

**Березянюк Т.В., к.е.н., доц.
Головний консультант ІЗВРУ**

Законодавчі аспекти формування розвитку ринкових земельних відносин

(опубліковано підсумки круглого столу “Законодавчі засади формування національного ринку землі - Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/1223295255.html>)

Анотація. Статтю присвячено відмінностям регулювання економічної діяльності у сфері використання землі як ресурсу у розвинених країнах. Основне завдання публікації – за допомогою висвітлення діючої практики показати, що земля як основний ресурс життєдіяльності країни потребує обережного ставлення, виважених політичних рішень для збереження потенціалу розвитку майбутніх поколінь

Ключові слова. Земля, аграрний сектор, ринкові відносини, політика, держава, СНД, ЦСЄ, ЄС, земельні резерви, інститути, оренда, законодавство.

**Березянюк Т.В., к.э.н., доц.,
Главный консультант ИЗВРУ**

Законодательные аспекты формирования и развития рыночных земельных отношений

Аннотация. Статья посвящена отличиям регулирования экономической деятельности в сфере использования земли как ресурса производства и основы национального богатства в развитых странах. Главной задачей данной публикации показать с помощью раскрытия реальной практики ЕС, что земля как основной ресурс и гарант обеспечения нормальной жизнедеятельности страны требует аккуратного регуляторного отношения, взвешенных политических решений для обеспечения потенциала развития будущих поколений.

Ключевые слова. Земля, аграрный сектор, рыночные отношения, политика, государство, СНГ, ЕС, ЦВЕ, земельные резервы, институты, аренда, законодательство

**Berezianko T.
Associate of professor, PhD
Chief Consultant of the Institute of Legislation
of the Verkhovna Rada of Ukraine**

Legal aspects of the development of land market relations

Annotation. The article is devoted to the regulation of economic activity differences in the use of land as a resource for production and the basis of national wealth in developed countries. The main objective of this publication is to show by a disclosure of the actual practice of the EU that the land as the basic resource and a guarantor to ensure the normal life of the country requires a careful regulatory relations, suspended political decisions to ensure the capacity of future generations.

Key words: The land, the agricultural sector, the market, politics, government, CIS, CEE, EU, land reserves, institutions, rent, legislation.

За результатами багаторічних досліджень розвинених держав світу ринок землі визнаний непрозорою, вкрай неефективною сферою, що повільно пристосовується до змін (P.N.Balchin et al. 1988). Незважаючи на висновки ринки нерухомості (до складу яких входять рики землі) сприяють економічному зростанню за рахунок формування капіталу. Визнано, що найбільш вагомими гравцями є забудовники або „девелопери”. Саме вони приносять нову якість і вартість в первинні природні ділянки.

Земля в аграрному секторі є не тільки місцем виробництва, але й фактором (засобом) виробництва і приймає участь в ньому завдяки своїй плодючості при правильному управлінні природним ресурсом. Збереження сільськогосподарської якості ділянки досягається за рахунок агротехнічних засобів ведення господарства, які підтримують природне середовище. Деякі економісти вважають, що саме ці заходи є основою створення більшої вартості землі. З цим важко погодитись, оскільки є достатньо прикладів росту вартості вільних ділянок землі, придбаних з метою забудівлі без будь – яких змін їх первинних характеристик.

Активізації ринкових відносин на земельному ринку протистоїть політична думка, що земля стане об’єктом спекуляції. Але також визнано, що „спекулянт” виконує корисні функції: спеціалізуючись на консолідації ділянок. Зміна вартості ділянок обумовлена високим рівнем бюрократизму, трансакційних витрат та непрозорістю, вельми значними витратами часу, невизначеними правами власності, а відсутність політики підтримки сільського господарства збільшує ризик зростання неефективного виробництва.

Політика має значний вплив на ринок землі:

- обмеження використовуються для створення преференційних умов придбання;
- обмеження щодо зміни цільового користування запроваджені і підтримуються ст.175 Засновницької Угоди Європейського Союзу;
- земельне оподаткування віднесене до обмежувальних дій, але має позитивний за рахунок, оскільки запроваджує жорстку реєстрацію, стимулює створення земельної інформаційної системи;
- застосування дій державної підтримки підвищує ефективність ринку землі та оціночну вартість ділянок.

Держава може грати активну роль на ринку землі. Узагальнюючі позитивний опит розвинених ринкових держав можна перерахувати наступні

важелі впливу (за даними FAO 2002 – Харчова та сільськогосподарська організація при ООН):

- Конституція;
- Державні закони землеустрою, які регулюють діяльність державних органів влади у сфері земельних відносин;
- Інші землевпоряджувальні закони;
- Планування землеустрою та контролю над розділом та використанням земель;
- Закон про оренду землі;
- Сімейне право;
- Закони про спадщину;
- Закони про приватизацію;
- Закони про реєстрацію земельних ділянок;
- Закони про управління природними ресурсами;
- Закони про оподаткування нерухомості;
- Закони місцевих органів влади;
- Система культурно-етнічних традицій в земельних відносинах.

Всесвітній банк проводив глибокий аналіз в державах СНД та ЦСЄ і прийшов до висновку, що порядок та ефективність функціонування земельного ринку визначається не правовими актами, а типовою практикою використання їх.

Передумовами ефективної практики функціонування ринку землі є наявність відповідних центральних, регіональних та місцевих інститутів для реєстрації, рішення питань землекористування, контролю за розподілом та вирішенням спірних питань, ведення земельного кадастру, оцінки земель, оподаткування та землеустрою.

Для стійкого функціонування ринку землі необхідно досягти ясності у питаннях власності, оренди, правового визначення земельних титулів, чіткого регулювання земельних угод, доступності інформації щодо ринку землі. На Україні набула поширення практика укладання угод не тільки по ділянкам з підтвердженим правом власності, але й по письмовим сертифікатам віртуальних титулів на землю.

За визначенням аналітиків ринку землі (Buurman 2001, Platinga and Miller, 2001) найбільш важливими змінними, що пояснюють позицію ринку є:

- щільність населення,
- дохід капіталовкладень в земельну ділянку;
- орендна плата;
- відстань від крупних населених пунктів.

Найбільш потужний вплив належить інвестиційній віддачі на формування ціни земельної ділянки.

За результатами дослідження Євростату в купі з офіційними інститутами по збиранню статистики та державними земельними фондами в економічно розвиненій Європі встановлені наступні вищі граничні межі вартості на землю (за 1 м 2):

- природної землі або лісу – 1-2 €;
- ріллі – 3-4 €;
- ново відведеної ділянки під забудівлю – 55 €;
- ділянки під забудівлю в житловій зоні – 13-100 € (Regt, 2003).

В розвинених ринкових державах Європейського союзу методом переходу землі до ефективного власника є переважно оренда. В Бельгії – це більш ніж 2/3 всієї землі сільськогосподарського призначення, у Франції та Німеччині – більш ніж 60%, а узагальнено по 15 країнам Європейського Союзу – орендовані землі складають 40% всіх земель (у США – 12%, Канаді – 30%, Аргентині та Австралії - 5%, Новій Зеландії -15%, Японії -20%) (Енциклопедія „Британніка”). Нові ринкові держави теж попадають у цю групу.

Потужне використання інструменту оренди у ринкових відносинах є потужним стимулюючим фактором для протидії монопольним утворенням та відкритою для реалізації можливістю для молодих підприємців, що мають певні обмеження у стартовому капіталі. Тому дуже важливо, аби правові рамки надавали гарантію орендаторам та досить значні часові терміни.

В багатьох державах Східної Європи, що стали на ринкових шлях побудова земельних відносин відбувалась безсистемно і набула структурності із вступом до Європейського Союзу. Відправною крапкою вирішення аграрних питань стало впровадження Загальної аграрної політики (САР), яка в свою чергу обумовила створення Інтегрованої системи управління та адміністрування. Головним чинником її дії є тотальна реєстрація земельних ділянок в Системі ідентифікації земельних ділянок, що виконує функції цифрового реєстру земель і основою моніторингу ділянок. Цей простий крок дозволив вирішити питання реєстрації володіння та оренди в переважній більшості держав. Але якщо держава не має погектарного плану реєстрації земель ефективного управління земельними відносинами потребує додаткових заходів.

За визначенням аналітиків регулювання відносин за допомогою земельних паїв, які носять здебільшого віртуальний характер, не сприяє створенню міцних та довгострокових відносин ні з власником, ні з користувачем. Дрібний розподіл ділянок не сприяє ефективній оренді, створенню більш високої вартості землі, а потенційні конкуренти стикаються з відсутністю інформації про наявність вільної для користування площі.

Таким чином, з огляду на те що інформація – бізнес, держава повинна створити інформаційні бази вільного доступу, що характеризуватимуть ринки землі та регулярно надаватимуть (продаватимуть) інформацію компаніям. До речі, в державах Євросоюзу інформація о цінах, титулах та вартості оренди контролюється державою, а Євростат щорічно надає всім членам ЄС. Поки що таку практику із країн пострадянського простору мають лише країни Балтії.

Характерною ознакою індустріально розвинених західних держав є створення державних або суспільних земельних резервів. Суспільні фонди землі мають преференції на купівлю, оренду або продаж землі фермерам, а

також пільгового придбання великих ділянок із державного резерву. Головне завдання фондів – консолідація ділянок. У Франції, наприклад, таку функцію виконує SAFER, що за своєю сутністю є холдингом багатьох приватних регіональних компаній, в Чехії – це „Поземковий фонд”, в Угорщині – Фонд землі, в Словаччині – Земельний фонд.

За визначенням вітчизняних та іноземних спеціалістів ринок землі на Україні є досить сильно перегрітим. Наприклад, в одній із самих дорогих держав Євроспільноти – країнах Бенелюкс: ліс, природна земля – 1-2 €/м²; рілля – 3-4 €/м²; земля, вилучена для забудівлі – 55 €/м²; ділянка землі в житловій зоні – 13-100 €/м².

Процес державного регулювання ринку землі здебільшого складається із:

- факторів обмежувального характеру;
- дій по підтримці та стимулюванню;
- структурно-організаційних заходів.

Причому за визначенням аналітиків ринку обмежувальні дії держави мають переважне значення, оскільки національні бюджети держав з перехідною або з розвиваючою ринковою економікою не можуть знайти достатньо коштів для масштабної підтримки гравців на ринку землі. В цих умовах вибіркоче зняття частки обмежень теж може оказати стимулююче преференційний вплив.

Обмежувальні дії держави стосуються не тільки розмірів володіння ділянкою землі, а і встановлюють мінімальні та максимальні строки оренди, що розширює доступ орендаря до банківських інвестиційних ресурсів. Вирізняють три групи національного законодавства в державах-членах ЄС та інших країнах Західної Європи:

- жорсткі дії по підтримці орендаря в Бельгії, Франції, Голландії, Італії, Іспанії та Португалії;
- більше свободи для орендних контрактів у Великобританії, Швеції, Норвегії та Швейцарії;
- захист прав операторів-власників з метою досягнення обмеження оренди в Данії, Фінляндії, Ірландії.

Державні органи всіх зазначених країн уважно слідкують за підписанням і змінами в контрактах оренди за допомогою спеціально створених арбітражних комісій. Мета такої уваги до оренди землі – це передусім соціальний захист орендаря проти збільшення ренти та розірвання контракту, захист від позазаконної конкуренції за рахунок встановлення мінімального періоду контракту, а також встановлення економічно обґрунтованого розміру орендної ділянки. Оптимальний строк контракту є обов'язковим стандартним пунктом орендної угоди.

У Франції орендні строки поділяють на два варіанти:

- 1-й - 9,18 та 25 років або до кінця працездатного віку орендаря;
- 6 років з щорічним продовженням.

В Бельгії:

- 9,27 років або до виповнення орендарю 65 років.

В Голландії та Італії:

- 6 років (одна ділянка) або 12 років (повна ферма).

Власник ділянки може змінити розмір ферми, наданої в оренду ділянки тільки за умови закінчення контракту при умові, що орендар або його нащадок не мають наміру продовжити виробництво.

Друга частина обмежень стосується розміру орендних ділянок та розмірами фермерського господарства. У французькому Земельному Кодексі визначена мінімальний та максимальний розмір ділянок. Мінімальний розмір складає 25 га і не може бути на 30-50% менше цього обсягу, максимальний розмір може досягати 375 га, при умові оренди у Суспільного фонду землі (GFA). Оренда надається, якщо підтверджується не менш ніж 3-5 літній термін сільгоспвиробництва. Юридичні особи допускаються до оренди при умові наявності визначеної кількості штатних працівників до 60 років. Для приватного орендаря передбачені наступні можливості: оренда 2 га для організації звичайної ферми, обсяг землі може бути збільшений до 30 га тільки за умови наявності технічної освіти, обов'язковим є проживання поряд з орендованою ділянкою (Датський Акт 1989 р.). Законодавство кожної держави має відповідну процедуру, рішення, визначені ставки оплати за переведення землі із сільськогосподарського підпорядкування в міське або будівниче. В кожній державі є чітко розроблена система штрафів за зниження якості земель сільськогосподарського призначення, при чому орендар не має права стягування витрачених коштів з власника, а власник не має права підвищення орендної ставки з урахуванням витрат на відновлення. В європейському законодавстві цей процес отримав визначення „підтримка історичної цінності землі”. Реалізація вищезгаданих норм та законодавчих актів забезпечується завдяки контролю та активній позиції місцевої влади.

Окремо треба зупинитись на вартості оренди продуктивних сільськогосподарських угідь: орендна плата складає декілька процентів від вартості землі і не перевищує ставки банківського проценту. В Данії та Німеччині орендна плата становить 50% доходу підприємця, в Голландії та Італії – близько 5%, у Великобританії, Франції, Бельгії, Іспанії менше 15%. В нових державах – членах ЄС, таких як Чехія та Словачія, орендна ставка іноді буває вище підприємницького доходу, Угорщина та Кіпр – мають середні показники, а решта країн (Прибалтика, Словенія, Мальта, а також кандидати – Румунія та Болгарія) мають низьку орендну плату відносно до вартості землі. Згідно з ЄС-15 термін оренди для більшості країн складає 9 років. Угоди оренди підлягають жорсткому обліку та контролю, завдяки чому темпи росту ставки значно (іноді на порядок) нижче темпів росту вартості землі. Постійна діяльність урядів в плані надання субсидій для підтримки фермерства значною мірою обумовила зростання вартості землі. Так, напередодні приєднання Угорщини до ЄС орендна плата піднялась вгору в очікуванні погектарних субсидій відповідно до нормативів CAP (Загальної аграрної політики). На сьогоднішній час орендна плата в Угорщині складає половину погектарної субсидії.