

УДК 347.214.2

**С. Маасикамае<sup>1</sup>, С. А. Шавров<sup>2</sup>, Э. Юргенсон<sup>1</sup>**<sup>1</sup>Эстонский университет естественных наук<sup>2</sup>Белорусский государственный технологический университет**ЗЕМЕЛЬНАЯ РЕФОРМА И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

Цель настоящей работы – исследовать и сравнить современное состояние земельной реформы в странах Восточно-Европейского партнерства и Беларуси и на этой основе сформировать рекомендации дальнейшего развития земельной реформы в Беларуси. Для достижения поставленной цели авторы рассматривают современную модель земельной реформы, которая включает три основные стадии: распределение земель, реформа земельного администрирования, реформа системы управления земельными ресурсами. Исследования по первому этапу указывают на ряд особенностей Беларуси в сравнении с другими странами. Эти особенности выражены в значительном преобладании государственной собственности. Показано, что это не означает отсутствия земельной реформы на первом этапе. Указано на характерные особенности Беларуси, которые позволяют здесь успешно развиваться земельному рынку. Исследования по второму этапу демонстрируют хорошие достигнутые результаты реформы земельного администрирования. Одновременно описывается ряд проблем. Одна проблема – несоблюдение принципа Торренса. Другая – проблема развития. Она связана с приращением функций земельного администрирования. Эта тенденция обусловлена тремя новыми драйверами развития: технологии, государственно-частное партнерство, открытые данные. Исследования по третьему этапу позволили указать недостатки отечественной системы управления земельными ресурсами. Один из них – отсутствие системы мониторинга качества работы этой системы. Заключение содержит шесть рекомендаций, которые сформулированы в результате сравнительного исследования и направлены на развитие земельной реформы в Беларуси.

**Ключевые слова:** земельная реформа, управление земельными ресурсами, земельное администрирование, распределение земель, перераспределение земель.

**S. Maasikamäe<sup>1</sup>, S. A. Shavrov<sup>2</sup>, E. Jürgenson<sup>1</sup>**<sup>1</sup>Estonian University of Life Sciences<sup>2</sup>Belarusian State Technological University**LAND REFORM AND FOREIGN EXPERIENCE**

The purpose of this work is to study and compare the current state of land reform in the countries of the Eastern European Partnership and Belarus to formulate recommendations for the further development of land reform in Belarus. To achieve this goal, the authors consider a modern model of land reform, which includes three main stages: land distribution, land administration reform, land governance reform. Studies on the first stage indicate a number of features of Belarus in comparison with other countries. These features expressed in a significant predominance of State property. It is shown that this does not mean the absence of land reform at the first stage. It points to the characteristic features of Belarus, which allow the successful development of the land market. Studies on the second stage indicate the good results achieved in the reform of land administration. At the same time, a number of problems are pointed out. One problem is the non-observance of the Torren principle. The other is the problem of development. It is associated with an increment in the functions of land administration. This trend is due to three new drivers of development: technology, public-private partnership, and open data. Studies on the third stage have made it possible to indicate the shortcomings of the domestic land governance system. One of them, the lack of a system for monitoring the quality of land governance. The conclusion contains six recommendations, which were formulated as a result of a case study and aimed at the development of land reform in Belarus

**Key words:** land reform, land governance, land administration, land allotment, land readjustment.

**Введение.** UNDP (United Nations Development Programme) является глобальной сетью Организации Объединенных Наций (ООН) в области развития и улучшения жизни людей путем предоставления странам-участницам доступа к источникам знаний, опыта и ресурсов. Генеральная Ассамблея ООН 25 сентября

2015 года приняла программу устойчивого развития до 2030 года (The 2030 Agenda for Sustainable Development).

Реализация этой программы устойчивого развития непосредственно связывается с земельной реформой и системой управления земельными ресурсами.

По мере развития информационно-коммуникационных технологий, технологий дистанционного зондирования Земли, методов государственно-частного партнерства, принципов социальной подотчетности концепция земельной реформы претерпевает изменения.

В статье рассматривается современная концепция земельной реформы в представлении Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (FAO) и Всемирного банка, приводятся результаты сравнительного исследования состояния земельной реформы в странах Восточно-Европейского партнерства, Эстонии и Беларуси.

**Основная часть.** Новая модель, предложенная Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (FAO) и Всемирным банком, включает в себя три блока [1]:

1) распределение земель (*Land Allotment*) – раздел земли на земельные участки и права на них между субъектами гражданского права;

2) реформа земельного администрирования (*Land Administration*) – становление ИКТ-систем регистрации недвижимого имущества, прав на него, индивидуальной и массовой оценки земель, налогообложения собственности;

3) реформа управления земельными ресурсами (*Land Management, Land Governance*) – планирование землепользования, мониторинг землепользования, консолидация и перераспределение земель (*Land Use Planning: permitting systems and spatial planning, Land Use Monitoring, Land Consolidation* и др.).

Характер связи между этими блоками показан на рис. 1.

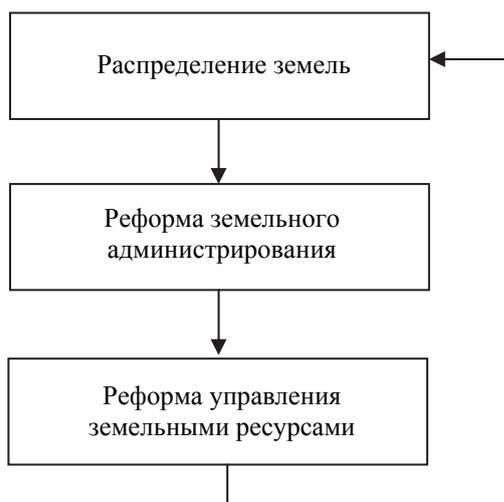


Рис. 1. Схема взаимосвязи процессов земельной реформы

Стадия распределения земель на первом этапе по результатам управления переходит в стадию их перераспределения – как физического (консо-

лидация, перераспределение), так и юридического (возникновение, переход, прекращение прав).

Исходя из такой модели земельной реформы, рассмотрим некоторые ее результаты в странах Восточно-Европейского партнерства. В основу анализа положены литература [2] и материалы конференции специалистов этих стран «Проведение земельной реформы – вызовы и лучшая практика» (*Conducting Land Reform – Challenges and Best Practices*, Тарту, Эстония, 27–28 октября 2016 г.). Материалы доступны на портале [http://mi.emu.ee/userfiles/instituudid/mi/MI/MI\\_GO\\_failid/MRF\\_seminar/LRS/LRS4Maasikamae1.pdf](http://mi.emu.ee/userfiles/instituudid/mi/MI/MI_GO_failid/MRF_seminar/LRS/LRS4Maasikamae1.pdf)

**Распределение земель.** В 13 из 25 стран основным способом земельной реформы стала реституция (Эстония, Латвия, Литва, Словакия, Восточная Германия, Румыния, Болгария, Словения, Хорватия, Сербия, Черногория, Македония). Реституция совершалась путем вывода ранее формально частной земли из коллективных хозяйств, выплатой компенсаций ваучерами, чеками, деньгами с последующей приватизацией и продажей государственных земель. Если реституция в старых границах была невозможной, заявители обычно имели возможность получить у государства другие земельные участки взамен ранее потерянной собственности.

В 11 из 25 исследованных стран компенсации стали основным методом реформы. Земельная реформа в Венгрии была по своему уникальной. Только в этой стране метод компенсаций был основным подходом к реформе. Специально сформированные земельные участки покупались на аукционах за ваучеры. За эти же ваучеры можно купить и изолированные помещения, например квартиры, а также выкупать доли в предприятиях или их акции.

Приватизация земель сельскохозяйственного назначения посредством продажи стала основным методом первого этапа земельной реформы в 8 странах (например, Польша, Эстония, Хорватия и др.) и дополнительным в оставшихся 5 странах.

Земельная реформа в Российской Федерации и Украине осуществлялась, в основном, путем распределения долей в общей собственности, а не физических земельных участков.

Россия, Украина, Молдова и Азербайджан в начале 1990-х гг. приватизировали земли сельскохозяйственного назначения, которыми управляли колхозы, посредством распределения собственности бывшим колхозникам в форме «бумажных» долей общей собственности. Такое распределение рассматривалось как предварительный этап распределения физических земельных участков.

В 7 из 25 стран Восточно-Европейского партнерства (например, Армения, Грузия,

Азербайджан, Молдова, Украина) земли сельскохозяйственного назначения в конце 1990-х – начале 2000-х гг. приватизированы путем распределения физических участков. Участки распределены между сельским населением. В странах вне бывшего СССР таким образом реформа осуществлялась только в Албании, Венгрии и частично в Румынии.

Распределение прав на недвижимость в Беларуси проанализируем по данным государственного земельного кадастра по состоянию на 1 января 2016 г. По данным этого информационного ресурса, 79% зарегистрированных земельных участков находились в государственной собственности. Если оценивать по площади, то еще большая доля, 98% земельных участков, принадлежит государству. Такое распределение объясняется отчасти тем, что около 90% территории Беларуси занимают объекты недвижимости естественного происхождения: леса, земли сельскохозяйственного назначения, водные объекты. Для таких земель законы страны предусматривают единственного собственника – государство. Таким образом, распределение прав частной собственности возможно на менее чем 10% территории страны. Это земли, предназначенные для строительства и обслуживания жилья, ведения приусадебного хозяйства, земли садоводств и огородничества. Площадь зарегистрированных земельных участков для строительства и обслуживания жилых объектов недвижимости составляла на начало 2016 г. менее 3% площади всех зарегистрированных земельных участков. Распределение прав на земельные участки по видам собственности (государственная, муниципальная и частная собственность) в некоторых сравниваемых странах приведена в таблице.

#### Распределение прав на земельные участки по видам собственности, %

Страна	Госсобственность	Муниципальная собственность	Частная собственность
Украина	41	8	51
Молдова	23,1	20,9	56
Молдова*	3	13	84
Азербайджан	56,9	23,5	19,6
Эстония**	39	1	59
Беларусь	98	–	2

\*Земли сельскохозяйственного назначения.

\*\*1% – земля в смешанной собственности и собственности местного самоуправления.

Разные страны имели разные стартовые позиции для начала распределения земель. В некоторых странах (Албания, страны СССР) все

земли сельскохозяйственного назначения были в государственной собственности. В других странах (Югославия, Польша) часть земель к началу земельной реформы уже была в частной собственности.

Какие можно сделать выводы по результатам первого этапа земельной реформы?

Во-первых, общепризнано, что первый этап земельной реформы в странах Восточноевропейского партнерства имел и негативные последствия, особенно для земель сельскохозяйственного назначения. Вновь созданные структуры землепользователей в большинстве стран оказались неприспособленными для конкуренции с глобальной и западноевропейской экономикой. Явлением реформы стала фрагментация земель за счет малых и средних размеров фермерских хозяйств. Земельная реформа привела к несоответствию между малым размером хозяйств и эффективностью крупных хозяйств. Многие новые фермеры имеют ограниченный доступ к необходимым механизмам. Фрагментация означает, что земля разделена между многими владельцами мелких и зачастую плохо сформированных участков. Типичный пример фрагментации показан на космическом снимке на рис. 2. Появление фрагментации земель повлекло процессы консолидации земель.

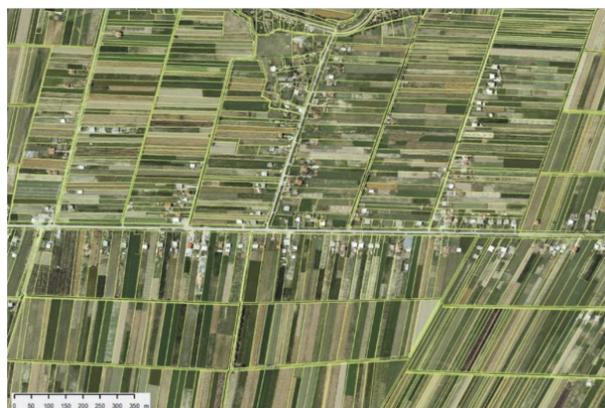


Рис. 2. Фрагментация земель как побочный результат земельной реформы

Во-вторых, правильно ли говорить об отсутствии земельной реформы, если право собственности на землю по-прежнему принадлежит в основном одному собственнику – государству, как это имеет место в Беларуси? Одна из основных целей земельной реформы – создание рынка недвижимости, то есть земельных участков вместе с их принадлежностями, зданий, сооружений, изолированных помещений. Правильно организованный рынок должен обеспечивать естественное перераспределение прав на недвижимость, при котором вещные права пе-

реходят к более эффективному пользователю. Особенностью Беларуси является то, что земельная реформа началась не с земли, а с ее принадлежностей. Действительно, в Беларуси приватизировано более 80% жилья, что превышает показатели Германии (46%). Здесь есть правило, когда в ряде случаев права на земельные участки следуют праву собственности на капитальные строения. В Беларуси сформирован альтернативный рынок прав аренды. Права аренды уступаются, служат предметом залога. Земельная реформа использовала методы, отличные от других стран.

Наряду с приватизацией устойчиво развиваются и альтернативные методы, например государственно-частное партнерство, особенно в создании инфраструктуры. Собственность на капитальные строения (здания, сооружения) разрешена всем субъектам гражданского права, включая иностранцев.

**Земельное администрирование.** Результаты реформы земельного администрирования во всех без исключения странах Восточно-Европейского партнерства можно считать успешными. Об этом свидетельствует высокий рейтинг DoingBusiness-2016 Всемирного банка по разделу «Регистрация собственности». Страны Восточно-Европейского партнерства находятся в группе с наивысшим рейтингом: Литва – 2, Грузия – 3, Беларусь – 5, Эстония – 6, Словакия – 7, Киргизстан – 8, Россия – 9.

Почему дорогостоящая реформа земельного администрирования отнесена к важнейшей части земельной реформы? Здесь следует вспомнить его основоположника сэра Роберта Торренса, предложившего систему регистрации земель еще в 1858 г. Целью введения новой системы Торренс считал гарантирование титула. Система Торренса базируется на принципах неоспоримости регистрации прав и обременений; неоспоримости прав добросовестных и возмездных приобретателей. Понятие «добросовестного приобретателя недвижимости» – основа полноценного гражданского оборота недвижимого имущества, защиты инвестора, создания хорошего инвестиционного климата.

В Эстонии принципы системы Торренса установлены законами «О вещном праве» и «О крепостной книге», принятыми в рамках реформ 1992–1994 гг. по инициативе премьер-министра Марта Лаара во время президентства Леннарта Мери. Практическая реализация регулирования учета и оборота недвижимости в эстонском государственном кадастре недвижимости считается одной из самых совершенных в Европе.

Принципы Торренса для добросовестных приобретателей не всегда соблюдаются в Бела-

руси. В этом смысле система земельного администрирования имеет перспективы совершенствования.

В последнее время все больше говорится об еще одной функции земельного администрирования – обеспечении всех потенциальных возможностей рационального управления земельными ресурсами. Драйверами такого подхода являются новые технологии, государственно-частное партнерство и открытые данные.

**Управление земельными ресурсами.** Традиционно считается, что функции управления земельными ресурсами – это основные направления управленческой деятельности в сфере охраны и использования земельного фонда. Функции управления земельными ресурсами государство определяет и конкретизирует в соответствующих правовых нормах.

Обычно выделяются общие и наиболее значимые функции управления: предоставление земель физическим и юридическим лицам для хозяйственного и иного использования; планирование рационального использования и охраны земельных ресурсов; организация и проведение землеустройства, мониторинга земель; государственный контроль за использованием и охраной земель; фискальная деятельность; участие в разрешении споров; охрана права собственности на землю и права землепользования; правовое обеспечение рационального использования и охраны земель.

В Беларуси с регулированием земельных отношений, рынка недвижимости связаны сотни нормативных правовых актов.

В этой части отметим лишь четыре обстоятельства.

Во-первых, этот этап земельной реформы во всех странах Европейского партнерства считается незавершенным [1].

Во-вторых, в мире происходит цифровая трансформация общества. Это означает, что традиционные процессы управления, и необязательно земельными ресурсами, устаревают на глазах. На замену традиционным технологиям приходят инновационные технологии Е-правительства; многоуровневого дистанционного зондирования Земли сверхвысокого разрешения в совокупности с технологиями искусственного интеллекта; ERP и CRM системы в поддержку управления недвижимыми активами; информационное моделирование зданий BIM и другие технологии «цифрового строительства»; инфраструктура пространственных данных и единая геопрограммная платформа управления территориями; облачные SaaS, PaaS технологии; большие данные; 3D-права, 3D-территориальное планирование, 3D-кадастр; Е-участие, Е-информирование, Е-консультации; GNSS/GPS и др.

В-третьих, любая система управления должна иметь индексы своего качества, механизм постоянного мониторинга этого качества и быть настроена на непрерывное улучшение качества. Многие страны Восточно-Европейского партнерства (Грузия, Молдова, Украина, Сербия, Хорватия и др.) создали такую систему на основе методики Всемирного банка LGAF (Land Governance Assessment Framework). В стадии создания система постоянного мониторинга качества в реальном масштабе времени. В Беларуси пока качество управления никак не оценивается.

В-четвертых, следует отметить, что в последнее время появились методики перераспределения земель, минимизирующие использование экспроприации. К таким методикам, в частности, относится методика PLaR, разработанная структурой ООН GLTN-UN Habitat.

**Заключение.** С учетом зарубежного опыта в развитие земельной реформы Беларуси рекомендуется проведение следующих мероприятий.

**1. Создание системы оценки и мониторинга качества управления земельными ресурсами.** Система мониторинга качества управления земельными ресурсами должна представлять собой постоянно действующую автоматизированную информационную систему, осуществляющую вычисление ключевых индикаторов функциональных областей управления земельными ресурсами. Она должна основываться на существующих административных данных из различных первичных источников. К ключевым индикаторам следует, например, отнести размер поступлений от земельного налога; факты актов приватизации и экспроприации, количество связанных с землей конфликтов, разрешенных в судебном порядке; числа зарегистрированных транзакций недвижимости различного типа и др.

**2. Обеспечение на практике гарантий системы защиты прав на земельные участки и иные объекты недвижимости.** Система государственной регистрации должна отвечать принципам титульной системы Торренса в защите прав добросовестных приобретателей. Для реализации данной цели рекомендуется создание в стране системы титульного страхования и изменения законодательства, согласно

которым государство гарантировало бы добросовестному приобретателю возмещение ущерба из-за признания акта государственной регистрации недействительным.

**3. Создание единой геопространственной площадки управления территориями.** Такая площадка должна реализовывать электронно-административные регламенты управления земельными ресурсами всей страны на всех уровнях управления на основе одинаковых исходных данных.

**4. Создание национальной инфраструктуры пространственных данных.** Рекомендуется принять закон Республики Беларусь «О национальной инфраструктуре пространственных данных» в обеспечение процессов управления земельными ресурсами страны. В основу законопроекта рекомендуется положить директиву INSPIRE Европейского союза.

**5. Внедрение методики землеустройства PLaR [3].** Такая мера минимизирует, если не исключит, процессы экспроприации собственности в земельном девелопменте.

**6. Внедрение систематического формирования недвижимости.** Представляется, что такое формирование должно осуществляться путем проведения комплексных кадастровых работ на заданной территории за счет средств местных бюджетов одновременно с исправлением всех ошибок в ранее зарегистрированных земельных участках. Целесообразно внести норму, согласно которой государственная регистрация изменений объектов недвижимости в случаях незначительного изменения площади земельных участков осуществляется государственным регистратором без участия правообладателя. Представляется также целесообразным введение в законодательство для объектов естественного происхождения понятия «размытые границы», их правового статуса и внедрение упрощенных методов массового формирования таких объектов по данным дистанционного зондирования Земли. Индивидуальное определение части объектов недвижимости целесообразно осуществлять на основании деклараций их правообладателей. Предлагаемая мера позволит обеспечить полноту кадастра и упростит администрирование налогов на собственность.

### Литература

1. Gorgan M. FAO in Europe and Central Asia. Land reform implementation in CEE countries // The Eastern Partnership Public Administration Reform Seminar “Conducting Land Reform – Challenges and Best Practices”, Tartu, 27–28 October 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://mi.emu.ee/struktuur/geomaatika-osakond/konverentsid/seminar-on-land-reform/> (дата обращения: 30.12.2016).
2. Hartvigsen M. Land Reform and Land Fragmentation in Central and Eastern Europe // Land Use Policy. 2014. Vol. 36. P. 77–81.
3. Remarking the urban mosaic: Participatory and Inclusive land readjustment // United Nations Human Settlements Programme in collaboration with International Institute of Rural Reconstruction (IIRR) /

Global Land Tool Network (GLTN) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gltn.net/index.php/publications/publications/publications-list/send/2-gltn-documents/2211-participatory-and-inclusive-land-readjustment-a-brief-eng-2015> (дата обращения: 30.12.2016).

### References

1. Gorgan M. FAO in Europe and Central Asia. Land reform implementation in CEE countries. *The Eastern Partnership Public Administration Reform Seminar “Conducting Land Reform – Challenges and Best Practices”*, Tartu, 27–28 October 2016. Available at: <http://mi.emu.ee/struktuur/geomaatika-osakond/konverentsid/seminar-on-land-reform/> (accessed 30.12.2016).
2. Hartvigsen M. Land Reform and Land Fragmentation in Central and Eastern Europe. *Land Use Policy*, 2014, vol. 36, pp. 77–81.
3. Remarking the urban mosaic: Participatory and Inclusive land readjustment. *United Nations Human Settlements Programme in collaboration with International Institute of Rural Reconstruction (IIRR). Global Land Tool Network (GLTN)*. Available at: <http://www.gltn.net/index.php/publications/publications/publications-list/send/2-gltn-documents/2211-participatory-and-inclusive-land-readjustment-a-brief-eng-2015> (accessed 30.12.2016).

### Информация об авторах

**Маасикамае Сиим** – доктор философии, профессор. Эстонский университет естественных наук (51014, г. Тарту, ул. Фридриха Рейнхольда Крейтсвалди, 1, Эстонская Республика). E-mail: [Siim.Maasikamae@emu.ee](mailto:Siim.Maasikamae@emu.ee)

**Шавров Сергей Алексеевич** – кандидат технических наук, доцент кафедры организации производства и экономики недвижимости. Белорусский государственный технологический университет (220006, г. Минск, ул. Свердлова, 13а, Республика Беларусь). E-mail: [shavrov@ipps.by](mailto:shavrov@ipps.by)

**Юргенсон Эвелин** – доктор философии, профессор. Эстонский университет естественных наук (51014, г. Тарту, ул. Фридриха Рейнхольда Крейтсвалди, 1, Эстонская Республика). E-mail: [Evelin.Jyrgenson@emu.ee](mailto:Evelin.Jyrgenson@emu.ee)

### Information about the authors

**Siim Maasikamäe** – PhD, Professor, Estonian University of Life Sciences (1, Friedrich Reinhold Kreutzwaldi str., 51014, Tartu, Republic of Estonia). E-mail: [Siim.Maasikamae@emu.ee](mailto:Siim.Maasikamae@emu.ee)

**Shavrov Sergey Alekseevich** – PhD (Engineering), Assistant Professor, the Department of Production Organization and Real Estate Economics. Belarusian State Technological University (13a, Sverdlova str., 220006, Minsk, Republic of Belarus). E-mail: [shavrov@ipps.by](mailto:shavrov@ipps.by)

**Evelin Jürgenson** – PhD, Professor, Estonian University of Life Sciences (1, Friedrich Reinhold Kreutzwaldi str., 51014, Tartu, Republic of Estonia). E-mail: [Evelin.Jyrgenson@emu.ee](mailto:Evelin.Jyrgenson@emu.ee)

Поступила 27.03.2017