

УДК 351.412(460+44)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.2.46>**Я. Ю. Конопля**аспірант кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Національний університет «Чернігівська політехніка»

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ ТА РИНКОВОГО ОБІГУ ЗЕМЕЛЬ

У статті досліджено досвід зарубіжних країн щодо державного регулювання та контролю у сфері використання земельних ресурсів та ринкового обігу земель. Визначено, що через шкідливий вплив антропогенних факторів кожна країна знаходиться в пошуку можливостей збереження і захисту своїх земель, а також раціонального та ефективного їх використання. В даному аспекті для України важливого значення набувають питання розробки та впровадження ефективної моделі використання земельних ресурсів, усунення суперечливості та невизначеності окремих питань земельного законодавства, введення земельних ресурсів в ринковий обіг. Вирішення цих та інших завдань щодо підвищення ефективності використання земельних ресурсів неможливе без зміни підходів до регулюючої функції держави у даній сфері. Притаманною рисою країн з розвинутою економікою є наявність закріпленого на законодавчому рівні механізму державної політики, спрямованого на захист і охорону земельних ресурсів, що передбачає чітко визначені процедури регулювання і контролю. Проаналізовано практику державного регулювання та контролю використання земельних ресурсів та ринку їх обігу в таких країнах: Німеччина, Іспанія, Франція, Польща. Проведений аналіз зарубіжного досвіду державного регулювання і контролю сфери використання земельних ресурсів дає можливість зробити висновки, про те, що розвиток та ефективне функціонування ринків земельних ресурсів досліджених країн є результатом застосування дієвих методів регулювання і контролю за використанням і збереженням земельних ресурсів. Для України ефективною, на нашу думку, буде імплементація таких інструментів державного регулювання і контролю у сфері використання земельних ресурсів, які сприятимуть розвитку ринку землі і водночас забезпечать захист і збереження земельних ресурсів. Запропоновані інструменти можуть стати складовими елементами моделі державного регулювання та контролю щодо використання та ринкового обігу земельних ресурсів, важелями впливу суворого дотримання законодавства щодо охорони земель. Це створить необхідні умови для підвищення ефективності використання земельних ресурсів та нарощення наявного в Україні аграрного потенціалу з метою її економічного зростання.

Ключові слова: земля, земельні ресурси, державне регулювання, зарубіжний досвід, державний контроль.

Постановка проблеми. Земельні ресурси беззаперечно є одним із ключових чинників економічного розвитку і добробуту для будь-якої країни. Це пов'язано з багатофункціональністю цих ресурсів, які є не тільки середовищем розміщення населення, частиною екосистеми та засобом виробництва сільськогосподарської продукції, а також об'єктом майнових прав. На сьогодні через шкідливий вплив антропогенних факторів кожна країна знаходиться в пошуку можливостей збе-

реження і захисту своїх земель, а також раціонального та ефективного їх використання. В даному аспекті для України важливого значення набувають питання розробки та впровадження ефективної моделі використання земельних ресурсів, усунення суперечливості та невизначеності окремих питань земельного законодавства, введення земельних ресурсів в ринковий обіг. Вирішення цих та інших завдань щодо підвищення ефективності використання земельних ресурсів неможливе без зміни підходів до регулюючої функції держави у даній сфері. З огляду на

це, актуальною постає необхідність дослідження та розгляд можливостей застосування зарубіжного досвіду державного регулювання та контролю щодо використання земельних ресурсів, а також становлення ринку земель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зарубіжний досвід державного регулювання та контролю у сфері використання та становлення ринку земельних ресурсів стали об'єктом дослідження таких науковців, як Медвецька Т. [1], Попрозман Н., Коробська А. [2], Гоштинар С. [3], Зінчук Т., Данкевич В. [4], Супрун О. [5], Дудич Г. [6], Кірейцева О. [7], Мартин А. [8], Проніна О. [9], Шарий Г. [10], Чувпило В. [11], Наконечна К. [12], Ботезат О. [13], Куйбіда В. [14].

Слід зазначити, що ступінь дослідження даної проблематики дає можливість зробити висновок, що питання аналізу та імплементації зарубіжного досвіду державного регулювання та контролю у сфері використання та становлення ринку земельних ресурсів є відносно новим для української науки державного управління.

Виділення недосліджених частин загальної проблеми. Проведений аналіз вітчизняного наукового доробку свідчить про те, що увага дослідників більше зосереджувалась на питанні становлення і регулювання ринку землі за кордоном, а також тематиці регулювання земельних відносин. Проте залишається не розкритою проблематика імплементації зарубіжного досвіду у сфері державного регулювання і контролю використання земельних ресурсів

Мета статті. Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду державного регулювання та контролю у сфері використання земельних ресурсів та ринкового обігу земель і оцінка можливостей його імплементації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Притаманною рисою країн з розвинутою економікою є наявність закріпленого на законодавчому рівні механізму державної політики, спрямованого на захист і охорону земельних ресурсів, що передбачає чітко визначені процедури регулювання і контролю. В Україні також сформована нормативно-правова база щодо охорони

земельних ресурсів [15-17], проте методи та інструменти її застосування потребують удосконалення.

Показовим з позиції державного регулювання та контролю щодо використання земельних ресурсів є досвід Німеччини. Переважна більшість земель в цій країні є приватною власністю. Держава обмежує право землеволодіння для приватних осіб площею до 20 га. Оренда складає біля 71 % від всього обсягу сільськогосподарських земель [2]. Державне регулювання у сфері використання земельних ресурсів здійснюється шляхом надання субсидій та консультування. Аграрні палати проводять для фермерів безкоштовні консультації з питань удосконалення ведення сільського господарства, раціонального використання та охорони земельних ресурсів. Впроваджений жорсткий державний контроль щодо дотримання системи сівозмін. Це реалізується через ведення спеціальної бази даних Аграрною палатою, яка в обов'язковому порядку отримує від фермерів інформацію перед посівом щодо плану вирощування сільськогосподарських культур на поточний рік з розміщенням їх на полях, а також в період збору врожаю – дані про вирощені культури. Субсидювання здійснюється для стимулювання ведення фермерської діяльності відповідно до встановлених норм та стандартів, підтримання належного стану земельних ресурсів, дотримання правил щодо збереження ґрунтів, охорони навколишнього середовища і вироблення безпечних харчових продуктів [18].

У Німеччині розвинуто вільний ринок обігу земельних ресурсів. Державний контроль здійснюється щодо усіх угод з купівлі-продажу земель площею більше 1 га. Причинами зупинення продажу земельної ділянки можуть бути підстави вважати, що такий договір має спекулятивну мету і проводиться за попередньо заниженою вартістю, якщо покупець не збирається використовувати землю за сільськогосподарським призначенням, або, якщо дані угоди вказують на те, що в результаті відбудеться концентрація земель у власності однієї особи. Контрольні дії також здійснюються через обов'язок потенційного власника земельних ресурсів подати план

ведення і розвитку свого майбутнього господарства.

Досвід Іспанії, що має орних земель площею більше 62% від всієї своєї території може бути корисним для адаптації в нашій країні. Розподіл земель за формою власності в Іспанії є найбільш нерівномірним серед європейських країн: державі належить трохи більше 7%, біля 70% земельних ресурсів знаходяться у приватній власності фізичних осіб, комерційним компаніям належить понад 11% , а кооперативи володіють більш ніж 2,5% всіх земель в країні [19].

Регулювання ринкового обігу земельних ресурсів в Іспанії закріплене в загальнонаціональному законодавстві та в земельному законодавстві автономних територіальних одиниць. Основним завданням державного регулювання ринку землі в Іспанії є недопущення високого рівня концентрації землі в одного власника і навпаки – попередження надто сильного подрібнення ділянок. Законодавство цієї країни забороняє брати в оренду більше 50 га площі зрошуваних земель або 1 тис. га екстенсивних пасовищ. Період оренди землі в середньому становить від 6 до 15 років. Рівень вартості оренди землі визначається державними стандартами.

При операціях з купівлі-продажу земельних ресурсів державному контролю підлягає обов'язкове дотримання цільового призначення земель. Власники земельних ресурсів повинні відповідати певним професійним вимогам. Право власності на земельні ресурси в Іспанії підлягає реєстрації у Поземельному реєстрі, а перехід цього права фіксується шляхом укладання договору. Окремим обмеженням підлягає право власності на прибережну частину земельних ділянок – вони можуть бути виключно у державній власності. Право на придбання сільськогосподарських земель в Іспанії однакове для громадян та іноземців [3].

Істотну частку у виробництві агропродукції в ЄС займає Франція, що пояснюється наявністю найбільших площ (27,8 млн. га.) земель сільськогосподарського призначення серед європейських країн [20]. Регулювання ринку земель у Франції здійснюється не лише урядовими

організаціями, а і при участі Агентства з управління земельними ресурсами та розвитку сільських територій (SAFER), що є приватною неприбутковою організацією і підпорядковується Міністерству сільського господарства та Міністерству фінансів Франції. Завдання SAFER – стимулювання розвитку фермерських господарств шляхом обмеження площ земельних ресурсів, зосереджених у володінні одного суб'єкта. Це Агентство володіє переважним правом викупу земельної ділянки, а тому має можливість зупинити угоду купівлі-продажу у разі, якщо виникає підозра у спекулятивній меті даної операції, свідомому зменшенні ціни земельних ресурсів, потенційній зміні цільового призначення земельної ділянки. До майбутнього землевласника також висуваються обов'язкові вимоги щодо наявності відповідної галузевої освіти або практичного досвіду ведення сільського господарства [2]. Отже, можна зробити висновок, що модель державного регулювання і контролю щодо використання земельних ресурсів у Франції націлена на захист земельних ресурсів і природного середовища.

У Польщі державний контроль ринку земельних ресурсів протягом 1991-2017 рр. здійснювало Агентство сільськогосподарської нерухомості (ANR). Його основним завданням було обмеження концентрації власності на земельні ресурси, стимулювання фермерської діяльності, забезпечення сфери сільського господарства висококваліфікованими трудовими ресурсами. Потім Агентство реорганізували в Національний центр сільськогосподарської підтримки (KOWR), проте зі збереженням попередніх функцій.

Польська держава встановлює певні обмеження на ринку обігу земель, так площа земельної ділянки не може перевищувати 300 га, а покупцем має бути виключно фізична особа, що є досвідченим фермером, який має у власності не менше 1 га, але і не більше 300 га землі, проживає не менше 5 років поряд з розташуванням земельної ділянки і вже володіє фермерським господарством. Право на купівлю земель мають також родичі продавця, представники місцевого самоврядування, національного парку, в разі,

якщо метою купівлі є збереження даного природного об'єкта. Переважним правом викупу у Польщі наділені фермери у випадку, коли земельна ділянка, що продається, знаходиться в оренді протягом трьох років в Національному центрі підтримки сільського господарства [2; 21; 22]. Таким чином, польська модель державного регулювання використання земельних ресурсів та їх ринкового обігу спрямована на охорону земельних ресурсів, збереження навколишнього природного середовища, забезпечення прозорості на ринку земель і захист інтересів місцевих фермерів. Використовуються адміністративні та економічні важелі стимулювання створення фермерських господарств сімейного типу. На законодавчому рівні закріплено, що основою виробництва аграрної продукції повинні бути сімейні ферми, для яких створюються спеціальні можливості, в тому числі для отримання доступу до земельних ресурсів державної форми власності. Власниками земельних ресурсів мають право бути лише суб'єкти, які будуть вести сільськогосподарську діяльність.

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз зарубіжного досвіду державного регулювання і контролю сфери використання земельних ресурсів дає можливість зробити висновки, про те, що розвиток та ефективне функціонування ринків земельних ресурсів досліджених країн є результатом застосування дієвих методів регулювання і контролю за використанням і збереженням земельних ресурсів. Для України ефективною, на нашу думку, буде імплементація таких інструментів державного регулювання і контролю у сфері використання земельних ресурсів, які сприятимуть розвитку ринку землі і водночас забезпечать захист і збереження земельних ресурсів, а саме:

– пріоритетність в отриманні права на купівлю землі особі, яка володіє або має у користуванні прилеглу територію та ключовою метою якої є покращення стану земель;

– встановлення обов'язкових вимог щодо профільної освіти, досвіду сільськогосподарської діяльності та періоду проживання в Україні (не менше 5 років) для купівлі земельних ресурсів;

– жорсткий моніторинг операцій купівлі-продажу земель з можливістю зупинення угод, якщо кінцевою їх метою є діяльність відмінна від цільового призначення земель, або спекулятивні мотиви;

– обмеження площ територій у власності однієї особи або групи осіб з метою уникнення надмірної концентрації земельних ресурсів в одній власності;

– впровадження суворих норм адміністративної відповідальності із застосуванням штрафних санкцій за недбале ставлення до земельних ресурсів, що може спричинити погіршення їх якості та стану [23].

Таким чином, запропоновані інструменти можуть стати складовими елементами моделі державного регулювання та контролю щодо використання та ринкового обігу земельних ресурсів, важелями впливу для суворого дотримання законодавства щодо охорони земель. Це створить необхідні умови для підвищення ефективності використання земельних ресурсів та нарощення наявного в Україні аграрного потенціалу з метою її економічного зростання.

Список використаної літератури:

1. Медвецька Т. В. Європейський досвід формування та реалізації державної політики ефективності використання та обліку земельних ресурсів на сучасному етапі. *Право та державне управління*. 2019. № 3 (36). Том 2. С. 161-166. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.24>.
2. Попрозман Н. В., Коробська А. О. Особливості міжнародного досвіду регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення та їх адаптація до українських реалій. *Ефективна економіка*. 2020. № 11. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=8333>.
3. Гоштинар С.Л. Зарубіжний досвід регулювання ринку землі та можливості його адаптації в Україні при розгляді питання про скасування мораторію на продаж землі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. №3. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3/42>.
4. Зінчук Т.О., Данкевич В.Є. Європейський досвід формування ринку сільськогосподарських земель. *Економіка АПК*. 2016. № 12. С. 84-92.
5. Супрун О. Світовий досвід запровадження ринку землі та його адаптація

- до українських реалій. *Голос України*. 2019. URL: <http://www.golos.com.ua/article/322369>.
6. Дудич Г.М. Застосування у сільському господарстві України зарубіжного досвіду удосконалення земельних відносин. *Аграрна економіка*. 2014. Т. 7. № 1-2. С. 101-107.
 7. Кірейцева О.В. Регулювання земельного ринку Франції. *Наук. вісн. Нац. ун-ту біоресурсів та природокористування України*. 2011. № 163/3. С. 288-295.
 8. Мартин А.Г. Регулювання ринку земель в Україні: автореф. дис. ... д-ра екон. наук: спец. 08.00.06. К., 2013. 42 с.
 9. Проніна О.В. Регулювання земельних відносин на прикладі зарубіжного досвіду. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 1. С. 76-82.
 10. Шарий Г.І. Закордонний досвід управління та реформування земельних відносин. *Інноваційна економіка*. 2013. № 6. С. 165-166.
 11. Чувпило В.В. Управління земельними ресурсами: зарубіжний досвід. *Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління»*. 2014. Вип. 3. С. 235-242.
 12. Наконечна К.В. Особливості земельних відносин в різних країнах світу. *Ефективна економіка*. 2008. №10. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=6614>.
 13. Ботезат О.П. Зарубіжний досвід зелекористування як крок до реалізації земельної реформи в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. №24. С.116– 119.
 14. Куйбіда В.С., Негода В.А., Толкованов В.В. Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи. Київ: «Крамар», 2009. 170 с.
 15. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>.
 16. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003р. № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text>.
 17. Земельний кодекс України: Закон від 25.10.2001р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
 18. Досвід Німеччини в землекористуванні. Державна установа «Інститут охорони ґрунтів України». URL: <http://www.iogu.gov.ua/publikaciji/statti/dosvid-nimechchyny-v-zemlekorystuvanni/>.
 19. Informe Anual de la publicación Análisis y Prospectiva serie Indicadores correspondiente al año 2018. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 2019. Madrid, 220 p. URL: https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/servicios/analisis-y-prospectiva/informe_anual_indicadores2018_tcm30-513683.pdf.
 20. Закон про землю: як працює ринок у Франції і чи варто Україні переймати її досвід. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-51157111>.
 21. Ряснянська А.М. Світовий досвід формування власності на землю. *Глобальні та національні проблеми економіки*. Вип. 7. 2015. С. 58–62. URL: <http://globalnational.in.ua>.
 22. Юрченко І. В. Регулювання ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення: досвід Польщі. *Економіка АПК*. 2018. № 4. С. 88-94. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/E_apk_2018_4_13.
 23. Коробська А. О. Проблеми становлення ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні. *Економіка АПК*. 2019. № 4. С. 106–115.

Konoplia Y. Foreign experience of government regulation and control in the field of the use of the landed resources and market appeal of lands

There is an investigation of experience of foreign countries in relation to government regulation and control in the field of the use of the landed resources and market appeal of lands. Certainly, that through harmful influence of anthropogenic factors the search of possibilities of maintenance and defence of the lands, and also their rational and effective use, has every country. In this aspect for Ukraine of important value acquire the question of development and introduction of effective model of the use of the landed resources, removal of contradiction and vagueness of separate questions of the landed legislation, introduction of the landed resources, in a market appeal. The decision of these and other tasks in relation to the increase of efficiency of the use of the landed resources is impossible without the change of going near the regulative function of the state in this sphere. The inherent line of countries with the developed economy is a presence of the mechanism of public policy, directed on defense and guard of the landed resources, which foresees expressly certain procedures of adjusting and control, fastened at legislative level. Practice

of government control and control of the use of the landed resources and market of their appeal is analysed in such countries: Germany, Spain, France, Poland. The conducted analysis of foreign experience of government control and control of sphere of the use of the landed resources is given by possibility to draw conclusion, that development and effective functioning of markets of the landed resources of investigational countries is the result of application of effective methods of adjusting and control after the use and maintenance of the landed resources. he offered instruments can become the component elements of model of government control and control in relation to the use and market appeal of the landed resources, by the levers of influence for the severe observance of legislation in relation to the guard of earths. It will create necessary terms for the increase of efficiency of the use of the landed resources and increase of present in Ukraine agrarian potential with the purpose of it economy growing.

Key words: *earth, landed resources, government control, foreign experience, state control.*