

доцент кафедри трудового, екологічного та аграрного права Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника, канд. юрид. наук

Регулювання ринку земель в Україні та Польщі

У статті на основі порівняльно-правового аналізу важливих результатів земельної реформи в Республіці Польща та основних заходів реформування земельно-правової сфери в Україні зроблено висновки щодо перспектив формування в нашій державі регульованого ринку земель сільськогосподарського призначення. Запропоновано створення в Україні спеціалізованої структури, яка б розпоряджалася землями сільськогосподарського призначення на ринкових засадах, одночасно маючи функції органів управління у певних сферах. Обґрунтовано, що в Україні до моменту формування елементів повноцінного ринку землі слід вдосконалювати земельно-орендні відносини.

Ключові слова: земельна реформа, право власності на землю, обіг земель сільськогосподарського призначення, консолідація земель.

Moroz G.V. Regulation of the land market in Ukraine and Poland

The article deals with the conclusions about prospects for the formation of the regulated market of agricultural lands in our state that are drawn from the comparative legal analysis of the important results of land reform in Poland and major measures for reforming the land-legal sphere in Ukraine. It is offered to create a specialized organization in Ukraine that will have control over the disposal of the agricultural lands according to the market principles, while having the functions of administrative body in certain areas. It is proved that in Ukraine land leases should be improved before forming the elements of the proper land market.

Keywords: land reform, land ownership, circulation of agricultural land, land consolidation.

G. Moroz, Instytut Prawa Narodowego Uniwersytetu Przykarpackiego im. Wasyla Stefanyka (m. Iwano-Frankiwnsk, Ukraina), doktor prawa, docent Katedry Prawa Pracy, Ekologicznego i Agrarnego Prawa

Regulacja rynku ziem w Ukrainie i Polsce

W artykule przedstawiono wnioski w sprawie możliwości i perspektyw kształtowania w Ukrainie regulowanego rynku ziem rolniczego przeznaczenia. Analizy dokonano na podstawie: 1) prawnych zasad wykorzystania ziem rolniczego przeznaczenia; 2) istniejących prawodawczych ograniczeń danej kategorii ziem w Ukrainie; 3) głównych wyników reformy rolnej w Polsce.

Podczas badania europejskiego doświadczenia reorganizacji starych form gospodarowania stwierdzono, że w szczególności Polska jest jednym z udanych przykładów, gdzie umiejętnie wykorzystuje się prywatne własności na rolne zasoby oraz ich rynkowy obieg. Efektywne użycie ziem państwowej własności w Polsce stało się możliwe wskutek stworzenia specjalistycznych instytucji. Jedną z nich jest Agencja Nieruchomości Rolnych, która rozporządza ziemiami przeważnie na rynkowych zasadach. Podobna specjalistyczna struktura mogłaby być stworzona w Ukrainie, ponieważ Państwowa Służba Ukrainy w sprawach geodezji, kartografii i katastru, obok uprawnień z rozporządzania ziemiami państwowej własności rolniczego przeznaczenia, wykonuje wiele funkcji w stosunku do realizacji państwowej polityki w zakresie kadastru ziemskiego.

Problemem Ukrainy jest to, że współczesne ziemie rolne to pojeđnanie drobnych rolnych działek, należących wcześniej do wielu ludzi. Taka sytuacja nie sprzyja rozwojowi gospodarki rolnej. W Polsce od dawna istnieje ustawa o scalaniu i wymianie gruntów, w której określono cel konsolidacji, m.in. stworzenie sprzyjających ekonomicznych warunków w gospodarce rolnej i leśnej przez poprawę struktury gospodarstw, lasów i leśnych terenów użytkowych.

Uzasadniono, że w Ukrainie do zakończenia kształtowania elementów pełnowartościowego rynku ziemi, kontrolowanego przez państwo i jakościowo zabezpieczonego na prawodawczym poziomie, trzeba doskonalić i stymulować rolno-dzierżawcze stosunki.

Słowa kluczowe: rolna reforma, prawo własności do ziemi, obieg ziem rolniczego przyznaczenia, konsolidowanie ziem.

Земельні відносини є особливо значимою та привабливою сферою суспільних відносин, оскільки земля є найважливішим для людства об'єктом матеріального світу. Адекватним цінності землі як об'єкта правових відносин має бути і їх правове регулювання, оскільки враховуючи специфіку землі, її не можна прирівняти до жодного майнового об'єкта. Особливістю сучасної земельної правотворчості є внесення великої кількості змін і доповнень до нормативно-правових актів, невідповідність окремих законів реальним земельним відносинам, хаотичність та декларативність окремих законодавчих положень. Метою статті є системний аналіз правових засад використання земель сільськогосподарського призначення, існуючих законодавчих обмежень щодо впровадження вільного ринку даної категорії земель в Україні та викладення основних результатів земельної реформи в Республіці Польща.

В Україні на конституційному рівні закріплені юридичні засади права власності на землю. В ч. 1 ст. 13 Конституції України землю визнано об'єктом права власності Українського народу. Разом з тим, у ч. 2 ст. 14 Конституції України мова йде про набуття та реалізацію права власності на землю громадянами, юридичними особами та державою. Крім того, в ч. 1 ст. 142 серед об'єктів права власності територіальних громад визначається земля.

Земельним кодексом України передбачено приватну, комунальну та державну форми власності на землю. Слід наголосити, що в Земельному кодексі не закріплено окремої самостійної форми права власності на землю – права власності Українського народу, тоді як у ст. 324 Цивільного кодексу України практично дублюється конституційне положення про те, що земля є об'єктом права власності Українського народу, а в ст. 318 суб'єктом права власності визнано Український народ. Схожі положення закріплено і у ст. 148 Господарського кодексу України. Право власності на землю гарантується Основним законом держави (ст.14), однак такий дещо безсистемний підхід законодавця щодо визначення суб'єктного складу відносин власності на землю

не сприяє єдиному баченню сутності даного питання. Більш чіткою та однозначною в цьому сенсі є Конституція Республіки Польща. Так, відповідно до ст. 21 Республіка Польща охороняє власність. Експропріація допускається тільки у випадку, якщо вона здійснюється в публічних цілях та за справедливую компенсацію [1]. Окремих акцентів на земельне питання в Конституції Польщі не ставиться, держава однаково забезпечує охорону та захист усіх об'єктів права власності.

Гарантоване в Конституції України право власності на землю має реалізовуватися у відповідних правових рамках (межах), під якими розуміють систему законодавчо закріплених правомочностей громадян і юридичних осіб, їх прав та обов'язків, а також функцій і повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування [2, с.54]. Однією із правомочностей власника є можливість вільно визначати юридичну та фактичну долю об'єкта власності. Понад 20 років в Україні триває земельна реформа. Основним об'єктом реформаційних процесів були й залишаються землі сільськогосподарського призначення. З дня набрання чинності Земельним кодексом України (1 січня 2002 р.) і по сьогодні діє заборона на обіг земель сільськогосподарського призначення, нещодавно Верховна Рада України продовжила мораторій на купівлю-продаж даної категорії земель. Наразі в Земельному кодексі України датою ймовірного зняття мораторію залишається 1 січня 2016 року. Незважаючи на вказану дату, мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення продовжено, по суті, на невизначений термін, оскільки оптимальним способом вирішення даного питання є перенесення строків зняття заборони на купівлю-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення до законодавчого врегулювання питання їх обігу.

Тема зняття мораторію безліч разів піднімалася експертами, політиками та науковцями. Проте єдиного рішення щодо стратегії у цьому питанні досі немає. Більше того, як зазначає П.Ф. Кулинич, зарубіжний досвід свідчить про відсутність універсальної моделі регульованого ринку сільськогосподарських земель [3, с. 16]. Безумовно, без прозорих та чітко сформульованих норм і

правил обігу земель сільськогосподарського призначення вести мову про зняття заборони несвоєчасно та недоречно, проте зволікання з відповідними правовими кроками у цій сфері може свідчити і про політичний характер питання.

Хоча мораторій і був введений з метою консолідації земель сільськогосподарського призначення в руках їх господарів і, таким чином, гарантування використання цієї категорії земель тільки за цільовим призначенням, однак, де факто введення мораторію сприяло процвітанню різних схем його обходу, тінізації ринку земель. На часі – необхідність визначення чіткої стратегії розвитку сільськогосподарської галузі. В науковій літературі йдеться про концептуальну модернізацію нормативного регулювання земельних відносин, зокрема, Сидор В.Д. у своєму монографічному дослідженні переконує про необхідність систематизації земельного законодавства на основі єдиної наукової концепції через проведення ревізії та обліку, інкорпорації земельного законодавства, в подальшому – консолідації та нової кодифікації [4, с.250]. Подібну позицію займає Кудінов В.О. у дисертаційному дослідженні «Правове регулювання земельної реформи в Україні в умовах євроінтеграції». Науковець пропонує також розробити Державну цільову програму розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року [5, с.11].

Взагалі, питання становлення нового земельного ладу є дискусійним та породжує різнополярні погляди та підходи серед науковців, юристів, економістів, аграріїв.

Як зауважував В.Л. Мунтян, ні Конституція України, ні чинний Земельний кодекс не передбачають торгівлю землею в Україні, тому й угоди про купівлю-продаж земельних сертифікатів та земельних ділянок суперечать закону з наслідками, передбаченими статтями 48 і 49 Цивільного кодексу [6, с.351-352]. Продати землю раз і назавжди не можна не лише тому, що вона не належить державі, а тим більше президентові чи урядові, а й тому, що на неї немає й бути не може справжньої ціни, бо земля створена не працею, а природою, і в ній неуречевлена суспільна праця. Враховуються інтереси також тих громадян

України, що народяться через кілька поколінь, предки яких – нинішні громадяни - з тих чи інших причин не зможуть сьогодні придбати землю або будуть позбавлені права власності незаконним запровадженням купівлі-продажу землі [6, с.351].

На переконання інших науковців, запровадження зазначеного мораторію є недостатньо продуманим кроком. Вважають, що ним штучно створені перепони у формуванні земельних масивів сільськогосподарських товаровиробників: фермерських господарств, приватних сільськогосподарських підприємств, сільськогосподарських товариств з обмеженою відповідальністю, сільськогосподарських кооперативів. Оскільки Земельним кодексом України встановлено на період до 1 січня 2015 року обмеження максимального розміру таких земель (100 га), які можуть набуватись у власність, то потреби у встановленні заборони щодо набуття таких земель сільськогосподарськими товаровиробниками на підставі договорів купівлі-продажу, дарування тощо немає. Якщо фермер чи інший сільськогосподарський товаровиробник придбає у власність на підставі договору земельну ділянку сільськогосподарського призначення розміром до 100 га, то він не стане латифундистом. Замість мораторію на придбання земельних ділянок даної категорії доцільно було б встановити систему пріоритетів на придбання сільськогосподарських угідь у власність перш за все громадянами, які ведуть «трудове» сільськогосподарське виробництво, тобто виробництво, яке базується на праці власників відповідних господарств та членів їх сімей. До таких господарств у першу чергу належать особисті селянські та фермерські господарства [7, с. 60-61]. До речі, відповідно до ст.23 Конституції Республіки Польща основою аграрного устрою держави є сімейне господарство, тобто сільське господарство Польщі базується на сімейній формі господарювання – в основному фермі. Ринок землі в Польщі вдало функціонує та є інвестиційно привабливим. Оборот речових прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення у Польщі, як і в більшості країн ЄС, здійснюється шляхом продажу, спадкування, дарування, оренди між фізичними особами, обміну тощо. Сільськогосподарські землі дозволяється продавати лише особам, що мають сільськогосподарську освіту та

відповідний досвід роботи. При укладенні договору купівлі-продажу покупець має оплатити відразу 20% вартості землі, а решту – частинами кожні півроку протягом 30 років (якщо земельна ділянка купується з метою організації нового сільськогосподарського господарства) або протягом 20 років (якщо земельна ділянка купується з метою розширення існуючого господарства). Купівля земель іноземцями забороняється протягом 12 років із моменту вступу Польщі до Євросоюзу [8, с.5-6]. Загальновідомо, що в Україні іноземні фізичні та юридичні особи можуть набувати право власності на земельні ділянки лише несільськогосподарського призначення. Землі сільськогосподарського призначення, отримані в спадщину іноземними фізичними чи юридичними особами, підлягають відчуженню протягом одного року (ст.ст.81-82 Земельного кодексу України).

Норми і правила обігу земель сільськогосподарського призначення в Польщі визначені Законом від 19.10.1991 р. *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* (Про управління державними сільськогосподарськими землями) [9] та новим Законом від 05.08.2015 р. *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego* (Про формування сільськогосподарської системи) [10], яким визначено межі втручання держави в обіг цивільних прав, зокрема передбачено переважне право на придбання земель та з 1 січня 2016 року встановлено деякі обмеження щодо придбання земель сільськогосподарського призначення іноземцями. Незважаючи на вільний обіг земель та можливість укласти всі операції з землею, в Польщі існує відповідне підґрунтя для державного контролю з метою раціонального використання земель. Розпорядження землями державної власності здійснюють спеціалізовані державні агентства. Зокрема, діє Агентство сільськогосподарської нерухомості (*Agencja Nieruchomości Rolnych*) (підпорядковано Міністерству сільського господарства та сільського розвитку), що є довірчою установою, уповноваженою державною скарбницею на здійснення права власності у державному секторі сільського господарства з обов'язком управління власністю ліквідованих державних сільськогосподарських підприємств та сільськогосподарською нерухомістю, що належить державній скарбниці. На Агентство, зокрема, покладено завдання із

реструктуризації та приватизації сільськогосподарських підприємств, покращення структури ферм, протидії надмірній концентрації сільськогосподарської власності, забезпечення використання сільськогосподарських господарств фермерами із належними досвідом та кваліфікацією, здійснення права власності на частки у статутних фондах племінних заводів та селекційних установ, що мають виняткове значення для національної економіки. Основним способом укладення договорів купівлі-продажу та оренди Агентством є тендери. В Україні землями державної власності сільськогосподарського призначення розпоряджається Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру (п.31 Положення про державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру).

Узагальнення досвіду Республіки Польща дозволяє зробити висновок, що ефективне використання земель державної власності у цій країні стало можливим внаслідок створення спеціалізованих установ, що розпоряджаються землями переважно на ринкових засадах, проте мають функції органів управління у певних сферах. Такі органи здатні забезпечити не лише ефективне використання земель з суто економічної точки зору, а і досягти виконання цілей публічного характеру: сприяти за допомогою перерозподілу земель переселенню, утворенню міцних селянських господарств, забезпечувати компенсацію особам, що постраждали від дій тоталітарного режиму (компенсації особам, примусово переселеним до Польщі з території України після другої світової війни) [11].

Наступною важливою проблемою нашої держави є те, що сільськогосподарські угіддя сучасної України – це поєднання дрібних земельних наділів, розпорошених між мільйонами селян. Така форма власності, на жаль, не сприяє розвитку сільського господарства. Адже для його ефективності, як переконує світовий досвід, потрібні великі земельні наділи. Деяким фермерам, іншим суб'єктам господарювання через механізм оренди землі вдалося об'єднати окремі земельні паї в більш-менш значимі масиви. Однак більшість з них не змогли консолідувати необхідну кількість земельних ділянок. Через це складно знайти кошти на дотримання сучасних технологій

землеробства, придбання нової техніки тощо. У зв'язку із цим, в останніх публікаціях аграрно-правового та соціально-економічного спрямування все більше уваги приділено питанням консолідації сільськогосподарських земель, яка покликана забезпечити не лише більш ефективне використання власне землі, але й повне залучення цих земель в сільськогосподарський оборот з їх максимальною економічною віддачею, а головне дозволить суттєво поповнити місцеві та державний бюджети і покращити інфраструктуру сільських населених пунктів та якість життя селян. При цьому з'являться не тільки найбільш ефективні земельні власники, але нові великотоварні господарства, які будуть мати у своєму розпорядженні оптимальні як за якісним, так і за кількісним складом сільськогосподарські угіддя та використовуватимуть найбільш прогресивні системи землеробства [12, с.60]. В Республіці Польща Закон про консолідацію та обмін земель (Ustawa o scalaniu i wymianie gruntów z dnia 26 marca 1982 r.) визначає мету консолідації як створення сприятливих економічних умов у сільському та лісовому господарстві шляхом поліпшення структури господарства, лісів і лісових угідь, обґрунтовану організацію сільськогосподарських земель, облаштування водогосподарських споруд та доріг тощо [13]. Підтримуємо позицію П.Ф. Кулинича, який в своєму дисертаційному дослідженні доводить, що новим етапом земельної реформи в Україні має стати консолідація сільськогосподарських земель, першочерговим завданням якої має стати ліквідація надмірного подрібнення цих земель. Аналізуючи зарубіжний досвід правового забезпечення консолідації земель, вчений виділяє дві її форми – просту (укрупнення ділянок) та комплексну (поліпшення екологічних характеристик сільськогосподарських земель та територій) [3, с.12-13]. З метою забезпечення консолідації земель пропонується прийняти Закон України «Про консолідацію сільськогосподарських земель».

Таким чином, зважаючи на частково поєднане і в дечому подібне історичне минуле, цікавим для України є досвід відродження та розбудови Польської держави, розвитку земельних відносин, побудови розвиненого ринку земель сільськогосподарського призначення, консолідації парцельованих сільськогосподарських земель, розвитку сільськогосподарської інфраструктури.

Звичайно, кожна держава має своє історичне минуле, в Україні земля була націоналізована, її обіг жорстко контролювався та обмежувався, тому ліквідація наслідків комуністичного минулого вимагає правильних рішень та часу на їх втілення. Польща є одним з успішних прикладів вдало сформованої приватної власності на земельні ресурси та їх ринкового обігу. Земля в державі не була націоналізована, тому ринок землі на сьогодні активно і ефективно працює. Вітчизняну правову модель регульованого ринку земель сільськогосподарського призначення розглядають як сукупність правових засобів впливу на учасників (суб'єктів) земельних відносин, яка включає: забезпечення цільового використання земельних ділянок; нормування розмірів земельних ділянок; надання переважного права на набуття у власність сільськогосподарських земель фермерським господарствам, малим і середнім сільськогосподарським підприємствам; диференційоване оподаткування доходів, отриманих від відчуження земельних ділянок; застосування певних організаційно-правових форм як умови отримання та використання певних видів земель сільськогосподарського призначення; державний контроль якісного стану сільськогосподарських земель [3, с.16].

Отже, щоб перетворити землю на товар, потрібні чіткі гарантії та прозора процедура, які унеможливають накопичення величезних обсягів землі в одних руках, інші соціально та економічно значимі проблеми, а відтак - не стане під загрозу питання продовольчої безпеки країни. На сьогодні відсутні соціально-економічні, організаційно-технічні та правові передумови впровадження ринку земель. Вважаємо, що до моменту формування елементів повноцінного ринку землі, контрольованого державою та якісно забезпеченого на законодавчому рівні, слід вдосконалювати та стимулювати земельно-орендні відносини як один із способів сприяння руху землі до більш ефективного господаря.

Література:

1. Конституция Польской Республики от 2 апреля 1997 г. [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/pol_constitut.html

2. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу [Монографія] / – Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
3. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: автореф. дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.06 / Павло Федотович Кулинич. – Київ, 2012. – 39с.
4. Сидор В.Д. Земельне законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку [Монографія] / Сидор В.Д. – К.: Вид-тво «Юридична думка», 2011. – 312 с.
5. Кудінов В.О. Правове регулювання земельної реформи в Україні в умовах євроінтеграції: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юрид. наук: 12.00.06 / Володими Олексійович Кудінов. – Київ. - 2010. – 17 с.
6. Мунтян В.Л. Деякі актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в Україні / В.Л. Мунтян // Збірник наукових праць Круглого столу (19 жовтня 2012 р.) / за ред. Г.І. Балюк, М.В. Краснової, А.М. Мірошніченка, В.В. Носіка. – 2012. – [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://law.univ.kiev.ua/science.html>
7. Організаційно-правові проблеми розвитку аграрного і земельного ринків в Україні: наукова доповідь / Ю.С. Шемшученко, В.І. Семчик, Т.П. Проценко та ін. – Київ, 2005. – 88с.
8. Дубас А. Особливості земельної реформи в зарубіжних країнах / А. Дубас // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://inst-vector.com.ua/wp-content/uploads/2013/07/22_185-192.pdf
9. Ustawa z dnia 19 pazdziernika 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa [Електронний ресурс] // Internetowy System Aktów Prawnych. - Режим доступу: <http://isip.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19911070464>
10. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego [Електронний ресурс] // Internetowy System Aktów Prawnych. – Режим доступу: http://orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/ustawy/3109_u.htm

11. Мірошніченко А.М. Проблеми правового забезпечення належного управління землями державної власності / А.М.Мірошніченко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.amm.org.ua/ua/2011-06-24-09-14-06>
12. Будзяк В., Будзяк О. Проблеми консолідації земель сільськогосподарського призначення / Будзяк В., Будзяк О. // Економіка природокористування. – 2011. – С.58-60.
13. Ustawa z dnia 26 marca 1982 r.o scalaniu i wymianie gruntów [Електронний ресурс] // Internetowy System Aktów Prawnych. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19820110080>