

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ЯК КРОК ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

A. Botezat,
PhD of Public Administration, Director of the law firm "Nika"

FOREIGN EXPERIENCE OF LAND USE AS A STEP OF THE LAND REFORM IN UKRAINE

У статті розглянуто особливості планування землекористування на території зарубіжних країн. Зазначаються конкретні відмінності, пов'язані з питаннями раціонального використання, охорони та планування землекористування за кордоном. З'ясовано функціональне наповнення інститутів державного управління землекористуванням в США, Великій Британії, Канаді, Франції, Німеччині, Нідерландах, Австрії, Данії, Фінляндії, ряді інших країн.

Визначено, що механізм розвитку земельних відносин в Україні має вирішувати важливі проблеми у економічному, екологічному та соціальному аспектах суспільних відносин щодо володіння, використання, охорони і відтворення земель. Запропоновано заходи щодо удосконалення цього механізму. Одним із них є вдосконалення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин, зокрема, прийняття та доопрацювання законів України "Про ринок земель", "Про ландшафти", "Про державну інвентаризацію земель", "Про аукціони".

Обґрунтовано, що у Європі активно фінансуються землевпорядкування та й функції землеустрою як такі не втрачаються, а лише вдосконалюються. Спостерігається зростання банків, готових працювати з аграрним сектором економіки, надаючи кредити на дуже вигідних умовах. Державне ж субсидування для земельних ділянок в Україні знаходиться на дуже низькому рівні, порівнюючи з країнами Європейського Союзу і Америки.

Розглянуті, зарубіжні та вітчизняні інноваційні форми управління відносинами щодо планування землекористування і землеволодіння, які дозволяють вирішити актуальні проблеми земельної реформи в Україні.

The article discusses the features of land use planning on the territory of foreign countries. Indicate the specific differences relating to matters of management, protection and land use planning abroad. It was found the functional content public administration institutions of land use in the US, UK, Canada, France, Germany, the Netherlands, Austria, of Denmark, Finland and other countries.

Determined that the mechanism of land relations in Ukraine should solve important problems in economic, environmental and social aspects of public relations of possession, use, protection and reproduction of land. Measures are offered on improvement of the mechanism. One of them is to improve the legal framework regulating land relations, adoption and revision of the laws of Ukraine "On Land Market", "Landscape", "On state land inventory", "On the auction".

Proved that in Europe is actively funded land management and land functions as not only lost but improved. An increase in banks willing to work with the agricultural sector by providing loans on very favorable terms. State subsidies for the same land in Ukraine is at a very low level comparing countries of the European Union and America.

Examined foreign and domestic innovative forms of relationship management about planning of land tenure and that can solve the urgent problems of land reform in Ukraine.

Ключові слова: земельні ресурси, землеустрій, раціональне землекористування, державне управління, державні механізми управління.

Key words: land resources, land management, land tenure management, public administration, mechanisms public management.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Дослідження земельних відносин має велике теоретичне і практичне значення для організації використання і охорони земель. Потрібен розгорнутий системний підхід до вивчення

ефективності управління сільськогосподарським землекористуванням. Однак визначити ступінь ефективності тієї чи іншої схеми раціонального землекористування можна не тільки впровадивши її, а й проаналізувати досвід інших держав.

**АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ
ЗА ПРОБЛЕМАТИКОЮ ТА ВИДІЛЕННЯ
НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ
ПРОБЛЕМИ**

Проблематика розвитку земельних відносин є предметом досліджень широкого кола як вітчизняних, так і зарубіжних науковців таких, як В. Куйбіда, В. Негода, В. Толкованов М. Хвесик, Ш. Ібатуллин, О. Степенко, О. Сакаль, А. Варламов, С. Волков, та інших. При достатньо широкому спектрі досліджень, зокрема, з питань власності на землю та управління земельними відносинами в процесі становлення ринкової економіки в Україні, потребують особливої уваги дослідження механізмів управління земельними відносинами та їх розвитку, у чому, на нашу думку, може допомогти закордонний досвід.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Розглянути історію ведення процесу землеустрою і функцій держaparату у сфері сільськогосподарського землекористування в деяких країнах Європи і Північної Америки, де спостерігається ефективний розвиток аграрного сектору; дослідити функції держави та механізми управління земельними ресурсами, визначити основні напрями механізму землекористування відповідно до українських реалій.

**ВИКЛАД ОСНОВНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ
ТА ЇХ ОБГРУНТУВАННЯ**

Практика іноземних країн-партнерів показує, що при взятті земельних ділянок у товарно-грошовий обіг, необхідна законодавча і економічна підтримка цього процесу, моніторингу землеустрою, що вимагає чималого контролю зі сторони держави.

Один із класиків політекономії Вільям Петті так визначив функції праці та землі: "Праця є батьком багатства, земля — його матір'ю" [3, с. 18]. Управління земельним фондом — це діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування, спрямована на забезпечення раціонального використання і охорони земельного фонду країни.

За весь час свого існування кожна держава встановлювала свою схему управління земельним фондом, планувала охорону землекористування, розробляла заходи щодо підвищення ефективності використання земельних ресурсів, проводила дослідження в галузі екології, права, економіки, землеустрою. Будь-які заходи, перш за все, визначаються кліматом країни, складом ґрунтів, гідрографією тощо.

На підставі Закону України "Про землеустрій" [1] планування і організація раціонального використання земель та їх охорони включає в себе наступне:

- розробку пропозицій про раціональне використання земель та їх охорону;
- природно-сільськогосподарське районування земель;
- визначення земель, в межах яких громадянам та юридичним особам можуть бути надані ділянки;
- визначення земель, які можуть бути включені в спеціальні земельні фонди;
- визначення земель, віднесених до видів, встановлених законодавством тощо.

Заходи з планування та організації раціонального землекористування, а також з охорони земельних ресурсів адміністративно-територіальних утворень, реалізують у генеральну схему землеустрою України, схемах землеустрою муніципальних та інших адміністративно-територіальних утворень, схемах використання і охорони земель.

За кордоном немає поняття "землеустрій". Близькими до нього в англійській мові є поняття Land Use Planning — Планування використання земель (зонування територій),

Physical Planning — територіальне планування, Land Management — земельний менеджмент (реалізація державних, регіональних, муніципальних програм щодо раціонального управління землекористуванням і розвитку території), Land Survey — межування, земельна зйомка (кадастрові роботи та картографія), Land Administration — управління земельними ресурсами (мається на увазі ієрархія влади).

У французькій мові є близьке до "землеустрою" поняття "Aménagement Foncier", у німецькій — "Flurbereinigung". Така різниця в поняттях обумовлена історичними причинами, різними особливостями формування земельних відносин та земельної власності, а також різними судженнями вітчизняних і зарубіжних вчених [2, с. 23].

У Німеччині, де в великих поміщицьких господарствах необхідним було планування доріг, систем зрошення, сівозмін, внутрішньогосподарське землевпорядкування, як вид робіт на землях сільськогосподарського призначення, виникло на початку XIX століття. На даний час ринок сільськогосподарських угідь у цій країні знаходиться під контролем держави для запобігання спекуляції земельними ділянками. У приватній власності знаходиться більше 90% земель [3, с. 47]. Законодавством передбачена заборона на дроблення лісових і сільськогосподарських ділянок, їх відчуження та зміну дозволеного використання. Велику роль при цьому відіграє контроль за раціональним використанням земель.

Німеччина — федеративна держава. Кожна федеративна земля розробляє свій комплекс (план) заходів з розвитку землекористування підконтрольних територій. Примітно, що кожен план обговорюється на публічних слуханнях. Міжгосподарське землевпорядкування в основному представлено консолідацією земель і упорядкуванням землекористувань [3].

У Фінляндії рівні влади поділяються на центральний, регіональний та місцевий. Фінським законодавством місцевій владі надано право переважної купівлі нерухомості, це може бути зроблено з метою дотримання інтересів муніципальної влади. Примітно те, що у Фінляндії досить сприятлива екологічна ситуація, що позитивно позначається не тільки на якості землі, але і на якості продукції. Політика держави спрямована на скорочення рівня виробництва сільгосппродукції до рівня самозабезпечення. Землевпорядкування входить до функцій державної і місцевої муніципальної влади. Планування території здійснюється на державному, губернському і муніципальному рівнях. Землевпорядкування сільських територій орієнтоване на природоохоронні заходи [5, с. 36].

У США є два основних рівня влади — федеральний і рівень штатів. Крім того, відсутнє єдине законодавство у галузі планування і розвитку землекористування. Кожен штат сам розробляє відповідні документи, відповідно до своєї програми розвитку і організації території. Для цього в уряді штату є спеціальні відділи, які називаються Управліннями з планування. Контроль за розвитком знаходиться в компетенції штату з частковою передачею повноважень місцевій владі. Основою планування територій служить її зонування. Сформована система законодавства, яка обмежує переорієнтування сільськогосподарських земель в інші категорії. При плануванні використання сільськогосподарських земель велику роль відіграє їх економічна оцінка [3]. У США оцінкою сільськогосподарських угідь займається СОПР (служба охорони природних ресурсів — технічна організація Департаменту сільського господарства). Така служба використовує три системи оцінки якості сільськогосподарських земель — класифікацію найбільш значущих для сільського господарства земель, бонітувальну-класифікаційну систему і оцінку ґрунтів та їх потенціала.

лу. Для найбільш цінних ресурсів розроблено узагальнену класифікацію, де в основі виділено кращі і унікальні сільськогосподарські землі, і додаткові — значущі сільськогосподарські землі в масштабах штату і сільськогосподарські землі місцевого значення. Відповідно, на кращих землях спостерігаються кращі агроекологічні умови, є можливим вирощування широкого спектру культур, унікальні ґрунти придатні для вирощування специфічних культур. Категорії "землі, значущі в масштабах штату" і "землі місцевого значення" грають велику роль для економіки штату або округу [2, с. 349].

Канада — конституційна монархія. Планування і організація землекористування тут мають загальні особливості з англійським порядком і мають ієрархію — федеральний, провінційний (одиниця адміністративно-територіального поділу в Канаді — провінція) і місцевий. У Канаді в державній власності знаходиться більш 90% земель. Велика частина земель сільськогосподарського призначення (близько 98%) знаходиться у приватній власності. Законотворчістю (основною її частиною) займається влада провінцій. У деяких провінціях введені дуже жорсткі заходи при порушенні використання сільськогосподарських земель (Британська Колумбія, Ньюфаундленд, Квебек) [2, с. 407].

Веденням земельного кадастру в Канаді безпосередньо займається Служба інвентаризації земель. Обстеження земель проводиться у системі інвентаризації — розподілу землі за її можливостями. Виділяють оцінку і класифікацію земель за можливостями використання у сільському господарстві, у лісовому господарстві, для рекреації, відтворення диких копитних тварин і водоплавних птахів [2, с. 409].

У Великій Британії основний власник землі — королівська влада, тому в країні як основний вид угод із землею превалює купівля-продаж прав на землю. Жорсткому контролю з боку держави підлягає зміна дозволеного використання, так як це безпосередньо змінює ціну на земельну ділянку. Планування території проводиться на всіх рівнях влади — державному, регіональному і місцевому. Великобританія повсюдно використовує принципи територіального землеустрою [4, с. 67]. Моніторинг земель і ґрунтів в Англії займається Департамент навколишнього середовища, продовольства і справ сільської місцевості.

У процесі вивчення властивостей сільськогосподарських земель у Англії було виділено 5 класів земель за ступенем продуктивності:

1-й клас — землі з дуже незначними обмеженнями для сільськогосподарського використання або без обмежень (кращі за якістю та продуктивністю);

2-й клас — землі з помірними обмеженнями (обмежують обробітку деяких культур);

3-й клас — землі середньої якості з обмеженнями, пов'язаними зі складом ґрунту, рельєфу, клімату;

4-й клас — землі з серйозними обмеженнями (погані ґрунтові умови, придатні лише для вирощування трав);

5-й клас — дуже серйозні обмеження (такі землі віддаються під трави або пасовища) [4, с. 69].

Нідерланди — держава, що займає третє місце у світі з експорту сільськогосподарської продукції. Планування землекористування здійснюється на національному, провінційному і муніципальному рівнях влади. Розвиток території здійснюється згідно з державними планами, що розробляються на 10—20 років, більш детальними є провінційні і муніципальні плани, покликані забезпечити стабільність в управлінні земельними ресурсами. У Голландії відбувається постійний обіг земель, тому територіальне планування — основа проведення заходів, пов'язаних з використанням та охороною земель [6]. При вирішенні завдань національного планування застосовується землевпорядкувальна класифікація, при проведенні якої враховуються ґрунтові харак-

теристики, гідрологічні умови і клімат. Виділяються наступні види використання: рілля, пасовища, сади, ліси, природні заповідники, спортмайданчики, малоповерхова житлова забудова, основні дороги [6].

Республіканський устрій Франції виділяє центральний, регіональний та місцевий рівні влади. Влада Франції регулює обіг купівлі-продажу земельних ділянок для запобігання спекуляціям.

Землеустрій в основному представлено зонуванням території [4, с. 54]. Земельна політика представлена схемою облаштування території району та планом облаштування комуни. Зонування в таких планах визначає динаміку ціноутворення на найближчі п'ять років. Здійснює земельну політику Міністерство постачання, транспорту та житла. Заходи з організації раціонального використання землі складаються на базі проектів землеустрою, які розробляють різні компанії. Загалом у Франції превалюють орендні відносини, орендарям навіть надається допомога в підборі земельної ділянки, надаються пільги по кредитах для розвитку аграрного бізнесу. Однак і орендар проходить жорсткий відбір — влада дивиться на його досвід роботи в сільському господарстві, на наявність стартового капіталу (це практикується також в Англії, Австрії, Нідерландах) [4; 6].

Австрія — федеративна держава, тому рівні влади поділяються на федеральний, регіональний, місцевий. Дуже розвинене територіальне землевпорядкування, яке знаходиться в компетенції всіх рівнів влади і активно досліджується далі [3, с. 293]. На федеральному рівні розробляються основні закони, що регулюють землекористування в конкретній адміністративній освіті.

На місцевому рівні вирішуються завдання з планування всієї підконтрольної території — розробляється концепція розвитку, план землекористування, план забудови. Велика увага приділяється охороні земель, безпосередньо близько трьох чвертей фермерів Австрії отримують державну підтримку на здійснення природоохоронних заходів. Важливу роль в цьому відіграє вступ держави до Європейського Союзу [4, с. 72].

У ряді країн таких, як Німеччина, Бельгія, Франція, Ірландія, Італія, Люксембург сільськогосподарські підприємства сплачують податок у залежності від доходів ферми. В інших країнах, наприклад у Данії, Нідерландах, Великобританії, податкові ставки сільськогосподарських підприємств не відрізняються від ставок промислових [4].

В Україні існує необхідність вдосконалення земельних відносин у системі управління земельними ресурсами з метою налагодження ефективної та дієвої взаємодії між суб'єктами з приводу раціонального землеволодіння та землекористування, як необхідної передумови сталого розвитку в природно-ресурсній сфері. На сучасному етапі соціально-економічного розвитку України завершення земельної реформи ускладнюється багатьма об'єктивними в суб'єктивними чинниками.

Зокрема головними чинниками є кризовий характер соціально-економічної системи, неподоланість інерційності раніше усталених, далеких від ринкової філософії парадигмальних положень та ментальних цінностей громадян (протиріччя психології особистості та соціології суспільства), що визначають прийнятність сучасних змін правового статусу землі і відповідних змін земельних відносин.

Раціональне використання та охорона земельних ресурсів неможливі без визначення ефективного землевласника, що в свою чергу забезпечується розвитком відносин власності в землересурсній сфері. Це вимагає від управлінців, науковців та суб'єктів земле господарювання переосмислення цілей та завдань земельної реформи та життє-

тя заходів щодо гармонізації економічного, екологічного та соціального напрямів збалансованого використання земельно-ресурсного потенціалу України.

Одним з основних напрямів формування та розбудови системи збалансованого землекористування є удосконалення механізмів розвитку земельних відносин, що полягає у визначенні адміністративно-правового, організаційного, фінансово-економічного та соціально-психологічного механізмів з конкретним набором інструментів для підвищення екологічного, економічного та соціального ефекту в землересурсній сфері.

Механізми розвитку земельних відносин являють собою інтегровану сукупність, систему, вони тісно взаємопов'язані, проте зберігають своє індивідуальне значення і мають кінцеву екологічну і соціальну мету.

Механізм розвитку земельних відносин в Україні має вирішувати важливі проблеми у економічному, екологічному та соціальному аспектах суспільних відносин щодо володіння, використання, охорони і відтворення земель [5, с. 48], зокрема:

- Вдосконалення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин, зокрема, прийняття та доопрацювання законів України "Про ринок земель", "Про ландшафти", "Про державну інвентаризацію земель", "Про аукціони".

- Проведення загальної інвентаризації території держави.

- Підвищення рівня землевпорядного забезпечення проведення земельної реформи.

- Автоматизація та підвищення ефективності земельно-кадастрової системи.

- Завершення процесу посвідчення прав власності на земельні ділянки.

- Повне розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо управління земельними відносинами.

- Врегулювання питань розмежування земель державної та комунальної власності та встановлення в натурі (на місцевості) меж таких територій.

- Консолідація та недопущення подальшої парцеляції земель сільськогосподарського призначення, наданих для ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

- Вдосконалення методик оцінювання земель різного цільового призначення.

- Вдосконалення науково-методичного забезпечення процесу капіталізації земельних ресурсів.

- Вдосконалення механізму економічного стимулювання раціонального використання, охорони і відтворення земель незалежно від форм власності та цільового призначення.

- Підвищення рівня активності суспільства у прийнятті рішень щодо використання, охорони і відтворення земельних ресурсів.

ВИСНОВОК

З економічної точки зору має підвищитись інвестиційна привабливість вітчизняного сільськогосподарського землекористування, а завдяки більш раціональному використанню природно-ресурсного потенціалу земель зросте ефективність виробництва. Вдосконалення відносин власності на основі запропонованого механізму неодмінно призведе до позитивних зрушень в системі охорони та відтворення земельних ресурсів.

В екологічній сфері будуть створені гарантії техногенно-екологічної безпеки життєдіяльності людини, збереження та збагачення довкілля. В соціальному аспекті селянину гарантується права власності та поліпшення умов праці і

життя, усунення регіональних відмінностей в умовах життєдіяльності.

У Європі активно фінансуються землевпорядкування та й функції землеустрою як такі не втрачаються а лише вдосконалюються. Спостерігається зростання банків, готових працювати з аграрним сектором економіки, надаючи кредити на дуже вигідних умовах. Державне субсидування для земельних ділянок в Україні знаходиться на дуже низькому рівні, порівнюючи з країнами Європейського Союзу і Америки. На боці наших зарубіжних колег відзначається високе технічне оснащення процесу землеустрою.

Запропоновані зарубіжні та вітчизняні інноваційні форми управління відносинами щодо планування землекористування і землеволодіння дозволяють вирішити актуальні проблеми земельної реформи в Україні.

Література:

1. "Про землеустрій" — Закон України № 858-IV від 22.05.2003 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15/page2>
2. Варламов А.А. Земельный кадастр. — Т. 2 Управление земельными ресурсами. — М.: КолосС, 2004. — 528 с.
3. Волков С.Н. Землеустройство. Т. 7. Землеустройство за рубежом — М.: КолосС, 2005. — 408 с.
4. Куйбіда В.С. Збірник "Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи" [Текст] / В.С. Куйбіда, В.А. Негода, В.В.Толкованов. — Київ: "Крамар", 2009. — 170 с.
5. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / Ш.І. Ібатуллін, О.В. Степенко, О.В. Сакаль [та ін.]. — К.: Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України", 2012. — 52 с.
6. Li B. Forest Landscape Restoration in the Netherlands. Reference Document [Електронний ресурс] / B. Li, M. Mann, G. Oforiwa and other. — Wageningen Centre of Development Innovation, Wageningen University, 2010. — 81 p. — Режим доступу: <http://www.forestlandscaperestoration.org>

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "About Land Management", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15/page2> (Accessed 15 December 2016).
2. Varlamov, A. A. (2004), Zemel'nyj kadastr [Land Registry], KolosS, Moscow, RF.
3. Volkov, S. N. (2005), Zemleustrojstvo. Zemleustrojstvo za rubezhom [Land management. Land management abroad], KolosS, Moscow, RF.
4. Kujbida, V. S. Nehoda, V. A. and Tolkovanov, V. V. (2009), Rehional'nyj rozvytok ta prostорове planuvannia teritorij: dosvid Ukrainy ta inshykh derzhav-chleniv Rady Yevropy, [Regional development and spatial planning of territories: the experience of Ukraine and other states of the Council of Europe], Kramar, Kyiv, Ukraine.
5. Ibatullin, S. I. Stepenko, O. V. and Sakal', O. V. (2012), Mekhanizmy upravlinnia zemel'nymy vidnosynamy v konteksti zabezpechennia staloho rozvytku [The mechanisms of land relations in the context of sustainable development], Derzhavna ustanova "Instytut ekonomiky pryrodokorystuvannia ta staloho rozvytku Natsional'noi akademii nauk Ukrainy", Kyiv, Ukraine.
6. Li, B. Mann, M. and Oforiwa, G. (2010), "Forest landscape Restoration in the Netherlands", Available at: <http://www.forestlandscaperestoration.org>. (Accessed 15 December 2016).

Стаття надійшла до редакції 17.12.2016 р.