

Упровадження європейського

досвіду в ринкові земельні відносини в Україні



Д. А. Блавацька

провідний спеціаліст відділу судової роботи та реєстрації нормативно-правових актів Головного управління юстиції у Харківській області

Стаття присвячена аналізу закордонної практики та проблемних питань вітчизняного законодавства у сфері реформування ринку земель, з метою віднайдення шляхів адаптації земельної політики України до вимог Європейського Союзу та створення комплексного механізму реалізації державної політики в галузі ринкових земельних відносин.

Ключові слова: екологічне право, ринок земель, адаптація національного законодавства, земельне право, сільськогосподарські землі, земельна реформа.

Стаття посвящена аналізу зарубěžной практики и проблемных вопросов отечественного законодательства в сфере реформирования рынка земель, с целью формирования путей адаптации земельной политики Украины к требованиям Европейского Союза и создания комплексного механизма реализации государственной политики в области рыночных земельных отношений.

Ключевые слова: экологическое право, рынок земель, адаптация национального законодательства, земельное право, сельскохозяйственные земли, земельная реформа.

This article analyzes the foreign practices and problematic issues of domestic legisla-

tion reforming land market in order to find ways of adapting land policy of Ukraine to the European Union and the establishment of a comprehensive mechanism for implementing public policies on land market relations.

Keywords: *environmental law, land market, the adaptation of national law, land law, agricultural land, land reform.*

Формування ринку земель є одним з найбільш дискусійних і заполітизованих питань екологічної та аграрної політики в Україні. Актуальність дослідження в нашій країні зумовлена: а) потребою визначення першочергових заходів щодо його встановлення; б) необхідністю ґрунтовного вивчення досвіду державного управління обігом земель з метою подальшої адаптації земельного законодавства України до вимог Європейського Союзу. Україною зроблені належні кроки до зняття мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, а саме: прийнятий Закон України «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 р. № 3613-VI. Логічним продовженням державної політики в зазначеній царині стане прийняття закону України «Про ринок земель», який має стати головним нормативно-правовим актом для визначення організаційно-правового механізму запровадження врегульованого ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, попередження обезземелення селян, підвищення ліквідності землі як економічного активу, визначення порядку проведення земельних торгів та еколого-збалансованого використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення.

Дослідження ґрунтується на наукових працях провідних представників теорії ринкової трансформації аграрного сектору економіки України та неінституціональних напрямів сучасної економічної теорії, а також працях інших відомих вітчизняних та іноземних вчених з питань ринкового реформування земельних відносин. Слід зазначити, що загальнотеоретичні аспекти та механізм реалізації земельної реформи в Україні досліджувалися в наукових працях українських та російських вчених, таких, як: В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, А. Г. Бобкова, О. Г. Бондар, Д. В. Бусуйок, М. Я. Ващишин, О. А. Вівчаренко, А. П. Гетьман, В. К. Гуревський, С. В. Гринько, М. С. Долинська, О. І. Заєць, Л. П. Заставська, Т. О. Коваленко, І. І. Каракаш, П. Ф. Кулинич та ін.

На сьогодні в країнах з різним суспільно-політичним устроєм має місце неоднаковий рівень централізації та децентралізації управління земельними ресурсами, різні повноваження щодо регулювання землекористування мають представницькі органи територіальних громад, неоднаковим є й спектр організаційно-правових форм землекористування та форм власності на земельні ресурси. Саме тому реформування ринку земель є досить актуальною проблемою в багатьох країнах світу, які активно намагаються розробити дієвий механізм реалізації даної реформи [1, с. 256].

Безумовно, питання щодо встановлення та належної правової регламентації ринку земель є достатньо дослідженим та висвітленим в науці екологічного, земельного, аграрного, цивільного та інших галузей права, але комплексність розглядуваної проблеми потребує її подальшого наукового вивчення відповідно до сучасних реалій.

В умовах сьогодення особливу увагу слід приділити вивченню можливостей впровадження в країні ринку земель як логічного завершального етапу земельно-реформаційних відносин.

Створення ринку земель в Україні є одним із основних складників земельної реформи. На жаль, досі у чинному законодавстві України не надається офіційного визначення поняття «земельна реформа» як юридичної категорії. В наукових дослідженнях воно не має єдиного тлумачення [2, с. 74].

Найбільш доречною, на нашу думку, є точка зору, відповідно до якої земельна реформа – це врегульовані нормами права тимчасові суспільні відносини матеріального та процесуального характеру, що опосередковують зміну (перетворення) норм земельного права та земельних правовідносин, у яких зобов'язані державою органи та організації взаємодіють із зацікавленими суб'єктами (громадянами та їх організаціями) в економічному, екологічному, інституційно-функціональному та правотворчому напрямках з метою відновлення ефективного використання земельних ресурсів України.

Обґрунтовуючи потребу запровадити в Україні вільний ринок земель, все більшої актуальності набуває посилення на зарубіжний досвід лібералізації відповідного ринку, проте, адаптуючи іноземні досягнення, нівелюється ліквідування передбачуваних ризиків або впровадження захисних бар'єрів [3, с. 157-158].

Основними принципами політики Європейського Союзу (далі – ЄС) стосовно власності на землю є забезпечення права на вільний рух капіталу, на відкриття та ведення приватного бізнесу та відсутність дискримінації. Тому в більшості країн-членів ЄС прямо виражених юридичних обмежень

на володіння сільськогосподарськими землями немає: будь-яка фізична чи юридична особа може законно придбати сільськогосподарську землю та володіти нею [4, с. 22].

Лейтмотив земельних реформ у Європі – це відповідальне й ефективне використання сільськогосподарських земель. До власників земельних ділянок держава висуває цілу низку кваліфікаційних вимог, тому що лише в цей спосіб можна досягти продовольчої безпеки країни [4, с. 25].

Одним із найбільш ефективних шляхів використання можливостей розширення ЄС для України є інтенсифікація роботи у напрямі адаптації національного законодавства, норм і стандартів до відповідних норм ЄС. Європейський Союз неодноразово підтверджував свою готовність продовжувати співробітництво і підтримку України у процесі адаптації законодавства. Однак більшість питань, пов'язаних із удосконаленням земельного законодавства у контексті європейської інтеграції, і дотепер залишаються дослідженими недостатньо [10, с. 43].

За таких умов важливим завданням стає окреслення таких напрямів подальшого розвитку вітчизняної земельної політики, за яких управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів буде найбільше відповідати цілям і завданням, які ставлять перед своїми урядами країни-члени ЄС. Згідно із положенням Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», адаптація національного законодавства є планомірним процесом, що включає декілька послідовних етапів, на кожному з яких повинен досягатися певний ступінь його відповідності вимогам Європейського Союзу.

Аналізуючи засади земельної політики ЄС, слід, перш за все, чітко виділити завдання, які ставлять перед собою країни-члени Союзу в процесі регулювання земельних відносин, дослідити понятійний апарат та організаційно-правові механізми, якими вони користуються для вирішення поставлених завдань.

Найдоцільнішим є дослідження нормативно-правових актів, а саме близько 30 постанов Єврокомісії, що торкаються сфери регулювання землекористування, близько 20 інших нормативних документів, а також понад 140 окремих «офіційних відповідей» на запитання громадян та результатів дебатів у Європарламенті. Значний інтерес становлять передусім «Настанови ЄС щодо земельної політики», які були розроблені Цільовою групою ЄС у 2004 р. Основна увага в цьому документі приділяється питанням використання земель сільськогосподарського призначення, але певна частина його положень стосується і землекористування в урбанізованих районах [5, с. 51].

Незважаючи на те, що серед актів законодавства ЄС земельне право не виділяється як окрема галузь, Цільовою групою ЄС із землекористування пропонується достатньо глибоке та адекватне розуміння сутності земельної політики. Попри усталені в українському суспільстві стереотипи щодо надмірно лібералізованих земельних відносин у західних країнах, на особливу увагу заслуговують цілком слушні застереження щодо необхідності забезпечення справедливості при перерозподілі земель, забезпечення балансу між економічними та соціальними інтересами, недопущення обезземелення селян [6, с. 17].

Прагнення запобігти негативним явищам у сфері земельної політики пов'язано з введенням мораторію

на відчуження земель сільськогосподарського призначення. Проте його подальше продовження стримує створення прозорого земельного ринку й не вирішує існуючих проблем [7, с. 58].

Відповідно до Програми економічних реформ на 2010-2014 роки – розроблення ефективного механізму обігу земель сільськогосподарського призначення, створення електронного загальнодержавного кадастру землі і відповідної земельно-інформаційної бази даних, проведення інвентаризації земельних ресурсів, а також спрощення механізму виділення земельних ділянок під будівництво призведуть до знищення існуючих земельних тінювих схем [8].

Прийняття Закону України «Про державний земельний кадастр» вже створило частину стійкого базису для вдосконалення системи управління земельними ресурсами, оподаткування та іпотечного кредитування, що, в свою чергу, буде сприяти сталому розвитку регіонів, екологічній безпеці довкілля, охороні земель та їх раціональному використанню, оптимізації землеустрою та визначенню правових відносин щодо землі. Відповідно до нього, у ст. 79-1 Земельного кодексу України надається визначення земельної ділянки як об'єкта цивільних прав. Виступаючи в якості об'єкта права власності, земельна ділянка отримує особливі правові ознаки – стає «майном». Практично в усіх державах право приватної власності на земельну ділянку складає органічну частину майнових прав та всіх існуючих суспільних і економічних відносин. Конституція України закріплює у ст. 13, що земля є об'єктом права власності українського народу, проте проголошення цього природного ресурсу надбанням українського народу не виклю-

чає можливості отримання права приватної власності на окрему земельну ділянку, яка може бути об'єктом цивільних прав виключно з моменту її формування (крім випадків суборенди, сервітуту щодо частин земельних ділянок) та державної реєстрації права власності на неї. Державна реєстрація речових прав на земельні ділянки здійснюється лише після державної реєстрації земельних ділянок у Державному земельному кадастрі.

Неспроможність землевласників і землекористувачів дотримуватися норм раціонального природокористування та забезпечувати виконання заходів щодо збереження і відтворення земельних ресурсів, низька інвестиційна привабливість аграрного сектору держави, глобальна фрагмента-

ція (парцеляція) земельних угідь, нівелювання значення землі як ресурсу територіального розвитку продуктивних сил та базисного компонента довкілля є основними чинниками, які спричиняють формування нестабільного землекористування в Україні [9, с. 48].

В умовах формування та розвитку ринкової економіки нагальною необхідністю є вдосконалення земельних відносин і формування сталого землекористування, що неможливо без розуміння реального стану земельної реформи та аналізу правового забезпечення здійснюваної в державі земельно-правової політики, яка передусім спрямована на приведення земельного законодавства України у відповідність з міжнародними стандартами, зокрема країн-членів Європейського Союзу.

Список використаної літератури

1. *Коритник М. В.* Порівняльний аналіз земельних відносин в Україні з країнами з розвинутою економікою / М. В. Коритник, О. М. Шпичак // Вісник Хмельницького національного університету. – 2009. – № 6. – Т. 1. – С. 256-257.
2. *Федоров М. М.* Особливості формування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні / М. М. Федоров // Економіка АПК. – 2008. – № 5. – С. 73-78.
3. *Нечипоренко О.* Світова практика розвитку земельних відносин / О. Нечипоренко // Економіка АПК. – 2007. – № 4. – С. 157-158.
4. Сільськогосподарські землі у країнах Європи: досвід користування та реформ // Державна земельна політика в Україні : мат. круглого столу «Стан і стратегія сучасної земельної політики в Україні» 21 травня 2009 р. – К., 2009. – С. 20-25.
5. *Мартин А., Погурельський С.* Земельна політика України: стратегія адаптації до вимог Європейського Союзу // Землепорядний вісник. – 2006. – № 1. – С. 50-52.
6. *Мартин А.* Запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення: проблемні питання та шляхи їх вирішення // Інформаційний бюлетень «Земельна реформа в Україні». – 2008. – № 5. – С. 14-19.
7. *Мартин А., Горбатович С.* Мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення: наслідки та перспективи // Землепорядний вісник. – 2006. – № 2. – С. 58-60.
8. Програма економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
9. *Артюшин В. І., Кобець М. І., Пугачов М. І.* Проблеми становлення та функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні / За ред. М. Свенчіцкі. – К. : Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН, 2007. – 60 с.
10. *Мартин А. Г.* Правове регулювання ринку земель в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання // Землеустрій і кадастр. – 2008. – № 4. – С. 42-48.