

УДК 351

Чувпило В. В.,
аспірант кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Академії муніципального управління

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Анотація. У статті досліджено правові та організаційні засади управління земельними ресурсами у зарубіжних країнах з метою використання позитивних аспектів цього досвіду в процесі реформування земельних відносин в Україні.

Ключові слова: земельні ресурси, земельні відносини, ринок землі, реформування земельних відносин.

Чувпило В. В.,
аспірант кафедри государственного управления и местного самоуправления
Академии муниципального управления

УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Аннотация. В статье исследованы правовые и организационные основы управления земельными ресурсами в зарубежных странах с целью использования позитивных аспектов этого опыта в процессе реформирования земельных отношений в Украине.

Ключевые слова: земельные ресурсы, земельные отношения, рынок земли, реформирование земельных отношений.

Chuvpylo V.V.,
Academy of municipal management, Public
Administration and Local Self-Government, graduate student

LAND MANAGEMENT : INTERNATIONAL EXPERIENCE

Annotation. The article investigates the legal and institutional framework of land management in foreign countries for use s positive aspects of this experience in the process of land reform in Ukraine.

Before bagatma kraïnami svitu ostannimi rokami postae supply about neobhidnist posilennya reguluyuchoï roli powers schodo vikoristannya resursiv vzagali land, and especially the land silskogospodarskogo priznachennya. Basic vazhelyami sovereign reguluyuvannya vvazhayutsya: opodatkuvannya system; credit finansovy mehanizm; Antitrust politika; spetsialni tsilovi Prog.

Sogodni konsolidatsiya land Mauger statistical nadzvichayno efektyvnosti Zasoba rozvitku silskih teritoriy, vidkrivayuchi before zemlevlasnikami novi mozhlivosti for polipshennya efektyvnosti zemlevolodinnya i zemlekoristuvannya. Do schorichnih Message from the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of neodnorazovo viznachalas low zavdan, pov'yazanih iz zaprovadzhennyam konsolidatsii land silskogospodarskogo priznachennya, efektyvnosti vikoristannya Land resursiv teritorialnih communities, regioniv, Powers in tsilomu. Evropeysky bagatorichny dosvid tsiy sferi at camp we have nagodi.

Keywords: land, land tenure, land market, reform of land relations.

Постановка проблеми. Перед багатьма країнами світу останніми роками постає питання про необхідність посилення регулюючої ролі держави щодо використання земельних ресурсів взагалі, а особливо земель сільськогосподарського призначення. Основними важелями державного регулювання вважаються: система оподаткування; кредитно-фінансовий механізм; антимонопольна політика; спеціальні цільові програми.

Сьогодні консолідація земель може стати надзвичайно ефективним засобом розвитку сільських територій, відкриваючи перед землевласниками нові можливості для поліпшення ефективності землеволодіння і землекористування. У щорічних Посланнях Президента України до Верховної Ради неодноразово визначалась низка завдань, пов'язаних із запровадженням консолідації земель сільськогосподарського призначення, ефективного використання земельних ресурсів територіальних громад, регіонів, держави в цілому. Європейський багаторічний досвід у цій сфері стане нам у нагоді.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зарубіжний досвід у сфері управління земельними ресурсами досліджувався багатьма вченими, серед яких Г. Бистров, А. Варламов, Ю. Дехтяренко, Є. Нестеровський, А. Третьяк. Науковцями досліджено розвиток системи землеустрою в таких розвинених країнах, як Німеччина, Франція, Сполучені Штати Америки, Велика Британія та країнах з перехідною економікою. На сьогодні вважаємо такі дослідження досить актуальними для України, бо вона стоїть на шляху земельних перетворень.

Метою статті є дослідження правових і організаційних засад управління земельними ресурсами в зарубіжних країнах з метою використання позитивних аспектів цього досвіду в процесі реформування земельних відносин в Україні.

Вклад основного матеріалу. Земельне право як самостійна галузь у правових системах зарубіжних країн, як правило, не виділяється, а земельні відносини регулюються нормами цивільного, адміністративного права, або спеціальними законами, присвяченими окремим видам земельних відносин (оренді, покупці, обороту, оцінці тощо), а також законами про аграрні та земельні реформи. Базові положення регулювання земельних відносин закріплені в конституціях зарубіжних країн.

Економічний устрій, що склався на сьогодні в Німеччині, називають соціальним ринковим господарством, основними засадами якого є: приватна власність на засоби виробництва при посиленій юридичній відповідальності власників за використання капіталу; вільна конкуренція та відкритість ринку з державним впливом; забезпечення стабільної валюти та стабільності господарської політики; підтримка інтеграційних процесів в економіці як у країні, так і в межах Європейського Союзу; система соціального захисту населення від негативного впливу ринку.

Земельний ринок ФРН характеризується високим ступенем правової регламентації земельних відносин щодо трансакцій із земельними ділянками. Вони зорієнтовані законодавством на концентрацію сільськогосподарського землеволодіння, оптимізацію розмірів сільськогосподарських підприємств, передусім сімейних селянських господарств. Дозвіл на відчуження земельної ділянки видає місцевий орган державної влади. Він визнається єдиною правовою основою. Відмова у видачі дозволу можлива лише на основі закону в трьох випадках:

- купівля-продаж земельної ділянки пов'язані з «нездоровим перерозподілом землі»;
- відчуження земельної ділянки призведе до її «безгосподарського зменшення» або подрібнення;
- коли договірна ціна знаходиться в «грубій диспропорції» з вартістю ділянки.

Доречно зазначити, що в Німеччині широко практикується оренда сільськогосподарських земель із подальшим їх викупом. Як правило, застосовується довгострокова оренда - 10 років і більше [5, с. 52-58].

На думку українських і зарубіжних експертів, одна з найдосконаліших у світі систем земельного права з пріоритетом суспільних інтересів створена саме у ФРН, де забезпечується гармонійне поєднання суспільних і приватних інтересів та особливо інтересів учасників земельного обороту: власників земельних ділянок; кредитних установ; інвесторів; виборних органів влади, які захищають інтереси населення. Ця система дозволяє звести до мінімуму недобросовісність в угодах із землею, спекуляцією земельними ділянками та одночасно здійснити захист публічних інтересів. Разом з правом приватної власності в розвинених країнах законодавчо закріплені суспільні права на землю, оскільки земля є національним надбанням. Основна суспільна правомочність реалізується через оподаткування нерухомості, суверене право держави відчужувати приватну власність за певну компенсацію на користь суспільства (під дороги та магістралі, водосховища тощо). Структура і форми землекористування в зарубіжних країнах не залишаються незмінними – відбуваються зміни власників, дроблення або укрупнення земельних наділів. У цьому процесі поєднується дія ринкових механізмів з державним втручанням [4].

У більшості розвинених країн практикують зонування земель, планування, регулювання їх використання і землевідведення на основі відповідного законодавства, направленою, перш за все, на обмеження виведення земель із сільськогосподарського обороту. Продаж або інша передача сільськогосподарських угідь для несільськогосподарських цілей майже скрізь вимагає спеціального дозволу і в багатьох випадках жорстко лімітується [1].

Співпраця Держземагентства України з Товариством з управління та реалізації земель (BVVG) ФРН в рамках проекту «Німецько-український аграрний діалог» набула обрисів системної, плідної та довгострокової роботи з 2002 року. BVVG – державний орган, відповідальний за управління та приватизацію державних ферм і лісових угідь у Східній Німеччині, має децентралізовану структуру, керівництво компанії знаходиться в головному офісі в Берліні, а операційна діяльність забезпечується за допомогою відділень у всіх великих містах Східної Німеччини. Товариство засноване в 1992 році і відтоді відіграє активну роль у процесі трансформації колишньої НДР, забезпечуючи її перехід від централізованої планової до ринкової економіки [3].

Останнім часом в рамках проекту «Німецько-український аграрний діалог» в Україні проведено ряд семінарів, тематика яких надзвичайно актуальна в контексті активізації проведення земельної реформи в країні. Українські експерти зазначають, що проект сприяє реформуванню як вітчизняної законодавчої бази, так і аграрної політики, враховуючи міжнародний досвід Німеччини та інших країн, а також світової спільноти на ринкових засадах. Саме тому, основну увагу приділено питанню вдосконалення законодавчого забезпечення сфери земельних відносин в Україні на прикладі досвіду Федеративної Республіки Німеччина [3].

У ході конструктивного діалогу сторони дійшли згоди у рамках проекту «Німецько-український аграрний діалог» провести ряд семінарів щодо організації робіт із зонування земель та на його основі визначення цільового призначення земельних ділянок при проведенні земельного кадастру та реєстрації прав на нерухоме майно, обмінюються досвідом стосовно нормативного регулювання цільового призначення земельних ділянок та окремих територій. Також предметом дискусій став викуп земель для суспільних потреб, резервування територій для розвитку підприємницької діяльності та ефективного використання земель сільськогосподарського призначення сільгосптоваровиробниками [3].

Як правило, управління земельними ресурсами в зарубіжних країнах здійснюється на трьох рівнях:

1) на рівні держави забезпечують збереження сільськогосподарського земельного фонду. Причому іноді мова йде не тільки про сільськогосподарські землі, але і про сільські райони, забезпечуючи захист їх від міської забудови і промисловості, з метою збереження і охорони навколишнього середовища, особливо в історичних ландшафтах;

2) регіональний – другий рівень, на якому зазвичай складають карти і зони землекористування, плани трансформації угідь, пов'язують загальнодержавну земельну політику з регіональними умовами;

3) районний і муніципальний рівень, на якому проводять картування земель, забезпечують дотримання правил по захисту

сільськогосподарських угідь.

Слід зазначити, що така трирівнева система в різних країнах неоднакова. Так, у США основна частина земельної політики формується на рівні штатів, а в інших країнах усі рішення районних і муніципальних властей затверджують на більш високому рівні. Але в цілому такий механізм розділення рівнів компетенції створює умови для проведення єдиної земельної політики в державі [1].

Проте безконтрольний земельний оборот може підсилити економічні і соціальні проблеми. Тому в розвинених країнах застосовують спеціальні заходи проти спекуляції землі, концентрації в одних руках необроблюваних площ шляхом скупки ділянок для подальшого перепродажу.

Особливу небезпеку в цьому відношенні представляють банки, що видають позики під заставу землі (іпотечний кредит). В їх руках зосереджується немало земель, які не обробляються інколи багато років. Щоб уникнути цього, в США, наприклад, законодавчо заборонено банкам і іншим установам, пов'язаним із земельною нерухомістю, утримувати її більше 3-4 років. Спекуляція землею стримується і тим, що банки зобов'язані продавати отриману за погашення боргу землю за оптимальною ціною, причому переважним правом покупки користується її колишній власник.

У Французькій Республіці ринок землі знаходиться в полі зору держави, яка формує спеціальну земельну політику. Вона спрямована передусім на вдосконалення аграрної структури, перерозподіл землі та регулювання ринку сільськогосподарських земель. Роль держави в регулюванні земельного обороту посилюється через спеціальне аграрне законодавство, яке обмежує правомочність власника землі щодо розпорядження земельними ділянками. У результаті втручання некомерційної корпорації САФФЕР, що контролюється державою, у процес перерозподілу землі формується не вільний, а контрольований і досить жорстко обмежений земельний ринок. Якщо власник земельної ділянки має намір розширити чи поділити свою сільськогосподарську земельну ділянку, він зобов'язаний одержати відповідний дозвіл спеціального адміністративного комітету. Такий дозвіл потрібний для надання законної сили угодам із продажу чи оренди сільськогосподарських земель, а також для одержання відповідних благ від системи соціального страхування у сільському господарстві [2].

Передача права власності на земельну ділянку оформляється офіційним документом - купчою, яку готує нотаріус з обов'язковим дотриманням таких вимог:

- купча має бути завірена нотаріусом (вказуються імена сторін продавця і покупця, а також нотаріуса, що посвідчує договір купівлі-продажу земельної ділянки);

- у купчій містяться правова характеристика нерухомого майна, яке

відчужується, а також усі зміни правового титулу;

- зазначаються місце і дата укладення купчої та факт ознайомлення із її змістом обох сторін угоди [2].

Усі угоди із земельними ділянками підлягають державній реєстрації. Установою, що відповідає за ведення публічного реєстру нерухомості, є місцева контора земельного кадастру.

У французькому земельному праві набули найбільшого поширення два основних способи використання земель: прямий, коли земля сільськогосподарського призначення оброблюється її власником, і непрямий, коли обробка землі здійснюється особою, яка орендує господарство в одного або кількох власників, протягом останнього століття половина сільськогосподарських площ оброблялася методом прямого ведення господарства. У сільському господарстві Франції певне місце посідають групові форми ведення господарства. Розвиток групових форм пов'язаний з поглибленням процесів його спеціалізації та концентрації. Головне місце серед них посідають кооперативи.

Аграрні та земельні правовідносини у Франції регулюються Аграрним кодексом, який закріплює існування різних форм власності у сільському господарстві, наявність різноманітних форм управління сільськогосподарськими підприємствами, розвиток орендних відносин, орієнтацію на великі фермерські господарства [2].

У Великій Британії спостерігається тенденція поєднання аграрного сектора з промисловим капіталом; створюються великі формування агропромислового комплексу; практикуються концентрації виробництва окремих продовольчих товарів.

Забезпечення та гарантії володіння землею, контроль за рентою і компенсаційні умови регулюються Актом про сільськогосподарське землеволодіння, який було прийнято в 1990 році. У розвитку аграрних відносин у Великій Британії беруть участь фермери, землевласники, наймані працівники. Найчастіше британська ферма являє собою сімейний бізнес. Фермери об'єднуються в кооперативи.

В Італії здійснюється державне регулювання земельних відносин щодо розмірів земельних ділянок, режиму використання сільськогосподарських земель, їх поліпшення та перетворення, а також надання допомоги дрібним і середнім землевласникам.

Цікавим, на наш погляд, є напрям формування ринку сільськогосподарських земель у Польщі, де законодавчо були суттєво обмежені адміністративно-правові інструменти регулювання земельного ринку як у приватному, так і в державному секторі сільського господарства. Через системи економічної та законодавчої підтримки громадян, що виявили бажання купувати й орендувати землю, держава стимулює ринковий оборот земель. Спеціально створене з цією метою Агентство сільськогосподарської власності державної казни здійснює

викуп у селянських господарств земель і нерухомості й продає їх перспективним господарствам. За договором купівлі-продажу чи договором оренди Агентство також передає землі переселенцям – малоземельним, молодим селянам, які бажають створити приватне або кооперативне господарство, колишнім працівникам державних підприємств. Пріоритет для придбання сільськогосподарських земель надається покупцям, що мають кваліфікацію для ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

Польське законодавство віддає перевагу економічним інструментам регулювання земельних відносин, які інтенсифікують ринок земель. Цікавим є законодавчий механізм розрахунку за землю, придбану згідно з договором купівлі-продажу. Перший внесок покупця при укладанні договору становить лише 20 %, а решта вартості земельної ділянки сплачується кожні півроку. Причому покупець, що придбаває земельну ділянку з метою організації нового господарства, виплачує її вартість протягом 30 років. Якщо ж він бажає розширити своє господарство, то строк виплати скорочується до 20 років. Такі пільги сприяють активізації чинників, які беруть участь у формуванні цивілізованого ринкового обороту сільськогосподарських земель.

Все наведене свідчить про те, що великого поширення в світі набули інститути неподільності сільськогосподарських земель, недопущення їх надмірної експлуатації, принципи придбання права власності на землю за давністю їх володіння або користування. Гарантії та захист прав приватної власності на землю здійснюється в зарубіжному законодавстві через установлення складних процедур її відчуження.

Цікаво, що для країн Західної Європи характерним є не стільки внутрішнє державне регулювання земельних відносин, скільки регулювання на рівні Європейського Союзу.

Отже, у зарубіжних країнах управління земельними ресурсами (володіння, користування, продаж, застава, заповіт, здача в оренду тощо) засноване на праві приватної власності на землю, що не суперечить суспільним інтересам, оскільки вона активно і різносторонньо регулюється державою.

Земельним законодавством України також передбачено низку заходів щодо державного управління земельними ресурсами і які направлені контролювати використання земельного фонду країни. Так Земельним кодексом України передбачено повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування в галузі земельних відносин.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Аналіз сучасного зарубіжного законодавства дозволяє виявити основні шляхи, за якими регулюють управління земельними ресурсами в різних країнах. Практично в усіх цивілізованих державах фундаментальною основою організації управління земельними ресурсами є державне

регулювання правовідносин на землю, хоча принципи, форми та підходи до правового рішення цієї проблеми в зарубіжних країнах істотно різняться.

Головною метою земельної політики в Україні, на наш погляд, має бути стабільність та ефективність функціонування системи сільськогосподарського землекористування, зорієнтованої на вирішення питань продовольчої безпеки країни та досягнення добробуту сільських територій. Крім цього, одним із головних завдань державної земельної політики на стратегічну перспективу має бути формування стійкого агроекологічного іміджу України як країни, яка виробляє якісну сільськогосподарську продукцію за допомогою природозберігаючих технологій.

Використані джерела інформації:

1. Варламов А. А. Земельний кадастр : в 6 т. / А. А. Варламов, С. А. Гальченко // – I том. – М. : КолосС, 2005.
2. Дехтяренко Ю. Ф. Управління земельними ресурсами в Україні / Основи регіонального управління в Україні : підручник / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2012. – 576 с.
3. Конструктивний українсько-німецький діалог у сфері земельних відносин / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.land.gov.ua/nimetsko-ukrainskyi-ahraryi-dialoh-bvvg.html>. – Назва з екрану
4. Третяк А. М. Землепорядне проектування: теоретичні основи і територіальний землеустрій / А.М. Третяк. – К. : Вища освіта, 2006. – 528 с.
5. Юрченко А. Д. Використання досвіду Німеччини при формуванні ринку землі в Україні / А. Д. Юрченко // Ринок землі. – 2002. – № 3. – С. 52–58.

References:

1. Varlamov A. A. Zemel'nyj kadastr : v 6 t. / A. A. Varlamov, S. A. Hal'chenko // – I tom. – М. : KolosS, 2005.
2. Dekhtiarenko Yu. F. Upravlinnia zemel'nymy resursamy v Ukraini / Osnovy rehional'noho upravlinnia v Ukraini : pidruchnyk / za zah. red. V. M. Vakulenska, M. K. Orlatoho. – К. : NADU, 2012. – 576 p.
3. Konstruktivnyj ukrains'ko-nimets'kyj dialoh u sferi zemel'nykh vidnosyn / [Elektronnyj resurs] – Rezhym dostupu: <http://www.land.gov.ua/nimetsko-ukrainskyi-ahraryi-dialoh-bvvg.html>. – Nazva z ekranu
4. Tret'iak A. M. Zemleporiadne proektuvannia: teoretichni osnovy i terytorial'nyj zemleustrii / A.M. Tret'iak. – К. : Vysha osvita, 2006. – 528 p.
5. Yurchenko A. D. Vykorystannia dosvidu Nimechchyny pry formuvanni rynku zemli v Ukraini / A. D. Yurchenko // Rynok zemli. – 2002. – № 3. – pp. 52–58.

Рецензент: Васильєва О.І., д.держ.упр., професор