

4. Веклич О.О., Федяй Н.О. Аналіз дієвості функціонування механізму фінансового забезпечення розвитку рекреаційних територій м. Києва // Науковий вісник Буковинської державної фінансової академії. – Чернівці, 2008. – Вип. 1 (10). – С. 16–23.

5. Жулинський М. Ековарварство. Йде велика війна з природою України / Інтернет-ресурс: <http://www.day.kiev.ua/175336/>

6. За год зелена зона Києва скоротилась на 288 га / Інтернет-ресурс: http://realt.ua/Statti/0_Index.php?prg=View1stt.php&idn=12187&_k

УДК 330.341.2:338.532.332.025

Ю.М. ХВЕСИК

Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Стратегія й тактика подальших інституціональних перетворень у сфері сільськогосподарського землеволодіння і землекористування, на думку багатьох учених, повинна полягати в поступовому переході до такого типу організації землекористування, який би забезпечував створення умов для раціонального й ефективного використання регіонального земельного потенціалу, економічну і соціальну стабільність сільськогосподарського виробництва [1–3].

Уникнути стратегічних помилок при проектуванні інституціональних змін у сільськогосподарському землекористуванні можна на основі критичного аналізу, а не огульного копіювання зарубіжного досвіду впровадження організаційно-правових форм підприємницької діяльності, в першу чергу у сфері землеустрою. Потребують опрацювання здавалося б універсальні механізми регулювання земельних відносин, які довели свою життєздатність у країнах розвинутого капіталізму. Якщо цього не станеться, то нас очікує сумний досвід трансформаційних змін у промисловому секторі середини 90-х років.

У Німеччині законодавчо закріплено трирівневу систему планування використання та охорони земель: загальнодержавну, федеральну і муніципальну. Кожна із 16 федеральних земель має широкі повноваження щодо створення власних систем планування і регулювання землекористування. Проте всі зобов'язані розробляти генеральну земельну програму і генеральний план розвитку землекористування власних територій, положення яких обов'язкові для муніципалітетів (громад).

У Франції планування відіграє роль механізму для перерозподілу земель, як правило, у суспільних інтересах, а також для захисту сільськогосподарських угідь, лісів від нераціонального використання, необґрунтованого вилучення для

потреб промисловості, транспорту, міст, інших поселень. Крім того, планувальні заходи дають змогу розвивати рекреаційні території, оберігати землю від ерозії та інших несприятливих процесів. Засади земельної політики та їхню територіальну прив'язку реалізують через спеціальну земельну документацію, що має вигляд землевпорядних планів.

Останні поділяються на генеральні (для країни чи регіону), районні (для кількох комун) та муніципальні (для однієї комуни). У процесі планування територію поділяють на зони: сільськогосподарську, лісову, забудовану, першочергової забудови для індивідуальних та суспільних цілей. Лише після публічного оприлюднення та за наявності позитивної громадської думки ці плани затверджують і вони стають обов'язковими для виконання.

В Англії при продажі землі та іншої нерухомості не можна змінити їх цільового використання без погодження з місцевою радою з планування при адміністраціях міст, районів, графств і муніципалітетів. Це пояснюється тим, що зміна призначення земельної ділянки може призвести до істотного збільшення чи зменшення її вартості. Нині питання розвитку територій, планування використання земель і забудови в містах, а також удосконалення землеволодіння та землекористування розглядають на основі ієрархічно взаємозалежних загальних структурних і місцевих планів.

У США не існує єдиного федерального законодавства у сфері планування і розвитку міського та сільського землекористування. Федеральні органи влади можуть лише опосередковано стимулювати розробку і прийняття відповідних документів на рівні штатів і муніципалітетів, хоча і пропонують свої стандарти і правила у цій сфері. Контроль за землекористуванням із забудовою відносяться до компетенції штатів, що повністю чи частково делегують свої повноваження місцевим органам влади через відповідні закони.

Закони про зонування більшості штатів розробили на основі модельного "Стандартного уповноваженого закону штату про зонування", тому їхній зміст багато в чому ідентичний. Найпоширенішими видами зон у США є: житлова (низької, середньої та високої щільності забудови), промислова (комерційна, транспортна, комунікацій і утилізації), торгова, сервісна, розваг і рекреації, використання ресурсів і видобутку корисних копалин (сільськогосподарська, лісова, що має відношення до сільського та лісового господарства, рибальства тощо), площі під водою, ті, що не розвиваються, і резервні території.

Для кожної зони встановлюють однаковий правовий режим, у рамках якого наводять перелік основних, допоміжних і тимчасових видів використання земель і будівель, граничні розміри площі ділянки, обмеження розмірів будівель та їх розміщення на ділянці, співвідношення площі житлової забудови і відкритих просторів, умови доступу до доріг та інженерних мереж.

Загалом земельну політику США можна розглядати як сукупність компромісів, що мають швидше динамічний, ніж постійний характер. Зміцнюються позиції тих, котрі вважають землю суспільною цінністю, і відповідно розширюється контроль за використанням приватних земель. Але ця

тенденція зустрічає спротив з боку прихильників невтручання держави у бізнес і власників, що прагнуть одержати абсолютні права на землю.

Розвиток земельних відносин як невід'ємна складова загальної системи соціально-економічних відносин в історичному аспекті виглядає або як еволюційний рух, або як стрибкоподібний перехід від одного стану системи земельних відносин до іншого. Останнє, як правило, спостерігається при радикальних змінах політичних та економічних суспільних структур. У цьому контексті доцільно дослідити та проаналізувати досвід існування та реформування земельних відносин у розвинених країнах.

У більшості цих держав в останні два століття еволюція земельних відносин носила поступовий характер, завдяки чому зміни законодавчої та виконавчої влади не позначалися на соціально-економічних основах суспільного устрою. Земельні відносини змінюються відповідно до економічної практики, а іноді – під впливом факторів зовнішнього ринку. Методи регулювання земельних відносин, як правило, спрямовуються не на руйнацію існуючих моделей, а на їх удосконалення. У результаті такого еволюційного розвитку земельних відносин в інших державах накопичений досвід державного втручання, використання якого буде дуже корисним в Україні.

Втручання держави у земельні відносини пов'язане головним чином з визначенням порядку продажу та оренди земельних ділянок, а також їх передачею в спадщину. Так, наприклад, при регулюванні відносин оренди сільськогосподарських земель використовують наступні методи:

- надання попереднього дозволу на укладання угоди або її подальше схвалення вповноваженими на це державними органами (Німеччина);
- включення в угоду (незалежно від бажання сторін) зобов'язань щодо використання землі відповідно до державної земельної політики (Німеччина, Велика Британія);
- застосування визначених державою мінімального та максимального розмірів орендної плати (Німеччина, Франція);
- створення спеціальних судів для вирішення конфліктів, пов'язаних з орендою.

Законодавство окремих країн (Бельгія, Данія) також визначає підстави розірвання договору оренди орендодавцем, а також переважне право орендаря на купівлю земельної ділянки та її подальшу оренду.

Власність і оренда розглядаються як основні форми довгострокового права на землю, проте їх співвідношення в загальному правовому полі неоднакове. Наприклад, у Великій Британії, Німеччині та Швеції власність є найбільш поширеною формою, проте використовується і довгострокова оренда. Остання традиційно характерна для Великої Британії, де взагалі немає обмежень щодо терміну оренди землі. Існують угоди на 99 років, але у більшості випадків строки оренди менші. Право оренди може бути продане та закладене. У Німеччині оренда звичайно триває 99 років, а останній орендатор має право на її продовження.

Аналогічні довгострокові договори оренди існують і в Швеції, де земля теж може передаватися та закладатися як і будь-яка інша нерухомість. При цьому така свобода не може обмежуватися навіть умовами договору. У Швеції це можна зробити лише після 60 років користування орендованою землею.

Право власності на землю та її спадкоємність закріплені та гарантовані в конституції Німеччини. Сьогодні у приватній власності тут знаходиться більше 95% земель сільськогосподарського обігу. Решта земельних ділянок належить общинам, федеральним землям, державі в цілому, церкві, навчальним закладам. Право власності на земельну ділянку, як правило, набувається в результаті підписання сторонами угоди про передачу права власності та реєстрації цього факту.

Значний досвід регулювання земельних відносин також накопичений у США, особливо у сфері оренди землі, закладних операцій, діяльності земельних банків. Так, у власності федерального уряду знаходиться 110 млн. га земель багатопільового призначення (близько 13% усіх земель США), якими управляє бюро із землеустрою. У його розпорядженні також перебувають природні копалини на відповідних територіях, а саме 60% запасів вугілля та 35% уранової руди. Основні функції цього бюро включають:

- відповідне інформаційне забезпечення;
- ведення кадастрів;
- ведення земельних архівів по 31 штату;
- підготовка планів регіонального розвитку;
- проведення земельних зйомок;
- видача ліцензій та інших дозволів на використання землі та корисних копалин;
- моніторинг використання виданих ліцензій та дозволів;
- проектування та спорудження шляхів, інших комунікацій і будівель;
- моніторинг земельних ресурсів;
- продаж федеральних земель та купівля земель у федеральну власність.

Зазначені функції виконуються спеціалістами бюро та узгоджуються з іншими органами державної влади різних рівнів. Воно продає федеральні землі у тих випадках, коли реалізація права власності стає обтяжливою. Бюро може відбирати конкретні ділянки на продаж, якщо вони відповідають одній із трьох умов:

- 1) ділянка є ізольованою, а також складною для управління;
- 2) ділянка була придбана для конкретної мети і більше вона для неї не потрібна;
- 3) продана ділянка сприятиме вирішенню суспільних завдань. Ціни продажу земельної ділянки не можуть бути нижчими за ринкові ціни.

Існують три форми продажу федеральних земель: конкурентні торги з переважним правом купівлі володарями сусідніх ділянок, прямий продаж одній особі та відкритий аукціон.

Покупцями можуть бути лише громадяни США або корпорації. Продана федеральна земля підпадає під закони та обмеження певної території. Згода на

угоду може передбачати зберігання прав за федеральним урядом чи особою, які раніше орендували цю землю. Більшість американських фермерів є не власниками землі, а її орендарями. Існує кілька типів орендних угод. Найбільш традиційною є оренда з оплатою фіксованою часткою врожаю. Врожай поділяється між фермером та землевласником. При цьому фермер забезпечує поточну діяльність, а землевласник надає нерухоме майно та сплачує податки. В окремих місцях цей варіант оренди є домінуючим. Він дозволяє виділяти два головних ризики більшості сільськогосподарських виробників - втрати врожаю і низьких цін. Оренда з фіксованою грошовою оплатою прийнята у багатьох штатах, але вона несе більший ризик для фермера, ніж для землевласника.

У США оренда, як правило, укладається на один рік з подальшим її продовженням. Довгострокові орендні відносини вигідні для обох сторін, особливо якщо необхідні заходи щодо поліпшення ґрунтів та контролю за забрудненням навколишнього середовища. Існують й інші види оренди, наприклад, так звана оренда за бушель, коли фіксується кількість майбутньої продукції, що буде поставлена землевласнику. Цей варіант є найбільш ризикованим для орендаря, оскільки коливання врожайності звичайно більші, ніж ціні зернових. Правила використання землі у США підкріплюються системою економічних стимулів та штрафів.

У Франції торгівля землею є вільною. Проте з метою уникнення надлишкової акумуляції продуктивних земель у руках однієї особи їхній розподіл здійснюється з урахуванням демографічної ситуації та економічної доцільності, що вимагає певного впливу на земельний ринок. Оскільки держава не взяла на себе вирішення цього питання, були створені приватні товариства, наділені необхідними повноваженнями у масштабі регіону, завданням яких стало придбання сільськогосподарського майна з подальшим його продажем пріоритетним кандидатам. Товариства не мають права примушувати землевласників продавати своє майно. Звичайно купівля здійснюється за взаємною згодою, але передбачені і випадки відмови можливому покупцю, якщо його наміри щодо використання землі не відповідають суспільним інтересам (у таких випадках товариства можуть самі стати покупцем). Якщо ціна здається їм занадто високою, вони можуть запропонувати продавцю іншу ціну. Останній або погоджується, або знімає своє майно з продажу. Таким чином, у портфелі товариства створюється певний запас земель. Коли воно бажає продати із цього запасу будь-який об'єкт, то необхідно публічно повідомити про це. Кандидатури потенційних покупців розглядаються місцевим комітетом, до складу якого входять сільськогосподарські працівники, нотаріуси, працівники адміністрацій, депутати. Комітет визначає претендента, профіль діяльності якого забезпечить найбільшу ефективність використання ділянки.

Держава бере на себе регулювання й інших важливих питань соціального характеру. У Франції з метою утримання молоді в сільському господарстві через Національний центр упорядкування сільськогосподарської структури

молодим особам, які бажають самостійно господарювати та мають для цього відповідні підстави, надається дотація на покриття початкових витрат. Літнім фермерам центр сплачує компенсацію, якщо вони передають справу молоді. Це сприяє омолодженню фермерського складу та формує додаткове джерело забезпечення старості.

Особливості вирішення земельного питання в Китаї завжди полягали в характері співвідношення двох основних складових виробничих сил – населення та землі. Саме тому проблеми системи земельних відносин, складу її учасників та земельного законодавства традиційно вирішуються за допомогою держави. Подібна політика є зрозумілою основній масі населення та сприяє підтримці стабільності соціально-політичного стану в країні.

Серед багатьох важливих питань землекористування основними є правові та майнові. Центром китайської реформи земельних відносин знаходяться проблеми прав власності та господарювання, а також майнових прав. Раніше орна земля відносилася до системи колективної власності, при цьому виробничі бригади були розрахунковими одиницями. Після запровадження системи сімейного підряду землю передали в користування селянським подвір'ям. І хоча номінально земля вважалася колективною власністю, фактично ж за неї ніхто не відповідав, оскільки не існувало об'єкта права. Плутанина між державними та колективними господарствами, а також приватними (селянськими) подвір'ями щодо питань володіння землею зберігається, що призводить до зловживань. Відомо, що несанкціонована (підпільна) торгівля землею у китайських селищах відбувається вже давно, особливо це стосується економічно розвинених районів. Така торгівля набуває різних форм, найбільш поширеною з яких є паювання спільної господарської діяльності, будівництва тощо.

Сучасний етап земельної реформи в Китаї, який почався 1994 р., включає наступні напрями:

- подовження терміну земельного підряду;
- відмова від практики перерозподілу підрядної землі залежно від зміни структури родини та робочої сили;
- безплатна передача права користування землею за згодою сторін (згідно із законом);
- формування більших господарств у районах з відповідними умовами (у середньому в країні в розрахунку на одного селянина припадає 0,1 – 0,15 га, на кожну родину – 0,5–0,7 га земель);
- створення зон захисту сільськогосподарських земель.

Сутність реформи земельної системи полягає в закріпленні на базі колективної власності на землю довгострокового права користування нею селянського подвір'я та стимулюванні на цій підставі формування ринку землі, а точніше – ринку обігу права користування землею. При цьому держава забезпечуватиме процеси безплатної передачі права користування землею на визначений термін та матиме право жорсткого контролю всього ланцюга надходження землі в обіг – від безплатної передачі до освоєння та експлуатації.

Становлення ринку землі в Китаї є тривалим процесом, пов'язаним з багатьма складними та непередбаченими обставинами. Створення ринку землі та посилення державного регулювання її обігу – основні напрями нової китайської земельної реформи. У 1994 р. було прийнято кілька законів щодо регулювання обігу землі та формування її ринку, тобто ринку обігу прав користування землею.

Про посилення державного регулювання свідчить той факт, що права власності на землю з боку колективного господарства зменшуються. Вже навіть визнається, що земля в сільській місцевості належить державі, а не колективним господарствам. На думку китайських дослідників, платна передача підряду являє собою стягнення абсолютної ренти – натуральної, грошової та відробіткової.

Право надання землі в оренду є одним з важливих аспектів останніх земельних перетворень у Китаї. Земля, що здається в оренду, залишається у колективній власності селища або бригади. На цю землю оголошується аукціон чи конкурс претендентів, а також встановлюється початкова мінлива або фіксована ціна. У першому випадку орендну плату може підвищити у ході торгів будь-хто із претендентів, у другому – плата залишається незмінною. Якщо на одну ділянку претендують два чи більше бажаючих, то правління селища (бригада) визначає претендента, виходячи з його ділових здібностей і трудових навичок.

Взагалі найважливіші досягнення китайської реформи відносяться до аграрної сфери, зокрема перетворення селянства в економічно самостійний клас і, як наслідок, швидке зростання виробництва. Слід зазначити, що Китай уже близько десяти років утримує світове лідерство за темпами зростання ВВП, збереження яких дозволить країні вийти на провідні позиції в світі, протягом майже 20 років демонструє надзвичайно високі темпи розвитку, а життєвий рівень населення зріс щонайменше вдвічі. Таким чином, досвід Китаю показує, що реформування земельних відносин має відбуватися з урахуванням національного менталітету.

Аграрний сектор Ізраїлю разом з іншими галузями продовольчого комплексу повністю формує продовольчу безпеку країни. Вже з середини 70-х років XIX ст. більше як 90% продовольчих потреб країни задовольнялися власним виробництвом, а експорт сільськогосподарської продукції дозволяв фінансувати основну частину імпорту продуктів харчування. Серед факторів динамічного та відносно збалансованого розвитку цієї галузі економіки ключове значення належить вирішенню земельного питання за активної участі держави у становленні аграрного сектору. Специфіка ізраїльського суспільства чітко виявляється саме у формуванні системи земельних відносин та розвитку своєрідних форм суспільної організації аграрного сектору, основу якого складають різні кооперативні об'єднання, створені на колективній оренді земель.

Ізраїльське сільське господарство являє собою помісь приватних ферм та господарств-поселень, заснованих на тісній кооперації у виробничій та збутовій

діяльності, а також у постачанні та споживанні. Постійна підтримка держави поширюється й на інші сфери сільського кооперативного руху: фінансування, страхування, постачання, збут продукції.

Таким чином, із зарубіжного досвіду трансформації земельних відносин слід запозичити все прогресивне, прийнятне для нашої системи господарювання, забезпечуючи тим самим стале землекористування в державі.

Література

1. Герасименко О.А. Економічна оцінка сільськогосподарських земель як інструмент підвищення ефективності використання приміських територій // *Землепорядний вісник*. – 2003. – № 3. – С. 95–97.

2. Муховиков А.М., Новаковський Л.Я. *Комунальна власність на землю*. – К.: Урожай, 2005. – 148 с.

3. Хвесик М.А., Голян В.А., Крисак А.І. *Інституціональні трансформації та фінансово-економічне регулювання землекористування в Україні*. – К.: Кондор, 2007. – 522 с.

УДК 330.15

І.В. ШЕВЧЕНКО

Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ПОТЕНЦІЙНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ВИРОБНИЦТВ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Будь-яка держава світу – це складна, інтегрована система, що потребує системного управління. Україна не є винятком. Сьогодення вимагає вирішення нагальних проблем організаційно-управлінського характеру щодо територіального розвитку потенційно небезпечних виробництв, особливо на рівні регіону. Слід зазначити, що неефективний розподіл функцій між різними органами виконавчої влади призводить до незбалансованого розвитку території регіону. До організаційної структури системи управління екологічною безпекою входять:

- на загальнодержавному рівні – Президент України, Верховна Рада та Кабінет Міністрів України;

- на регіональному рівні – органи представницької та виконавчої влади АР Крим та областей, підрозділи уповноважених центральних органів виконавчої влади в сфері охорони навколишнього середовища;

- на місцевому рівні – органи місцевого самоврядування [1].

В рамках нашого дослідження зупинимось на регіональному рівні організації управління екологічною безпекою. Перспективним і в той же час специфічним регіоном щодо геополітичних і соціально-географічних умов розвитку та, відповідно, антропогенного навантаження на природне середовище