

О. В. Пронінадоцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету

ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИНКОМ ЗЕМЛІ

Статтю присвячено розгляду досвіду ринку земель різних країн, вивчено державне регулювання та управління цим процесом на сучасному рівні. Розкрито основні переваги та проблеми кожної країни у державному управлінні ринком землі.

Ключові слова: ринок земель, оборот сільськогосподарських земель, дозвільна система, ринкова вартість ділянки, державна реєстрація.

Постановка проблеми. У нашій державі поки що не створено умов для вільного ринкового обороту сільськогосподарських земель навіть на законодавчому рівні. У зв'язку з цим доцільно було б звернутись до світового досвіду країн із цивілізованою ринковою економікою, зокрема й стосовно ринку сільськогосподарських земель. Доречно відзначити, що у більшості держав із так званим вільним оборотом земель існує дозвільна система на відчуження сільськогосподарських земель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукова проблематика регулювання ринкових земельних відносин в Україні розглядається у працях широкого кола дослідників: Д.І. Бабміндри, І.К. Бистрякова, М.С. Богіри, В.М. Будзяка, В.П. Галушка, В.В. Горлачука, О.І. Гуторова, А.С. Даниленка, Б.М. Данилишина, Д.С. Добряка, Й.М. Дороша, В.М. Другака, В.М. Заяця, М.І. Кобця, В.М. Месель-Веселяка, А.М. Мірошниченка, Л.Я. Новаковського, Ю.М. Палехи, Б.Й. Пасхавера, П.Т. Саблука, А.Я. Сохничка, В.М. Трегобчука, А.М. Третяка, М.М. Федорова, М.А. Хвесика, А.Д. Юрченка та ін. Проте сьогодні залишається багато суперечностей щодо формування ринку земель в Україні та вибору найкращої моделі, яку можна використати, враховуючи досвід інших країн.

Недостатньо дослідженими залишаються теоретико-методологічні основи ринкових земельних відносин, еколого-економічні наслідки трансформації земельних відносин в Україні як передумови формування повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення, засади державної регуляторної політики на ринку земель та розробка на цій основі системи управління землями сільськогосподарського

призначення державної власності. Отже, проведення досліджень із цих питань та розгляд досвіду інших країн світу матиме суттєве наукове і практичне значення для розвитку земельних відносин та формування сталого землекористування в Україні.

Метою статті є розгляд сучасного становища державного регулювання ринку земель різних країн світу із визначенням найкращої моделі, яка могла б бути використана в Україні для державного регулювання стабільного ринку землі.

Виклад основного матеріалу. За кордоном ринок землі сформувався вже давно. Його виникнення тісно пов'язане із загальними процесами формування ринкових економічних відносин, виникненням приватної власності на землю та майно, формуванням правових засад існування ринку нерухомості. Найбільшу цінність для нас має досвід розвитку земельних відносин саме в тих країнах, де ринок земель працює давно та успішно розвивається (Німеччина, Норвегія, Австрія, Франція та ін.). Але не менший інтерес викликають питання становлення ринку земель та їх оцінки в країнах колишнього соціалістичного табору (насамперед у Польщі, Угорщині, Росії).

Земельний ринок Німеччини характеризується високим ступенем правової регламентації земельних відносин щодо транзакцій із земельними ділянками. Вони зорієнтовані законодавством на концентрацію сільськогосподарського землеволодіння, оптимізацію розмірів сільськогосподарських підприємств, передусім сімейних селянських господарств. Закріплений законом дозвіл визнається єдиною правовою основою для відчуження земельної ділянки й укладення

відповідного договору. Дозвіл на відчуження земельної ділянки видає місцевий орган державної влади, яким є сільськогосподарський орган чи адміністративні органи районів. Відмова у видачі дозволу можлива лише на основі закону у трьох випадках:

1) купівля-продаж земельної ділянки пов'язані з «нездоровим перерозподілом землі»;

2) відчуження земельної ділянки призведе до її «безгосподарського зменшення» або подібнення;

3) якщо договірна ціна перебуває у «грубій диспропорції» із вартістю ділянки.

«Нездоровим перерозподілом землі» під час переходу права власності в Німеччині вважається угода на відчуження сільськогосподарських земель залежно від того, хто є покупцем земельної ділянки – фермер чи особа, яка не пов'язана з підприємницькою діяльністю у галузі сільського господарства. Договори купівлі-продажу, в результаті яких сімейне селянське господарство втрачає самостійність, і площа його сільськогосподарських угідь після відчуження земельної ділянки становить менше 1 га, вважаються земельними органами такими, що призводять до «безгосподарського зменшення».

Під час розв'язання питання наявності чи відсутності «грубої диспропорції» між виплачуваним за земельну ділянку еквівалентом та її дійсною вартістю за основу береться реальна ринкова ціна земельної ділянки, яка використовується для сільськогосподарських цілей. «Грубою диспропорцією» вважається різниця у понад 50% між покупною ціною і ринковою вартістю ділянки [1].

Згідно із законодавством Німеччини покупець не стає автоматично власником земельної ділянки у момент підписання договору купівлі-продажу, а одержує ці права тільки тоді, коли буде здійснена державна реєстрація прав на нерухоме майно. Всі угоди на передачу прав власності між фізичними особами обкладаються податком на передачу нерухомості у розмірі двох відсотків суми угоди.

Доречно зазначити, що в Німеччині широко практикується оренда сільськогосподарських земель із подальшим їх викупом. Як правило, застосовується довгострокова оренда – 10 років і більше.

У полі зору держави перебуває і земельна політика Франції. Вона спрямована передусім на вдосконалення аграрної структури, пере-

розподіл землі та регулювання ринку сільськогосподарських земель. Роль держави в регулюванні земельного обороту посилюється через спеціальне аграрне законодавство, яке обмежує правомочність власника землі щодо розпорядження земельними ділянками. В результаті втручання некомерційної корпорації САФФЕР, що контролюється державою, у процес перерозподілу землі формується не вільний, а контрольований і досить жорстко обмежений земельний ринок. Якщо власник земельної ділянки має намір розширити чи поділити свою сільськогосподарську земельну ділянку, він зобов'язаний одержати відповідний дозвіл спеціального адміністративного комітету. Такий дозвіл потрібний для надання законної сили угодам із продажу чи оренди сільськогосподарських земель, а також для одержання відповідних благ від системи соціального страхування у сільському господарстві [2].

Передача права власності на земельну ділянку оформлюється офіційним документом – купчою, яку готує нотаріус з обов'язковим дотриманням таких вимог:

– купча має бути завірена нотаріусом (вказуються імена сторін продавця і покупця, а також нотаріуса, що посвідчує договір купівлі-продажу земельної ділянки);

– у купчій містяться правова характеристика нерухомого майна, яке відчужується, а також усі зміни правового титулу;

– зазначаються місце і дата укладення купчої та факт ознайомлення з її змістом обох сторін угоди.

Усі угоди із земельними ділянками підлягають державній реєстрації. Установою, що відповідає за ведення публічного реєстру нерухомості, є місцева контора земельного кадастру.

Серед західноєвропейських країн найбільш показовою щодо державного впливу на ринковий оборот сільськогосподарських земель є Норвегія. Метою державного контролю й регулювання ринку земель тут є захист сільськогосподарських земель і створення умов для ефективного їх використання. Повноваження на видачу дозволів щодо транзакцій із земельними ділянками надані Міністерству сільського господарства та іншим компетентним органам державного управління. Причиною відмови у видачі ліцензії на придбання земельної ділянки може бути відчуження її з метою спекуляції або концентрація великої кількості землі в руках покупця. Обмеження земельного обороту ґрунту-

ються на тому, що дозвіл на купівлю земельних ділянок сільськогосподарського призначення видається тільки особам, які мають професійну кваліфікацію у галузі сільського господарства, згодні проживати на території цього підприємства і вести своїми силами господарство.

Під час розв'язання питання видачі дозволу на придбання земельної ділянки відповідно до законодавства має враховуватись працездатність покупця земельної ділянки. Слід зазначити, що Норвегія порівняно з іншими країнами західноєвропейського регіону здійснює найжорсткішу політику державного контролю земельного ринку. Очевидно, однією із причин цього є те, що в ній лише 3% усіх земельних площ придатні для сільськогосподарського виробництва [3].

Дозвільний порядок відчуження земель сільськогосподарського призначення здавна існує також в Австрії. Відповідно до законодавства цієї країни його дія спрямована на ефективне використання сільськогосподарських земель і боротьбу зі спекулятивними угодами у сфері земельного обороту.

Відмова у видачі дозволу на придбання земельної ділянки має бути вмотивованою й опиратись тільки на обмеження, передбачені законом, а саме:

- концентрація земельних площ понад установлену граничну норму в руках окремих сільськогосподарських підприємств;
- зміна цільового призначення сільськогосподарських земель;
- придбання земельної ділянки із спекулятивною метою;
- значне перевищення ринкової вартості земельної ділянки;
- безпідставне порушення вигідної аграрної структури, яка сформувалась у результаті земельної реформи;
- подрібнення земельної ділянки внаслідок переходу права власності від одного суб'єкта до іншого.

Видача дозволу на транзакцію із землею чи відмова в ньому здійснюється районною комісією із земельного обороту, головою якої є професійний суддя або державний службовець федеральної землі. Всі дії комісії регламентовані федеральним Законом Австрії «Про оборот земельних ділянок».

Привертає до себе увагу напрям формування ринку сільськогосподарських земель у сусід-

ній із нами Польщі, де законодавчо були суттєво обмежені адміністративно-правові інструменти регулювання земельного ринку як у приватному, так і в державному секторах сільського господарства. Через системи економічної та законодавчої підтримки громадян, що виявили бажання купувати й орендувати землю, держава стимулює ринковий оборот земель. Спеціально створене з цією метою Агентство сільськогосподарської власності державної казни (АВРСП) здійснює викуп у селянських господарств земель та нерухомості і продає їх перспективним господарствам. За договором купівлі-продажу чи договором оренди Агентство також передає землі господарським переселенцям – малоземельним селянам, молодим селянам, які бажають створити велике господарство, колишнім працівникам державних підприємств. Пріоритет для придбання сільськогосподарських земель надається покупцям, що мають кваліфікацію для ведення товарного сільськогосподарського виробництва [4].

Польське законодавство віддає перевагу економічним інструментам регулювання земельних відносин, які інтенсифікують ринок земель. Цікавим є законодавчий механізм розрахунку за землю, придбану згідно з договором купівлі-продажу. Перший внесок покупця під час укладання договору становить лише 20%, а решта вартості земельної ділянки сплачується кожні півроку. Причому покупець, що придбаває земельну ділянку з метою організації нового господарства, виплачує її вартість протягом 30 років. Якщо ж він бажає розширити своє господарство, то строк виплати скорочується до 20 років. Такі пільги сприяють активізації чинників, які беруть участь у формуванні цивілізованого ринкового обороту сільськогосподарських земель.

Розвиток земельних відносин Угорщини в напрямі формування ринку сільськогосподарських земель опирається на Закон Угорщини «Про податок за землю», яким встановлено низку пільг щодо оподаткування земель, а також диференційоване оподаткування залежно від суми річного доходу селян, що займаються сільськогосподарською діяльністю.

Цим самим проявляється інтерес до землі як об'єкта ринку. В Угорщині, як і в інших східноєвропейських країнах, існують певні обмеження на купівлю-продаж землі. Це зумовлено передусім наданням пріоритетного права на купівлю земельної ділянки тим громадянам, які пов'яза-

ні з сільськогосподарською діяльністю і здатні забезпечити збереження і підвищення родючості ґрунтів та охорону земель.

Формування ринку сільськогосподарських земель у Російській Федерації регулюється певною мірою Законом Російської Федерації «Про оборот земель сільськогосподарського призначення», яким передбачено, що земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть продаватись вільно тільки для виробництва сільськогосподарської продукції за умови дотримання обмежень, установлених Земельним кодексом Російської Федерації, іншими федеральними законами суб'єктів Федерації. Земельні ділянки можуть продаватись за ціною, не нижчою за кадастрову, а там, де вона не визначена, – не нижче від нормативної.

Відповідно до згаданого Закону транзакції із земельними ділянками сільськогосподарського призначення передбачають дозвільний порядок. Для здійснення акту купівлі-продажу сільськогосподарської нерухомості, зокрема земельної ділянки, потрібно одержати дозвіл виконавчої влади суб'єкта Російської Федерації. При цьому надається право пріоритетного викупу земельної ділянки місцевим господарствам. Якщо сільськогосподарська організація чи селянське господарство має намір продати сільськогосподарську ділянку земель, то господарство, яке розташоване у цьому районі, має пріоритетне право на її придбання за умов наявності у нього фінансових і кадрових ресурсів для обробітки ділянки. Надаючи пріоритет у викупі, законодавство водночас накладає обмеження щодо розпорядження придбаними за таких умов земельними ділянками. Законом встановлюється мораторій на перепродаж цих земельних ділянок строком на п'ять років. Право пріоритетного викупу запропонованих до продажу сільськогосподарських земель надано законом і для органів місцевого самоврядування у разі, якщо ціна, вказана в договорі купівлі-продажу, штучно занижена. Викуплена за таких умов земельна ділянка передається до Фонду перерозподілу земель.

Розглянувши світовий досвід регулювання ринку земель, завдання та механізми державного регулювання ринку земель, можна визначити засади антимонопольного регулювання ринку земель та запропонувати критерії вимірювання економічної концентрації на ньому, окреслити стратегію організаційно-правового регулювання ринку земель в Україні, визначити

організаційно-правові передумови проведення земельних торгів, запропонувати класифікацію земельних аукціонів за механізмом їх проведення, а також представити механізм проведення земельного конкурсу.

Регулювання ринку земель в Україні має здійснюватись із врахуванням того, що Конституція України визначає прямим обов'язком держави функцію захисту всіх суб'єктів права власності на землю та забезпечення соціальної спрямованості економічних відносин. Оскільки постійний перехід земель до більш ефективних власників апріорно забезпечується самим ринком, то питання додержання соціальної справедливості під час перерозподілу земель, попередження надмірної концентрації земельних ресурсів або, навпаки, парцеляції земель, утримання цінової стабільності тощо, слід віднести до сфери регуляторної компетенції держави.

Показано, що негативними наслідками продовження заборони на відчуження земель сільськогосподарського призначення є: стримування оптимізації сільськогосподарського землеволодіння та землекористування, неможливість поліпшити технологічні умови використання сільськогосподарських земель; концентрація більшої частини земель сільськогосподарського призначення у власності найменш економічно активної частини сільського населення; отримання земельних ділянок сільськогосподарського призначення у спадщину особами, що не мають наміру займатись сільськогосподарським виробництвом і управляти земельними активами; блокування процесів створення крупнотоварних господарств ринкового типу, що в умовах інтеграції України до СОТ знижує конкурентоспроможність сільського господарства на світових ринках; зниження інвестиційної привабливості української аграрної економіки, що пов'язане з підвищенням ризику вкладень внаслідок неможливості іпотечного кредитування сільського господарства під заставу земельних ділянок.

Отже, державна регуляторна політика у сфері ринкового обороту речових прав на земельні ділянки має бути спрямована на вдосконалення правового регулювання земельних відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами та суб'єктами ринку земель щодо обороту речових прав на земельні ділянки, забезпечення соціальної спрямованості у використанні земель як основного національного багатства, розвитку економічної

конкуренції, забезпечення прозорості та адекватності регуляторних дій органів державної влади та місцевого самоврядування, додержання рівності прав суб'єктів господарювання.

У ході дослідження показано, що такі характеристики земель, як просторова обмеженість, незамінність, постійність місцезнаходження тощо, перетворюють їх на специфічний об'єкт товарно-грошових відносин. Причиною цього є постійне існування ризику монополізації ринку та обмеження економічної конкуренції, що може призводити до втрати ефективності виробництва через зростання витрат на виплату монопольної ренти.

Висновки і пропозиції. Світовий досвід засвідчує, що ефективно державне регулювання сільськогосподарського землекористування в ринкових умовах може успішно здійснюватись на основі спеціалізованої державної установи, якій держава делегує функції регулятора ринку та розпорядника державних земель. Головна перевага цієї установи полягає у її предметній та управлінській спеціалізації – концентрації та цільовій спрямованості організаційно-розпорядчих функцій з управління, оренди, продажу земель державної власності, а також придбання приватних земель у державну власність.

Створення в Україні державної спеціалізованої установи з управління землями сільськогосподарського призначення (ДСУ) доцільно здійснювати з урахуванням таких концептуальних засад її подальшого функціонування: забезпечення реалізації державної політики щодо регулювання ринку сільськогосподарських земель, проведення консолідації земель сільськогосподарського призначення, врегулювання проблеми колективної власності на землю, врегулювання проблеми визнання відумерлою спадщиною земель сільськогосподарського призначення, реалізація від імені держави права на переважне придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення у разі їх продажу, здійснення посередницької діяльності на ринку сільськогосподарської нерухомості, випуск іпотечних цінних паперів, проведення землеустрою та охорона земель сільськогоспо-

дарського призначення, впровадження державно-приватного партнерства.

Проведене моделювання програми діяльності ДСУ на ринку земель сільськогосподарського призначення щодо формування Державного фонду сільськогосподарських земель до 2025 року дозволило зробити певні висновки. Зокрема, зважаючи на те, що у державній власності за межами населених пунктів наразі перебуває близько 6,9 млн. га сільськогосподарських угідь, із яких рілля становить 3,7 млн. га, а орієнтовна ринкова вартість 1 га сільськогосподарських угідь складає 8 000 – 12 000 грн., вартість відповідних іпотечних активів ДСУ (з урахуванням коефіцієнта іпотечного покриття на рівні 0,9) можна попередньо оцінити у 62 млрд. грн або 7,8 млрд. дол. США.

Показано, що основними принципами політики Європейського Союзу щодо власності на землю (зокрема, на землі сільськогосподарського призначення) є забезпечення права на вільний рух капіталу, на відкриття та ведення приватного бізнесу та відсутність дискримінації. Тому у більшості країн – членів ЄС прямо виражених юридичних обмежень на володіння сільськогосподарськими землями немає. Головний вплив юридичних обмежень на володіння сільськогосподарськими землями полягає в обмеженні кількості потенційних покупців і конкуренції з боку попиту на ринках сільськогосподарських земель.

Список використаної літератури:

1. Бамбідра Д.І. Ринок землі: видимі й приховані ризики / Д.І. Бамбідра, А.Г. Мартин // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 1. – С. 9–15.
2. Кулинич П.Ф. Ринок земель як об'єкт правового регулювання / П.Ф. Кулинич // Право України. – 2005. – № 11. – С. 39–43.
3. Мартин А.Г. Державне регулювання ринку земель: принципи, завдання, механізми / А.Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2008. – № 1. – С. 35–41.
4. Осташко Т.О. Ринок земель сільськогосподарського призначення в Україні: оцінки і передбачення / Т.О. Осташко // Економіка і прогнозування. – 2007. – № 2. – С. 113–126.

Пронина О. В. Зарубежный опыт государственного управления рынком земли

Статья посвящена рассмотрению опыта рынка земель различных стран, изучены государственное регулирование и управление этим процессом на современном уровне. Раскрыты основные преимущества и проблемы каждой страны в государственном управлении рынком земли.

Ключевые слова: рынок земель, оборот сельскохозяйственных земель, разрешительная система, рыночная стоимость участка, государственная регистрация.

Pronina O. V. Foreign experience of government land market

The article is devoted to consideration of the land market experience different countries, studied public management and control of the process to date. The basic benefits and challenges of each country market in government land.

Key words: land market, turnover agricultural land, permission system, market value of the land, state registration.