

Т.В. БЕРЕЗЯНКО, канд. екон. наук
Національний університет харчових технологій

РИНОК ЗЕМЛІ: ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАКТИКА ТА АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ

Розглядається сучасна європейська практика функціонування ринку землі у розвинених ринкових державах та країнах пострадянського простору, досліджуються можливості адміністративного регулювання в земельному питанні, розгляд матеріалу поданий у ракурсі соціальної та економічної значущості питання земельної реформи, потреб виваженого та обережного впровадження ринкових засад в аграрному секторі економіки.

Ключові слова. Ринок землі, земельний пай, досвід Європи, закони, адміністративне регулювання, корпоративні схеми, земельні спекуляції.

Рассмотрена современная практика функционирования рынка земли в развитых рыночных странах и странах постсоветского пространства, исследуются возможности административного регулирования земельного вопроса, материал подан в ракурсе социальной и экономической значимости вопроса земельной реформы, необходимости осторожного внедрения рыночных основ в аграрном секторе экономики.

Ключевые слова: рынок земли, земельный пай, опыт Европы, законы, административное регулирование, корпоративные схемы, земельные спекуляции.

Україна як держава чітко підтверджує обраний курс на переважну підтримку найбільшого платника податків, що є базовою ознакою країни з

розвинутою ринковою економікою. В розпорядженні держави знаходяться здебільшого адміністративні важелі впливу та процедура

© Т.В. Березянко 2008

формування економічних умов роботи теж досягається переважно за їх рахунок. Характерним підтвердженням цьому є відсутність еволюційного підходу у земельному питанні.

Міжнародна спільнота вдається до жорстких обмежень щодо переходу земель сільськогосподарського призначення в міські, природних земель — в сільськогосподарські, а також перебігу між видами сільськогосподарського призначення. До того ж Установчим Договором Європейського Союзу (Стаття 175) держави-члени ЄС зобов'язані вводити жорсткі обмеження щодо перебігу сільськогосподарських земель та зміни власників та користувачів. Земельне оподаткування також відноситься до системи обмежувальних дій. За визначенням експертів (Тібор Ференці, Університет Корвінуса) зниження податків на землю не має позитивного економічного сенсу оскільки знижує загальну вартість землі і призводить до розвитку спекулятивних процесів.

Постановка проблеми Формування ринків землі мали значні відмінності в країнах, процес набуття приватної власності залежав від початкової форми власності. Так, в Польщі, Словенії, Албанії, Грузії, державах Балтії запроваджено переважно приватну власність на землю за рахунок повного переходу колгоспних та радгоспних земель до індивідуального землекористування. З другого боку, в Казахстані, Росії, Україні, Чехії, Словачів, Болгарії та Угорщини значна частка земель залишається в користуванні наступників колгоспів. Вищезазначені держави вдалися до відкладання приватизації земель паралельно вдаючись до укріплення та побудови сільськогосподарських корпорацій. Типове узагальнення — надання віртуальних прав власності на землю у вигляді «земельного паю», що обмежує індивідуальне землекористування. Нерозвиненість інструментів трансформації паїв у ринкові засоби отримання прибутку поєднується з тотальною економічною неосвіченістю їх власників та щорічно набуваючими оберти процесами неформальних корпоративних засобів отримання контролю.

Для створення цивілізованого ринку землі необхідно врегулювання питань власності та оренди, правового визначення земельних титулів (чітко визначене володіння землею забезпечує доступ до кредитів), чітке регулювання земельних угод та широка і доступна інформація щодо ринку землі. Вкрай важливим є встановлення об'єктивної ринкової ціни на землю. На процес її визначення впливає щільність населення, форма землекористування, дохід від капіталовкладень в земельні ділянки, орендна плата та відстань від великих населених пунктів. Особливе значення має віддача капіталовкладень в земельні ділянки (7,62). Наприклад, ціна сільгоспугідь в Голландії є найвищою у ЄС і становить: 10-20 є за 1 сотку природної землі, 30—40 є за 1 сотку ріллі, ділянки під забудову — 550 є, тоді як вільна ділянка у межах житлової зони коштує від 130 до 1000 є (6,132). В процесі створення ціни на землю політика розви-

нених держав спрямована на поліпшення стану фермерів, але кінцеву вигоду отримує власник землі.

Розвиток ринкового землекористування показав, що уряди здійснюють свою політику в аграрному секторі в напрямку підтримки найбільш ефективного землевласника або орендаря. (Т. Ференці). У державах Східної Європи ліві уряди здійснюють протекцію великих фермам — у минулому колгоспам, а праві уряди — приватним або індивідуальним фермерським господарствам. Але за даними досліджень, деякі напрямки політики призводять до непрямих наслідків, а комплекс мір може викликати протилежні наслідки. Наприклад, уряд Угорщини спочатку здійснював підтримку приватним та індивідуальним фермам (2001 р.), які отримали «сімейні ферми», але з приходом уряду іншого уклону преференції індивідуалам були забуті, а практика повернулася до непрямих стимулів.

Як показала практика держав Східної Європи обмежувальні дії в сфері землекористування призводять до зниження капітальної віддачі від землі і, таким чином знижують потенціал росту її вартості. В державах з сильною підтримкою орендаря існує подвійний ринок землі, на якому земля з повним правом власності продається із значно вищими цінами, ніж земля, що призначена для орендарів. В країнах Східної Європи засоби обмеження мають переважне значення у порівнянні із засобами підтримки. Причина одна — побоювання спекуляцій, через що в країнах Центральної Східної Європи та СНД іноземці та юридичні особи не допущені до системи розподілу землі. Політика обмеження але в сфері оренди притаманна і розвиненим ринковим державам. Наприклад, запроваджені жорсткі заходи по підтримці орендаря у Франції, Бельгії, Голландії, Італії, Іспанії, Португалії; більш значна свобода в укладанні орендних контрактів наявна в Великобританії, Швеції, Норвегії, Швейцарії; захист прав операторів-власників та обмеження оренди використовують Данія, Фінляндія, Ірландія. Строк укладання контрактів оренди в Україні — 5 років, у Франції складає 9, 18, 25 років або до кінця працездатного віку орендаря; у Бельгії 9, 27 або до 65-річного віку орендаря; в Голландії — 6 (1 участок) або 12 років (повна ферма); в Італії — також; у Великобританії — щорічне продовження в автоматичному режимі при відсутності відмови орендаря. Обмеження права продажу земель діють в Голландії, Іспанії, Португалії. Австрії та Норвегії з метою підтримання аграрних структур. У багатьох державах ЦСЄ та ЄС зміна напрямку сільгосппризначення жорстко контролюється і майже не допускається.

Держави ЦСЄ, що вступили до Євросоюзу узгодили відстрочку щодо впровадження дії Ст. 56 Угоди ЄС стосовно вільного переміщення капіталу з метою насамперед захисту ринку землі. Так, 6 нових членів запросили відстрочку у 7 років; Польща — 12 років, після чого мають бути зняті всі обмеження та бар'єри.

До низки новітніх законопроектів, що призначені заповнити білі плями сучасного земельного

законодавства належить ряд законопроектів, що знаходяться у профільних комітетах Верховної Ради. Нашу увагу привернули деякі з них, прийняття яких спроможне докорінно вплинути на майбутнє широкого кола найменш захищеної частини українського суспільства та значною мірою сприяти розвитку жорстких економічних дій з однобічно скерованим позитивним результатом.

Дослідженню результатів впливу корпоративних інструментів на механізми реалізації прав власності на землі була присвячена попередня публікація. Увага була приділена наслідкам впровадження законопроекту «Про земельні інвестиційні фонди». Доповненням та своєрідним розвитком специфічних питань переходу власності на землю є подані до розгляду наступні законопроекти: «Про організаційно-правові засади вилучення (викупу) земель права приватної власності» та «Про державну підтримку забезпечення громадян житлом та розвиток житлового будівництва» та ін., що були подані до розгляду у профільні комітети Верховної Ради в грудні минулого року та на початку поточного.

За визначенням авторів-розробників вказаних законопроектів рушійним мотивом їх складення слугувало перед усім необхідність забезпечення «..балансу приватних і суспільних інтересів у процесі набуття... прав на землю». Це, безсумнівно позитивна мотивація, особливо якщо прийняти до уваги що у власності держави перебуває 29,6 млн. га (49%), у приватній — 30,6 млн. га (50,8%) і 117 тис. га (0,2%) — у колективній. Щодо земель сільськогосподарського призначення: картина — подібна: із 41,7 млн га в державній власності перебуває лише 11,4 млн га (27,3%), відповідно 30,3 млн га (72,6%) — набули приватної власності і 42,8 тис га (0,1%) залишилися у колективній власності. В процесі роздержавлення та земельної реформи крім зменшення у 8 разів площі сільгоспугідь державних сільгоспідприємств відбулося подрібнення земельних площ і створення великої кількості малих низькоефективних господарств. Станом на 2006 рік залишилось 575 (0,02%) колективних господарств з середньою площею земель 226 га. Майже третина земель сільськогосподарського призначення знаходиться у використанні невеликих господарств з середньою площиною до 4 га. Проте, 60% валової продукції сільського господарства виробляється саме в фермерських господарствах та господарствах населення, які складають.

Розглянемо, як саме мети — балансу інтересів реалізована у новітніх законопроектах, які сприяти впорядкуванню земельних відносин. По-перше, звертає на себе увагу у законопроекті «Про організаційно-правові засади вилучення (викупу) земель права приватної власності», — спроба створити найбільш сприятливі умови для вилучення земель, що набули статусу приватної власності. Ми розуміємо, що такі ситуації можуть мати місце, скажімо, у разі настання форс-мажорних обставин: введення воєнного та надзвичайного стану. Ця ситуація є об'єктивною і комен-

тарів не потребує. Але, турбує надання надмірно широких прав виконавчій владі на місцях та судовим органам, які вже досить негативно зарекомендували себе в процесі попередніх рейдерських схем.

Вже на перших сторінках проекту Закону повертає увагу перелік наданих можливостей для примусового викупу: «під будівлі та споруди органів державної влади; .. та інші виробничі об'єкти державної власності; під об'єкти, пов'язані з добуванням корисних копалин загальнодержавного значення...» (цікаво як буде відбуватися реалізація цього Закону скажімо на території Полтавсько-Сумсько-Харківського нафтогазоносною території, де вже відбулася досить поширена приватизація земельних ділянок для потреб присадибного користування. Дилема полягає у тому, що сучасна вартість 1 сотки землі складає 400—700 у.о., а у разі початку розробки корисних покладів зростання ціни очікується на рівні 800000—1000000 у.о. за 1 сотку. Власно кажучи, не має сумніву, що примусове вилучення відбудеться за ціною державної оцінки, яка не досягне навіть половини рівня сучасної ціни), — «..загальнодержавні об'єкти природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; для оборони та національної безпеки; під будівництво та обслуговування лінійних об'єктів та об'єктів транспортної і енергетичної інфраструктури (доріг, газопроводів, водопроводів, ліній електропередачі, аеропортів, нафто- та газових терміналів, електростанцій тощо) загальнодержавного призначення; під розміщення дипломатичних та прирівняних до них представництв іноземних та міжнародних організацій» (2, Ст. 6, с. 4). З приводу останніх двох пунктів слід зазначити, що сучасне законодавство європейських держав дозволяє робити виключно викуп, а не примусове вилучення. Саме цей факт став економічним чинником обмеження для польського уряду в плані нарощування транзитних можливостей держави, оскільки висока викупна вартість земель розташування майбутніх «ниток» значно знижує прибутковість та строки окупності мережі та не сприяє інвестиційній привабливості об'єкту. Тому українські розробники Проекту Закону передбачили суттєве розширення повноважень сільських, селищних, міських рад та Київської і Севастопольської міських рад щодо викупу земельних ділянок додавши до вищезазначеного переліку наступне: міські парки, зони відпочинку та «інші об'єкти загального користування». Викликає напруженість і той факт, що саме органам, які здійснюють вилучення надане право припиняти права власності чинного власника на ділянку та майно, що на ній розташоване. На наш погляд, такий підхід порушує ч. 5 статті 41 Конституції України, про винятковість обставин відчуження приватної власності і дозволяє її виключно у разі настання надзвичайного стану. А примусовий викуп майже не відрізняється від примусового вилучення ні якісно, ні кількісно.

Не менше протиріч знаходиться в тексті Проекту Закону «Про державну підтримку забезпечення

громадян житлом та розвиток житлового будівництва». Привертають увагу не тільки корпоративні схеми використання бюджетних грошей та грошей найменш соціально захищених верств населення, навіть у віртуальному їх вигляді, схеми з обертанням субсидій та компенсацій, навіть не підключення найбільш елітних фінансово-будівничих структур до джерел Нацбанку у вигляді коштів рефінансування та роботи з емісіями та перерозподілом, навіть не перекладання на плечі громадянина-отримувача всіх накруток (страхування, витрати на оформлення, реєстрацію, нотаріат, резерви не передбачуваних витрат, обслуговування, дохід фірми, оренда, тощо), а надання місцевим органом самоврядування забудовнику земельних ділянок з орендною оплатою 1 грн. за 1 га на 1 рік. (1,ст.24,п.2, с.23). Важко інакше назвати запропонований законопроект ніж Законом о фінансово-будівничих преференціях. В поєднанні із попередньо розглянутим Проектом закону «Про організаційно-правові засади вилучення (викупу) земель права приватної власності» створюються широкі можливості для протекціонізму у фінансовій, будівельній, аграрній сферах та області регулювання місцевого самоврядування.

Яскравим доповненням до вищеназаних законопроектів є Проект закону «Про Фонд земель державної власності та управління землями державної власності», в основу потенціалу якого закладені можливості по обміну земель державної власності на землі комунальної та приватної власності, організація викупу земельних ділянок для загальнодержавних потреб, підготовка та проведення програм по управлінню, використанню, викупу та приватизації та реприватизації (включаючи припинення оренди) земельних ділянок державної власності (3,ст..9, с.4—5). Звертає на себе увагу той факт, що організація є госпрозрахунковою. Законопроект передбачає можливість корпоративного перерозподілу часток у статутному капіталі існуючих підприємств. У першу чергу це стосується тих із них, де частка держави складає 50% (наприклад частка держави у Кременчуцькому нафтопереробному заводі складає 45%) (3,ст..15, с.7). Збільшення частки держави за рахунок урахування вартості земельної ділянки на якій розташований об'єкт, дозволить набути прав повного контролю над підприємством або змусити співвласників до нових інвестицій для збереження паритетності.

Але можливим є і інший варіант: перепродати земельну ділянку під недобудовою, спірним об'єктом, надати можливість викупу ділянки методом «китайського аукціону» або на замовлення. (3,ст..16, с.8)

Слід зазначити, що викуп земельних ділянок має відбуватися з коштів Держбюджету та коштів місцевих рад, а постійна обмеженість державного ресурсу додатково підтверджує висновок про неможливість здійснення відповідної ринкової оцінки. Хоча в великих містах, таких як Київ, можна сміливо очікувати, що майбутні власники відчужених ділянок та споруд охоче спонсоруватимуть міський бюджет для здійснення виплат власникам по ви-

лученню перспективних ділянок, адже витрати за рахунком все одно будуть в декілька разів нижчими ніж реально здійснені, а майбутній прибуток перекине і витрати по процедурі, і витрати часу, і зусилля по здійсненню «операції».

Використанню можливостей адміністративного регулювання в земельному питанні присвячений законопроект «Про сільські товариства з регулювання обороту земель сільськогосподарського призначення». Основною метою розробників було створення регулятивно-інформативного органу, головним завданням якого повинно стати не стільки регулювання процесу набуття власності на землі сільськогосподарського призначення та забезпечення їх ефективного використання, насамперед, «..виявлення ..земель та формування спеціального фонду з метою передачі (продажу) їх для несільськогосподарських потреб;» (4, ст..7, с.4). Це інформаційна структура, яка слугуватиме задоволенню потреб потужних замовників, яким вже відпадає потреба звертатись до посередників та ріелторів. Звичайно, дещо подібні структури існують і в розвинених ринкових державах. У Франції існують товариства земельного облаштування (САФФЕР), завданням яких є операції з купівлі — продажу, передачі в оренду сільськогосподарських земель переважно молодим людям на пільгових умовах. В сусідній Польщі існують агентства сільськогосподарської власності державної казни (АВРСП), які займаються перепродажем земель перспективним господарствам, але поряд із цим вони забезпечують отримання землі малоземельними селянами, молодими селянам. Тобто, продаж та перерозподіл земель здійснюється із соціальним завданням та виконує програмне призначення: збереження сільгоспвиробника та підтримання оптимальної вікової структури сільського населення.

На жаль, в українському варіанті відсутня соціальна направленість та програмна далекоглядність закордонних аналогів.

Незважаючи на мораторій щодо купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення розвинені методи набуття прав на землю в обхід законодавства. До складу найбільш використовуваних з них можна віднести: передачу землі у довірче управління (широко поширені методи надання нотаріальних довіреностей на 49 років, що майже дорівнює їх продажу); укладання ф'ючерсних договорів, що обумовлюють продаж з моменту публікації очікуваних законів (ґрунтується на ст.635 Цивільного кодексу); активна продаж земельних ділянок, що перебувають індивідуальному користуванні; довгострокові договори оренди з правом беззаперечного викупу земельної ділянки орендарем після зняття мораторію. На жаль, використання можливостей вищерозглянутих законопроектів додадуть ще декілька яскравих можливостей впровадження сірих схем приватизації землі. Розкриття корпоративного потенціалу зміні власності здатне зробити ринок землі некерованим та спекулятивним. В купі

з економічною неосвіченістю поточних міноритарних власників не сприятиме захисту дрібного товаровиробника сільгосппродукції, а створить м'які умови та підготує поле діяльності для корпоративних рейдерів, потужних фінансових та іноземних операторів-латифундистів.

Висновки. З метою перешкоджання рейдерству в сфері викупу приватизованих земельних ділянок можна рекомендувати авторам доповнити законопроекти умовою обов'язкового проведення громадських слухань з приводу вилучення земель для суспільних потреб та узгодження з громадою рішення про вилучення, а також отримання письмової згоди власників та суміжних власників. В разі неможливості отримати 100% позитивний результат слід рекомендувати проведення референдуму незалежними експертними групами. Витрати, незалежно від отриманого результату, на проведення референдуму та отримання громадського узгодження мають бути покриті за рахунок зацікавленої у вилученні сторони. У разі відсутності достатнього для здійснення процедури авансування коштів запит до місцевої ради не повинен прийматися. На жаль, автори законопроекту не передбачили інших можливостей, аніж «згоди» власника на вилучення (2, ст.13, с. 7). Досить таки безальтернативний варіант, адже можливість позитивного судового рішення на користь міноритарного власника ділянки є доволі гіпотетичної, особливо з огляду на те, що судові рішення мають здійснюватись за місце розташування об'єкту.

Автори законопроекту використовують поняття, які не є метою діяльності держави, не розглянуті академічною наукою на предмет їх відповідності ринковій економіці, протирічать ринковим методам управління та сприяють розвитку адміністративних важелів

впливу. Крім того викликає сумніви наявність достатнього методичного забезпечення щодо визначення ціни викупу, включаючи «упущену вигоду», а також мотиви визначення ринкової ціни самої ділянки. Для приклада: визначення ціни 1 сотки земельної ділянки за Законом становить (с. Нова Українка на р. Козин) 290 грн., тоді як ринкова ціна 1 сотки тієї ж землі становить 27000 у.о. (2, ст.15, с.8). Турбує і той факт, що за даним законопроектом передбачається можливість нецільового використання відчуженої земельної ділянки та майна: «...за рішенням органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування може бути передана в концесію чи оренду для задоволення суспільних потреб...» (2, ст.18, с. 9).

ЛІТЕРАТУРА

1. Про державну підтримку забезпечення громадян житлом та розвиток житлового будівництва. Проект. Реєстраційний № 2809, 21.12.2006.—50 с.
2. Про організаційно-правові засади вилучення (викупу) земель права приватної власності. Проект. Реєстраційний №2141, 04.12.2006.—19 с.
3. Про Фонд земель державної власності та управління землями державної власності .проект. Реєстраційний № 3037.26.01.2007 —15 с.
4. Про сільські товариства з регулювання обороту земель сільськогосподарського призначення. Проект. Реєстраційний № 3038, 26.01.2007—14 с.
5. Стан, тенденції, перспективи і ризики соціально-економічного розвитку// Національна безпека і оборона, 2006, №12 — с.3—24
6. FAO (2003): The design of land consolidation pilot projects in Central and Eastern Europe. Land tenure Studies 6, Rome — 214 p.
7. Mundlak. Y(2000): Agriculture and Economic Growth: Harward University Press, Cambridge, MassacHusets, London — 137 p.