та економічних методів. Запровадження для учасників ринкових відносин пільгового кредитування, системи дотацій, пільгового оподаткування доходів від використання землі передбачає забезпечення належних доходів аграрним підприємствам, стимулювання розширення оброблюваних сільськогосподарських угідь, залучення до виробництва земельних ділянок, які вибули з господарського обігу.

**Висновки.** Таким чином, формування національного ринку землі передбачає необхідність урахування європейської практики правового регулювання, адже нерідко вона вже має відповіді на ті питання, які лише починають виникати в Україні.

Під час побудови власної моделі ринку землі в Україні доречно було б урахувати досвід окремих країн ЄС щодо формування й регулювання ринку землі. Зокрема, варто встановити економічні важелі, які б унеможливили спекуляцію на земельному ринку, через недопущення подрібнення земель; створити спеціальне інституційне формування, головним завданням якого було б кредитування сільгоспвиробників, управління резервом державних земель і перерозподіл земель сільськогосподарського призначення; обмежити ринок земель від участі іноземців; запровадити пільгове кредитування сільгоспвиробників; здійснювати державний контроль за цивільно-правовими угодами щодо відчуження або передавання в оренду сільськогосподарських угідь.

Водночас, обґрунтовуючи перспективи розвитку земельних відносин в Україні, варто враховувати також негативні наслідки земельних реформ у країнах ЄС, які вплинули на ефективність використання земель, залучених у ринковий обіг. Це насамперед подрібнення земельних масивів, зумовлені процесами приватизації, що виключає ефективне використання землі; відсутність ефективного механізму застави земель за іпотечними кредитами; диспропорції, зумовлені обмеженістю фінансових ресурсів у сільськогосподарських товаровиробників для купівлі землі.

Перспективами подальших розробок у цьому напрямі є більш поглиблене вивчення інститутів правового регулювання ринку землі на прикладі окремих країн, вивчення переваг і недоліків тих чи інших механізмів правового регулювання, запроваджених у країнах Європейського Союзу, а також дослідження можливостей та перспектив правової акультурації запозичених інститутів у правовій системі нашої держави.

#### *Література:*

1. Альошкіна Л.П. Розвиток світового ринку земель та застосування передового досвіду в Україні / Л.П. Альошкіна // Агросвіт. – 2001. – № 21. – С. 6–9.
2. Вдович В.М. Адаптація зарубіжного досвіду формування системи земельних відносин в Україні / В.М. Вдович, А.П. Слюсарчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60253](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60253).
3. Дроздук Т.М. Правове регулювання ринку земель: світовий досвід та його використання для розвитку ринку земель в Україні / Т.М. Дроздук // Право. – 2015. – Вип. 27. – С. 238–244.
4. Дроздук Т.М. Ринок земель в Україні: адміністративно-правові засади регулювання / Т.М. Дроздук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dndi.mvs.gov.ua/index\\_html\\_files/dis\\_Drozduk.pdf](http://dndi.mvs.gov.ua/index_html_files/dis_Drozduk.pdf).

5. Зінчук Т.О. Європейський досвід формування ринку сільськогосподарських земель / Т.О. Зінчук, В.Є. Данкевич // Економіка агропромислового комплексу. – 2016. – № 12. – С. 84–91.
6. Кірейцева О.В. Іноземний досвід формування земельного ринку / О.В. Кірейцева // Економіка АПК. – 2011. – № 10. – С. 174–178.
7. Мостов'як М.І. Досвід країн Центральної та Східної Європи в упровадженні ринку сільськогосподарських земель / М.І. Мостов'як // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1(10). – С. 159–166.
8. Семеряк С.А. Державне регулювання ринку землі в Україні та досвід країн ЄС / С.А. Семеряк, М.Г. Москва // Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України. – 2010. – Вип. 20. – С. 240–247.
9. Ходаківська О.В. Ринок земель сільськогосподарського призначення в країнах ЄС: можливості використання досвіду в Україні / О.В. Ходаківська // Економіка АПК. – 2012. – № 5. – С. 30–36.

**Бабченко О. Н. Особенности правового регулювання ринка земель в странах Европейского Союза**

**Аннотация.** В статье исследован опыт правового регулювання ринка земель в определенных государствах Европейского Союза, рассмотрены отдельные институты правового регулювання, исследованы их преимущества

и недостатки, а также обоснована целесообразность использования международного опыта при разрешении земельных отношений в Украине, в частности, для введения полноценного функционирования рынка земель сельскохозяйственного назначения.

**Ключевые слова:** земля, земельная реформа, рынок земли, правовое регулирование рынка земли, международный опыт.

**Babchenko O. The peculiarities of the legal regulation of land market in the European Union**

**Summary.** This article studies the experience of legal regulation of the market land in selected countries of European Union, examines some institutes of legal regulation, its advantages and disadvantages, as well as describes the expediency of using international experience in the resolution of land relations in Ukraine, in particular, for starting functioning of the agricultural land market.

**Key words:** land, land reform, land market, legal regulation of the land market, international experience.