

Д. М. Малихін,
аспірант, Академія муніципального управління

НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У ЗАРУБІЖНІЙ ТА ВІТЧИЗНЯНІЙ ПРАКТИЦІ

D. Malihin,
Postgraduate Academy of Municipal Management

DIRECTIONS OF STATE REGULATION OF LAND RELATIONS IN FOREIGN AND DOMESTIC PRACTICE

Розглянуто різноманітність напрямів розвитку земельних відносин та організаційних структур у країнах з розвинутою ринковою економікою. Досліджено досвід країн Європейського Союзу у напрямі розвитку державного регулювання земельних відносин. Визначено негативні наслідки земельних реформ у країнах Центральної Європи, які впливають на розвиток земельних відносин. Розглянуто основні етапи та напрями реалізації земельної реформи України в останні роки. Запропоновано першочергові заходи з вирішення сучасних проблем державного регулювання земельних відносин в Україні.

Consider a variety of directions of development of land relations and organizational structures in countries with developed market economies. Studied the experience of the European Union towards the development of the state regulation of land relations. Identified negative effects of land reform in Central European countries, which affect the development of land relations. The main stages and directions of land reform in Ukraine in recent years. Suggested priority actions to address contemporary issues of state regulation of land relations in Ukraine.

Ключові слова: державні органи влади, державне регулювання, земельні відносини, земля, аграрний сектор, сільське господарство, зарубіжний досвід.

Key words: public authorities, government regulation, land tenure, land, agricultural sphere, agriculture, foreign experience.

ВСТУП

Різнманітність напрямів розвитку певних земельних відносин, а також організаційних структур у країнах з розвинутою ринковою економікою показують, що використання зарубіжного досвіду при формуванні системи державного регулювання земельних відносин в Україні повинно здійснюватися з великою обережністю. Необхідно враховувати конкретні культурні, природні та історичні умови, характерні для цих країн під час становлення і розвитку їх інституційних структур. Досвід країн, що розвиваються більш різноманітний, але менш переконливий, бо будь-яке запозичення зарубіжного досвіду неминуче орієнтується на отриманні результати.

На формування системи державного регулювання земельних відносин в конкретних країнах сильний вплив зробили їх соціально-економічні, історичні, етнокультурні, природні та інші особливості, що визначили значну різноманітність форм земельного ладу в світі. І хоча в останні роки спостерігається деяка загальна спрямованість зрушень у цій сфері, пов'язана з посиленням ролі ринкових чинників, взаємозалежністю країн на основі міжнародного обміну, зростаючими екологічними вимогами, значення національно-державної, регіональної специфіки залишається досить істотним. Причина цього полягає в існуванні певних чинників минулого, які стримують прогресивні тенденції в аграрній економіці,

особливо в менш розвинених країнах. Існує цілий ряд об'єктивних чинників, що зумовили виникнення досить різних моделей земельних відносин, що виникають між державою, органами державної влади різних рівнів та різними громадськими організаціями. Важливо, що в межах цих моделей навіть у рівній мірі прогресивні зрушення можуть не тільки приймати різні форми, але і здійснюватися на зовсім іншій принциповій основі. Більш того, напрями державного регулювання земельних відносин, які довели свою ефективність в одній країні, далеко не обов'язково будуть настільки ж ефективні в іншій.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

У деяких країнах світу державна підтримка розвитку інституту приватної власності на землю, а також сприяння своєчасному формуванню ефективного власника землі є дуже важливою умовою в подальшому становленні земельних відносин. Для забезпечення ефективного землекористування в країнах існує система певного контролю та нагляду. Необхідністю сьогодні є встановлення певних меж державного втручання до упорядкування відносин власності на землю. Заслужує уваги деяке занепокоєння фахівців галузі державного управління, що сьогодні формування сучасних системних підходів державного управління земельними ресурсами потребує нової регуляторної державної політики.

Питанням удосконалення земельних відносин, їх державного регулювання завжди приділялось достатньо уваги, тому що недооцінити важливість розвитку земельних відносин в економічній, соціальній та екологічній сферах було б неправильно. Спрямованість на аграрну складову нашої країни, а також відповідний аграрний потенціал потребує постійної пильної уваги науковців різних сфер. Тому в роботі ставиться завдання обгрунтувати напрями державного регулювання земельних відносин у зарубіжній та вітчизняній практиці.

РЕЗУЛЬТАТИ

У процесі реформування земельних відносин Україна постала перед значними труднощами соціального та інституціонального характеру. Сьогодні Україна є одним з рекордсменів світу за тривалістю періоду земельної реформи. Для розв'язання існуючих протиріч, що виникли у системі сучасних земельних відносин, корисним є вивчення досвіду державного регулювання земельних відносин у зарубіжних країнах та його адаптація до існуючих вітчизняних реалій, що дасть змогу дати прогноз розвитку земельних відносин, а також уникнути небажаних наслідків у процесі їх подальшого реформування.

Перехід до ринкових відносин та реорганізація адміністративної системи в більшості постсоціалістичних країн дозволили здійснити повне роздержавлення земель, провести їх своєчасну приватизацію, встановити пріоритет виробничих приватних структур та інтересів, створити сучасні економічні структури на основі ринкових механізмів. Разом з виникненням селянських приватних землеволодінь, в більшості зазначених країн зберігаються великі підприємства, що піддалися правовій та організаційній трансформації, а також займаються сучасним інтенсивним високотехнологічним ви-

робництвом. При цьому землі саме державних підприємств не тільки паювались, а й передавались шляхом оренди, за умови збереження цілісності існуючого базису виробництва.

У минулому столітті реформи деяких країн здійснювались шляхом глибоких, а також еволюційних дуже поступових змін на основі революційного порівняльного перерозподілу всіх земель. Аграрні перетворення і розвиток земельних відносин у Південній Кореї, Китаї, Білорусії та країнах Прибалтики були проведені за допомогою виваженої регуляторної політики держави, планово і теоретично обгрунтованим напрямом поетапного переходу до існуючих ринкових відносин [1, с. 187].

Вільний ринок землі не в змозі функціонувати в жодній країні, тому що в більшості країн існує мораторій на продаж землі саме іноземцям. Частина вже існуючих ефективних моделей землеустрою та землекористування економічно розвинених країн та їх союзів побудована з урахуванням набутого досвіду управління земельними ресурсами щодо планування та організації території, обов'язкового раціонального використання та охорони земель, що розташовані на великих територіях, що поєднувало державні, особисті та колективні інтереси в даній сфері.

У деяких країнах з метою ведення боротьби зі спекуляцією земельними ресурсами обмежено право на вільне розпорядження землею на основі введення обов'язкового використання землі для розвитку сільськогосподарства впродовж певного, встановленого законом періоду. У Болгарії, Чехії, Угорщині, та Словаччині він складає 5 років, в Японії — 3 роки. В певних країнах — Данії, Франції — купівля-продаж земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб забороняється (в деяких районах дуже родючих земель), або обмежується (тобто вимагається дозвіл місцевих органів влади, а також осіб, що проживають на території цієї місцевості) [2, с. 165].

У більшості західних країн, що розташовані в Центральній та Східній Європі також заборонено продавати землю іноземцям. У недалекому майбутньому, за умови вступу України до ЄС, держава обов'язково повинна регулювати доступ фірм іноземців до ринку землі нашої країни. В цьому випадку важливо використовувати досвід країн Східної Європи. Чехія та Угорщина внаслідок проведених переговорів з ЄС та укладанням угод погодилися, що з моменту вступу до Співтовариства тільки через 7 років іноземні громадяни та компанії з країн ЄС будуть в змозі купувати їх лісові та сільськогосподарські землі. При цьому європейські фермери мають можливість купувати землю в Угорщині через три роки при умові попередньої оренди в цей період.

Вирішення питання належної відповідності земельних відносин рівню існуючого розвитку продуктивних сил в суспільстві залежить від цілеспрямованої та ефективно регуляторної політики держави в питаннях ведення державного земельного кадастру, особливо їх оцінки, як законного базису формування державного бюджету. Капіталізація земельних відносин, залучення іпотеки, оцінка земель, введення вартості землі, як основного активу балансу підприємства, докорінно змінили ситуацію в економіці Європейських країн, Китаю та Японії [3, с. 77].

У Франції існують спеціальні сільськогосподарські судові органи або спеціалізовані секції судових органів для вирішення питань та спорів, що відносяться до земельних відносин. До них відносяться: сільськогосподарські секції трудових судів, які вирішують спори між підприємцем і сільськогосподарськими робітниками; сільськогосподарські секції судів у справах соціального забезпечення; паритетні суди сільськогосподарської оренди. Їх члени на рівні департаменту створюють комісії сільськогосподарської оренди, що володіють не тільки консультативними, а й нормативними повноваженнями. У центрі аграрно-правового регулювання — це не власність на землю і не спосіб життя в сільській місцевості, як це було раніше, а сільськогосподарська діяльність, участь у сільськогосподарському виробництві незалежно від того, на якій правовій підставі — власності або користування — здійснюється ця діяльність. Законодавство сприяє розвитку сільськогосподарського підприємства, створюючи всі умови для його рентабельності, конкурентоспроможності, гарантуючи його стабільність навіть при зміні господаря.

Важливе місце в системі регулювання земельних відносин займає земельний кадастр. Французький кадастр почав формуватися ще в сімнадцятому столітті і став базовою моделлю для багатьох країн. Основні принципи цього кадастру складаються в єдності якісного та кількісного обліку земель базуються на хорошій планово-картографічній основі. Основне призначення парцелярного кадастру полягає в забезпеченні механізму оподаткування. У більш широкому плані французький земельний кадастр переслідує три мети:

- технічну, що спрямована на складання кадастрових планів;
- земельну, що дозволяє проводити ідентифікацію та опис земельних ділянок, а також встановлювати землевласника;
- податкову, що включає в себе оцінку та обґрунтування норм земельного податку.

Досвід інших країн Західної Європи говорить про те, що не треба абсолютизувати ту чи іншу форму землекористування та землеволодіння, тому що кожна з них має певні недоліки та переваги, та при кожній з них можна добитися належних виробничих результатів. Зараз в країнах Західної Європи врожайність, якість обробки полів, їх чистота, а також інші виробничі показники не залежать від форми землекористування, а тільки від обсягу ресурсів, що застосовуються, та ступеня кваліфікації та працьовитості фермера. Широко поширена думка про те, що тільки приватне землеволодіння, тільки своя земля дає можливість інтенсивно та впевнено займатися сільськогосподарським виробництвом зовсім не підтверджується західноєвропейським досвідом. Інтенсивне сільськогосподарське виробництво може вестися на орендованих, а також на державних землях, природно, за умови, що права на землекористування будуть закріплені належним чином [4, с. 102].

Державі вигідно здійснювати деяку цінову дискримінацію на інституціональному ринку, тобто обмежувати доступ до прав та інституціоналізованих форм еко-

номічної діяльності в залежності від групової приналежності. В свою чергу, це детермінує способи отримання доходу, а також їх величину, в залежності від сплаченої "ціни" у виді подолання бар'єрів, виражених у високих транзакційних витратах в процесі використання інститутів. Таким чином, коректування моделі конкурентного ринку інститутів до умов перехідної економіки полягає в обліку монопольної влади держави, що пропонує на інституціональному ринку формальні інститути, що здійснюють істотний вплив на асиметричність розподілу доходів.

Досвід країн Європейського Союзу доводить, що приватна власність на землю в напряму захисту навколишнього природного середовища має свої суттєві переваги, тому що приватна власність означає довготривалість її використання, тому що власник має перспективні плани щодо використання землі на десятки років. Світовий досвід свідчить про поступове звуження сфери розвитку ринкових відносин. Земельні ресурси є обмеженими, тому всі реформування є тільки наслідком перерозподілу земель, а також доходів від їх використання. Тому, враховуючи світовий досвід, в Україні треба було б запровадити охоронні заходи та правову відповідальність щодо використання земель приватними власниками.

Перерозподіл всіх земельних ресурсів між власниками та землекористувачами в нашій країні, з урахуванням набутого світового досвіду, супроводжується принциповими змінами в системі ціноутворення на деякі засоби виробництва, сільськогосподарську продукцію, а також формування податкової та фінансово-кредитної політики, вдосконаленням різних напрямів діяльності на світовому ринку.

Слід враховувати також негативні наслідки земельних реформ у країнах Центральної Європи, що впливають на земельні відносини та ефективність використання земель, що були залучені у сільськогосподарський обіг. Насамперед, це фрагментація, та подрібнення земельних масивів, зумовлені процесами приватизації. Більшість нових власників не мають належної базової освіти, та не є професійними фермерами. Серед найбільш суттєвих недоліків треба виділити відсутність належного механізму застави земель за іпотечними кредитами. Існуючі диспропорції зумовлені відсутністю достатньої кількості фінансових ресурсів, а юридичні особи та іноземці позбавлені права купувати сільськогосподарські землі. Країна таким чином законодавчо намагається захистити місцевих фермерів, до тих пір поки умови не стабілізуються. Законодавчі обмеження зрозумілі, але правові умови та відсутність іпотеки земель призводять до зниження рівня продуктивності сільськогосподарських угідь та неефективності ринку сільськогосподарських земель.

Досвід та практика зарубіжних країн мають бути використані впродовж вдосконалення напрямів державного регулювання земельних відносин в Україні у найближчій перспективі.

Сьогодні в Україні реформування земельних відносин займається Державне агентство земельних ресурсів України. Реформування земельних відносин в Україні здійснюється понад два десятиліття, протягом яких воно пройшло кілька етапів.

Головним завданням земельної реформи в Україні є забезпечення продовольчої безпеки держави, підвищення продуктивності виробництва сільськогосподарської продукції. З цією метою:

- здійснено ліквідацію монополії державної власності на землю;
- проведено роздержавлення і приватизацію земель сільськогосподарського та іншого призначення;
- створено нормативно-правові передумови для розвитку різних форм господарювання на землі.

Протягом останніх років реалізація земельної реформи активізувалася. Набув свого розвитку ринок земель несільськогосподарського призначення, запроваджено та забезпечується функціонування системи Державного земельного кадастру.

Крім того, особлива увага приділяється формуванню та реалізації державної політики у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, створенню та розвитку національної інфраструктури геопросторових даних.

З прийняттям Земельного кодексу України від 25.10.2001 року у розвиток його положень прийнято понад 70 законів, які регулюють земельні відносини в сфері використання та охорони земель та є базовими для формування ринку земель як несільськогосподарського, так і сільськогосподарського призначення. Крім того, прийнято цілий спектр підзаконних та відомчих нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання та розвиток земельних відносин та завершення земельної реформи [5].

Разом з тим, продовжується формування нормативної бази, спрямованої, зокрема, на регламентацію ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, побудови національної інфраструктури геопросторових даних, забезпечення функціонування системи Державного земельного кадастру, вдосконалення землеустрою та методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення тощо.

ВИСНОВКИ

Враховуючи розглянутий зарубіжний досвід проведення земельних реформ, необхідно зазначити, що сьогодні найбільш ефективне вирішення проблеми раціонального використання земель неможливе без послідовної та виваженої політики держави в земельній сфері. Для найближчого отримання позитивного результату треба застосовувати гнучку систему економічних, а також адміністративних методів впливу на землекористувачів та власників землі, тим самим стимулюючи їх до найбільш раціонального використання та охорони земель.

Необхідною вимогою сьогодні є розробка належної концепції удосконалення державного регулювання на довготермінову перспективу (обов'язково з конкретизацією етапів та уточнення термінів виконання), систематизація існуючої нормативно-законодавчої бази та своєчасне намагання сільськогосподарських виробників сприяти бажанню держави допомагати, а також захищати їх інтереси. Саме відсутність державного регулювання у комплексі з реформуванням рин-

ку виявило значні протиріччя у розвитку земельних відносин. Тому для вирішення визначених проблем необхідним та першочерговим є: встановлення більш реальних термінів, а також виділення коштів для дочерного розмежування державної та комунальної власності громад; забезпечення рівних можливостей розвитку на селі всіх існуючих господарських укладів, розвинута конкуренція між виробниками товарів; популяризація державних замовлень, також дотацій на сільськогосподарське виробництво продукції, що дасть можливість своєчасного дотримання сівозмін і підвищення родючості ґрунтів; захист інтересів сільських мешканців у період неврожаю, банкрутства сільськогосподарських підприємств, стихійних лих тощо; розбудувати інфраструктуру земельного обігу та створити державний фонд земель та Державний (національний) земельний банк, спочатку як державні фінансові установи, а потім вже як відкриті акціонерні товариства; приєднатися до існуючих іноземних інформаційних мереж з обґрунтування питань розвитку земельних відносин; здійснити аналіз ситуації та розробити стратегію розвитку земельних відносин.

Література:

1. Шкурпат О. Досвід країн Європейського Союзу в державному управлінні земельними відносинами / О. Шкурпат // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2013. — Вип. 3. — С. 186—197.
2. Шарий Г.І. Закордонний досвід управління та реформування земельних відносин / Г.І. Шарий // Інноваційна економіка. — 2013. — № 6. — С. 165—166.
3. Проніна О.В. Регулювання земельних відносин на прикладі зарубіжного досвіду / О.В. Проніна // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. — 2014. — № 1. — С. 76—82.
4. Дудич Г. Застосування у сільському господарстві України зарубіжного досвіду удосконалення земельних відносин / Г. Дудич // Аграрна економіка. — 2014. — Т. 7. — № 1—2. — С. 101—107.
5. Офіційний веб-сайт Державного агентства земельних ресурсів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dazru.gov.ua>

References:

1. Shkuropat, O. (2013), "Experience of European Union countries in state-owned management of land relations", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, vol. 3, pp. 186—197.
2. Sharyj, H.I. (2013), "Foreign experience of management and land reform", *Innovatsijna ekonomika*, vol. 6, pp. 165—166.
3. Pronina, O.V. (2014), "Regulation of land relations on the example of foreign experience", *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia*, vol. 1, pp. 76—82.
4. Dudych, H. (2014), "Application in agriculture Ukraine international experience improvement of land relations", *Ahrarna ekonomika*, vol. 1—2, pp. 101—107.
5. The official site of State Agency of Land Resources of Ukraine, available at: <http://dazru.gov.ua>. (Accessed 20 March 2014).

Стаття надійшла до редакції 22.03.2015 р.