

УДК 35.316

В. А. БОКЛАГ

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Розглянуто зарубіжний досвід щодо державного управління земельними ресурсами. Акцентовано увагу на питаннях регулювання раціонального використання земель сільськогосподарського призначення в розвинених країнах світу.

Ключові слова: земельні відносини; ринок землі; зарубіжні країни; земельні операції; земельна власність; раціональне використання земель.

Foreign experience is considered in relation to state administration the landed resources. Attention is accented on the questions of adjusting of the rational use of earths of the agricultural setting in the developed countries of the world.

Key words: landed relations; market of earth; foreign countries; landed operations; agrarian property; rational use of earths.

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 праввідносин на землю, хоча принципи, форми і підходи до правового рішення цієї проблеми в різних країнах істотно розрізняються. Еволюція земельних відносин у більшості розвинених країн в останні два сторіччя була відносно спокійною, а зміни не зачіпали політичних і соціально-економічних основ суспільного устрою.

Зарубіжний досвід у сфері управління земельними ресурсами вивчався багатьма вченими, серед яких Г. Бистров, А. Варламов, Є. Нестеровський, А. Третяк. Науковцями досліджено розвиток системи землеустрою в таких розвинених країнах, як Німеччина, Сполученні Штати Америки, Франція, Англія та країнах з перехідною економікою. На сьогодні такі дослідження є досить актуальними для України, так як вона стоїть на шляху земельних перетворень.

Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду щодо державного управління земельними ресурсами; розгляд питань регулювання раціонального використання земель сільськогосподарського призначення та земельного обороту в розвинених країнах світу.

Початок державного втручання в земельні відносини капіталістичних країн, за дослідженням Г. Бистрова, відноситься до кін. XIX – поч. XX ст., коли уряд почав обмежувати свободу власників землі. Після Другої світової війни державне втручання у відносини земельної власності посилилось і було

закріплено в конституціях багатьох країн [1].

Разом з основоположним правом приватної власності в розвинених країнах законодавчо закріплені суспільні права на землю, оскільки земля є національним надбанням. Основна суспільна правомочність реалізується через оподаткування нерухомості, суверенне право держави відчужувати приватну власність за певну компенсацію на користь суспільства (під магістралі, водосховища тощо); право регулювати використання власності з метою цілях забезпечення громадського порядку.

Структура і форми землекористування в зарубіжних країнах не залишаються незмінними – відбуваються зміна власників, дроблення або укрупнення земельних наділів. У цьому процесі поєднується дія ринкових механізмів з державним втручанням [4].

У федеральних країнах система регулювання земельних відносин значно різноманітніша, оскільки багато питань землекористування віддано в юрисдикцію окремих територій. У всіх країнах є спеціальні державні, суспільні або приватні структури (Франція), що займаються регулюванням і управлінням земельними ресурсами, деякі держави мають спеціалізовані суди по вирішенню земельних суперечок (Німеччина).

У більшості розвинених країн практикують зонування земель, планування, регулювання їх використання і землевідведення на основі відповідного законодавства, направлено, 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 [2].

Як правило, управління земельними ресурсами здійснюють 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. Другий рівень – регіональний. На цьому рівні зазвичай складають карти і зони землекористування, плани трансформації угідь, пов'язують загальнодержавну земельну політику з регіональними умовами.

3. Районний або муніципальний рівень. На цьому рівні 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 [2].

Німецьке земельне право встановлює законодавче регулювання обороту земель сільськогосподарського призначення і лісового фонду, що передбачає

заборону дроблення лісових і сільськогосподарських ділянок, їх відчуження із зміною цільового призначення і забезпечуючий розвиток високоєфективного агропромислового виробництва на користь суспільства. Сільгоспвиробникам надають пріоритетне право на придбання сільськогосподарських угідь порівняно з особами, не зайнятими в сільському господарстві. Крім того, в Німеччині законодавчо встановлені умови договору оренди сільськогосподарських земель. Особлива увага при цьому приділена контролю за раціональним використанням земель, неприпустимістю введення обмежень їх господарського обороту з метою перерозподілу між “ефективними правовласниками”, виконанням землевласниками правових зобов’язань, зокрема по податкових платежах, для чого функціонують спеціальні сільськогосподарські суди [4].

Аналогічні умови з продажу земель сільськогосподарського призначення у власність виключно для розвитку сільгоспвиробництва і наявність професійних характеристик власників земель діють у Швеції, Франції, Італії, Іспанії, Норвегії.

Крім того, у Франції держава регулює придбання земельних ділянок, що поступають на ринок з метою подальшого перепродажу, що сприяє консолідації земель і збереженню їх цільового сільськогосподарського призначення. З метою запобігання спекуляції землею (особливо в приміських зонах) діють високі податки на прибуток від швидкого перепродажу сільськогосподарських ділянок.

В Італії державний контроль за земельним оборотом зводиться до можливості примусової здачі в оренду (продажу) ділянки ефективнішим користувачам, якщо фермер не забезпечує ефективне господарювання (включаючи підтримку родючості землі і використання за цільовим призначенням). Існують обмеження на придбання землі у власність іноземними особами в прикордонних зонах, що забезпечує національну безпеку країни. Уведено жорсткі умови цільового використання земель різних категорій, зокрема екологічного характеру, які визначаються з урахуванням зонування територій, санкції за порушення встановлених правил землекористування.

Попри те, що переважна більшість країн характеризується значною різноманітністю економічних і географічних умов, загальною вимогою до підтримки ефективного функціонування земельного ринку є обов’язкова державна реєстрація земельних операцій і прав на землю. У світовій практиці при формуванні системи управління земельними ресурсами крім регулювання правовідносин на землю центральне місце займають ведення земельного кадастру і формування кадастрової оцінки земель [3].

У Німеччині – одне з найбільш розвинених законодавств по землекористуванню з урахуванням швидкого зростання попиту на землю і бажанням зберегти сільськогосподарський потенціал країни. Основа цієї політики – Федеральний акт по використанню землі, згідно з яким розроблені і прийняті відповідні акти в кожній із земель країни. Мета цього акту – підтримка традиційного сільськогосподарського виробника і збереження за ним його

земель. При цьому під виробником розуміють селянське або фермерське господарство сільського типу, орієнтоване на ретельну обробку ґрунту і зміст обмеженого поголів'я худоби, щоб не порушувати екологічний баланс. У цілому сільське господарство розглядають як один з основних чинників екологічної безпеки країни. Федеральний і земельні акти різко обмежують можливості переведення сільськогосподарських угідь на інші види використання. В акті також закладені заходи по боротьбі з міграцією населення з гірських і несприятливих для сільського господарства районів [4].

В Японії існує законодавство про зонування з розділенням території на сільськогосподарські і несільськогосподарські землі, причому переведення земель з сільськогосподарських у несільськогосподарські в принципі заборонено. Ці зони є резерваціями тільки для сільського господарства і охоплюють 5 млн га. Проте і в несільськогосподарських зонах частину земель використовують під сільськогосподарське виробництво, але тут влада має право давати дозвіл на переведення цих земель для несільськогосподарського використання. Цей процес унаслідок урбанізації відбувається щорічно, і з сільськогосподарського обороту вилучають по 30 тис. га [2].

Державне втручання в право розпорядження земельною власністю пов'язане в основному зі встановленням порядку продажу і оренди земельних ділянок, а також їх передачі у спадок. У деяких країнах існують спеціальні правила продажу ділянок. Відповідно до законодавства Австрії, наприклад, для проведення всіх земельних операцій (як відшкодувальних, так і безвідплатних) необхідний дозвіл спеціальних органів.

У ФРН всі операції з відчуження сільськогосподарських і лісових земель також здійснюють за спеціальним дозволом, причому в ньому може бути і відмовлено (якщо це призводить до недоцільного зменшення або ділення земельної ділянки, або якщо обумовлена ціна не відповідає вартості земельної ділянки). Закон також визначає переважне право покупки земель особами, що проживають у місцевості розташування ділянки, і особами, для яких сільськогосподарська діяльність є основною. У цілому сільськогосподарські землі охороняються активніше там, де площа їх більш обмежена. Суть охоронних заходів полягає в забороні будівництва на території сільськогосподарських угідь і розробці процедур вирішення суперечок по земельних питаннях [1].

У деяких державах для ведення сільськогосподарської діяльності потрібне отримання ліцензії (Франція, Італія, Данія), і практично всі країни зобов'язують фермерів до добросовісної і раціональної обробки сільськогосподарських угідь.

Купівля й оренда землі в сучасних умовах – найбільш поширений спосіб передачі прав землеволодіння, землекористування для укрупнення ферм і створення економічно стабільніших господарств. Такі господарства є найважливішими елементами ринку землі, залежними від національної специфіки, землезабезпеченості і прагнення зберегти землю в життєздатних господарствах. З іншого боку, в земельній політиці низки розвинених країн, як вже зазначалося, виявляється тенденція боротьби зі створенням латифундій

шляхом перешкоджання зосередження в одних руках дуже великих масивів землі. Досить частою умовою для отримання прав оренди або покупки є вимога, щоб орендар або покупець був місцевим жителем, мав професійну підготовку або спеціальну сільськогосподарську освіту, досвід роботи і необхідний капітал для використання орендованої або землі, що купується. У цілому західне законодавство негативно відноситься до придбання земель юридичними особами і перевага при купівлі надається фізичним особам.

Управляють земельними ресурсами в зарубіжних країнах комплексно і цілеспрямовано, переслідуючи певну соціальну, економічну і виробничу мету. Заходи, що обмежують рух земельних прав, можуть бути і непрямими. Високі ставки податків на операції і відсотки за кредит при покупці ділянок і навпаки (низькі відсотки по позиках під заставу землі і пов'язаної з нею нерухомості, знижені або підвищені нормативи оцінки для визначення її вартості) затрудняють купівлю-продаж землі в Англії. Важко також оформити кредит, що обумовлено різними бюрократичними процедурами [2].

Проте безконтрольний земельний оборот може підсилити економічні і соціальні проблеми. Тому в розвинених країнах застосовують спеціальні заходи проти спекуляції землею, 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). У їх руках зосереджується немало земель, які не обробляються часом (в деяких випадках) на протязі багатьох років. Щоб уникнути цього, в США, наприклад, законодавчо заборонено банкам і іншим установам, пов'язаним із земельною нерухомістю, утримувати її більше трьох-чотирьох 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.

Земельні операції в розвинених країнах світу регулюють різні структури: у ФРН – Міністерство внутрішніх справ, Австралії (штат Новий Південний Уельс) – бюро земельної реєстрації, організоване у складі Департаменту по землекористуванню і землеустрою, Шотландії – самостійне бюро земельної реєстрації. У багатьох країнах здійснення операцій по передачі прав на землю обмежене і підлягає контролю, якщо це має значення для національних інтересів.

Розглянемо декілька операцій, що здійснюються із земельними ділянками в зарубіжних країнах: розукрупнення, укрупнення і вилучення. У деяких країнах держава стежить за розмірами землеволодінь і обмежує дроблення ділянок, якщо це приводить до неможливості організації ефективного виробництва. У першу чергу забороняється розділ земель селянських господарств; застосовують також особливі заходи, направлені на укрупнення площ. У Франції, наприклад, з 60-х рр. XX ст. проводять довгострокову земельну програму, мета якої – поліпшення умов обробки землі. Поки вона реалізована на площі 13 млн га. Земельні ділянки шляхом різних землевпорядних дій групують ближче до центрів сільськогосподарської

діяльності, розрізнені наділи об'єднують [2].

Розукрупнювати площі можна також у результаті часткового продажу землі. Вилучення ділянок – захід примусовий, і до нього вдаються у зв'язку з нецільовим використанням земель. Крім того, землі вилучають для державних потреб і в цілях консервації при необхідності скорочення аграрного виробництва. Залежно від існуючих видів прав на земельні ділянки і причин вилучення ця операція може бути як відшкодувальною (частково або повністю), так і безвідплатною.

Ці операції змінюють головним чином структуру землекористування і склад землекористувачів, але мало відбиваються на обсягах земельного обороту, оскільки не пов'язані з купівлею-продажем і орендою землі.

Регулюють землекористування і на більш високому рівні – міждержавному. Так, у кінці 70-х рр. XX ст. у зв'язку з перевиробництвом сільськогосподарської продукції в країнах ЄС ключовим моментом в аграрній політиці співтовариства стало обмеження землекористування. Використання земельних угідь регулюють як прямим шляхом за рахунок скорочення площ, так і непрямим – через ціни і квоти на виробництво окремих продуктів [1].

Одним з напрямів у сфері управління земельними ресурсами в країнах ЄС є впровадження програми тимчасового виведення частини сільськогосподарських земель з виробництва. Законодавство ЄС чітко визначає розміри ділянок, що виводяться з аграрного виробництва, термін їх консервації, можливість їх використання в цей період, об'єми компенсацій. Остаточне рішення по цих питаннях залишається за кожною країною.

У рамках ЄС розроблено і впроваджуються програми підтримки неперспективних і проблемних районів, регіонів з несприятливою екологічною ситуацією. Земельні проблеми відображені і в комплексних програмах ЄС з розвитку окремих регіонів, природоохоронних і екологічних проектах.

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

Загальним в управлінні земельними ресурсами зарубіжних країн є те, що держава активно бере участь у розробці земельної політики, тому в законодавстві встановлені певні права і обмеження на сільськогосподарське землекористування. Державні органи всіх рівнів проводять заходи щодо охорони сільськогосподарських угідь, використовуючи фінансові важелі регулювання (оподаткування, покупка землі, різні види субсидій). У результаті в усіх розвинених країнах рамки прав землевласників через пріоритет загальнонаціональних інтересів поступово звужуються при одночасному розширенні прав держави.

Земельним законодавством України передбачено також 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

місцевого самоврядування в галузі земельних відносин.

На нашу думку, головною метою земельної політики має бути стабільність та ефективність функціонування системи сільськогосподарського землекористування, зорієнтованої на вирішення питань продовольчої безпеки країни та досягнення добробуту сільських громад і територій. З цією метою, зважаючи на досвід розвинених країн, необхідно на державному рівні визначити науково обґрунтовані моделі, систему норм і стандартів користування сільськогосподарськими землями, лісовими та водними ресурсами, надрами, забудованими землями, рекреаційними зонами тощо, забезпечити неухильне дотримання цих норм і стандартів; забезпечити на всій території України комплексний землеустрій, акцентуючи увагу насамперед на сільських територіях. Крім цього, одним з 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.

Література:

1. *Бистров Г. Е.* Правові проблеми земельної та аграрної реформ у зарубіжних країнах: теорія, практика, підсумки, перспективи / Г. Е. Бистров. – Мінськ : БГЕУ, 2001. – 362 с.
2. *Варламов А. А.* Земельний кадастр : в 6 т. / А. А. Варламов, С. А. Гальченко. – М. : КолосС, 2005.
Т. 2: Управління земельними ресурсами. – 520 с.
3. *Нестеровський Е. А.* Кадастр земель зарубіжних стран : [учеб. пособие] / Е. А. Нестеровский. – Минск : ИВЦ Минфина, 2007. – 288 с.
4. *Третьяк А. М.* Землевпорядне проектування: теоретичні основи і територіальний землеустрій / А. М. Третьяк. – К. : Вища освіта, 2006. – 528 с.

Надійшла до редколегії 28.04.2011 р.