

Ольга Петрук
аспірант НАДУ при Президентіві України

РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У КРАЇНАХ СХІДНОЇ ЄВРОПИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті охарактеризовано три юридичні моделі реформування земельних відносин. Проаналізовано функціонування земельних відносин в країнах Східної Європи та запропоновано на цій основі практичні рекомендації щодо удосконалення земельних відносин в Україні.

Ключові слова: земельні відносини, механізми управління земельними відносинами, європейські країни, соціальна справедливість.

Olha Petruk

THE REFORM OF LAND RELATIONS IN EASTERN EUROPE: EXPERIENCE FOR UKRAINE

The article described three models of legal reform of land relations. Analyzed the functioning of land relations in Eastern Europe and suggested on this basis practical recommendations to improve land relations in Ukraine.

Keywords: land relations, mechanisms of land relations, economic efficiency, European countries, social justice.

Ольга Петрук

РЕФОРМИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ: ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ

В статье охарактеризованы три юридические модели реформирования земельных отношений. Проанализировано функционирование земельных отношений в странах Восточной Европы и предложены на этой основе практические рекомендации по совершенствованию земельных отношений в Украине.

Ключевые слова: земельные отношения, механизмы управления земельными отношениями, европейские страны, социальная справедливость.

Постановка проблеми

На сучасному етапі економічних реформ, проголошених керівництвом нашої держави, реформування земельних відносин виступає одним з найважливіших його пріоритетів. Саме тому, відповідно до Указу Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», задекларовано проведення земельної реформи з урахуванням європейських стандартів [7]. Передбачено, що у результаті проведення земельної реформи відбудеться технологічне переоснащення галузі та перетворення її на ефективний, конкурентоспроможний на внутрішньому й зовнішньому ринках сектор економіки, що дасть в майбутньому можливість стати повноцінним членом Європейського Союзу. Саме це спонукало нас зробити загальний аналіз моделей реформування земельних відносин у зарубіжних країнах, зокрема більш детально зупинитися на земельних реформах в країнах Східної Європи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Особливості формування й напрями розвитку механізмів державного регулювання земельних відносин в країнах Східної Європи досліджували Л. Альошкіна, А. Арнаут, А. Баян, Ю. Дехтяренко, А. Дубас, О. Кірейцева, М. Мостов'як, А. Третяк, О. Ходаківська, В. Чувпило, Г. Шарий та інші.

Виклад основного матеріалу

Метою дослідження є аналіз моделей реформування земельних відносин у зарубіжних країнах, зокрема в країнах Східної Європи, та виявлення на цій основі практичних рекомендацій щодо удосконалення земельних відносин в Україні.

Питання земельної реформи є дуже актуальним на даний час в Україні, тому є цікавим вивчення досвіду реформування земельних відносин в зарубіжних країнах. Аналіз літературних джерел свідчить, що

Мета

в законодавстві, практиці й правовій доктрині зарубіжних країн склалося кілька юридичних моделей реформування земельних відносин.

Перша юридична модель реформування земельних відносин закріплена у законодавстві країн Східної Європи. Суть її полягає в тому, що раніше земельний устрій даних країн був несумісний із ринковою економікою. Однак в майбутньому із розвитком ринкових відносин це стало поштовхом для зміни системи землеволодіння, пов'язаної з відновленням і оновленням права приватної власності на землю, розвитком приватних підприємницьких структур у сфері земельних відносин та їх податковим заохоченням.

Друга юридична модель реформування земельних відносин і соціально-економічної структури сільського господарства закріплена законодавством Китаю, а згодом В'єтнаму та Лаосу. Основною ідеєю функціонування даної моделі є легалізація виділення землі селянським господарствам. Особливою цінністю цього правового досвіду є те, що він містить багато корисного в питаннях публічно-правового регулювання земельних відносин у рамках таких правових інститутів, як державне регулювання ціноутворення, кредитування, фінансування, оподаткування сільськогосподарських товаровиробників.

Третя юридична модель земельного реформування, пов'язаного зі зміною форм власності й господарювання на селі, закріплена законодавством країн Латинської Америки. У цих країнах було вирішено проводити політику, спрямовану на заохочення проведення земельних реформ, що дадуть можливість зробити землю для людини, яка її обробляє, основою економічної стабільності, фундаментом зростаючого добробуту, гарантією

свободи і гідності. При цьому в ряді латиноамериканських країн положення про реформування земельної власності зведені в ранг конституційних норм, що забезпечують конституційні гарантії права приватної власності селян на землю, соціальні функції земельної власності.

Розглядаючи модель реформування земельних відносин у країнах Східної Європи, слід зазначити, що переважна їх більшість майже одночасно почали відновлювати приватну власність на землю, становлення нових форм господарювання. У більшості країн Східної Європи цією метою було досягнуто через реституцію¹ прав власності на землі та створення приватних сільськогосподарських підприємств. У цілому стратегія перетворення земельних відносин орієнтована на ринкову концепцію, на перевірену світовою практикою модель із переважанням приватним землеволодінням. Найважливішими особливостями аграрних перетворень у східноєвропейських країнах є їх комплексний характер, підпорядкованість екологічним та економічним інтересам селянина, активна підтримка органів державної влади.

Класичним прикладом правових змін у відносинах земельної власності відповідно до першої юридичної моделі є Чехія. У даній країні конституційні норми про право власності на землю зосереджені в Хартії основних прав і свобод Чеської республіки від 16 грудня 1992 року. У цьому документі передбачено норми для переходу до ринкового високоефективного і конкурентоспроможного на світових ринках агропромислового комплексу; для трансформації сільськогосподарських виробничих кооперативів у нові підприємницькі структури; для приватизації державних господарств [1].

Крім того, підкреслена значущість у переліку основних економічних прав і свобод такого конституційного права, як право власності, що складає основу правової інфраструктури ринку. Особливого значення набуває послідовна реалізація в законодавстві про земельну реформу конституційних приписів про те, що право власності усіх власників має однаковий законний зміст і захист.

Розглядаючи досвід реформування земельних відносин у Болгарії, слід зазначити, що уряд країни прийняв приватизаційні програми щодо сільського господарства, які передбачають участь у приватизації землі попередніх власників та їхніх спадкоємців, а також малоземельних і безземельних громадян, що бажають одержати землю.

На сьогодні у політичній, економічній і правовій свідомості болгарського суспільства склалися два підходи до вирішення питання про трансформацію сільськогосподарської земельної власності [4].

Перший підхід передбачає орієнтацію аграрної політики держави на реституцію для усіх попередніх власників землі та їх спадкоємців, а також формування розвинутого ринку землі з наданням сільськогосподарським товаровиробникам кредитних і податкових пільг, створення ринково-конкурентних стимулів розвитку виробництва.

Інший підхід орієнтується не на разову руйнацію одержавленої земельної власності, а поступове реформування земельних відносин і підтримку приватного підприємництва з урахуванням реальності переходу аграрної економіки до нових політичних, економічних і правових цінностей.

У зв'язку з цим передбачається припинення діяльності ліквідаційних рад, що займалися реформуванням старих господарських структур; розширення системи юридичних гарантій для вільного вибору селянами різ-

номанітних організаційно-правових форм підприємництва; завершення приватизації землі при збереженні переваг для великого механізованого виробництва; надання землі малоземельним і безземельним селянам.

Земельне законодавство Угорщини, як і інших країн Східної Європи, виходить із вимоги максимальної приватизації сільськогосподарських земель, визнання приватного землеволодіння як пріоритетного напрямку земельної реформи.

Особливістю функціонування правового режиму земельної власності полягає у тому, що на відміну від багатьох конституцій країн Східної Європи, в Угорщині поняття «власність» і «право власності» не є тотожними.

Слід зазначити, що новостворена законодавчо-нормативна база дозволила сформувати ринок землі для сільськогосподарських виробників із правом першочерговості викупу земельних ділянок у такій послідовності: найближчими сусідами, потім – фермерами того ж самого району, далі – місцевим муніципалітетом, згодом – державі, й нарешті – переходом у вільний продаж. Проте, відчуження землі не поширюється на іноземців та спільні підприємства за їхньою участю. Необхідно відзначити, що ціни на сільськогосподарські землі в країні були надто низькими (близько 10 % вартості аналогічних угідь в країнах Західної Європи) через низьку купівельну спроможність споживачів-громадян Угорщини [3]. Реституція земель в Угорщині здійснювалась шляхом надання колишнім власникам компенсаційних цінних паперів, які можна було використати для придбання у власність нових земельних ділянок, іншої сільськогосподарської нерухомості, купівлі акцій приватизованих аграрних підприємств, а також для продажу за гроші чи обміну на довічну ренту.

Проте, земельні ділянки, що придбані за так звані компенсаційні чеки, необхідно було використовувати за цільовим призначенням впродовж п'яти років, і, крім того, існувала заборона відчуження їх протягом даного терміну. У той же час, за необхідності власник має можливість передати земельних ділянок в оренду іншим користувачам.

Не можна залишити поза увагою і досвід розвитку земельних відносин у східній частині Німеччини. Основним змістом проведення земельної реформи є ліквідація сільськогосподарських виробничих кооперативів або перетворення їх у кооперативи нових власників землі з відновленням економічних і правових основ реалізації приватної власності. Законодавством передбачено, що усі права на розпорядження земельними ділянками повертаються кооперованим селянам. У той же час, особам, які не бажають володіти земельними ділянками, виплачується відповідна грошова компенсація.

Особливим соціальним аспектом при поверненні земельної ділянки власнику є можливість повернути саме ту ділянку, яка була внесена до сільськогосподарського виробничого кооперативу, або ж обміняти її на іншу. При обміні таких ділянок на законодавчому рівні закріплені наступні вимоги: земельна ділянка має бути розташована на прийнятній з економічної точки зору відстані від місця проживання власника та від господарських доріг. При цьому враховується вид, розмір та бонітет² земельної ділянки, внесеної раніше при вступі до сільськогосподарського виробничого кооперативу.

² Бонітування земельної ділянки – це порівняльна оцінка якості земельної ділянки (ґрунту) за її основною природною властивістю, яка має сталий характер та суттєво впливає на врожайність сільськогосподарських культур, вирощуваних у конкретних природно-кліматичних умовах. Бонітування земельної ділянки враховується при визначенні її вартості при продажі, при визначенні податку та орендної плати тощо.

¹ Під поняттям «реституція» найчастіше розуміють повернення прав власності колишнім власникам землі або їх спадкоємцям.

Значна частина положень законодавства про земельну реформу визначає приватноправові аспекти в правовому режимі земельних відносин. Тут переважають кооперативи земельних власників або правові форми товариств на основі капіталу (договірне товариство, товариство з обмеженою відповідальністю, акціонерне товариство).

Аналіз літературних джерел свідчить, що у Німеччині активно функціонує оренда сільськогосподарських земель із подальшим їх викупом. Як правило, застосовується довгострокова оренда – 10 років і більше. Так, частка переданих в оренду сільськогосподарських земель складає близько 95 % [9]. Це пояснюється довгим процесом формування нової ринкової структури у земельних відносинах; посиленням конкурентної боротьби за земельні ділянки між особами, що вирішили створити одноособові господарства.

На думку експертів, саме функціонування земельних відносин з пріоритетом суспільних інтересів населення є одним із найдосконаліших у Німеччині. Саме тут забезпечується гармонійне поєднання суспільних і приватних інтересів учасників земельних відносин: власників земельних ділянок; кредитних установ; інвесторів; виборних органів влади, які захищають інтереси населення. Ця система дозволяє звести до мінімуму недобросовісність в угодах із землею, спекуляцією земельними ділянками та одночасно здійснити захист публічних інтересів.

Розглядаючи досвід Польщі, слід зазначити, що центральне місце на державному і приватному земельному ринку займає Агентство сільськогосподарської власності державної скарбниці (далі – Агентство), створене замість існуючого раніше Державного земельного фонду. Дане Агентство здійснює викуп у населення земельних ділянок та нерухомості, у результаті чого має можливості та повноваження перепродати їх перспективним господарствам. Крім того з фонду даного Агентства здійснюється передача землі малоземельним селянам; молоді, яка бажає створити велике сільськогосподарське підприємство; колишнім працівникам державних господарств. Така передача земельних ділянок проводиться за договором купівлі-продажу або за договором оренди землі.

Особливості функціонування земельних відносин в Польщі, призвели до розширення ринкових механізмів перерозподілу землі, у результаті чого були істотно обмежені адміністративно-правові повноваження місцевої державної влади в сфері розпорядження землею, що перейшли до органів селянського самоврядування. Відповідно до польського законодавства органам селянського самоврядування надано можливість проводити торги та запроваджувати конкурсну систему розподілу земельних ресурсів, що сприяє максимальній приватизації земельної власності і створенню ринку землі [8].

Розвиток земельних відносин в Румунії спрямований на закріплення основних економічних прав і свобод громадян, насамперед, права приватної власності, що складає основу для свободи приватної ініціативи, здійснюваної в рамках демократичної і соціальної економіки.

Конституція Румунії проголошує соціальну рівність як суб'єктів усіх форм власності на землю, так і рівність усіх форм власності. Даний принцип рівності означає, що приватна власність на землю рівною мірою охороняється законом незалежно від її суб'єкта. Крім того, у Конституції включені положення, які обмежують право власності на землю іноземних громадян [1].

Так само, як і в Угорщині, в Болгарії на законодавчому рівні існують різні правові категорії «приватна влас-

ність» та «право приватної власності». Слід зазначити, що право приватної власності гарантується в Болгарії державою та здійснюється в суспільно корисних цілях. Такі конституційні положення дозволяють дати правове обґрунтування експропріації³ земель приватних власників у тих випадках, коли це диктується вимогами суспільної корисності, якій повинна слугувати приватна власність на землю.

Однак у Конституції Румунії вводяться також деякі обмеження й обов'язки приватного власника на землю в тих випадках, коли це диктується необхідністю здійснення робіт, що представляють суспільний інтерес. У таких випадках органи державної влади зобов'язанні відшкодувати власникові збитки, які нанесені ґрунту, насадженням, будівлям тощо.

Головне, у чому Конституція Румунії подібна до конституцій інших країн Східної Європи, полягає у тому, що в конституційному законодавстві закріплюється загальне поняття примусової експропріації, заснованої на принципі винагороди й обов'язкової компенсації. Цілком закономірно, що на конституційному рівні закріплюються правові гарантії стабільності відносин власності, захищеності осіб, що піддаються експропріації, від сваволі виконавчої влади з мотивів політичної або практичної доцільності. Це виражається, насамперед, у конституційній вимозі, відповідно до якої відшкодування, установлення за узгодженням із власником, а у випадку розбіжностей – судом.

Аналіз літературних джерел свідчить, що значною перешкодою розвитку земельного ринку в країнах Східної Європи є також високі операційні витрати, пов'язані з купівлею-продажем землі, до яких входять нотаріальні, податкові та інші адміністративні збори. Так, наприклад, у Болгарії та Румунії зазначені витрати становлять від 10 % до 30 % вартості всієї трансакції [6]. Однак стримуючим фактором для купівлі-продажу сільськогосподарських земель у країнах Східної Європи є те, що після приєднання країн до Європейського Союзу на їхній території починає діяти заборона на продаж землі іноземцям. Проте, всім країнам, які приєдналися до Європейського Союзу, було надано перехідний період, протягом якого вони можуть обмежити право іноземців щодо придбання сільськогосподарських земель. Так, у Чехії, Угорщині, Болгарії та Румунії було встановлено семирічний перехідний період, протягом якого вони можуть встановлювати обмеження для іноземних фізичних та юридичних осіб. Польщі перехідний період становить дванадцять років. У випадку виникнення значних негативних тенденцій на ринках сільськогосподарських земель зазначених країн, або загроз серйозного порушення, перехідний період може бути продовжений ще до 3 років [10].

Як показує практика, обмеження на купівлю землі іноземцями призвело до виникнення у деяких країнах (зокрема, Угорщині) «тіньових» незареєстрованих контрактів між іноземцями і місцевими власниками щодо придбання сільськогосподарських земель.

Крім того, одержувачами реституції прав власності в досліджуваних нами країнах Європи стали переважно спадкоємці власників земельних ділянок, які не мешкали в сільській місцевості або втратили свої зв'язки з сільським господарством. Реституція прав власності сі-

³ Експропріація – це примусове (без відшкодування чи оплачуване) позбавлення власності. Зазвичай термін експропріація використовується у випадках вилучення майна державою чи громадою.

льськогосподарських земель в Угорщині, Румунії охопила також міських пенсіонерів та інших осіб, які не були активно залучені в сільському господарстві. У більшості випадків у них не було ані кваліфікації, ані будь-якого бажання займатися сільськогосподарським виробництвом, і вони намагалися якомога швидше продати свою земельну ділянку. Це призвело до того, що на ринку виник надлишок сільськогосподарських земель, який спровокував зниження цін і збільшення кількості необроблюваних земель. Тому влада змушена була активно втручатися для врегулювання даної ситуації.

Отже, комплекс радикальних аграрних перетворень в досліджуваних нами країнах Європи можна охарактеризувати як впровадження в життя певної приватизаційної моделі, основними рисами якої є:

- послідовне проведення земельної реформи із забезпеченням свободи вибору форми власності, включаючи і право приватної власності на землю;
- орієнтація на різноманітність форм власності і господарювання (поряд з існуючими утворюються кооперативи нового типу, об'єднуються приватні господарства);
- реорганізація великих державних сільськогосподарських підприємств з метою пристосування їх структури до ринкових умов;
- державна підтримка аграрних перетворень, становлення нових форм господарювання на селі.

✎ Досвід досліджуваних нами країн першої юридичної моделі реформування земельних відносин (Болгарії, Німеччини, Польщі, Румунії, Угорщини, Чехії) дає можливість визначити пріоритетні цілі державної політики України у процесі формування земельного ринку, а саме: забезпечення захисту прав власників (орендодавців) землі під час розподілу та використання земельних ділянок, а також виконання укладених ними договорів; запобігання надмірного розпорошення сільськогосподарських угідь та раціоналізація землекористування; впровадження законодавчих обмежень на укладання «тіньових» контрактів щодо купівлі-продажу сільськогосподарських земель; удосконалення методики оцінки сільськогосподарських земель, яка враховувала б як природні, так і ринкові чинники. Реалізація зазначених пріоритетів сприятиме функціонуванню земельних відносин в Україні, розвитку відповідної інфраструктури, що поліпшить продуктивність сільськогосподарського виробництва, зміцнить конкурентоспроможність вітчизняного агропромислового комплексу на регіональних та світових ринках та підвищить добробут населення країни.

Важливо розширювати вивчення та оцінку сучасної практики функціонування земельних відносин у країнах, в яких функціонує друга (Китай) та третя (країни Латинської Америки) юридичні моделі реформування земельних відносин, що дозволить враховувати як позитивні результати, так і можливі проблеми та перешкоди під час земельної реформи в Україні.

Література.

1. Альошкіна Л. П. Розвиток світового ринку земель та застосування передового досвіду в Україні / Л. П. Альошкіна // Агросвіт. – 2011. – № 21. – С. 6–9.
2. Балян А. В. Земельні реформи у постсоціалістичних країнах Східної Європи / А. В. Балян // Економіка АПК. – 2011. – № 11. – С. 115–118.
3. Дубас А. Особливості земельної реформи в зарубіжних країнах / А. Дубас // Інституціональний вектор економічного розвитку. – 2013. – № 3(2).

4. Кірейцева О. В. Іноземний досвід формування земельного ринку / О. В. Кірейцева // Економіка АПК. – 2011. – № 10. – С. 174–178.

5. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / Ш. І. Ібатулін, О. В. Степенко, О. В. Сакаль [та ін.]. – К.: Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. – 52 с.

6. Мостов'як М. І. Досвід країн Центральної та Східної Європи в впровадженні ринку сільськогосподарських земель / М. І. Мостов'як // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1(10). – С. 159–166.

7. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : president.gov.ua.

8. 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.

9. Чувпило В. В. Еправління земельними ресурсами: зарубіжний досвід / В. В. Чувпило // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління». – 2014. – № 3. – С. 235–242.

10. Richard Grover European Union Accession and Land Tenure Data in Central and Eastern Europe // Shaping the Change XXIII FIG Congress Munich, Germany, October 8–13, 2006.