

**ЩОДО ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУЧАСНОГО ЕТАПУ
ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ: УКРАЇНА – КИТАЙ ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ
REGARDING THE QUESTION OF MODERN LEGISLATIVE STAGE OF LAND REFORM:
UKRAINE – CHINA COMPARATIVE-LEGAL ANALYSIS**

Пасечник О.С.,
*викладач кафедри господарського і екологічного права
юридичного факультету
Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*

Стаття присвячена порівняльному аналізу законодавчого забезпечення сучасного етапу земельної реформи України та Китаю. Автор аналізує сучасну законодавчу базу обох країн, яка забезпечує легалізацію та розвиток ринку землі сільськогосподарського призначення в Україні та легалізацію ринку прав використання землі в Китаї. Автором виділені проблеми законодавчого забезпечення сучасної земельної реформи в Україні та запропоновані шляхи їх подолання з урахуванням позитивного досвіду Китаю в питанні законодавчої ініціативи земельної реформи.

Ключові слова: законодавче забезпечення, земельна реформа, ринок землі сільськогосподарського призначення в Україні, ринок прав використання землі в Китаї.

Статья посвящена сравнительному анализу законодательного обеспечения современного этапа земельной реформы Украины и Китая. Автор анализирует современную законодательную базу обеих стран, которая обеспечивает легализацию и развитие рынка земли сельскохозяйственного назначения в Украине и легализацию рынка прав пользования землей в Китае. Автором выделены проблемы законодательного обеспечения современной земельной реформы в Украине и предложены пути их решения с учетом положительного опыта Китая в вопросе законодательной инициативы земельной реформы.

Ключевые слова: законодательное обеспечение, земельная реформа, рынок земли сельскохозяйственного назначения в Украине, рынок прав использования земли в Китае.

The article deals with the comparative analysis of legislative support of the present stage of land reform in Ukraine and China. The author analyzes the current legal framework of the both countries, which provides legalization and development of agricultural land market in Ukraine, and the legalization of the right to use the land market in China. The author highlighted the problem of legislative support modern land reform in Ukraine, and the ways of solutions them, on the positive experience of China on the issue of land reform legislative initiative.

Key words: legislative support, land reform, agricultural land market in Ukraine, land market rights use in China.

На сьогодні в Україні та в Китаї триває підготовка законодавчого забезпечення так званого четвертого етапу земельної реформи, основною метою якого в Україні буде легалізація ринку землі сільськогосподарського призначення, а в Китаї – легалізація ринку прав використання землі.

Актуальність теми обумовлена тим, що для досягнення зазначеної вище мети – законодавчого забезпечення сучасної земельної реформи в Україні – законодавець повинен прийняти низку відповідних нормативно-правових актів, які були б направлені на відкриття та правове регулювання ринку землі сільськогосподарського

призначення. Але, на нашу думку, враховуючи те, що це питання стосується соціальної стабільності та економічної незалежності України, відкривати ринок землі сільськогосподарського призначення потрібно поступовими зваженими кроками, з урахуванням сучасних наукових досліджень стосовно проблеми запровадження нового земельного ладу та зарубіжного досвіду. Досвід Китаю в питанні реформування земельних відносин, на нашу думку, є одним із вдаливих прикладів щодо результативності здійснення цих процесів. Україна і Китай пройшли практично однакову еволюцію розвитку аграрних відносин: від комунізму, де пріоритетною була соціалістична власність, до переходу економіки на ринкові рейки і початку наступного етапу, що характеризується відродженням приватної власності на землю. Законодавча ініціатива керівництва Китаю в питаннях регулювання земельних відносин є більш виправданою та ефективною. Тому вважаємо, що здійснення порівняльно-правового аналізу законодавчого забезпечення сучасного етапу земельної реформи України та Китаю допоможе знайти нові шляхи вирішення проблеми реформування земельних відносин та виділити основні перспективи розвитку аграрного сектору в нашій державі.

Розглядаючи дану тему, хотілося б торкнутися ступеня дослідження даної проблеми. Серед українських та російських вчених, які займаються проблемами земельного права, хотілося б виділити таких фахівців, як: Г.Є. Бистров, В.В. Носик, С.В. Єлькіна, В.В. Кулинич, І.І. Каракаш, Л.Я. Новаковський, В.І. Семчик, А.М. Третяк, Ю.С. Шемшученко.

Що стосується дослідження правового регулювання земельних відносин в Китаї, то слід зазначити, що зарубіжних вчених цікавить земельне питання з точки зору головного чинника сталого розвитку країни. Серед таких вчених особливо слід відмітити: Ли Го, Лоурен Бранд, Скотт Розел, Хуан Цзинкунь.

Основною метою нашого дослідження є комплексний аналіз питання законодавчої ініціативи сучасного етапу земельної реформи обох країн, з'ясування теоретичних, практичних аспектів застосування іноземного досвіду в Україні.

Для досягнення даної мети в процесі написання статті автором вирішувалися наступні завдання:

- розглянути основні напрямки законодавчого забезпечення сучасної земельної реформи в Україні та в Китаї;
- проаналізувати основну законодавчу базу сучасної земельної реформи в обох країнах;
- на основі проведеного дослідження виділити позитивний досвід Китаю в питанні законодавчої ініціативи земельної реформи;
- науково обґрунтувати даний позитивний досвід щодо можливості його застосування в процесі реформування земельних відносин в Україні.

Розбудова ринку землі шляхом зняття мораторію на продаж сільськогосподарських земель є кінцевою метою сучасного етапу законодавчого забезпечення. Завершення земельної реформи в Україні, яке на сьогодні є невідомим за часом, є необхідним кроком за для поліпшення інвестиційного фонду в аграрному секторі країни.

Відповідно до чинної редакції Земельного кодексу мораторій на продаж, купівлю земель сільськогосподарського призначення діє до першого січня дві тисячі тринадцятого року [1]. Але на сьогодні ще триває процес підготовки нормативно-правового регулювання так званої сучасної юридичної моделі земельної реформи, тому необхідно подовжувати дію мораторію на продаж, купівлю земель сільськогосподарського призначення. За для того, щоб не подовжувати кожен рік дію мораторію шістнадцятого жовтня дві тисячі тринадцятого року, в першому читанні був прийнятий законопроект про внесення змін

до Земельного кодексу України (щодо обігу земель сільськогосподарського призначення) [2]. Згідно з проектом завершення мораторію пов'язується не з конкретною датою, а з прийняттям закону про обіг земель сільськогосподарського призначення замість закону про ринок земель, про який йдеться в чинній редакції розділу Х Перехідних положень Земельного кодексу України. Так, згідно із законопроектом купівля-продаж або інший спосіб відчуження земельних ділянок і паїв запроваджується за умови введення в дію закону про обіг земель сільськогосподарського призначення. Крім того, до введення в дію закону про обіг сільськогосподарських земель забороняється внесення права на земельну ділянку (пай) до статутних капіталів господарських товариств. Відкриття ринку землі сільськогосподарського призначення шляхом зняття мораторію на продаж сільськогосподарських земель повинно призвести до збільшення інвестиційних можливостей, зокрема, через розвиток іпотечного кредитування. Також розвиток земельного ринку повинен стимулювати концентрацію землі, укрупнення масштабів господарств завдяки вільному цивільно-правовому обороту об'єктів земельного ринку [3]. Тобто, як зазначає законодавець, ринок земель дозволить землевласнику вибирати між виробництвом сільськогосподарської продукції на власній землі з її наступною ринковою реалізацією, передачею землі в орендне користування іншому сільськогосподарському товаровиробнику і продажем або заставою землі для отримання грошових надходжень [4].

Але слід констатувати той факт, що на сьогодні в аграрному секторі України склалася така ситуація, що аграрії не мають коштів, для того щоб розробляти свою землю, тому вони змушені здавати землю в оренду та суборенду – цей процес не сприяє поліпшенню якості землі. Вирішити проблему фінансування аграрного сектору законодавець пропонує за рахунок кредитування під заставу землі. Також слід зазначити, що вісімнадцятого вересня дві тисячі тринадцятого року проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо Державного земельного банку» був розглянутий Верховною Радою України в першому і другому читанні з незначним інтервалом у часі та прийнятий у цілому [5]. Даний законопроект спрямований на легалізацію створення Державного земельного банку з точки зору вимог Закону України «Про банки і банківську діяльність», який пред'являє дуже суворі вимоги щодо створення банківських установ [5]. Зокрема, законопроектом, по-перше, передбачено надання Кабінету Міністрів України дозволу на формування статутного капіталу Державного земельного банку за рахунок грошових внесків та внесків у вигляді земельних ділянок; по-друге, Державному земельному банку надане право здійснювати операції із земельними ділянками та майновими правами щодо них відповідно до законодавства України у сфері земельних відносин та свого статуту. Тобто Державний земельний банк наділяється правом купувати і продавати земельні ділянки, передавати їх в оренду та інше користування.

Прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність» Державного земельного банку» має дискусійний характер: думка влади та науковців не співпадає [5].

Представник влади О. Єфремов запевняє, що побоювання громадськості відносно того, що одразу після виборів дві тисячі тринадцятого року буде прийнятий закон про звернення сільськогосподарської землі, є безпідставними [6]. Влада стверджує, що на сьогодні аграрії вимушені брати комерційні кредити, які вдвічі дорожчі, ніж ті, які буде пропонувати Державний земельний банк. Запровадження Державного земельного банку знизить ризик неповнення кредитів та застосування процедури стягнення боргу.

Натомість науковці, які досліджують питання реформування сучасних земельних відносин в Україні, наполягають на думці, що повноцінна дія Державного земельного банку можлива лише після істотного коригування земельного законодавства. Так, П.Ф. Кулинич вважає, що, прийнявши Закон «Про внесення змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо державного земельного банку», Верховна Рада України «перевиконала» передбачене Земельним кодексом України завдання щодо прийняття Закону України «Про Державний земельний (іпотечний) банк» [7]. А вже Державний земельний банк буде не тільки іпотечним, а й виконуватиме нетипові для звичайних банківських установ функції щодо здійснення операцій на земельному ринку [7].

Однак такого розвитку подій, вважає вчений, можна очікувати лише за умови, що законодавство України буде істотно «скориговане» під завдання діяльності цього банку [7]. Так, необхідно внести певні зміни до Конституції України, яка передбачає, що розпорядження землями державної власності від імені держави-власника можуть здійснювати лише органи влади, а Державний земельний банк є державною юридичною особою, яка чинним земельним законодавством не наділена повноваженнями щодо розпорядження землями, тому діяльність банку зі здійснення земельних трансакцій суперечитиме, перш за все, Конституції України [7]. З метою вирішення цієї проблеми вчений вважає доцільним ввести в земельне законодавство України інститут права господарського відання майном, який закріплений у Господарському кодексі України [7].

Для того щоб зрозуміти основні напрямки законодавчого забезпечення сучасної земельної реформи в Китаї, слід звернути увагу на деякі відмінності в правовому регулюванні земельних відносин. По-перше, це міцне правове державне регулювання всіх суспільних процесів в країні, що, у свою чергу, обумовило залежність законодавчих процесів в країні від напрямку стратегії економічного розвитку, обраного тим чи іншим керівництвом країни. Одним із видів правового регулювання є нормативно-правове регулювання. Головною відмінністю нормативно-правового регулювання в Китаї є те, що поряд із нормативним регулюванням використовується ненормативне регулювання як чинник, що посилюється. Ненормативне регулювання виражається в директивах і наказах.

По-друге, ще однією особливістю законодавчого забезпечення є те, що в Китаї на відміну від України відсутній Земельний кодекс як кодифікований акт земельного законодавства взагалі. Земельне право Китаю регулюється Конституцією, законами, постановами, директивами та наказами комуністичної партії. На наш погляд, даний факт можна пояснити тим, що законодавець кодифікує лише ті галузі права, які не потребують значного коректування у міру продовження економічних перетворень. Інакше кажучи, законодавець вважає, що Земельна реформа на сучасному етапі потребує значних змін у земельному законодавстві, тому прийняття Земельного кодексу сьогодні не є доцільним. Китайський законодавець йде по шляху прийняття окремих нормативно-правових актів та адміністративно-правових актів, які регулюють ту чи іншу сферу земельних відносин, таким чином, нові законодавчі акти не дублюють один одного, що, у свою чергу, позитивно впливає на зменшення колізій у земельному праві. На наш погляд, цей досвід Україна має взяти на озброєння з метою вирішення проблем нестабільності та низького ступеня системності земельної реформи в Україні, які, у свою чергу, призводять до наявності колізій у правовому регулюванні земельних відносин [9, с. 3].

У дві тисячі сьомому році Всекитайські збори народних представників схвалили закон про захист приватної

власності (Закон КНР «Про право власності» («Про речові права»)) [10]. По суті, вперше з приходу до влади Комуністичної партії приватна власність одержує такий самий правовий захист, що й державна. Проте головну власність – землю – в Китаї можна лише орендувати, формально вона, як і раніше, залишається у власності держави.

Закон КНР «Про право власності» («Про речові права») підтверджує права приватних власників і сприяє утвердженню твердих правил ринкової економіки, нормальному економічному розвитку в майбутньому.

З аналізу законодавчого забезпечення земельної та аграрної реформи і регулювання земельних відносин в Китаї ми можемо зробити висновок, що на сьогоднішній день у Китаї законодавчо закріплені такі форми використання землі, як право власності, право користування (цілини землі, гірські і осушені), право на підрядне господарювання на землі.

У Китаї, як ми вже зазначали, мова йде не про відкриття ринку землі, а про відкриття ринку прав використання землі, оскільки продаж землі в Китаї заборонено. Законодавча база земельної системи сьогодні спрямована на стабілізацію і вдосконалення підрядної системи. Законодавець у питанні землекористування ставить за мету вдосконалення підрядної системи шляхом прийняття радикальних заходів, таких як збільшення терміну підряду до 30 років, завдяки якому уряд намагається підняти виробничу активність у виробників і створити умови для обігу землі.

Висновки. Здійснений порівняльно-правовий аналіз питання законодавчого забезпечення сучасної земельної реформи в Україні та Китаї дозволив нам зробити такі висновки. Дослідження сучасного етапу законодавчого забезпечення земельної реформи в Україні та Китаї дає змогу говорити про те, що з кожним роком земельне питання в обох країнах стає дедалі гострішим. У Китаї це пов'язано, на нашу думку, з обмеженістю земельних ресурсів і зростанням населення. В Україні, на жаль, земельне питання є сферою корупції. Тому у зв'язку з переліченими причинами вартість сільськогосподарських земель в Китаї, як і в Україні, має чітку тенденцію до підвищення.

У цілому слід відмітити, що легалізація ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні та легалізація ринку прав використання земель в Китаї є, на нашу думку, головним завданням процесу законодавчого забезпечення земельної реформи в обох країнах. Але, враховуючи те, що земля є головним багатством як в Україні, так і в Китаї, вирішення цього питання більш ніж складне.

Хочемо зазначити, що питання ринку земель сільськогосподарського призначення є одним із найбільш дискусійних і запалітизованих питань земельної політики в Україні. Тому вкрай важливо, щоб законопроекти, які забезпечують сучасну земельну реформу, ставили за мету формування цивілізованого ринку земель сільськогосподарського призначення. На практиці ще й досі немає одностайності щодо того, яким має бути цей ринок, висловлюються досить протилежні думки і точки зору: від формування виключно ринку оренди землі до зняття будь-яких обмежень на передачу у власність або торгівлю землями сільськогосподарського призначення.

Наступна проблема, яку виділив автор, полягає в низькому рівні систематизації земельного законодавства взагалі, що, у свою чергу, гальмує процес реформування та створює нормативно-правові колізії в регулюванні земельних відносин. Таким чином, у зв'язку з тим, що норми Земельного кодексу України та норми прийнятих відповідно до нього законів і підзаконних актів не відповідають вимогам, що висуваються до них сучасною земельною реформою, проблему законодавчого забез-

печення «Земельної реформи» в Україні потрібно вирішувати шляхом систематизації та кодифікації земельного законодавства. З цього приводу вважаємо доцільним використати досвід Китаю щодо вирішення зазначеної проблеми, а саме: не прийняття єдиного кодифікаційного акту, доки не завершився процес перетворень. Тобто необхідно впорядкувати систему земельно-правових норм шляхом прийняття окремих нормативних актів, узгоджених між собою в часі, у просторі та за змістом.

Хочемо зазначити, що необхідність відкриття ринку земель в Україні не викликає сумнівів. Однак вважаємо, що на даний час з причини недосконалого законодавчого забезпечення даного процесу Україна ще є недостатньо підготовленою до запровадження ринку землі. Мова в даному випадку йде не стільки про відсутність необхідних нормативно-правових актів, скільки про недосконалість законопроектів, необхідних для запровадження ринку землі в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Земельний Кодекс України від 25.10.2001 // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №47. – Ст. 251.
2. Проект закону про внесення змін до Земельного кодексу України (щодо обігу земель сільськогосподарського призначення) : від 16.11.2012 р., [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://portal.rada.gov.ua/print/69174.html>
3. Проект Закону про ринок земель номер, дата реєстрації: 2143-1 від 03.04.2008р., реєстр. №2143/П [Електронний ресурс] . – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32205
4. Парламентські слухання на тему «Земля в українській долі: ситуація у земельній сфері, законодавче забезпечення земельних відносин та практика його реалізації» 23.03.2011р./ [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.nomination.in.ua/interview/1821-q-q-23032011.html>
5. Про внесення змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо державного земельного Верховна Рада України; Закон від 18.09.2012р., реєстр. № 5248-VI/[Електронний ресурс] . – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5248-17>
6. Колишній Василь. Нардепи продовжать мораторій на продаж сільгоспугідь/ Колишній Василь//Закон і Бізнес. – 2012. – №42(1081). – С.10.[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://http://zib.com.ua/ua/12194-nardepi_teper_rozumno_prodozvat_moratoriy_na_prodash_silgos.html
7. Павло Кулинич. Банк – на землі, а земля ... в банку. Аналіз законодавчих ініціатив щодо створення Державного земельного банку//Юридичний вісник України №39, 29 вересня – 5 жовтня 2012
9. Мірошніченко А.М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні: Монографія. – К.: Аерта; КНТ; ЦУЛ,2009. –267с. – С. 3.
10. Закон КНР «О праве собственности», принятый на Всекитайских собраниях народных представителей 2008 году / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.asia-business.ru/law/law3/property/>
11. Обсуждение Закона КНР «О праве собственности»/ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.svobodanews.ru/content/transcript/383876.html>