

УДК 332.33(100)

Ясінецька І.А.

*кандидат економічних наук, доцент,**доцент кафедри інформаційних технологій**Подільського державного аграрно-технічного університету*

## МОЖЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

### APPLICATION OF INTERNATIONAL EXPERIENCE LAND MANAGEMENT IN UKRAINE

#### АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано та розкрито особливості раціонального управління земельними ресурсами. Досліджено міжнародний досвід земельних ресурсів у розвинених країнах світу. Розглянуто підходи до управління і використання земельних ресурсів. Статтю присвячено аналізу світової практики реформування земельних ресурсів, яка показує, що система управління земельними ресурсами базується на земельному кадастрі та оцінці землі. Для стимулювання розвитку реформування земельних ресурсів в Україні першочергово необхідно зміцнити правову та законодавчу бази.

**Ключові слова:** раціональне управління земельними ресурсами, земельні ресурси, правова база, законодавство, кадастр, оцінка землі, система управління, державне регулювання, особливості управління, механізми раціонального землекористування.

#### АННОТАЦИЯ

В статье проанализированы и раскрыты особенности рационального управления земельными ресурсами. Исследован международный опыт земельных ресурсов в развитых странах мира. Рассмотрены подходы к управлению и использованию земельных ресурсов. Статья посвящена анализу мировой практики реформирования земельных ресурсов, которая показывает, что система управления земельными ресурсами базируется на земельном кадастре и оценке земли. Для стимулирования развития реформирования земельных ресурсов в Украине в первую очередь необходимо укрепить правовую и законодательную базы.

**Ключевые слова:** рациональное управление земельными ресурсами, земельные ресурсы, правовая база, законодательство, кадастр, оценка земли, система управления, государственное регулирование, особенности управления, механизмы рационального землепользования.

#### ANNOTATION

The article analyzed and disclosed features of sustainable land management. Studied international experience of land resources in the developed world. The approaches to the management and use of land resources. This article analyzes the global land reform practice shows that the land management system is based on the land cadastre and land valuation. To stimulate the development of land reform in Ukraine, first of all we need to strengthen the legal and regulatory framework.

**Keywords:** sustainable management of land resources, land resources, legal framework, legislation, cadastre, land valuation, management system, government regulation, control features, land management mechanisms.

**Постановка проблеми.** Зміни в економічному житті, пов'язані зі створенням сучасної ринкової економіки, вимагають принципово нових підходів до формування та здійснення земельної політики. Проблема управління земельними ресурсами є найголовнішою у вирішенні завдань соціально-економічного розвитку. Земля – національне багатство, яке було

і завжди буде особливим об'єктом суспільних відносин. Узагальнення досвіду землекористування низки передових країн дає змогу виявити основні закономірності та принципи, з використанням яких відбувається ефективне управління земельними ресурсами в різних країнах світу. Фундаментальною основою ефективного управління земельними ресурсами є державне регулювання правовідносин на землю, хоча форми і підходи до правового вирішення цього питання в різних країнах істотно розрізняються. На сьогодні Україна є одним із світових рекордсменів за тривалістю земельної реформи. Для розв'язання протиріч, що виникли в системі земельних відносин, корисними є вивчення успішного міжнародного досвіду та його адаптація до вітчизняних реалій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значний внесок у вирішення проблеми управління земельними ресурсами та нормативно-правового забезпечення цього процесу зробили зарубіжні та вітчизняні вчені: А.М. Третяк, Г.Е. Бистров, Д.С. Добряк, С.І. Дем'яненко, О.В. Кірейцева та ін.

На зміну переважному використанню земельних ресурсів як основи виробництва прийшли нові інтереси власників, активізувалося використання економічних методів та інструментів, характерних для ринкової економіки.

**Мета статті** полягає в узагальненні передового міжнародного розвитку земельних відносин у сільському господарстві, особливостей функціонування ринку землі в різних країнах та визначенні на цій основі пріоритетних напрямів ефективного землекористування в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Земельні відносини як складова частина виробничих відносин посідають особливе місце в суспільному виробництві і потребують цілеспрямованої координації дій, адекватних формам власності на землю, формам господарювання на ній та способами використання землі в усіх галузях економіки. Виходячи з цього, використання землі, а в широкому розумінні – земельних ресурсів, потребує цілеспрямованого управління.

Управління земельними ресурсами – це процес постійного вдосконалення земельних відносин, землекористування і землеволодіння, землевпорядкування території і землеустрою

господарств, оптимізації розподілу земель між галузями господарського комплексу і раціоналізації їх використання в кожній із них, розробка і впровадження комплексу заходів з охорони земельного фонду та підвищення продуктивності й економічної ефективності використання.

Земельні ресурси є джерелом національного багатства, від їх використання залежить сталий економічний розвиток країни та рівень життя населення. Нині земельні відносини в Україні залишаються на етапі реформування.

Для стимулювання розвитку реформування управління земельними ресурсами в Україні необхідно переймати досвід у розвинутих країнах світу, які пройшли давно рівень реформування і перейшли на рівень сталого розвитку.

Узагальнення існуючого передового досвіду регулювання земельних відносин дає змогу зробити висновок, що однією з найефективніших систем правового регулювання системи землекористування є система Німеччини, яка сформована з урахування швидкого зростання попиту на земельні ресурси і бажанням на державному рівні зберегти сільськогосподарський потенціал країни. Основою цієї системи є Федеральний акт щодо використання землі, відповідно до якого розроблені і прийняті відповідні акти в кожній із земель (регіонів) країни. Мета цього акту – підтримка традиційного сільськогосподарського виробника (фермерських господарств) і збереження за ним його земельних угідь. При цьому стимулюється сільськогосподарське виробництво, орієнтоване на ретельну обробку земельних угідь та утримання обмеженого поголів'я худоби, щоб не порушувати екологічний баланс. У цілому сільське господарство розглядають як один з основних чинників екологічної безпеки країни. Федеральні і земельні акти різко обмежують можливості переведення сільськогосподарських угідь в інші види земельних ресурсів [1].

Законодавство Німеччини розмежовує поняття «землеволодіння» і «земельна власність». Під власністю розуміються юридичні права особи на земельну ділянку, під володінням – фактичні права на неї, які не є формою правовідносин, а можуть бути предметом успадкування, дарування, інших форм відчуження. Землевласників, своєю чергою, поділяють на прямих і непрямих. До прямих відносять орендарів-заставоутримувачів, до непрямих – орендодавців, а саме власників, які не є землевласниками по праву. Для земельного ринку Німеччини характерний високий ступінь детальної правової регламентації земельних відносин під час здійснення угод із земельними ділянками. Законодавством визначено право переважного придбання землі тими, хто живе та працює на ній, регулюється порядок забудови земельних ділянок, а також устанавлюється досить детальна процедура видання дозволів на угоди із земельними ділянками [3]. Німецьке земельне право законодавчо встановлює механізм регулювання

обороту земель сільськогосподарського призначення і лісового фонду, що передбачає заборону дроблення лісових і сільськогосподарських ділянок, їх відчуження зі зміною цільового призначення, забезпечуючи розвиток вискоєфективного агропромислового виробництва на користь суспільства. Сільгоспвиробникам надають пріоритетне право на придбання сільськогосподарських угідь порівняно з особами, не зайнятими в сільському господарстві.

Крім того, у Німеччині законодавчо встановлені умови договору оренди сільськогосподарських земель. Особлива увага при цьому приділена контролю над раціональним використанням земель, неприпустимістю введення обмежень їх господарського обороту з метою перерозподілу між «ефективними правочасниками», виконанням землевласниками правових зобов'язань, зокрема по податкових виплатах, для чого функціонують спеціальні сільськогосподарські суди. 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). 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 [2]. Сучасне право Німеччини забороняє подрібнення фермерських господарств і земельних ділянок за успадкування та за будь-яких інших змінах власників, як і використання сільськогосподарських угідь не за цільовим призначенням або непродуктивно; передбачає державний контроль над операціями, пов'язаними з відчуженням, купівлею та продажем ділянок; віддає перевагу інтересам орендаря, а не особи, яка здає землю в оренду [4].

Слід зауважити, що в Німеччині умови оренди та орендна плата визначаються на договірних засадах. Певний інтерес для України становить досвід приватизації земельних угідь у Східній Німеччині. Цікавий він із погляду того, що аналогічні приватизаційні процеси зараз відбуваються в Україні. Проте в Німеччині приватизація земельних угідь, що знаходяться у державній власності та підлягає приватизації, а це близько 37% усіх земель сільськогосподарського призначення, здійснюється через її оренду з правом викупу. Ця земля передається у короткострокову та довгострокову оренду. За умови довгострокової оренди (від 6 до 18 років) земля може передаватися орендареві за пільговою ціною, що становить до 55% її ринкової ціни. Першочергове придбання права оренди державних земель мають нинішні орендарі (пріоритетне право) та колишні власники, які, однак, не мають права вимагати повернення

земельних ділянок, що належали їм раніше. При цьому встановлений розмір земельної площі до 150 га і заборонений продаж землі протягом 20 років. Орендар також повинен сам обробляти землю та проживати у відповідній сільській місцевості, де знаходиться земля. Якщо орендовані землі не купуються орендарями, то їх продають на ринку за ринковими цінами. У структурі собівартості сільськогосподарської продукції орендна плата становить 15–30%, або в середньому 200–400 євро/га, коливаючись від 50 до 1000 євро/га залежно від якості та місця розташування земельної ділянки. Ціна на землю в Німеччині за останні роки зросла в кілька разів. Постійно зростаючі ціни на землю підвищують надійність кредитів і розширюють можливості кредитування [6; 7].

Корисним є узагальнення досвіду регулювання земельних відносин у Франції, враховуючи те, що ця країна є найбільшим виробником аграрної продукції серед країн Європейського Союзу. Аналізуючи чинне законодавство Франції, можна зробити висновок, що там переважають саме орендні земельні відносини, які тривалий час регулювалися Цивільним кодексом, а згодом ухваленим у вересні 1943 р. Законом «Про оренду».

Усі операції щодо купівлі, продажу, здачі в оренду земельних ділянок у Франції суворо контролюються органами влади. Якщо власник землі вирішив, наприклад, здати землю в тимчасове користування іншому підприємцю, то суму орендної плати встановлюють адміністративні органи місцевої влади. Законом від 17 жовтня 1945 р. було затверджено типовий Статут сільськогосподарської оренди, до якого законодавці, за потреби, вносяться зміни та доповнення. За цим Статутом допускається оренда окремої земельної ділянки чи половини фермерського господарства. У першому випадку оренда встановлюється на підставі твердих платежів, у другому – залежно від одержаного врожаю і пропорційна до внесеного в господарство вкладу. При цьому розміри орендної плати можуть регламентуватися в адміністративному порядку.

Договір оренди на підставі Статуту дає чіткий перелік обов'язкових умов сільськогосподарської оренди, що стосуються об'єктів оренди, особи орендаря, обов'язків сторін, орендної плати, строків оренди. Договір оренди може бути письмовим або усним. В останньому випадку він повинен відповідати нормам типового Статуту сільськогосподарської оренди. Оренда земель сільськогосподарського призначення у Франції є одним із найважливіших джерел одержання прибутку. Французьке законодавство детально регламентує порядок і процедуру оренди, її продовження та припинення. Переважне право на оренду земель сільськогосподарського призначення мають особи, які мають сільськогосподарську спеціальну освіту, мають стаж роботи у сільському господарстві [8].

У Франції для власників не передбачено обмеження розміру землеволодіння. Для орендарів максимально дозволено 200 га землі. Якщо орендар хоче збільшити орендовані земельні площі з 100 до 150 га за рахунок сусідської землі, він повинен подати заяву в префектуру (місцеву адміністрацію) про свої наміри, яка, своєю чергою, робить об'яву. Якщо знайдеться орендар, який має менше землі, ніж попередній (навіть якщо він платитиме меншу орендну плату), земля надається останньому. Мінімальна площа земельної ділянки для початку сільськогосподарської діяльності у Франції (S.M.I. – surface minimum d'installation) фіксована в кожному регіоні. Середня по Франції – 25 га (з 1999 р. – 50 га). Якщо площа сільськогосподарського підприємства менша 25 га, допомогу таке підприємство не отримує [9].

Отже, у Франції держава регулює ринок купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення, 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 земель сільськогосподарського призначення.

Зміна права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення в Польщі, як і в більшості країн Європейського Союзу, здійснюється шляхом продажу, спадкування, дарування, оренди, обміну тощо. Спеціальні правила щодо обігу земель сільськогосподарського призначення визначено Законом про управління державними сільськогосподарськими землями від 10 жовтня 1991 р., а також Законом про формування сільськогосподарської системи від 11 квітня 2003 р., що визначив особливості втручання держави в обіг цивільних прав – застосування переважного права на придбання земель. Відповідно до Закону Польщі від 19 жовтня 1991 р., створено Агентство сільськогосподарської нерухомості, яким визначаються, крім інших, форми управління майновими правами й оренди. Передача земельних ділянок в оренду здійснюється без обмежень. Агентство може проводити обмін земельними ділянками: якщо результатом обміну буде ліквідація фермерського господарства, що належить фермерові принаймні п'ять років, розташованої у воєводстві, де середня площа господарства становить менше 5 га, і натомість буде створено фермерське господарство в іншому воєводстві та змінено місце постійного проживання селянина; на прохання фермера, якщо такий обмін попереджує зменшення належної йому площі сільськогосподарських угідь унаслідок часткового їх вилучення для суспільних потреб відповідно до законодавства про управління нерухомістю.

У Польщі ринок земель регулюється переважно економічними засобами. Держава через спеціально створене Агентство сільськогосподарської власності державної казни здійснює

вкуп у фермерських господарств земель і нерухомості та продає їх перспективним господарствам, малоземельним, молодим селянам тощо. Пріоритет надається покупцям, які мають належну кваліфікацію [10].

Основною метою земельної реформи в Італії було підвищення ефективності використання земельних угідь, концентрація її в руках тих, хто займається її обробіткою, та активізація земельного ринку. Завдяки державному регулюванню цього процесу селяни купували землю за ціною, нижчою від ринкової, причому мали змогу здійснювати оплату за цю землю завдяки кредитам банків, що надавались навіть на 30 років. Кредитна ставка не перевищувала 3,5% на рік. Держава сприяла також створенню в аграрному секторі економіки відповідних інфраструктурних умов для розвитку обслуговуючих кооперативів.

В Італії державний контроль над використанням земельних ресурсів реалізується через примусову оренду (продаж) ділянки більш ефективним користувачам, якщо фермер не забезпечує ефективне господарювання. Існують обмеження на придбання землі у власність іноземцям у прикордонних зонах, що забезпечує національну безпеку країни. Введено жорсткі умови цільового використання земель різних категорій, зокрема екологічного характеру, які визначаються з урахуванням зонування територій, санкції за порушення встановлених правил землекористування.

Більшість країн, досліджених нами, щодо розвитку системи землекористування, характеризуються 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 під час формування системи управління земельними ресурсами, крім регулювання прав відносин на землю, центральне місце займають ведення земельного кадастру і формування кадастрової оцінки земель. У більшості країн практикують зонування земель, планування, регулювання їх використання і землеволодіння на основі відповідного законодавства, направлено передусім на обмеження виведення земель із сільськогосподарського обороту.

Також варто відзначити, що земельний ринок у чистому вигляді не функціонує в жодній країні, оскільки в більшості з них існує мораторій на продаж землі іноземцям [8]. Як правило, управління земельними ресурсами здійснюється на трьох рівнях:

1. На рівні держави забезпечують збереження сільськогосподарського земельного фонду.

2. Регіональний рівень – розробляють карти і зони землекористування, плани трансформації угідь, пов'язують загальнодержавну земельну політику з регіональними умовами.

3. Районний або муніципальний рівень – проводять картування земель, забезпечують

дотримання правил по захисту сільськогосподарських угідь.

Для більшості країн, що успішно реформували аграрний сектор економіки і земельні відносини, спільним є реалізація таких заходів:

– прийняття концептуальних законодавчих актів;

– визначення порядку приватизації земель і стимулювання приватного сектору;

– вільна конкуренція та ринок з елементами державної регуляторної політики;

– запровадження системи соціального захисту населення від негативних явищ, пов'язаних із реформуванням та реорганізацією земельних відносин і аграрного сектору економіки.

Враховуючи проаналізований світовий досвід управління земельними ресурсами, в Україні доцільною була б реалізація таких заходів реформування земельних правовідносин:

1) завершити формування системи кадастру та реєстрації земель;

2) увести обов'язковість землеустрою та розробити проекти землеустрою;

3) спростити процедуру виділення земельних ділянок;

4) створити Державний (національний) земельний банк та Державний фонд земель;

5) розробити стратегію розвитку земельних відносин, включивши програмні інструменти в розвиток аграрного сектору та сільських територій.

**Висновки.** Зарубіжний досвід регулювання земельних відносин із використанням законодавчих, економічних та адміністративних важелів, який нагромаджено в інших країнах світу, може бути використаний під час урегулювання земельних відносин у нашій державі. Перешкодою подальшого розвитку земельних відносин у нашій країні є відсутність досвіду та наявність проблем державного регулювання земельних відносин в нових умовах. В Україні сьогодні простежується недостатня обґрунтованість правової бази, недосконалість сучасної системи законодавства, що регулює такі відносини, яка стає зараз одним із чинників, що стримує розвиток усієї системи земельних відносин.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Третяк А.М. Землепорядне проектування: теоретичні основи і територіальний землеустрій / А.М. Третяк. – К.: Вища освіта, 2006. – 528 с.
2. Бистров Г.Е. Правові проблеми земельної та аграрної реформ у зарубіжних країнах: теорія, практика, підсумки, перспективи / Г.Е. Бистров. – Мінськ: БГЕУ, 2001. – 362 с.
3. Добряк Д.С. Актуальні проблеми законодавчого забезпечення розвитку ринку земель в Україні / Д.С. Добряк, А.Г. Мартин, Л.В. Паламарчук // Землеустрій і кадастр. – 2006. – № 1. – С. 3–7.
4. Євсюков Т.О. Концептуальні засади безпечного землекористування / Т.О. Євсюков, А.Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2010. – № 1. – С. 26–29.

5. Зарубіжний досвід: ринок земель сільськогосподарського призначення в Угорщині і перспективи його застосування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zsu.org.ua/index.php>.
6. Дем'яненко С.І. Досвід Німеччини у кредитуванні під заставу сільськогосподарської землі / С.І. Дем'яненко // Економіка АПК. – 2002. – № 10. – С. 134–138.
7. Дудар В.Т. Аграрний сектор економіки Східної Німеччини / В.Т. Дудар // Економіка АПК. – 2004. – № 6. – С. 153–159.
8. Коник О. Польський досвід регулювання ринкових земельних відносин / О. Коник, А. Мартин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zsu>.
9. Кірейцева О.В. Іноземний досвід формування земельного ринку/ О.В. Кірейцева // Економіка АПК. – 2011. – № 10. – С. 174–178.
10. Дудич Г. Зарубіжний досвід удосконалення земельних відносин у сільському господарстві / Г. Дудич // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Chem\\_Biol/Vldau/APK/2011\\_18\\_1/files/11dgriai.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Chem_Biol/Vldau/APK/2011_18_1/files/11dgriai.pdf).