

**АДАПТАЦІЯ СВІТОВОЇ ПРАКТИКИ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ
ЗЕМЕЛЬНО-МАЙНОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

Галушкіна Т.П., Сидорченко Т.Ф.

В статті розглянуто основоположні принципи регулювання земельно-майнових відносин в країнах Євросоюзу і США, існуючі види обмежених майнових прав на земельні ділянки в зарубіжних країнах.

Постановка проблеми. На сучасному етапі ринково – інституціонального розвитку світової економіки земельно-майнові відносини є традиційно визнаним засобом стимулювання зростання продуктивності праці і фінансово – інвестиційної активності, оскільки ринковий оборот земель сприяє акумуляції земельних ресурсів у найбільш конкурентоспроможних землекористувачів. Оподаткування землі та майна (податок на нерухомість) є основним джерелом наповнення місцевого бюджету, зокрема забезпечує до 95 % надходжень у Нідерландах, від 10% до 70% – США, 52% – Франції, 81% – Канаді. В країнах з економікою, що розвивається, за даними Світового Банку, податок на нерухомість становить 40-80% платежів до місцевих бюджетів [1].

1 квітня 2014 року розпорядженням Кабінету Міністрів України схвалено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Відповідно до якої створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень здійснюється з дотриманням таких принципів:

- визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;
- надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад [2].

Все це вимагає шляхів пошуку удосконалення використання земельно-майнових ресурсів країни як на державному так і особливо на регіональному рівні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанню взаємовпливу специфіки соціально-економічного розвитку земельно-майнового комплексу та окремих його елементів присвячена увага багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених. На формування і розвиток системи земельно-майнових відносин мали великий вплив дослідження зарубіжних учених, у тому числі Ауєра Х., Весселі Р., Герценштейна М., Еккерта Дж.К., Камерера Й., Кейдана Дж., Муггенхубера Г., Петті В., Сміта А. Харрісона Г. та ін. Але коло досліджень іноземних експертів переважно присвячене формуванню системи земельно-майнових відносин відповідних країн, не враховуючи досвіду інших країн та способів імплементації відповідних рішень у інші держави. Значний вклад у формування засад досконалої системи управління земельно-майновим комплексом внесли А. Я. Боруks, М. О. Володін, А. А. Варламов, С. М. Волков, М. Г. Ступень, А. М. Третяк, М.А. Хвесик, А.Д. Юрченко та ін. Але аналіз питання адаптації світового досвіду управління земельно-майновим комплексом в Україні свідчить про деяку фрагментарність та неузгодженість відповідних досліджень.

Постановка завдання. Мета статті – розгляд шляхів адаптації світової практики побудови системи земельно-майнових відносин до сучасних умов господарювання в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загальний системно-інституціональний аналіз міжнародного досвіду менеджменту земельних ресурсів констатує відсутність у більшості держав вільного обігу земель, як такого, і очевидно експлікує тенденції посилення економіко-правових основ національних земельно-майнових механізмів: законодавчі обмеження на придбання земельних ділянок іноземними особами та особами без громадянства, лімітування максимальних розмірів сільськогосподарських і присадибних територій, кримінальні покарання за порушення земельно-майнових кодексів тощо.

Аналіз міжнародного досвіду регулювання економіко-правових процедур ринкового обороту земель, пов'язаного з введенням інституту приватної власності, переконливо аргументує той факт, що практично всі вони неминуче супроводжуються земельно-майновими спекуляціями та присвоєнням квазіренти власником земель, заснованому на стрімкому збільшенні вартості земельних ресурсів і задаючого непоправного природо-господарського збитку соціально-економічним інтересам суспільства. Наприклад, протягом минулого десятиліття цінові рівні на землі житлової забудови Ізраїлю зросли в 10 разів; в Німеччині протягом останнього 30-річного періоду ціни земельних ділянок відведених під забудову збільшилися в 16 разів; в Великобританії вартість сільськогосподарської угідь піднялася в 12, а земель присадибної забудови – в 35 разів (у зіставленні з 1970 р.); в США протягом останніх десятиліть ціни на земельні території, вкриті лісонасадженнями, зросли в 75, а зайняті природними ресурсами, – не менш ніж у 100-180 разів [3].

Вельми показовим, в контексті сказаного, є досвід землекористування США, на території яких федеральним законодавством приписані жорсткі еколого-економічні умови цільового використання земель різних категорій (більшість центральних і південних штатів додатково затвердили пакет законодавчих актів, спрямованих на збереження цілісності землекористування, формування економіко-правових гарантій на передані в оренду земельні ділянки тощо), введені санкції за порушення встановлених правил землекористування (аж до кримінальної відповідальності), уніфіковано процедури продажу федеральних і муніципальних земель у приватну власність, а також створено регіональні управління землекористуванням, що регулюють питання взаємовідносин між різними категоріями власників земельно-майнових ресурсів та організаціями.

Право власності на землю належить як власнику, так і державі, яка надала пакет прав власності. З метою поліпшення використання землі держава встановлює диференційований земельний податок. Державі належить так зване право поліцейської влади – право обмежувати свободу власників у використанні земельно-майнових ресурсів на їх розсуд, наприклад, у випадку, якщо порушуються санітарні норми, заподіюється еколого-економічний збиток і т.д. Держава також може повернути собі права власності на землю, якщо відсутні спадкоємці на неї, не сплачуються податки або земельні ресурси використовуються всупереч цільовому призначенню або не використовуються зовсім.

Основним адміністративним методом регулювання землекористування у великих містах США виступає зонування. Закон про зонування захищає здоров'я і безпеку суспільства. Зонування припускає регулювання використання сільськогосподарських земель, а також охорону навколишнього середовища. Використання земельних ділянок для забудови та продажу регламентується певними правами. Останні вправі забороняти забудову земель, наприклад, схильних до повеней, і, тим самим, створюючих загрозу життєдіяльності населення.

Таким чином, можна констатувати той факт, що в даний час в США створено вельми ефективний інституційний механізм, який визнає права приватної власності на землю, з одного боку, і надає державі можливість оптимального регулювання земельно-майнової власності і, певною мірою, обмеження прав приватних земельних власників – з іншого.

Держави ЄС, одночасно з практикою використання всіх форм власності на земельно-майнові блага, в даний час все більш активно впроваджують американську стратегію викупу земель в державну і муніципальну власність з метою отримання стійкого пролонгованого доходу від експлуатації земель та їх концентрації, як економічно домінуючого природо-господарського елемента національного багатства.

Зокрема, у Німеччині, Данії, Іспанії, Італії, Франції, Швеції законодавчо визнаний поліморфізм форм власності на земельні ресурси: нині у

приватну власність передано від 35 до 65 % земельних угідь різних форм користування. Проте, земельні території міських агломерацій, що знаходяться у державній та муніципальній власності, мають стійку динаміку зростання: протягом останніх десятиліть (з 1981 по 2006 рр.) Земельні площі міст, які перебувають у державній власності, збільшилися з 12,6 до 63,2%, а муніципальної – відповідно з 15,3 до 21,2 % [3].

Механізм державного управління більшої частини країн ЄС передбачає дворівневу систему регулювання ринкового обігу земель законами держави та місцевими економіко-правовими актами. Так, зокрема, земельно-майнові права федерального і регіонального (іншими словами, державного) рівнів регулюють економіко-правові обов'язки власників земельних ресурсів, а також повноваження муніципалітетів і округів з суб'єктами права власності та органами державного і громадського нагляду за використанням земель поселень; а муніципальні земельно-майнові права контролюють процеси оподаткування землекористування (яке варіюється в діапазоні від 0,5 до 3,0 % ринкової вартості земельних ділянок) та цільового використання земель.

Значну роль у функціонуванні земельно-майнових відносин відіграють Земельні банки і фонди. У Франції, зокрема, функції динамічного земельного фонду виконує SAFER, у якого три місії: розвивати і зберігати сільськогосподарські й лісові землі; сприяти місцевому розвитку спільно із проектами місцевих органів влади; захищати навколишнє середовище. При цьому він забезпечує прозорість діяльності на ринку земель і публікує довідники цін. Загальна тенденція європейських країн – розробляти стратегічні документи із розвитку земельної сфери терміном на 5-10 років. Так, у Латвії схвалено Вказівки із земельної політики на 2008-2014 роки, якими передбачено приведення законодавства у відповідність до найкращої практики ЄС та сприяння реєстрації прав власності.

Наразі, за повідомленням представника Міністерства захисту навколишнього середовища та регіонального розвитку Латвії, розробляється закон з управління землями, концепцію якого схвалено у 2010 році. Законом передбачається врегулювати принципи землекористування та відповідальність землевласників та землекористувачів; визначити повноваження державних та місцевих органів влади у сфері земельних відносин; запобігти подальшій деградації земель та сприяти збереженню їх якості; забезпечити моніторинг земель; створити земельний фонд та запровадити консолідацію земель.

За оцінками експертів, земельний фонд використовуватиметься як:

- а) компенсаційний фонд у разі вилучення земель для публічних потреб;
- б) резервний фонд для розвитку публічної інфраструктури (дороги, комунікації), покращення доступу до земельних ділянок та консолідації земель [4].

Практично у всіх без винятку країнах Євросоюзу і США в Конституції закріплені основоположні принципи регулювання земельно-майнових відносин, введені жорсткі обмеження, пов'язані з цільовим використанням земель різних категорій, а також правила муніципального та

сільськогосподарського землекористування, демарковані економіко-правові процедури продажу земель і викупу їх у приватних осіб для державних потреб і досягнення національної безпеки.

Розглянемо майнові права на земельні ділянки в країнах, де законодавче регулювання права власності й інших прав на землю є сталим (Австрія, Франція, Німеччина, Швейцарія) або розвивається швидшими темпами, ніж у країнах СНД (Угорщина, Хорватія) [5].

Коротка характеристика обмежених майнових прав на земельні ділянки в зарубіжних країнах подана у таблиці 1.

Таблиця 1

Види обмежених майнових прав на земельні ділянки в зарубіжних країнах [5]

Країна	Види обмежених майнових прав на земельні ділянки та їх особливості					
	Земельний сервітут	Узуфрукт (право користування плодами)	Право на користування (узус)	Обмежений особистий сервітут	Право на користування державною власністю	Право забудови
Австрія	Розрізняють польові і будинкові	Узуфруктарій може без обмежень користуватися майном	Лише для задоволення особистих потреб. (Підвид – право користування приміщенням)	-		Є майновим і може відчужуватися та передаватися за спадком
Угорщина	Не може бути самостійно предметом обороту	Збереження суті майна і його передачі	Право на користування може передаватися іншій особі	-	Можливість реалізації прав і зобов'язань власника	-
Німеччина	Земельна ділянка може бути обтяжена на користь власника іншої ділянки	Узуфрукт може бути переданий юридичній особі разом з майном	-	Право на тривале користування ділянкою з можливістю забудови		Спадкове право забудови
Франція	Має додатково характер до права власності на основну ділянку	Довірче майнове право на користування майном і отримання вигоди з нього	Отримання плодів дозволяється лише в кількості потрібній для потреб його сім'ї	-		
Хорватія	Можна передавати тільки разом з правом власності на нерухомість	Право отримувати всі плоди і доходи від експлуатації земельної ділянки	-	-		

Країна	Види обмежених майнових прав на земельні ділянки та їх особливості					
	Земельний сервітут	Узуфрукт (право користування плодами)	Право на користування (узус)	Обмежений особистий сервітут	Право на користування державною власністю	Право забудови
Швейцарія	Не може бути переданий інакше як разом з правом власності на ділянку	Необмежене право на користування ділянкою. Можна передати третій особі	-	-	-	Суперфіцій - може бути передане третім особам і за спадком

Аналіз обмежених майнових прав на земельні ділянки в зарубіжних країнах дає змогу зробити висновок, що їхні основні види такі: земельний сервітут; узуфрукт; право користування (узус); право забудови (суперфіцій).

Земельні сервітути в багатьох країнах (Угорщина, Франція, Хорватія, Швейцарія) не можуть бути самостійним предметом цивільного обороту і мають додатковий характер до права власності.

Право забудови (суперфіцій) в Австрії, Німеччині, Швейцарії є контрольованим активом, оскільки власник може розпоряджатися наданим майновим правом на свій розсуд (реалізувати або відчужувати іншим способом). Таким чином, це право є предметом цивільного обороту.

Узуфрукт як право користування нерухомим майном з привласненням отриманих від цього майна плодів у випадку, якщо він належить юридичній особі, також є предметом цивільного обороту.

Право користування в багатьох країнах (Угорщині, Франції, Австрії) може належати тільки фізичним особам.

За німецьким законодавством земельна ділянка може бути обтяжена у такий спосіб, що тій особі, на чию користь відбувається обтяження, надається право звести споруду на земельній ділянці або під її поверхнею. Це так зване спадкове право на забудову, яке за згодою сторін може надаватися на будь-який термін, зазвичай на 99 років. Після спливу цього терміну споруда переходить до власника земельної ділянки зі сплатою компенсації власнику спадкового права. Якщо спадкове право забудови було встановлене для задоволення потреби у житлі малозабезпечених верств населення, то компенсація повинна становити не менше двох третин загальної вартості, яку споруда має на момент припинення спадкового права забудови.

Для реєстрації спадкового права забудови при занесенні запису до поземельної книги заводиться спеціальний аркуш, на якому також зазначається власник та кожний наступний набувач земельної ділянки.

При цьому власники сільськогосподарських земельних ділянок, які належать до категорії людей похилого віку, часто вдаються до укладання договорів

продажу земельних ділянок із правом узуфрукту, згідно з яким людина, як правило, до кінця життя користується земельною ділянкою для отримання плодів.

В Німеччині існують певні особливості розміщення об'єктів енергетики, меліоративних систем на земельних ділянках, які належать приватним землевласникам.

Так, користувачі підключень, які є власниками земельних ділянок, для цілей місцевого забезпечення (мережа низької та середньої напруги) повинні безоплатно допускати встановлення та перенесення ліній для підведення та передачі електричного струму через їхні ділянки, що знаходяться у зоні мережі електропостачання системи загального постачання, встановлення опор та іншого обладнання. Цей обов'язок поширюється лише на земельні ділянки, які підключені до мережі електропостачання, що використовуються власником для господарських цілей спільно з ділянкою, підключеною до мережі, або для яких можливість підключення до мережі створює інші господарські переваги.

Цей обов'язок відсутній, якщо користування ділянками буде обтяжувати власників більш ніж потрібно або у неприпустимий спосіб. У принципі не дозволяється використання земельної ділянки для підключення іншої ділянки до мережі електропостачання, якщо можливе підключення через власну ділянку іншого користувача підключення та допускається оператором мережі.

Якщо користування підключенням припиняється, власник повинен ще три роки безоплатно терпіти споруди, що знаходяться на його ділянці.

Процедура надання земельних ділянок для розміщення об'єктів водопостачання має наступний вигляд. Зокрема, клієнти та користувачі підключення, які є власниками земельних ділянок, з метою місцевого забезпечення водопостачання повинні безоплатно допускати встановлення ліній та трубопроводів, у тому числі обладнання для водопостачання, через свої ділянки, що знаходяться у тій самій зоні постачання, а також вжиття інших захисних заходів. Цей обов'язок поширюється лише на земельні ділянки, які підключені до системи водопостачання та використовуються власником для цілей господарювання або для яких можливість водопостачання становить господарську перевагу. Цей обов'язок відсутній, якщо використання земельних ділянок обтяжуватиме власників більш ніж необхідно або у неприпустимий спосіб.

Якщо водопостачання припиняється, власник земельної ділянки повинен дати дозвіл на усунення споруд або терпіти їх на вимогу підприємства ще протягом п'яти років.

Клієнти та користувачі підключення, які не є власниками земельної ділянки, на вимогу підприємства з водопостачання повинні представити письмову згоду власника земельної ділянки щодо користування земельною ділянкою, на яку має здійснюватися водопостачання.

Підприємство з водопостачання зобов'язане виплатити власникові обтяженої земельної ділянки одноразову компенсацію. Розмір цієї компенсації визначається сумою, яка є загальноприйнятою за подібне право [6].

Висновки з проведеного дослідження. Формування і практична реалізація ефективної політики управління земельно-майновими ресурсами в країнах Євросоюзу і США є найважливішою сферою діяльності держави, а також міських і сільських муніципальних утворень. Суть цієї політики полягає у формуванні економічно оптимальної системи землекористування і землеводіння, а також виборі максимально ефективного інструментарію її регулювання, повною мірою адаптованого до соціальних, політико-правових, культурно-історичних, ментальних і інших особливостей держави.

Набутий в країнах світу досвід використання земельно-майнових ресурсів є особливо важливим в даний час для України в цілому та особливо її регіонів, зважаючи на прийняту Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Література:

1. Левченко Н.М. Адаптація механізму оподаткування нерухомості в Україні до світових аналогів / Н.М. Левченко // Сталий розвиток економіки Всеукраїнський науково-виробничий журнал. – 2012. – № 6. – С. 281-285 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://unier.km.ua/upload-files/Vimogi_Zhurnal_26_05_2014.pdf

2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

3. Панасенкова Т.В. Трансформация системы земельно-имущественных отношений современной России : дис. ...докт. екон. наук : 08.00.01 / Т.В. Панасенкова ; ГОУ ВПО РГЭУ «РИНХ». – Ростов-на-Дону, 2009. – 445 с.

4. Земельні банки і фонди – інструменти для розвитку сільських територій // Землевпорядний вісник. – 2012. – № 3. – С. 11-15.

5. С. Вегера обмежені майнові права на землю в системі бухгалтерського обліку підприємств республіки Білорусь та інших країн / С. Вегера // Вісник ТНЕУ. – 2011. – № 4. – С. 152-157 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.library.tane.edu.ua>

6. Діалог фахівців: Що запозичимо у німців? // Землевпорядний вісник. – 2012. – № 7. – С. 21-22.

Abstract

Galushkina T.P., Sidorchenko T. F.

Adapting the world practice of construction the land-property relations in Ukraine

The article examines the basic principles of land-property relations in the European Union and the United States regulation and also existing limited property rights to land in foreign countries.