

ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ТА ВІТЧИЗНЯНОГО ДОСВІДУ В СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

***Анотація.** У статті розглянутий досвід зарубіжних країн в сфері управління земельними ресурсами, а також зазначаються актуальні питання вітчизняного законодавства у цій же сфері.*

***Ключеві слова.** Земельне законодавство, ринок земель, земельні ділянки, Земельний кодекс України, управління земельними ресурсами.*

Постановка завдання. Реформування національної економіки в Україні відбувається в складних політичних і економічних умовах, пов'язаних з виникненням недержавного сектора і розвитком ринкових процесів практично у всіх галузях економіки, що вимагає створення чітких і ефективних механізмів її державного регулювання.

Особливої актуальності це завдання набуває у сфері управління земельними ресурсами, що представляють, з одного боку, як основне джерело сільськогосподарського виробництва, опорні поверхні для будівель, споруд, доріг, зелених насаджень, а, з іншого боку, - базу оподаткування нерухомості, об'єкт інвестування, засіб соціально-економічного розвитку.

Тому дуже важливо створити функціональну, юридично грамотну і ефективну структуру управління земельними ресурсами, яка дозволила б зайняти Україні по праву одне з ведучих місць в світовій економіці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною базою дослідження проблемних питань статті стали праці відомих українських вчених, таких, як С.О. Біла, А.М. Третяк, О.І. Шапоренко, В.О. Боровий, О.С. Дорош, С.А. Кальченко та інших.

Ціль роботи. Ціль роботи полягає у дослідженні зарубіжного досвіду в сфері управління земельними ресурсами з метою врахування позитивних тенденцій у національному законодавстві при вирішенні проблемних питань земельних відносин.

Виклад основного матеріалу. Само по собі управління земельними

ресурсами є систематичною, свідомою, цілеспрямованою дією держави і суспільства на сферу земельних стосунків, яке дозволяє досягти найбільш ефективного використання земельних ресурсів країни. Ефективність використання земельних ресурсів визначається рядом критеріїв. Серед основних з них можна відзначити соціальний, екологічний і економічний критерії. Залежно від рівня розвитку, на якому знаходиться суспільство, набуває важливості той або інший критерій.

У світовій економіці накопичений досвід управління земельними ресурсами як джерелом сільськогосподарського звороту, найважливішою компонентою власності, об'єктом оподаткування і інвестиційної діяльності. Це дає можливість врахування досвіду інших країн при формуванні основ і економіко-правових механізмів управління земельними ресурсами.

У всьому світі сформувалося тверде переконання, що збірник законів про землеволодіння, землекористування, землеустрій у вигляді Земельного кодексу повинен існувати в кожній країні як один із стовпів законодавства і інструментів вираження земельної політики.

Практично у всіх цивілізованих державах фундаментальною основою організації управління земельними ресурсами є державне регулювання правовідносин на землю, хоча принципи, форми і підходи до правового вирішення цієї проблеми в різних країнах істотно розрізняються.

Зокрема, в Германії, право на існування мають всі форми власності на землю притому, що в приватній власності знаходиться більш ніж 90 % земель. Німецьке право встановлює законодавче регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення і лісового фонду, що передбачає розвиток високоефективного агропромислового виробництва. Особлива увага при цьому приділена контролю за раціональним використанням земель; недопустимістю введення обмежень їх господарського звороту в цілях перерозподілу між «ефективними правовласниками», виконанню землевласниками правових зобов'язань, у тому числі по податковим платежам, для чого функціонують спеціальні сільськогосподарські суди. Аналогічні

умови з продажу земель сільськогосподарського призначення у власність виключно під цілі розвитку сільгоспвиробництва і професійні вимоги до власників земель діють в Швеції, Франції, Італії і Іспанії.

У США, де у федеральній власності знаходиться більш ніж 10 % земель, так само введені тяжкі умови цільового використання земель різних категорій, у тому числі екологічного характеру, які визначаються з врахуванням зонування території і санкції за порушення правил землекористування.

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

В Італії державний контроль за земельним зворотом зводиться до можливості примусової здачі в оренду (продаж) ділянки більш ефективним користувачам, якщо фермер не забезпечує ведення хазяйства належним чином (включаючи підтримку родючості землі і використання по цільовому призначенню), що забезпечує ефективне сільськогосподарське використання землі. Існують обмеження на придбання землі у власність іноземними особами в прикордонних зонах, що забезпечує національну безпеку країни. Введені тяжкі умови цільового використання земель різних категорій, у тому числі екологічного характеру, які визначаються з врахуванням зонування територій, санкції за порушення установлень правил землекористування.

У Бразилії обмеження на операції із землею діють відносно іноземних осіб. Наприклад, істотно обмежений розмір земельних ділянок в іноземній власності і на придбання землі у власність іноземними особами в прикордонних зонах.

Однозначні процедури продажі федеральних земель і управління землеволодінням в США. Наприклад, в штаті Міннесота діє заборона для юридичних осіб, товариств з обмеженою відповідальністю на покупку,

володіння або привласнення права на нерухомість, яка використовується або пригідна для використання в сільськогосподарському виробництві. Є обмеження на розмір земельних ділянок в іноземній власності.

Декілька інші принципи регулювання земельних стосунків існує в штаті Новий Південний Уельс (Австралія), де акцент в правовідносинах на землю зміщений до прав на володіння нею, обмежуваним штатом, як умовами цільового використання, так і формами дозволеного земельного звороту, термінами володіння, сервітутами і обтяженнями, порядком вилучення для державних потреб.

Особливо виділяється практика рішення питання про власність на землю в Китаї, де в процесі економічного реформування, хоча і була продекларована можливість здобуття землі у власність, але переважаючою формою регулювання земельних стосунків є оренда.

При цьому законодавчо встановлена як форма приватної власності лиш колективна власність на землю сільгосппризначення селян, проживаючих в селах, провінціях і об'єднаних в сільськогосподарські кооперативи; землі ж міст залишаються в державній власності.

Не дивлячись на те, що переважна більшість країн характеризуються значною різноманітністю економічних і географічних умов, загальні вимоги до підтримки ефективного функціонування земельного ринку у них є: це обов'язкова реєстрація земельних угод і прав на землю.

Що стосується України, то у доктрині земельного права України вживаються терміни «управління у галузі земельних відносин», «державне управління земельним фондом», «державне регулювання земельних відносин». Часто вони застосовуються як синоніми, що, як видається, не зовсім вірно [6].

На наш погляд, управління у галузі земельних відносин доцільно визначати як діяльність із використанням владного примусу, спрямовану на забезпечення раціонального використання, охорони та відтворення земель.

Державне управління земельним фондом у спеціальній літературі

визначається як:

– «діяльність державних органів з забезпечення раціонального використання та ефективної охорони земель на основі проведення організаційно-правових та адміністративно-управлінських заходів у поєднанні із стимулюючими заходами економічного характеру» [6];

– «організаційно-правова діяльність уповноважених органів з забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель усіма суб'єктами господарювання у межах, визначених земельним законодавством України» [5, с. 214].

Буквальне ж розуміння терміну «управління земельним фондом», на нашу думку, значно вужче і означає розподіл та перерозподіл земель та організацію їх використання. Виходячи із такого визначення, управління земельним фондом є складовою управління у галузі земельних відносин.

Використовується також термін «державне регулювання земельних відносин», який розглядається по-різному, наприклад, як цілеспрямована діяльність державних органів з організації раціонального використання земель та їх охорони шляхом застосування економіко-правових заходів [5, с. 215]. Але більш загальноприйняте розуміння, закріплене, наприклад, у ст. 3 Земельного кодексу України, розглядає державне регулювання як встановлення правових норм, що регулюють земельні відносини (нормативне регулювання) [3].

В Україні, як і в країнах СНД, питання ринку сільськогосподарських земель досліджене недостатньо. Поки що вивчаються його окремі складові. Відсутнє чітке визначення самого поняття «ринок земель». В економічній літературі воно тлумачиться вченими по-різному: «від засобу перерозподілу земельних ділянок» та виключно – «купівлі-продажу земельних ділянок» до поняття ринку землі за аналогією сфери торгівлі зерном, житлом, нафтою тощо [2, с. 103].

В основу формування земельного ринку слід взяти теоретичні дослідження, вивчення специфіки землі як особливого товару, чинне земельне законодавство, особливості адаптації суспільства до ринкових умов

господарювання тощо. При цьому під ринком сільськогосподарських земель, на наш погляд, треба розуміти створення організаційно-економічного і правового середовища, яке має забезпечувати громадянам, юридичним особам та державі здійснення цивільно-правових угод з приводу переходу права власності на земельну ділянку або права користування нею в установленому законодавством порядку з урахуванням попиту і пропозиції.

Реалізація в повному обсязі положень Земельного кодексу стосовно запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення може бути здійснена з прийняттям основоположних нормативно-правових актів, передбачених ним, зокрема Законів України: «Про ринок земель», «Про державний земельний (іпотечний) банк».

Виходячи з конкретних економічних умов, що склалися в Україні, важливим напрямом у формуванні ринку земель має бути включення в економічний оборот вартості землі й визнання її капіталом нарівні з іншими засобами виробництва.

Згідно з чинним законодавством громадяни України поки що можуть вільно здійснювати земельні операції лише із земельними ділянками, які вони одержали у приватну власність для ведення особистого селянського господарства, присадибними ділянками, для ведення садівництва, дачного і гаражного будівництва (відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України «Про приватизацію земельних ділянок») від 26 грудня 1992 р. На відчуження інших земель сільськогосподарського призначення у нашій державі відповідно до Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України» від 6 жовтня 2004 р. продовжено мораторій [2, с. 104].

Проте це не означає, що існування мораторію позбавляє можливостей формувати передумови для запровадження ринку земель. Потрібно використати час мораторію на розробку невідкладних законодавчих актів щодо запровадження ринкового обороту сільськогосподарських земель, інфраструктури земельного ринку та підготовки відповідних спеціалістів. Нині ж потрібно ширше використовувати оренду земельних ділянок і

земельних часток (паїв), що сприяє руху землі до ефективнішого господаря, який забезпечує одержання селянами-власниками належної орендної плати.

Висновок. Аналіз світового досвіду регулювання земельних стосунків дозволяє зробити висновок, що при законодавчому закріпленні приватної власності на землю різних категорій і введенні правил і умов їх використання і господарського звороту, в більшості розвинених країн держава усесвітньо стимулює впровадження оренди як форми земельного права.

Запровадження ринкового обороту сільськогосподарських земель через купівлю-продаж потребує ґрунтового дослідження і застосування ефективних регуляторних механізмів. З цією метою необхідно невідкладно прийняти Закон України «Про ринок земель». За цей період мають бути підготовлені всі нормативно-правові акти для реалізації Закону щодо здійснення організаційно-підготовчих заходів. За таких умов можна значною мірою уникнути багатьох прорахунків у ринку землі, стосовно яких існують численні застереження.

Аннотация. В статье рассмотренный опыт зарубежных стран в сфере управления земельными ресурсами, а также определяются актуальные вопросы национального законодательства в этой же сфере.

Ключевые слова. Земельное законодательство, рынок земель, земельные участки, Земельный кодекс Украины, управление земельными ресурсами.

Annotation. In the article the considered experience of foreign countries is in the field of management the landed resources, and also the pressing questions of national legislation are determined in the same sphere.

Keywords. Landed legislation, market of earths, lot lands, landed code of Ukraine, management the landed resources.

Література

1. Бондар Л. О. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / кол. авт. : Л. О. Бондар, А. П. Гетьман, В. Г. Гончаренко та ін.; за заг. ред. В. В. Медведчука. – К. : Юрінком Інтер, 2004.;
2. Дубенко С.Д. Державне управління в сфері земельних відносин /к.ю.н., доц. С.Д. Дубенко. – К., 2006. – 131 с.
3. Земельний кодекс України : за станом на 25 жовт. 2001 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : / Відомості Верховної Ради, 2002. - № 3-4, ст. 27;

4. Конституція України / Верховна Рада України . – Офіц. вид. – К: Офіційний вісник України, 2010. – № 72/1, ст. 2598.

5. Мірошніченко А. М. Земельне право України : навч. посіб. / А. М. Мірошніченко. – К.: Ін-т зак-ва ВР України, 2007. – 432 с.;

6. Погрібний О. О. Земельне право України : підручник / за ред. О.О. Погрібного та І.І. Каракаша. – 2-ге вид., доповн. – К. : Істина, 2009. – 600 с.;

7. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні / А. М. Третяк. – К., 1998. – 224 с.;