

УДК 341

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2021-3.8>

В. В. Коваленко, викладач кафедри цивільно-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

З урахуванням сучасних викликів, що постають перед українським демократичним суспільством, автором досліджується тематика правового режиму земель у її звуженому форматі – визначення міжнародного досвіду використання й охорони земель.

На підставі проаналізованого автор детально звертає увагу на наведені позиції учених і нормативно-правові акти інших країн. Соціальна обстановка, традиції, які склалися в суспільстві стосовно розуміння ролі держави у державотворенні, а також соціуму у відповідному процесі як основного рушія ідей і принципів призвели до того, що модель правового землевпорядкування дуже різниться від радянської, проте жодні положення не ставлять під сумнів необхідність державного контролю за використанням земель, які знаходяться у складі території певної держави, оскільки саме вони є однією з ознак державності.

У статті досліджено питання гарантій, охорони та захисту права приватної власності на землю, закріплені в законодавстві цих країн шляхом встановлення складних процедур її відчуження, контролю за використанням земель і земельним обігом, здійснення перерозподілу земель, що використовуються, між землевласниками у цілях підвищення ефективності використання земельних фондів, встановлення відповідних обмежень щодо продажу земель сільськогосподарського призначення тощо. Ці та інші теоретичні положення сформуливали висновки стосовно доцільності використання досвіду землевпорядкування та її правового регулювання за прикладом деяких країн із розвиненими економіками.

Запропоновані теоретичні положення, а також практичні рекомендації дозволили сформулювати належне правове підґрунтя для подальшого наукового опрацювання функціонування інституту використання й охорони земель. Ознайомлення зі світовими практиками функціонування відповідного інституту заклало фундамент для його практичного використання. Автором аргументована думка про те, що удосконалення системи чинного законодавства України полягатиме в оптимізації роботи механізмів, за допомогою якого держава впливає на розвиток ринку земель.

Ключові слова: землі; досвід; використання; охорона; правовий режим.

V. V. Kovalenko. International experience of the functioning of the institution of land use and protection

Taking into account the current challenges facing the Ukrainian democratic society, the author examines the legal regime of land, in its narrowed format – the definition of international experience in land use and protection.

Based on the analyzed, the author pays detailed attention to the positions of scientists and regulations of other countries, which give grounds to argue the conclusions. The author argues that the social situation, traditions in society regarding the understanding of the role of the state in state formation, as well as society in the process, as the main driver of ideas and principles, and progress model of legal land management is very different from the Soviet. However, no provision calls into question the need for state control over the use of land within the territories of a particular state, as they are one of the hallmarks of statehood.

The article examines the issues of guarantees, protection and defense of private land ownership, enshrined in the legislation of these countries by establishing complex procedures for its alienation, control over land use and land turnover, redistribution of land used between landowners to improve efficiency land funds, the establishment of appropriate restrictions on the sale of agricultural land, etc. These and other theoretical provisions have formed conclusions about the feasibility of using the experience of land management and its legal regulation on the example of some countries with developed economies.

The proposed theoretical provisions, as well as practical recommendations allowed to form a proper legal basis for further development of scientific study of the functioning of the institute of land use and protection, as well as to get acquainted with world practices of the institute laid the foundation for its practical use. The author argues that the improvement of the current legislation of Ukraine will be to optimize the existing mechanisms through which the state influences the development of the land market.

Key words: lands; experience; use; protection; legal regime.

Постановка проблеми. Неухильне дотримання прав і свобод людини та громадянина, їх непорушність зміст, що спрямовує державну політику, є одним із фундаментальних і базових напрямів розвитку будь-якої держави.

Законодавство України у цивільній і господарській сфері донедавна виступало потужним регулятором і розпорядником основного ціннісного державницького ресурсу України – землі. Водночас нещодавно прийняті законодавчі кроки щодо відкриття ринку вільного обігу сільськогосподарської землі в Україні сприяли розпалу нової наукової дискусії на цю тематику.

© В. В. Коваленко, 2021

З урахуванням цих позицій, на нашу думку, найбільш доречним на нинішньому етапі державотворення було би здійснення аналізу міжнародного досвіду функціонування відповідних інститутів у різних розвинених країнах світу, узагальнення його, а також оцінка можливості застосування відповідних поряд і схем дій в Україні.

Метою статті є аналіз міжнародного досвіду щодо функціонування інституту охорони та використання земель у світі, а завдання передбачають: здійснення тлумачення понятійно-категоріального апарату окресленої проблематики, виявлення її сутності та змісту; надання характеристики функціонуванню інституту охорони та використання земель у світі; формування й аргументацію власних пропозицій щодо можливості використання міжнародного досвіду в Україні.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини у сфері функціонування правового режиму земель. Предметом – міжнародний досвід функціонування інституту охорони та використання земель у світі.

Виклад основного матеріалу. У зарубіжних державах основні положення регулювання земельних відносин закріплені у конституціях. Враховуючи різноманіття юридично-правових форм оформлення земельних відносин, може змінюватися також і характер таких відносин. Зазвичай у галузевому цивільному, господарському, адміністративному законодавстві кожної країни описані певні елементи використання й охорони земель.

Так, Французька Республіка унормувала відповідні питання Аграрним кодексом, який встановлює різні форми власності у сільському господарстві, наявність різноманітних форм управління сільськогосподарськими підприємствами, розвиток орендних відносин, орієнтацію на великі фермерські господарства [1, с. 113]. Таким чином, суттєве урізноманітнення форм закріплення земельних відносин можливе лише за умови виникнення тісних і сталих взаємин між суб'єктом користування, державою та власне у процесі використання відповідної ділянки землі.

У Франції ринок землі перебуває у полі зору держави, котра формує спеціальну земельну політику. Вона спрямована передусім на вдосконалення аграрної структури, перерозподіл землі та регулювання ринку сільськогосподарських земель. Усі операції з купівлі-продажу, надання в оренду земельних ділянок у Франції перебувають під суворим контролем органів влади [2, с. 156].

Досить жорстко регулюється ринок земель у Данії. Перш ніж одержати дозвіл на придбання сільськогосподарських земель у власність, покупець має подати документи, які підтверджують його фінансову, технічну та професійну спроможність вести фермерське господарство, обробляти землю, зберігати родючість ґрунту й інші природні ресурси [3, с. 32].

Слід узагальнити, що питання правового регулювання земельних ділянок постало досить гостро перед суб'єктами реалізації владних повноважень у відповідній країні. Наприклад, укладаючи договір у сфері земельних відносин, один із суб'єктів зобов'язаний підтвердити наявність відповідної аграрної освіти та дати письмове зобов'язання, що на купленій земельній ділянці господарюватиме не менше восьми років, адже законодавство передбачає обов'язок ведення «належним чином» сільського господарства.

Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії має певну специфікацію в питаннях земельних відносин, оскільки вся земля належить королівській родині, але права на володіння цією землею вільно продаються, що дає змогу використовувати її досить ефективно [4]. Водночас наявна чітка система класифікації земель, що майже унеможливує трансформацію одного типу земель на інші, крім цього, земля, яка перебуває у власності конкретної особи, може примусово викупитися державою, якщо на ній будуть знайдені поклади корисних копалин тощо.

Забезпечення та гарантії володіння землею, контроль за рентою і компенсаційні умови регулюються Актом про сільськогосподарське землеволодіння, прийнятим у 1990 р. У розвитку аграрних відносин у Великій Британії беруть участь фермери, землевласники, наймані працівники. Найчастіше британська ферма є сімейним бізнесом. Фермери об'єднуються в кооперативи. У цій країні кооперація здійснюється в таких основних формах: кредитні кооперативно-державні системи, представлені традиційними кооперативами по збуту та переробці сільськогосподарської продукції та постачання господарствам засобів виробництва; великі кооперативні об'єднання універсального характеру; кооперативні об'єднання на основі верти кальної та горизонтальної інтеграції, які мають національне регіональне значення; виробничі кооперативи на основі партнерства (товариства) [1, с. 114].

Таким чином, належить визнати консервативність і системність у підходах уряду та інших, хто здійснює керівництво державою, проте такий підхід дає змогу розглянути інституту права власності на землю як ефективний механізм, за допомогою якого здійснюється наповнення державного бюджету.

В Італії державне регулювання земельних відносин (точніше втручання, адже Конституція Італії використовує саме цей термін) можливе щодо розмірів земельних ділянок, режиму використання сільськогосподарських земель, їх поліпшення та перетворення, а також надання допомоги дрібним і середнім землевласникам. В Італії не можна продавати одержані за реформи земельні ділянки протягом 30 років [5, с. 42].

Короткий аналіз італійської системи використання й охорони земель полягає в тому, що підвищення її продуктивності було досягнуто у спосіб зосередження таких земель (за певними категоріями призначення) в руках тих осіб, хто вже здійснює таку діяльність, хто займається чи то сільським господарством, чи то

промисловістю, чи то орендним бізнесом, що спричинило значне зростання обсягу сплачуваних податків і дало змогу підвищувати соціальний рівень населення.

Привертає увагу напрям формування ринку сільськогосподарських земель у сусідній із нами Польщі, де законодавчо були суттєво обмежені адміністративно-правові інструменти регулювання земельного ринку як у приватному, так і в державному секторі сільського господарства. Спеціальні правила щодо обороту земель сільськогосподарського призначення визначені Законом від 1991 р. про управління державними сільськогосподарськими землями (Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa), а також Законом від 11 квітня 2003 р. про формування сільськогосподарської системи (Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego), що визначив особливості втручання держави в обіг цивільних прав – застосування переважного права на придбання земель [6, с. 27–29].

У Польщі ринок земель регулюється переважно економічними засобами. Держава через спеціально створене Агентство сільськогосподарської власності державної казни (АВРСП) здійснює викуп у селянських господарств земель і нерухомості та продає їх перспективним господарствам, малоземельним, молодим селянам тощо. Пріоритет надається покупцям, які мають належну кваліфікацію [7, с. 29].

Крім цього, слід звернути увагу на відкритість ринку як сільськогосподарських земель, так і земель іншого призначення, що робить ефективним природокористування у цій сфері, а за умов належного нормативно-правового забезпечення утворює надійну систему захисту від шкідництва в земельній сфері.

Розвиток земельних відносин Угорщини у напрямі формування ринку сільськогосподарських земель опирається на Закон «Про податок за землю», яким встановлено низку пільг щодо оподаткування земель, а також диференційоване оподаткування залежно від суми річного доходу селян, котрі займаються сільськогосподарською діяльністю. Цим самим проявляється інтерес до землі як об'єкта ринку [7].

Таким чином, угорське законодавство формує суттєві принципи, не забороняючи вільний обіг земель між громадянами Угорщини, а навпаки, стимулюючи останній до провадження сільськогосподарською діяльністю чи іншою діяльністю, пов'язаною з використанням земель.

В Угорщині, як і в інших східноєвропейських країнах, існують певні обмеження на купівлю-продаж землі. Це зумовлено передусім наданням пріоритетного права на купівлю земельної ділянки тим громадянам, які пов'язані із сільськогосподарською діяльністю і здатні забезпечити збереження і підвищення родючості ґрунтів та охорону земель. В Угорщині, як і в інших східноєвропейських країнах, існують певні обмеження на купівлю-продаж землі [8, с. 117]. Передача в оренду земельної ділянки здійснюється через аукціон, встановлена також максимальна площа орендованої земельної ділянки – 2 500 га на фізичну чи юридичну особу. Іноземна юридична особа може орендувати земельну ділянку в межах, встановлених законом [9].

Наведений приклад чітко демонструє залучення іноземного сегменту до землекористування та можливість наповнення державного бюджету країни шляхом збору податків із частини іноземців, що мають тимчасові права користування на певний вид земель і здійснюють там свою господарську діяльність.

Земельні відносини в Ізраїлі регулюються Основним законом «Про земельне володіння». Якщо звернутися до етапів становлення земельного сектору в Ізраїлі, то передусім слід зазначити, що першими почали викупувати землі в Палестині євреї з Росії за кошти, зібрані серед єврейської частини населення країни. Куплені землі не мали персональної належності (їх купували для сімей переселенців, які оселилися групами – кібуцами), у зв'язку з чим був створений Єврейський національний фонд, до якого перейшли усі кредити, куплені землі й усі наступні надходження. Єврейський національний фонд діє на основі статуту, відповідно до якого землі, куплені на об'єднані кошти фонду, є невід'ємною власністю цього єврейського народу, невід'ємною частиною держави [10, с. 114–115].

Цікаво, що фермери зазвичай орендують землю в держави, проте з урахуванням терміну цього договору, що може бути укладений на 49 чи 99 років, таку землю можна вважати пожиттєвою власністю, але прав на продаж цієї землі, відчуження на користь чи в оренду іншому можливість не передбачається [11, с. 86–87].

Висновки з проведеного дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Наведені позиції учених і нормативно-правові акти інших країн дають підстави для таких висновків. Соціальна обстановка, традиції, які склалися у суспільстві стосовно розуміння ролі держави у державотворенні, а також соціуму у відповідному процесі як основного рушія ідей і принципів, зумовили те, що модель правового землевпорядкування дуже різнилася від радянської, проте жодні положення не ставлять під сумнів необхідність державного контролю за використанням земель, які знаходяться у складі територій певної держави, оскільки саме вони є однією з ознак державності.

Досвід економічно розвинутих країн показує, що вільний ринок не означає нерегульований ринок, а удосконалення механізмів взаємного узгодження інтересів досягається шляхом вироблення певних процедур державного та громадського регулювання ринку земель.

Таким чином, значний досвід країн європейського простору слід застосувати з огляду на стрімко розгорнуту земельну реформу в Україні в частині убезпечення земель сільськогосподарського призначення за умов ринкових відносин. Удосконалення системи чинного законодавства України полягатиме в оптимізації роботи механізмів, за допомогою якого держава впливає на розвиток ринку земель.

Список використаних джерел:

1. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, А.М. Статівка та ін. ; за ред. А.П. Гетьмана та В.Ю. Уркевича. Харків : Право, 2012. 448 с.
2. Нечипоренко О. Світова практика розвитку земельних відносин. *Економіка АПК*. 2007. № 4. С. 154–157.
3. Ходаківська О.В. Ринок земель сільськогосподарського призначення в країнах ЄС: можливості використання досвіду в Україні. *Економіка АПК*. 2012. № 5. С. 30–36.
4. Томсон П. Кому належить земля у Великобританії? *Пропозиція*. 1997. № 5. С. 8.
5. Квітка Г. Досвід землеволоніння : аграріям об'єднаної Європи затісно господарювати. *Землевпорядний вісник*. 2009. № 8. С. 40–46.
6. Коник О., Мартин А. Як регулюються ринкові земельні відносини у Польщі? *Землевпорядний вісник*. 2011. № 3. С. 26–29.
7. Формування ринку землі в Україні / В.П. Галушко, Ю.Д. Білик, А.С. Даниленко та ін.; за ред. А.С. Даниленка, Ю.Д. Білика. Київ : Урожай, 2006. 280 с.
8. Балян А.В. Земельні реформи у постсоціалістичних країнах Східної Європи. *Економіка АПК*. 2001. № 11. С. 115–118.
9. Зарубіжний досвід: ринок земель сільськогосподарського призначення в Угорщині і перспективи його застосування в Україні. URL: <http://dazru.gov.ua/mizhnarodnyi-dosvid/97801-zarubichnyu-dosvid-rynok-zemelsilskogospodarskogo-pryznachennya-v-ugorschyni-i-perspektyvy-yogo-zastosuvannya-v-ukrayyni.html>.
10. Закон України «Про концесію». *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 48. Ст. 325.
11. Черевко Г. Інтенсифікація сільського господарства: приклад Ізраїлю. *Агроінком*. 2004. № 5–6. С. 82–88.
12. Кірейцева О. В. Іноземний досвід формування земельного ринку. *Економіка АПК*. 2011. № 10. С. 174–178.