УДК [332.54:351](100)

Мерзляк А.В.,
проректор по научно-педагогической работе — директор Института управления Классического приватного университета, доктор наук по государственному управлению, профессор (Украина, г. Запорожье).

Макеева Л.Н.,
аспирант Классического приватного университета (Украина, г. Запорожье)

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЯМИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

В статье раскрыты степень и формы государственного управления землями сельскохозяйственного назначения в различных странах, акцентировано внимание на государственном регулировании земельного оборота в развитых странах мира.

Ключевые слова: рынок земли, земельный оборот, земельные отношения, государственное управление, сельскохозяйственные земли, планирование землепользования, земельная политика.

Введение. Мировой опыт свидетельствует, что земельно-имущественные отношения в определяющей степени влияют на стабильное социально-экономическое развитие общества, имеют ярко выраженную специфику, нуждаются в детальной законодательной регламентации и государственном регулировании землевладения, землепользования и землеустройства. Этот процесс представляет собой составную часть внутренней социально-экономической политики, обеспечивающей сбалансированное развитие территорий, сдерживание неуправляемого роста мегаполисов, поддержку малых городов и депрессивных регионов, создание зон экономического роста, а также реализацию программ освоения земель. Степень и формы государственного регулирования изменения видов использования земель в различных странах зависят от многих факторов: землеобеспеченности населения, продовольственной безопасности, экологической ситуации, интенсивности процессов урбанизации и т.д.

В большинстве стран мира с развитым сельским хозяйством используются разнообразные механизмы организации и регулирования земельных отношений, т.е. развитые рыночные институты перераспределения земельных ресурсов функционируют при условии целого ряда ограничений. В их основе лежит признание необходимости контроля и регулирования не только рынка земли, но и всего спектра отношений по ее использованию с целью недопущения деградации земель, экологического загрязнения земель сельскохозяйственного назначения.

Рынок земли является мощным средством стимулирования роста производства и привлечения инвестиций, так как земельный оборот способствует сосредоточению земельных ресурсов в руках наиболее эффективных пользователей. Даже в странах с прочным обеспечением прав частной собственности на землю и развитыми рынками земли государство имеет незыблемые права контроля землепользования в интересах общественного благосостояния. В рыночной экономике правительство контролирует земельные отношения прежде всего косвенно — через выработку и проведение в жизнь законодательных норм. Государство обычно не вмешивается в процесс совершения сделок, так как действия профессиональных операторов земельного рынка, как правило, являются наиболее эффективными с точки зрения перераспределения земельных ресурсов и при этом в большинстве случаев не противоречат общественному благосостоянию [2].

Государственное регулирование земельного оборота в развитых странах, как правило, имеет целью избежать формирования нежелательных моделей землевладения и землепользования, исходя из принципов структурной политики или необходимости создания благоприятных условий для семейных фермерских хозяйств. Для этого в ряде стран законодательно запрещен раздел сельскохозяйственных угодий на участки меньше определенного размера, чтобы предотвратить фрагментацию земель, в то время как в других странах ограничена чрезмерная концентрация сельскохозяйственных земель с тем, чтобы замедлить снижение численности сельского населения.

Ни одна развитая страна не имеет в своем законодательстве запрета на продажу сельскохозяйственной земли, что отличается от украинского рынка земли. В частности, законодательство США направлено против ограничений на отчуждение и передачу недвижимости. В Германии законодательство не содержит никаких аналогов моратория на продажу земель, даже на те, которые были недавно приватизированы в восточных землях. Гражданский кодекс Франции также стоит на страже прав, гарантирующих владельцу свободу распоряжаться своей недвижимостью, включая землю. Главная причина введения моратория на продажу сельскохозяйственных угодий в некоторых странах Центральной и Восточной Европы — предотвратить спекуляции землей. Однако для достижения данной цели существуют альтернативные механизмы, наиболее действенным из которых является налог на краткосрочную прибыль и в некоторой степени ограничения максимального размера земли, которую может иметь в своем владении юридическое или частное лицо [4].

Государственное управление использованием земельного фонда страны предусматривает не только регулирование рынка сельскохозяйственных земель, но и планирование мероприятий на государственном уровне с целью недопущения неэффективного использования таких земель. Разработка и реализация земельной политики требует участия всех уровней государственного управления. Как правило, на национальном уровне определяют общие принципы планирования использования и охраны земель для региональных и местных органов власти. Основное внимание при этом уделяют защите сельскохозяйственных угодий от экспансии городов, и в последнее время особую значимость приобрели экологические аспекты земельной политики. На региональном уровне земельная политика приобретает более четкую определенность, в частности, посредством разработки региональных планов. В них устанавливают основные ка-

тегории долгосрочного территориального развития в соответствии с национальными целями земельной политики, а на уровне муниципалитетов разрабатывают местные планы землепользования и выпускают местные директивы, поскольку именно местные органы власти несут ответственность за фактическое административное управление и реализацию земельной политики на их территории. В отличие от Украины органы власти развитых стран не только разрабатывают планы по рациональному использованию и охране земель, но и строго следят за их выполнением.

За рубежом, как правило, существует общее разделение (иногда условное) земельного фонда на отдельные большие группы земель, в основном трех типов: земли населенных пунктов (земли, подлежащие застройке), земли сельскохозяйственного назначения и земли природоохранного (иногда лесохозяйственного) назначения. Эти земли, в свою очередь, могут быть разделены на подгруппы или зоны, различающиеся либо характером использования земель внутри этих подгрупп (зон), либо требованиями их охраны. Наиболее широко распространено и детально разработано в большинстве стран разделение земель на зоны различного разрешенного использования (зонирование) [2].

Основными проблемами, которые решает законодательство зарубежных стран при разделении земель по признаку их функционального использования, являются:

- сохранение оптимального баланса земель различных групп;
- предотвращение необоснованной конверсии городских земель в земли иных групп (в основном в земли сельскохозяйственного назначения);
- предотвращение использования земель сельскохозяйственного назначения в иных целях;
- охрана земель, на которых расположены различные природные ресурсы (лес, вода, животный мир), от их урбанизации.

Городское зонирование является наиболее распространенной формой вмешательства государства в функционирование земельного рынка, практикуемого коммунами. Оно предусматривает выделение определенных территорий с разрешенными видами использования (промышленного, коммерческого или жилищной застройки). Многие зарубежные экономисты убеждены, что зонирование ведет к снижению эффективности землепользования, так как препятствует использованию участка наиболее выгодным альтернативным образом. Однако эти ограничения часто оправданны, исходя из экологических и других требований, необходимых для нейтрализации негативных последствий неограниченного действия рыночных сил. В настоящее время отсутствуют комплексные исследования оценки воздействия зонирования на виды использования земли и ее конверсии.

В свою очередь, правила сельскохозяйственного зонирования ограничивают или запрещают строительство несельскохозяйственных зданий в сельскохозяйственных зонах. Однако без программ аграрной поддержки повышения продуктивности сельского хозяйства или улучшения экономических возможностей в сельском секторе воздействие вышеупомянутых мер на городскую экспансию будет ограничено. В последнее время в развитых странах получила широкое распространение продажа прав на развитие (застройку) территории. В соответствии с этим подходом вид землепользования диктуется планом землепользования или зонированием, но землевладельцы вправе продать права на развитие территории землевладельцам в установленной зоне развития. А землевладельцам, имеющим участки в зоне развития, возможно, требуется покупка дополнительных прав на развитие территории, например, в случае повышения плотности застройки. Законодательство многих стран ОЭСР в качестве эксперимента ввело аренду или покупку прав на развитие территории у собственников сельскохозяйственных земель с целью сохранить использование этих земель в сельском хозяйстве, а также для природоохранных и оздоровительных целей [1].

Еще один из регулятивных инструментов — сельскохозяйственное районирование — предусматривает вместо прямого ограничения территориального развития

формирование районов, где на сельхозпроизводителей не распространяется действие определенных нормативных актов национальных или местных органов власти. Сельскохозяйственное районирование позволяет смягчить негативное влияние близости городских центров, которое оно часто оказывает на сельское хозяйство. Сельскохозяйственное районирование распространено в развитых странах, особенно в Канаде, США, а также в Западной Европе [3].

Кластерное зонирование может быть составной частью всесторонней программы защиты сельскохозяйственных земель, которое предотвращает экспансию со стороны других секторов экономики и захват наиболее продуктивных земель. Меры кластерного зонирования предусматривают, чтобы вновь возводимые здания несельскохозяйственного назначения группировались на небольших участках открытых земель.

Одним из важнейших направлений государственной политики развитых стран мира является сохранение фонда земель сельскохозяйственного назначения, направленное на обеспечение максимально эффективного функционирования большого числа различных по площади хозяйств и на недопущение чрезмерной концентрации земельной собственности в одних руках. Подобные механизмы используются в большинстве развитых стран (США, Дания, Италия, Франция и др.). Например, в Германии государство стремится избежать одновременно и фрагментации земель, и их концентрации в собственности отдельных хозяйств. Так, минимальный размер земельного участка установлен на уровне 1 га, а максимальная граница — на уровне 400 — 500 га. Эти ограничения относятся как к покупке земли, так и к ее аренде.

Все сельское хозяйство Германии является одним из факторов экологической безопасности страны, поэтому законодательство строго ограничивает перевод земель сельскохозяйственного назначения в земли иных категорий, а также определяет необходимость мероприятий по борьбе с обезлюдиванием горных территорий и территорий, неблагоприятных для ведения сельского хозяйства. В данном аспекте интересен также опыт Норвегии, где законодательно ограничена возможность раздробления участков земли в неблагоприятных районах севера и центра с целью закрепления населения в данных регионах [1].

Принципы по защите сельскохозяйственных угодий, зафиксированные на федеральном уровне, находят свое отражение в местных планах, а комплексное планирование землепользования на уровне коммун оказывает на развитие сельского хозяйства существенное воздействие. Сельскохозяйственные структурные планы обычно формируются специальными организациями на региональном уровне. На них в Германии возложены функции планирования и реализации проектов консолидации (предупреждения фрагментации) земель, направленных на улучшение структуры сельского хозяйства в соответствии с задачами комплексного планирования землепользования на региональном уровне.

Защита земель сельскохозяйственного назначения в США проявляется прежде всего в том, что в наиболее развитых сельскохозяйственных регионах введен запрет на покупку сельскохозяйственных угодий лицами, не являющимися фермерами. В 13 штатах Среднего Запада, которые представляют наибольшую ценность с точки зрения вклада в национальное сельское хозяйство, юридические лица не могут приобретать сельскохозяйственные земли. Данное положение обусловлено стремлением государства предотвратить скупку земли для дальнейшего использования её вне сельскохозяйственного оборота. Необходимо отметить, что данный запрет не препятствует фермерам в создании объединения в форме семейной корпорации, т.е. собственниками фермы должны являться члены семьи.

В Дании использование сельскохозяйственных земель в несельскохозяйственных целях ограничено, законодательно также закреплены мероприятия по стимулированию закрепления населения в сельскохозяйственных районах. При аренде земли, как и при ее покупке, арендатор должен сохранить сельскохозяйствен-

ный характер ее использования. В стране установлен верхний предел землепользования как собственной, так и арендованной земли, равный 150 га. Приобретение или аренда дополнительного земельного участка разрешается фермеру, если он удовлетворяет широкому спектру условий (живет в сельской местности более 8 лет, имеет специальное образование и опыт работы в сельском хозяйстве, берет обязательство и далее проживать в сельской местности в течение длительного периода времени). Во многих других странах покупатель сельскохозяйственного угодья также должен иметь специальное образование или сельскохозяйственные навыки (Норвегия, Нидерланды, Франция, Швеция, Бельгия и др.) [2].

Во Франции законодательство об охране земель включает законы о зонировании, охране окружающей среды, национальном и региональном развитии. В частности, законодательство о зонировании предполагает разработку на местном уровне планов землепользования, в которых выделяют сельскохозяйственные зоны, защищенные от урбанизации, городские и промышленные зоны. В отношении изменения характера использования земли французское законодательство устанавливает некоторые ограничения и для арендаторов сельскохозяйственных угодий. Если арендатор изменяет характер использования земли, аренда может быть ограничена или запрещена, причем в любом случае он должен поставить в известность землевладельца, который может обжаловать это решение в суде.

В странах, испытывающих острый недостаток земель, существуют жесткие ограничения по изменению использования земель. В Японии основные национальные принципы землепользования сформулированы в Законе о национальном планировании использования земли. В частности, установлена «необходимость изменения политики национального землепользования, чтобы придать ей большую целостность», и указано, что городское развитие должно быть сбалансировано с развитием сельского, лесного хозяйства и рыболовства.

В этой связи введены определенные ограничения на использование продуктивных пахотных земель для других целей. Предусматривается, что любое лицо должно обращаться за получением официального разрешения на перевод пахотных земель для другого вида использования (жилищной застройки или рекреационных целей) у префекта или министра сельского, лесного хозяйства и рыболовства. Исключениями из данного правила могут быть случаи, когда эти действия предпринимаются государственными организациями национального или местного уровней, а также когда подобные действия направлены на обеспечение общественного блага. Положительным можно отметить и то, что государственные власти зарубежных стран ведут более жесткий контроль за использованием земель сельскохозяйственного назначения.

Широкое распространение государственного регулирования использования земель получили экономические инструменты, среди которых является льготное налогообложение земель сельскохозяйственного назначения. В США практикуется частичное освобождение от уплаты поземельного налога. Налог собирается на уровне штата, являясь одним из важнейших источников дохода местных властей. При этом фермерские земли оцениваются по продуктивности, что всегда ниже ее рыночной стоимости, поэтому подобная оценка позволяет значительно снизить налогооблагаемую стоимость земли. Кроме того, при оценке налогооблагаемой стоимости земли вычитается стоимость всех улучшений земельного участка, мелиоративных работ, спекулятивных изменений цен на продукцию сельского хозяйства [3].

В ряде развитых стран предусмотрено полное освобождение от уплаты поземельного налога или налога на недвижимость. Таким образом, в Великобритании, Ирландии и Швеции фермы полностью освобождаются от уплаты налога на недвижимость.

В Нидерландах был издан Акт по охране окружающей среды, по которому практически все фермы входят в льготную категорию собственников. В Австралии сельскохозяйственные земли полностью

освобождены от поземельного налога, а в Великобритании фермы освобождены от налога на недвижимость. В Северной Америке практикуется частичное освобождение от поземельного налога. Применяется и принцип единой оценки, но льготной нормы подоходного налога с сельскохозяйственных земель. Так, в Испании собственники платят поземельный налог в размере 0,4% от их стоимости, а в отношении сельскохозяйственных земель данная величина составляет 0,3%.

Сроки аренды устанавливаются в зависимости от ее вида: полная — 9, 12, 15, 18 лет; дополнительная — 2—18 лет. В целом среди государств Европейского союза наблюдается тенденция удлинения сроков аренды и стабилизации ставок арендной платы.

В США, как и в большинстве развитых стран, государство стремится защитить фактического собственника земли, который осуществляет на ней хозяйствование, поэтому арендатору принадлежит исключительное право владения арендованной землей, т.е. он использует земельный участок без вмешательства арендодателя. Так, даже субаренда земли допускается без согласия арендодателя. Арендодатель пользуется преимущественным правом не только на продление срока аренды, но и на приобретение земель в собственность. Правительственные органы могут выступать в качестве посредника при купле-продаже земли. Существуют специальные государственные программы перераспределения земель, согласно которым государство приобретает земельные участки, а затем перепродает их на более благоприятных условиях или предоставляет их в аренду эффективным собственникам [4].

Изучение зарубежного опыта позволяет выделить три основных типа земельной политики, реализуемой в различных странах мира. Первый тип — это политика властей в условиях доминирования муниципальной собственности на землю, основанной на использовании преимущественно арендных методов регулирования. Такая политика реализуется в Финляндии, Швейцарии, Канаде, Великобритании, Индии и других государствах, в которых главными субъектами земельных отношений являются муниципалитеты. На них как на крупнейших владельцах и распорядителях земли лежит основная ответственность за справедливый и эффективный отвод земель и регулирование правового положения недвижимости в городских границах. Второй тип земельной политики — это политика, реализуемая при наличии достаточно свободного рынка земель и использующая менее жесткие инструменты регулирования объектов недвижимости (рыночная стоимость, налоги). Такая политика получила распространение в Испании, Португалии, Греции, Кипре, где регулирование земельных отношений основывается на привлечении инвестиций в недвижимость.

В странах, в которых реализуется данный тип земельных отношений, рыночный механизм сочетается с жесткими ограничениями и условиями со стороны властей. Приобретая земельный участок в собственность, владелец в соответствии с требованиями законодательства обязуется создать на участке необходимую инфраструктуру. Продажа государственной и муниципальной земли осуществляется только на открытых аукционах, которые контролируются представителями органов управления.

Третий тип управления можно назвать смешанным, т.е. комбинирующим элементы первых двух типов. Земельная политика большинства высокоразвитых стран относится именно к данному типу. Так, в США национальная политика поощряет индивидуальное землепользование и приобретение недвижимости путем сокращения федеральных налогов для землевладельцев на период выплаты ссуды. Муниципалитеты наделены правом выкупа земли у частных владельцев даже против их воли. Взамен владельцам компенсируется полная рыночная стоимость земли. Позже эти земли зачастую на льготных условиях продаются новому владельцу, согласному осуществлять планы муниципалитетов.

Выводы. Различные государства разрабатывают и совершенствуют свои системы управления земельными ресурсами в соответствии с присущими им специфи-

ческими особенностями. Тем не менее при сравнении этих систем можно отметить некоторые сходства, которые состоят в том, что органы власти играют решающую роль в вопросах землепользования на всех уровнях управления, а также при всем многообразии систем управления органы власти стоят на позиции соблюдения интересов государства или местного сообщества, что проявляется в превышении арендных платежей над величиной земельного налога, уплачиваемого собственниками земли.

Изучение зарубежного опыта государственного управления земельными ресурсами и внедрение мероприятий по рациональному использованию земель может дать значительный положительный эффект в осуществлении земельной реформы, а также создать условия для функционирования цивилизованного рынка земель в Украине. Для этого необходимо усовершенствовать законодательную базу относительно использования земель сельскохозяйственного назначения и обеспечить внедрение экономических инструментов регулирования использования земель.

Библиографический список

1. Миллер В. Проблемы землеустройства в Баварии // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2010. № 1. С. 55—57.

2. Папцов А. Правовое обеспечение землепользования в сельском хозяйстве развитых стран // АПК: экономика, управление. 2009. № 9. С. 85—88.

3. Черняков Б.А. Модернизация аграрного сектора США // Экономист. 2009. № 4. С. 63—67.

4. Сусликов В.Н. Зарубежный опыт организации имущественно-земельных отношений // Нотариус. 2006. № 6. С. 35—40.

Merzlyak A.V., e-mail: val.boklag@yandex.ru
Doctor of sciences in Public Administration, professor (Ukraine, Zaporozh'e)
Makeeva L.N., e-mail: val.boklag@yandex.ru
Postgraduate student of the Classical Private University (Ukraine, Zaporozh'e

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF STATE AGRICULTURAL LAND MANAGEMENT

The article reveals the extent and forms of state agricultural land management in different countries, special attention is paid to the state regulation of land turnover in the developed countries of the world.

Key words: land market, land turnover, land relations, state management, agricultural lands, land use planning, land policy.