

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**РОЗВИТОК РИНКУ ЗЕМЕЛЬ
СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО
ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ**

аналітична доповідь

КИЇВ - 2011



Розвиток ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні. – К.:НІСД, 2011. – 29 с.

Автори:

Собкевич О. В., к. е. н., с. н. с. (керівник авторського колективу)

Русан В. М., к. е. н., с. н. с.

Юрченко А. Д. к. е. н., Засл. працівник сільського господарства України

Скороход В. О.

За редакцією к. е. н., с. н. с., Засл. економіста України Я.А. Жаліла

*При повному або частковому відтворенні матеріалів
даної публікації посилання на видання обов'язкове.
© Національний інститут стратегічних досліджень, 2011.*

Вступ

Формування ринкової економіки в Україні не принесло очікуваного швидкого успіху у розв'язанні найважливіших соціально-економічних проблем суспільного розвитку, зокрема щодо продовольчої безпеки, справедливої приватизації земель, забезпечення ефективності аграрної сфери.

У земельних відносинах Україна ступила на шлях перехідних трансформацій до ринку, не маючи ні теоретичної, ні кадрової бази для цього. Акцентування державної політики в аграрній сфері на прискореній і недостатньо вмотивованій приватизації землі та майна викликало руйнування крупного товарного сільськогосподарського виробництва, проте не було ефективним в утворенні новітніх продуктивних виробничих форм.

За 20 років земельної реформи в Україні на 8,6 млн га скоротились площі сільськогосподарських угідь, які використовувались у сільськогосподарському виробництві. Відбулось неприпустиме подрібнення структури аграрного виробництва. Внаслідок блокування ринку приватних сільськогосподарських угідь посилюється тенденція створення нераціональних за розмірами землекористувань аграрних господарств.

Формування ринку земель сільськогосподарського призначення залишається однією з найбільш заполітизованих проблем сучасної земельної політики держави.

Історія економічного розвитку країн з ринковою економікою переконливо свідчить про необхідність посилення регулюючого впливу держави на створення оптимальної структури аграрного виробництва і функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення. Створення повноцінної функціонуючої ринку земель сільськогосподарського призначення має стати логічним завершенням земельної реформи в країні.

Основними завданнями аналітичної доповіді є:

- системний аналіз сучасної аграрної структури, яка суттєво погіршилася внаслідок недостатньо економічно і соціально обґрунтованого роздержавлення та приватизації сільськогосподарських угідь, що використовувалися у товарному сільськогосподарському виробництві;
- наукове обґрунтування організаційно-правових та соціально-економічних механізмів формування ринку земель сільськогосподарського призначення.

Розділ 1. Основні етапи та заходи земельної реформи в Україні

У 1991 р. Україна стала незалежною державою. Основою для проголошення незалежності було прийняття Верховною Радою УРСР 16.07.1990 р. “Декларації про державний суверенітет України”. Однією з норм, що визначала економічну самостійність держави, стало наступне: „земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території Української РСР, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, весь економічний і науково-технічний потенціал, створений на території України, є власністю її народу, матеріальною основою суверенітету Республіки і використовується з метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян”¹. 18.12.1990 р. Верховна Рада УРСР прийняла Постанову „Про земельну реформу”², якою було започатковано реформування земельних відносин і становлення ринкових відносин на селі.

18.12.1990 р. Верховною Радою УРСР приймається Земельний кодекс³, яким визначено правовий режим передачі землі у довічне успадковане володіння громадянам і постійне володіння сільськогосподарським підприємствам, установам і організаціям. Законом України „Про форми власності на землю”⁴ від 30.01.1992 р. визначались три рівноправні форми власності: державну, колективну і приватну. У 1996 р. Конституцією України були закріплені приватна, державна і комунальна форми власності на землю.

Починаючи з 1992 р., після прийняття Закону України „Про фермерське господарство”⁵ громадяни України отримали право створення фермерського господарства – форми ринкового підприємництва в аграрній сфері. Законом України „Про колективне сільськогосподарське підприємство”⁶ від 14.02.1992 р. було визначено правові, економічні і соціальні умови діяльності колективного сільськогосподарського підприємства (КСП) – реформованого колгоспу. 26.12.1992 р. Кабінетом Міністрів прийнято Декрет „Про приватизацію земельних ділянок”⁷, яким започатковується безплатна передача у приватну власність земельних ділянок для ведення особистого підсобного господарства, будівництва і обслуговування житлового будинку і господарських будівель, садівництва, дачного і гаражного будівництва. Крім того, в Україні у 1995 р. проведена грошова оцінка земельних ділянок. Здійснена вона окремо по орних землях, землях під багаторічними насадженнями, природними сіножатями і пасовищами за рентним доходом (який формується залежно від якості, місцезорозташування і економічної оцінки земель), відповідно методики, затвердженої Постановою КМУ від 23.03.1995 р.⁸

На основі зазначених та інших нормативних актів у 1992-1995 рр. були реалізовані наступні організаційні заходи з реформування:

- роздержавлення земель з визначенням угідь, що залишаються у державній власності;
- приватизація земель шляхом передачі їх у колективну власність недержавним сільськогосподарським підприємствам, а також у приватну власність громадянам;
- грошова оцінка сільськогосподарських угідь;

¹ Про державний суверенітет України : Декларація України // Відомості ВР УРСР. – 1990. – №31. – ст. 429.

² Про земельну реформу : Постанова ВР УРСР // Голос України. – 1991. – № 7. – 11 січня.

³ Земельний кодекс України // Голос України. – 1991. – N 7. – 11 січня.

⁴ Про форми власності на землю: Закон України // Голос України. – 1992. – №27. – 15 лютого.

⁵ Про фермерське господарство: Закон України // Голос України. – 2003. – N139. – 29 липня.

⁶ Про колективне сільськогосподарське підприємство: Закон України // Голос України. – 1992. – №51. – 20 бер.

⁷ Про приватизацію земельних ділянок : Декрет КМУ // Голос України. – 1993. – №7. – 15 січня.

⁸ Постанова Кабінету Міністрів України „Про Методику грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів” // Урядовий кур’єр. – 1995. – N50. – 4 квітня

- видача сертифікатів на право на земельну частку (пай) громадянам - членам колективних сільськогосподарських підприємств і організацій та державних актів на право приватної власності на землю, за їх бажанням, у разі виходу з підприємства;
- реалізація громадянами права на земельну частку (пай) на їх розсуд;
- формування ринку земель та його інфраструктури;
- паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам;
- організація державного контролю за станом, використанням і охороною земель.

Після оприлюднення 23.04.1997 р. Указу Президента „Про оренду землі”⁹, а 06.10.1998 р. відповідного Закону України¹⁰ стало можливим формування нових господарських структур ринкового типу без порушення цілісності земельних комплексів через оренду земельних ділянок, а також часток (паїв).

Незважаючи на наявність нормативно-правового забезпечення початкового етапу земельної реформи, процес приватизації землі йшов повільно. Реформування земельних відносин активізувалось лише після підписання Президентом України Указу "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки"¹¹ від 3.12.1999 р.

Нові організаційні форми господарювання на селі створювалися переважно в 2000 р. на значно послабленій виробничій базі, без державної фінансової підтримки, іпотечного кредитування, інфраструктури аграрного ринку. При зміні організаційної структури не ставилися завдання зберегти існуючу концентрацію аграрного виробництва та здійснити в необхідних випадках заходи з консолідації земель. Не було внесено коректив у політику беззастережного подрібнення аграрної структури, підтримки розвитку особистих селянських і фермерських господарств. Не було проведено еколого-економічного обґрунтування перерозподілу земельно-територіальних ресурсів у країні на базі відповідних загальнодержавних і регіональних прогнозних розробок. Недосконала практика реформування поглибила екологічну незбалансованість земельного фонду, викликала зниження ефективності використання й охорони земель, здатності природного відновлення родючості ґрунтів. Ринковий оборот приватизованих земельних ділянок економічно та інфраструктурно не був підготовлений.

У результаті здійснення зазначених заходів з реформування понад 2/3 сільськогосподарських угідь було передано у приватну власність громадян та юридичних осіб, більш як 6,9 млн. громадян отримали сертифікати на право на земельну частку (пай), майже 6,5 млн. селян (94,2%) (на 1.01.2009 р.) замінили сертифікати на державні акти на право власності на земельну ділянку. Крім того, громадяни України подвоїли розміри своїх присадибних земельних ділянок або ділянок, наданих їм для ведення особистого підсобного господарства. У власності та користуванні 25 млн. громадян зосереджено 19,7 млн. га сільськогосподарських угідь¹².

Проведене реформування відносин власності в аграрній сфері було спрямовано на формування ефективного сільськогосподарського землекористувача. При цьому держава втратила монопольне право власності на земельні ділянки. Якщо на початок 1992 р. весь земельний фонд України перебував у державній власності, то у 2008 р. частка державної власності складала 48,9 %, приватної – 51,0 %, колективної (згідно з державними актами) – 0,1 % (рис. 1).

25.10.2001 р. ухвалено новий Земельний кодекс України, згідно з яким з’явилась можливість створення правового та організаційного середовища для реалізації громадянами прав

⁹ Про оренду землі : Указ Президента України // Голос України. – 1997. – №75. – 25 квітня.

¹⁰ Про оренду землі : Закон України // Голос України. – 1998. – № 204. – 23 жовтня.

¹¹ Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки: Указ Президента України // Урядовий кур'єр. – 1994. – №176. – 15 листопада.

¹² Земельні відносини в Україні: зб. інформ.-аналіт. матеріалів (1991-2010 рр.) / В.П. Горбулін, Л.Д. Греков, А.Д. Юрченко [та ін.], за заг. ред. В.П. Горбуліна. – Вид. 2-ге, переробл. і допов. – К.: Істина, 2010. – с. 34-43.

власності на землю та введення земель сільськогосподарського призначення в економічний обіг. Однак новий Земельний кодекс значною мірою залишився тимчасовим нормативним актом, у якому визначені норми, спрямовані на вирішення поточних завдань земельної реформи, а не на регулювання земельних відносин у ринковому економічному середовищі.

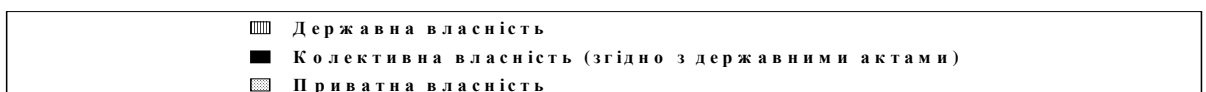
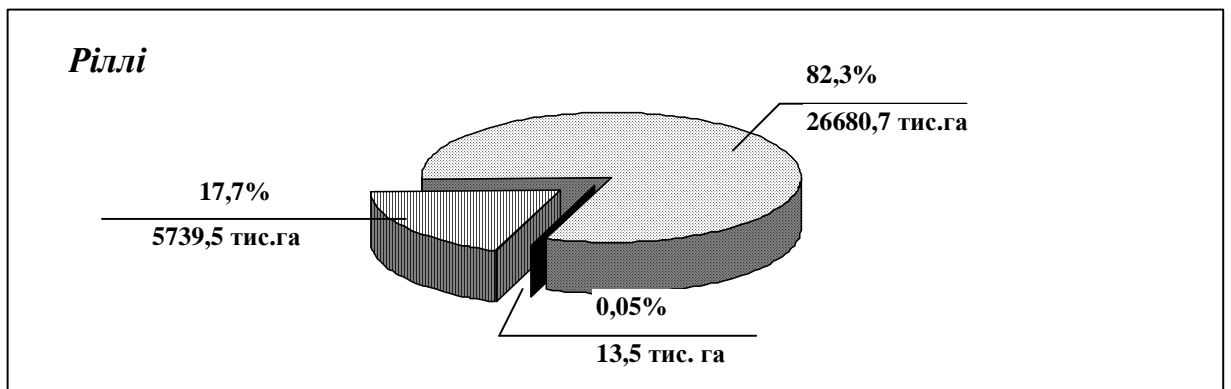
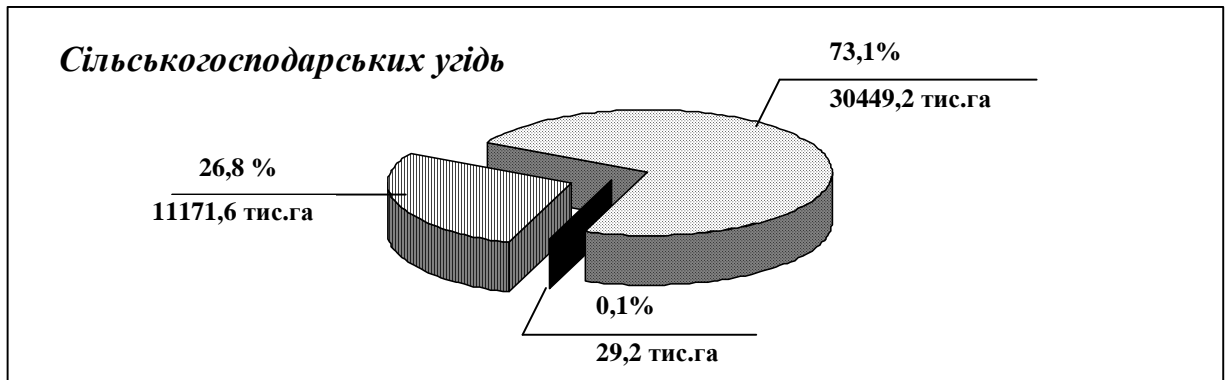
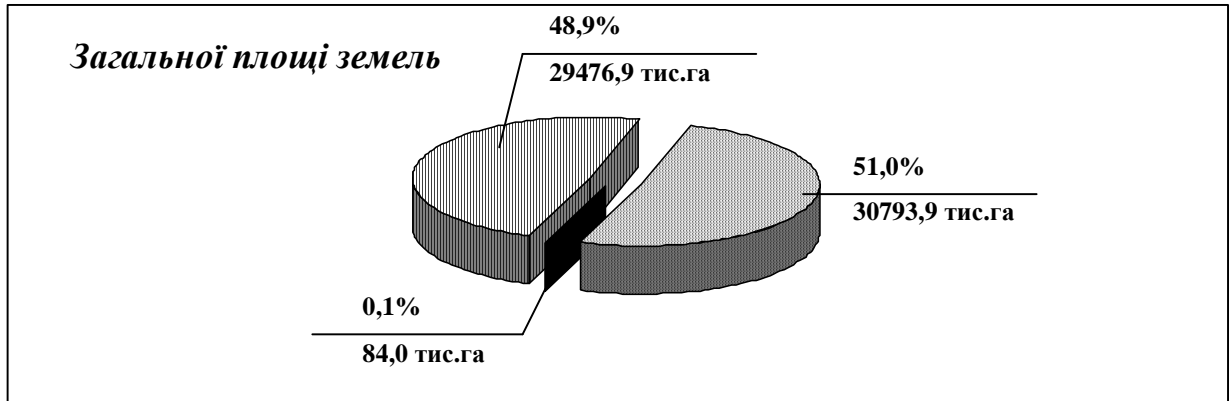


Рис. 1. Структура земельного фонду України за формами власності (станом на 01.01.2008 р.)*

*Джерело: розраховано за даними Державного комітету із земельних ресурсів України

Вбачається, що реалізація положень Земельного кодексу стосовно запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення може бути здійснена з прийняттям основоположних нормативно-правових актів, зокрема, законів України „Про державний земельний кадастр”, „Про ринок земель”, „Про державний земельний (іпотечний) банк” та інших.

Поки що згідно з чинним законодавством громадяни України можуть вільно здійснювати земельні операції лише із земельними ділянками, які вони одержали у приватну власність для ведення особистого підсобного господарства, присадибними ділянками для ведення садівництва, дачного і гаражного будівництва. На відчуження інших земель сільськогосподарського призначення відповідно до чинного Земельного кодексу України діє мораторій.

Земельна реформа не вирішила поставлених перед нею завдань, земельні відносини стали вкрай заполітизованими. Через неефективний перерозподіл власності за короткий період виявилася зруйнованою матеріально-технічна база великого товарного виробництва, знизилася продуктивність сільськогосподарського виробництва, посилюється ціновий диспаритет.

Розділ 2. Земельні ресурси і аграрне землекористування в постреформений період

Територія України становить 60,3 млн. га, із них 43,0 млн. га (понад 70 %) займають сільськогосподарські землі (табл. 1). Земельні ресурси держави оцінюються в 330 трлн грн.

Таблиця 1

Земельний фонд України за станом на 01.01.2009 р.*

Види сільськогосподарських угідь	01.01.1991		01.01.2009	
	всього, тис. га	% до загальної площі України (території)	всього, тис. га	% до загальної площі України (території)
Сільськогосподарські землі	-	-	42844,8	71,0
у тому числі: сільськогосподарські угіддя	42030,3	69,6	41625,8	69,0
з них: <i>рілля</i>	33582,2	55,6	32473,4	53,8
<i>перелоги</i>	-	-	334,5	0,6
<i>багаторічні насадження</i>	5211,7	8,6	899,9	1,5
<i>сіножаті</i>	2185,6	3,6	2416,2	4,0
<i>пасовища</i>	1050,8	1,7	5501,8	9,1
інші сільськогосподарські землі	-	-	1219,0	2,0

*Розраховано за даними Державного земельного кадастру

Відбулося значне скорочення площі сільськогосподарських угідь, у т. ч. орних земель, якими користувались товаровиробники. Якщо у 1990 р. у товарному сільськогосподарському виробництві використовувалось 38705,4 тис. га сільськогосподарських угідь (92 % їхньої загальної площі), то у 2008 р. – 30110,4 тис. га (72,3 % їхньої загальної площі) (табл. 2).

Таблиця 2

Динаміка площ сільськогосподарських угідь у товарному сільськогосподарському виробництві*, (тис. га)

		1990 р.	1995 р.	2000 р.	2005 р.	2008 р.
Сільськогосподарські угіддя	всього	42030,3	41852,9	41827,0	41722,2	41625,8
	у товаровиробників (с.-г. підприємства, фермерські господарства)	38705,4	35184,0	32184,7	30468,1	30110,4
Динаміка скорочення сільськогосподарських угідь	всього	-	177,4	203,3	308,1	404,5
	у товаровиробників (с.-г. підприємства, фермерські господарства)	-	3521,4	6520,7	8237,3	8595,0
Рілля	всього	33571,1	33286,2	32563,6	32451,9	32473,4
	у товаровиробників (с.-г. підприємства, фермерські господарства)	31245,1	29185,5	27173,8	26362,5	26334,4
Динаміка скорочення ріллі	всього	-	284,9	1007,5	1119,2	1097,7
	у товаровиробників (с.-г. підприємства, фермерські господарства)	-	2059,6	4071,3	4882,6	4910,7

*Розраховано за даними Державного земельного кадастру

У процесі виконання заходів земельної реформи так і не була проведена екологізація землекористування. На значних територіях меліоративні системи припинили свою дію, але ці землі й досі вважаються зрошуваними або осушеними. Певна частина площ продуктивних угідь втратила економічну родючість: засолена, заболочена, заросла лісом. Між тим, одним із головних результатів земельної реформи мала стати оптимізація структури земель країни, у т. ч. зменшення обробки площ деградованих і малопродуктивних сільськогосподарських угідь.

У процесі аграрного реформування доцільно виокремити два етапи: перший (1991 - 1999 рр.) – формування нормативно-правової бази, затягування реформ і спад виробництва, та другий (з 2000 р., після прийняття Указу Президента України „Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки” від 3.12.1999 р.) – після проведення реформ і одержання від них певних позитивних результатів¹³. Так, саме у 2000 р. було подолано негативну тенденцію постійного зниження виробництва валової продукції сільськогосподарства (рис. 2).

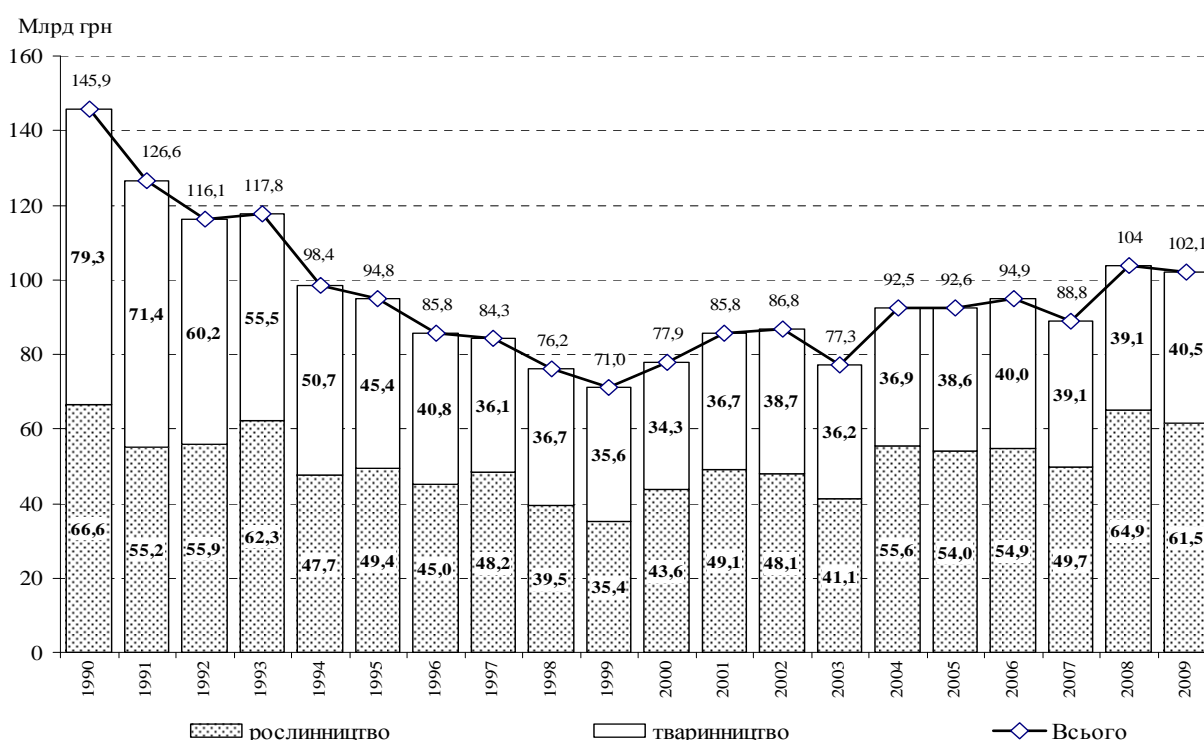


Рис. 2. Динаміка валової продукції сільськогосподарства у всіх категоріях господарств у порівнянних цінах 2005 р.*

*Джерело: розраховано за даними Державного комітету статистики України

Починаючи з 2000 р., відбувається поступове нарощування виробництва валової продукції галузі, приріст якої у 2009 р. становив 43,8 % у порівнянні з 1999 р., у т. ч. рослинництва 73,7 %, тваринництва – 13,8 %. Також, за цей період на 58,8 % збільшилося виробництво валової продукції сільськогосподарства в розрахунку на 100 га сільськогосподарських угідь (рис. 3).

¹³ Аграрна реформа і організаційно-економічні трансформації у сільському господарстві: доповідь на Дванадцятих річних зборах Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників 25-26 лютого 2010 року / В.Я. Мель-Веселяк – К.: Національний науковий центр "Інститут аграрної економіки", 2010. – с. 11

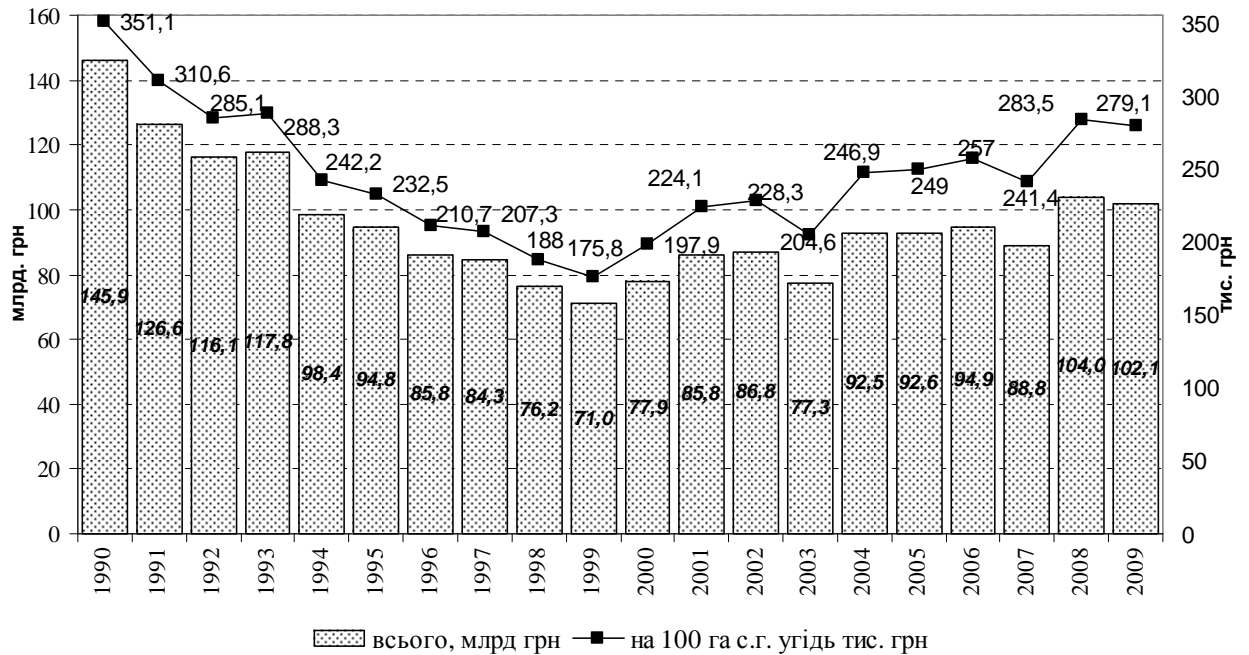


Рис. 3. Динаміка валової продукції сільського господарства на 100 га сільськогосподарських угідь у порівнянних цінах 2005 р.*

* Джерело: розраховано за даними Державного комітету статистики України

Проведення земельної реформи дало поштовх розвитку нових організаційно-правових форм господарювання різних форм власності. В Україні з певними успіхами функціонують як сільськогосподарські підприємства різних типів, так і фермерські й особисті селянські господарства (господарства населення). Кількість новостворених на базі КСП агроформувань та наявність у них сільськогосподарських угідь представлено на рис. 4.

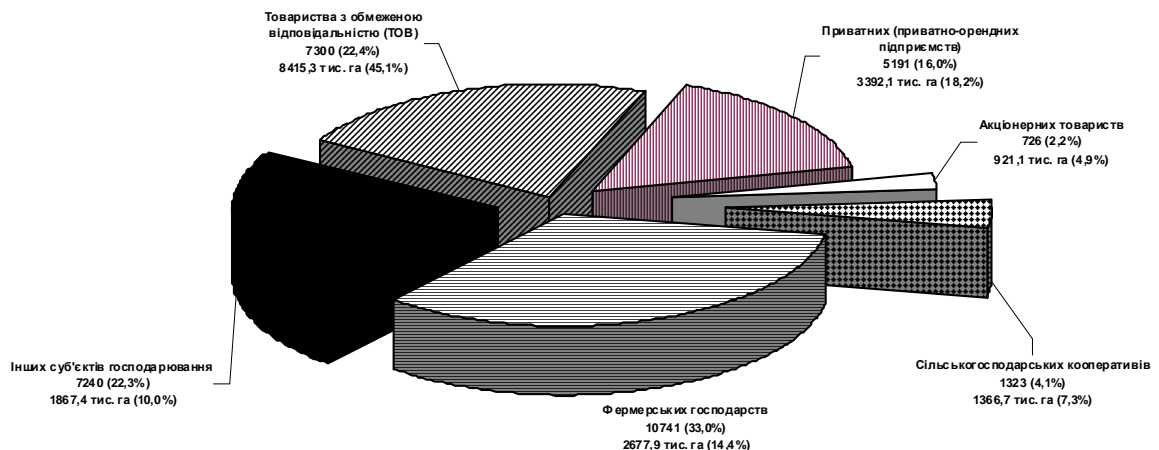


Рис. 4. Новостворені на базі КСП агроформування України та наявність у них сільськогосподарських угідь станом на 1.01.2008 р.*

* Джерело: Розраховано за даними Державного комітету із земельних ресурсів України

Частки різних форм господарювання у сільському господарстві України у площі сільгоспугідь, виробництві сільгосппродукції в цілому та окремо у продукції рослинництва і тваринництва представлено у табл. 3.

Таблиця 3

Розвиток форм господарювання в сільському господарстві України¹⁴

Форми господарювання	Площа с/г. угідь		Виробництво валової продукції					
			Всього		у т.ч.			
	млн га	%	млн грн.	%	млн грн.	%	млн грн.	%
<i>1990 рік</i>								
Всі господарські формування	41,5	100	145,9	100	66,6	100	79,3	100
у т. ч.								
с/г. підприємства і фермерські господарства населення	38,9	93,7	101,3	69,4	49,9	75	51,4	64,8
	2,6	6,3	44,6	30,6	16,7	25	27,9	35,2
<i>1999 рік</i>								
Всі господарські формування	40,4	100	71	100	35,4	100,0	35,6	100
у т. ч.								
с/г. підприємства і фермерські господарства населення	34,3	84,9	27,9	39,3	17,1	48,2	10,8	30,4
з них: с/г. підприємства фермерські господарства населення	33,2	82,2	27,2	38,3	16,5	46,6	10,7	30,1
	1,1	2,7	0,7	1,0	0,6	1,6	0,1	0,3
	6,1	15,1	43,1	60,7	18,3	51,8	24,8	69,6
<i>2008 рік</i>								
Всі господарські формування	36,7	100,0	104	100,0	64,9	100,0	39,1	100,0
у т. ч.								
с/г. підприємства і фермерські господарства населення	21,0	57,5	47,9	46,0	32,1	49,5	15,7	40,2
з них: с/г. підприємства фермерські господарства населення	17,1	46,6	41,9	40,3	26,9	41,4	15,1	38,5
	4	10,9	5,9	5,7	5,3	8,1	0,7	1,7
	15,6	42,5	56,1	54,0	32,8	50,5	23,3	59,7
<i>2009 рік</i>								
Всі господарські формування	36,7	100	102,2	100	61,5	100	40,6	100
у т. ч.								
с/г. підприємства і фермерські господарства населення	21,1	57,5	45,8	44,8	28,5	46,3	17,3	42,6
з них: с/г. підприємства фермерські господарства населення	17,0	46,5	40,7	39,8	24,1	39,2	16,6	40,9
	4	10,9	5,1	5,1	4,4	7,1	0,7	1,7
	15,6	42,6	56,3	55,1	33,0	53,7	23,3	57,4

Серед найважливіших невирішених проблем у земельних відносинах залишається капіталізація землі як базового активу. Інвестування у виробничу сферу за умови нерозвинутого і криміналізованого земельного ринку України стає ризиковим. Вітчизняний та іноземний бізнес демонструють готовність до більшого економічного освоєння території України, розвитку її інфраструктури, але лише за умови обґрунтованої територіальної організації господарства, гарантії стабільності земельної політики, досконалості правового базису землекористування.

Системне бачення проблем державної земельної політики відображено на рис. 5.

В Україні не створено ринкової земельно-правової системи, яка б гармонічно поєднувала адміністративні й ринкові механізми регулювання процесів розподілу земельних ресурсів та їхньої належної охорони. За оцінкою академіка Л.Я.Новаковського, повноцінного пра-

¹⁴ Джерело: Аграрна реформа і організаційно-економічні трансформації у сільському господарстві: доповідь на Дванадцятих річних зборах Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників 25-26 лютого 2010 року / В.Я. Месель-Веселяк — К.: Національний науковий центр "Інститут аграрної економіки", 2010. — 57 с.

вового поля для регулювання земельних відносин в Україні досі не створено. Змінам, які вносяться до чинного Земельного кодексу України, притаманний фрагментарний характер¹⁵.

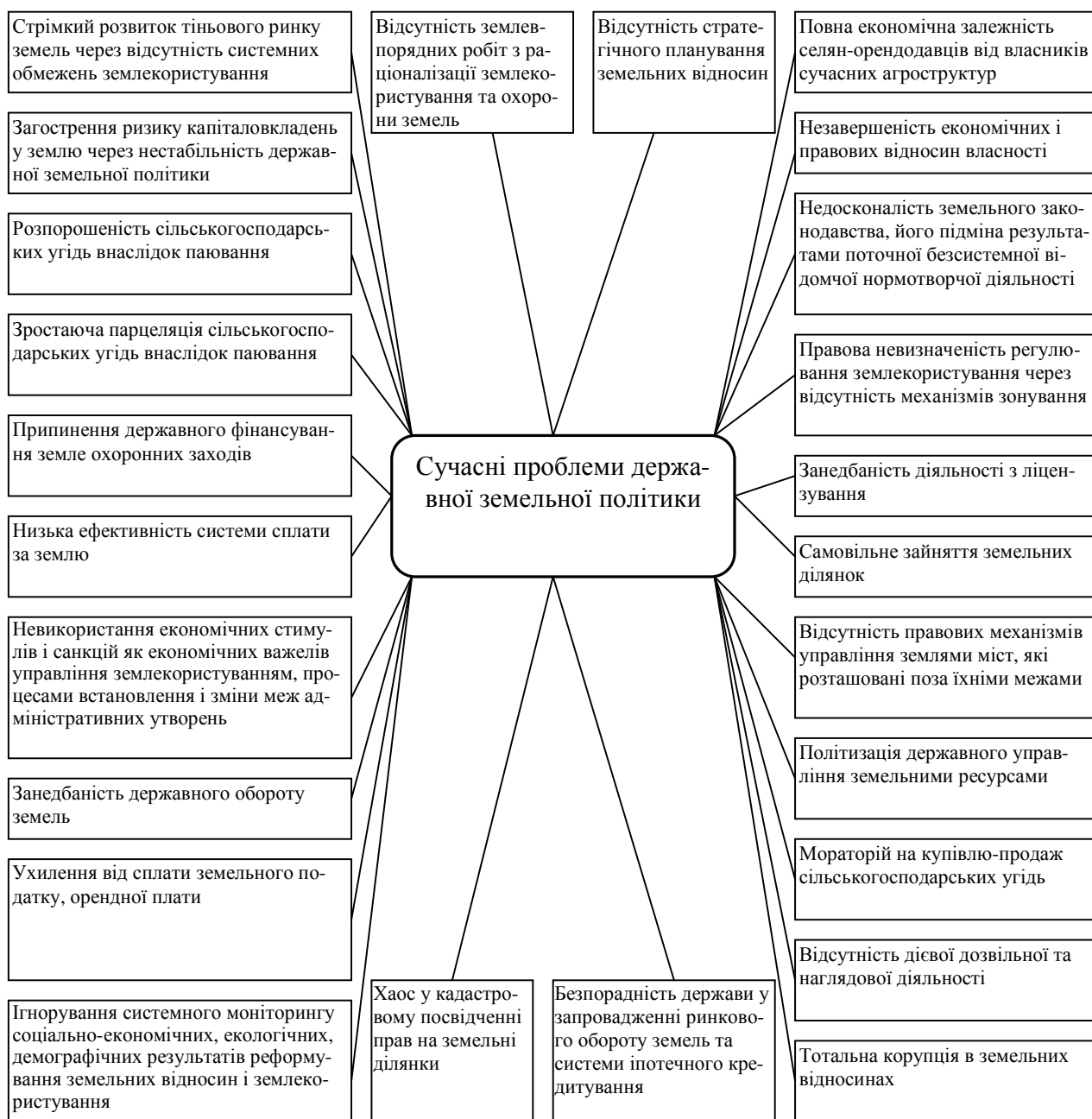


Рис. 5. Сучасні проблеми державної земельної політики

Сучасний земельний лад країни базується переважно на правовій базі, яка унеможливує її застосування в конкуруючому економічному середовищі. Непідготовленість до функціонування ефективного ринку сільськогосподарських угідь обумовила перманентне подовження мораторію на їхній продаж, що сформувало у сфері земельних відносин нагромадження тіньових обороток і безпрецедентну корупцію.

¹⁵ Новаковський Л.Я. Шляхи удосконалення законодавчого забезпечення регулювання земельних відносин// Землепорядний вісник. – 2009. - № 4. – С. 20.

Розділ 3. Перспективи скасування мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення

Серед головних завдань земельної реформи в аграрній сфері мало постати удосконалення аграрної структури на базі приватної власності на землю. Здійснені кроки щодо приватизації сільськогосподарських угідь самі по собі не спричинили трансформацію аграрної структури в ринковому напрямку. Загальновідомо, що без формування аграрного ринку земельна і аграрна реформи залишаються інституційно незавершеними.

До невідкладного скасування мораторію на купівлю-продаж сільськогосподарських угідь України спонукає низка об'єктивних чинників:

- виникнення в період земельної реформи маси недоліків землекористування, на подолання яких адміністративними методами за радянських часів були втрачені десятки років (черезсмулля, вкраплення, дрібноземелля тощо);
- необхідність запровадження іпотечних механізмів у земельних відносинах;
- демографічна ситуація на селі, зубожілість селян похилого віку, які є номінальними власниками земельних парцел у розмірі земельної частки (паю) та присадибних наділів.

Законодавство України гарантує право громадян на володіння, користування та розпорядження нерухомістю, у т. ч. і земельними ділянками. Це право передбачене ст. 41 Конституції України, в ч. 4 якої проголошено, що *"Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним"*. Частиною 1 ст. 4 Закону України "Про власність" встановлено, що власник *"на свій розсуд володіє, користується і розпоряджається належним йому майном"*. Мораторій не узгоджується з цими положеннями, він суперечить змісту ст. 1 Протоколу 1 Конвенції про захист прав людини та основних свобод.

Тривале збереження мораторію спричинилося до суттєвих диспропорцій земельних відносин в Україні, які стають на заваді ефективному та конкурентоспроможному функціонуванню цього сектора національної економіки..

В умовах мораторію ринок земель існує у викривленому вигляді. Мораторій фактично стимулює виведення земельних ділянок із сфери товарного сільськогосподарського виробництва, що негативно позначається на вартості земельних ділянок. Зрештою, програє не лише потенційний продавець земельної ділянки – селянин, а і той селянин, який хотів би створити міцне приватне господарство, поступово викупуваючи сусідні земельні ділянки, нарощуючи власне землекористування.

Мораторій перешкоджає оптимізації структури сільськогосподарського землекористування. Дрібну земельну ділянку неможливо обробляти із застосуванням прогресивних агротехнологій, сучасних технічних засобів. Надмірне подрібнення земельних ділянок сільськогосподарського призначення (парцеляція) призводить до неощадливого та нераціонального використання земель через натуралізацію виробництва, зниження продуктивності угідь. Відбувається також подальша парцеляція приватизованих земельних ділянок сільськогосподарського призначення у зв'язку з їх спадкуванням. Розвинені в аграрному відношенні держави вже з другої половини XIX ст. вживали землевпорядні заходи щодо зверстання (з'єднання) дрібних ділянок у великі, що принесло свої позитивні результати¹⁶. Механізми запобігання подрібненню фермерських господарств існують у законодавстві більшості країн ЄС.

¹⁶ Третяк А. М. Історія земельних відносин та землеустрою в Україні: Навч. посіб. - К.: Аграрна наука, 2002. - С. 130.

Загрозливих масштабів набуває екологічно необґрунтована практика використання орендованих земель (насамперед, шляхом вирощування на них соняшника протягом багатьох років поспіль), що призводить до повного виснаження земельних ділянок.

Мораторій перешкоджає залученню інвестицій в АПК. Передумовою здійснення інвестицій є існування сталого землекористування, що неможливо при оренді. Якщо ж йдеться про кредитування, воно практично недоступне без застосування іпотечних механізмів. Адже іпотека передбачає можливість відчуження заставленого майна (земельної ділянки).

Мораторій шкодить соціальним і економічним інтересам переважної більшості власників земельних часток. Спадкоємці сільських жителів проживають переважно в іншій місцевості (у містах, в інших країнах) і не мають інтересу самостійно працювати на землі, тим більше на малих ділянках. Понад мільйон власників земельних паїв не має спадкоємців. Селяни старших вікових груп не зможуть сподіватися на забезпечену земельною власністю старість, якщо не матимуть можливості реалізувати землю. Проблема оптимізації землекористування не може бути ефективно вирішена іншими засобами, зокрема, за допомогою оренди. Адже оренда земельних ділянок не може призвести до консолідації, оскільки не передбачає передачі права розпорядження земельною ділянкою; консолідація ж земельних ділянок є саме актом розпорядження ними.

Оренда землі є економічно не вигідною власникам земельних часток. За даними Держкомзему України, зареєстровано 4571,9 тис. договорів оренди землі, з них на 1-5 років – 59,7 % а на строк 10 та більше років – лише 10,3 %. Середній розмір орендної плати становить 218,3 грн за га. У 2008 р. за оренду земель виплачено 3,8 млрд грн. Площа земель, переданих в оренду власниками земельних часток (паїв), становить 17,4 млн га, це 63 % від розпайованих земель. Середня нормативна грошова оцінка станом на 01.01.2009 р. складає 11284,1 грн за гектар ріллі, тобто орендар сплачує лише 1,9 % вартості землі, тоді як депозитні ставки по банківських вкладах становлять близько 20 %. Складність процедури надання в оренду земельних ділянок, проблеми зі стягненням орендної плати перешкоджають селянам отримати повну віддачу від своєї землі. Безальтернативність оренди обумовлює повну залежність орендодавців від орендарів, які часто безвідповідально використовують ґрунтовий покрив.

Таким чином, мораторій не вирішує поставлених перед ним завдань, породжуючи інші проблеми. За 18 років мораторію законсервовано вкрай неефективну аграрну структуру, яку адміністративними методами оптимізувати неможливо. Для попередження обезземелення селян та запобігання спекуляції цілком можливо використати альтернативні механізми. Альтернативою мораторію є належне державне регулювання купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення, багатий досвід якого існує в країнах з ринковою економікою.

Розділ 4. Організаційно-правові передумови формування ринку земель сільськогосподарського призначення

Загальна ситуація на вітчизняному земельному ринку обумовлюється політикою держави в галузі трансформації земельних відносин, пов'язаних з приватизацією землі, законодавчим закріпленням конституційних прав громадян на набуття права власності на землю шляхом купівлі-продажу та укладання інших цивільно-правових угод.

Однією із центральних проблем щодо становлення цивілізованого земельного ринку в Україні є осмислення місця і ролі держави в управлінні земельними ресурсами і землекористуванням. Низький рівень дієздатності держави є серйозною і зростаючою перешкодою для досягнення прогресу у сфері регулювання земельних відносин¹⁷.

Основні передумови формування ринку землі в Україні викладені на рис.6 .

Необхідно підкреслити, що ринок землі, включаючи ринок сільськогосподарських угідь, є невід'ємною складовою ринкової економіки, яка функціонує в Європі. Ринок землі є формою ринкової реалізації приватної власності на землю, з тією чи іншою мірою обмежень в інтересах суспільства. Країни ЄС ще в минулому столітті законодавчо визначили поліпшення аграрної структури як головний мотив запровадження вільного (разом з тим, жорстко регульованого законом) ринку сільськогосподарських земель.

Цивільне законодавство України відносить земельні ділянки (ст. 181 ЦК України) до нерухомого майна. Отже, оборот земельних ділянок може здійснюватись за нормами цивільного законодавства. Але існує специфіка землі як природно-історичного тіла, основного засобу виробництва в окремих галузях господарства, базового компонента життєвого середовища людини. Така специфіка обумовлює особливі умови охорони сільськогосподарських угідь і викликає необхідність застосування специфічних заходів правового регулювання. У зв'язку з цим, вбачається доцільним здійснити регулювання ринкового обороту сільськогосподарських угідь в спеціальному Законі «Про ринок земель сільськогосподарського призначення».

При цьому, при опрацюванні проекту Закону України «Про ринок земель сільськогосподарського призначення» необхідно урахувати всі ризики, пов'язані з вільним оборотом сільськогосподарських угідь. Ці ризики і загрози давно відомі у світі, де законами запроваджено відповідні застережні заходи¹⁸. Досвід країн Заходу та Російської імперії після 1861 р. показав, що необмежена свобода земельної власності щодо розпорядження нею навіть при досконалому законодавстві несе в собі масу непомірної соціальної шкоди¹⁹.

¹⁷ Быстров Г. Е. Собственность юридических лиц на земли сельскохозяйственного назначения и правовое обезземеливание крестьянства // Экологическое право – М.: 2003. – № 1 – С. 14-19.

¹⁸ Быстров Г.Е. Земельная и аграрная реформа в зарубежных странах: правовая теория и практика.-Мн.: БГЭУ, 1999 – 196 с.

¹⁹ Федоров М.М. Організаційно-економічні передумови формування ринку земель сільськогосподарського призначення // Економіка АПК. – 2003. - №1 – с.25-31; Юрченко А.Д. Використання досвіду Німеччини при формуванні ринку землі в Україні // Ринок землі.-2002.-№3-с.52-58.; Юрченко А.Д. Сучасні перспективи обороту земельних ділянок в аграрній сфері // Земельний вісник.-2000.-№4-с.62-84.; Юрченко А.Д. Економіко-правове забезпечення розвитку земельних відносин в ринковому середовищі // Економіка АПК – 2003.-№4-с.28-31.

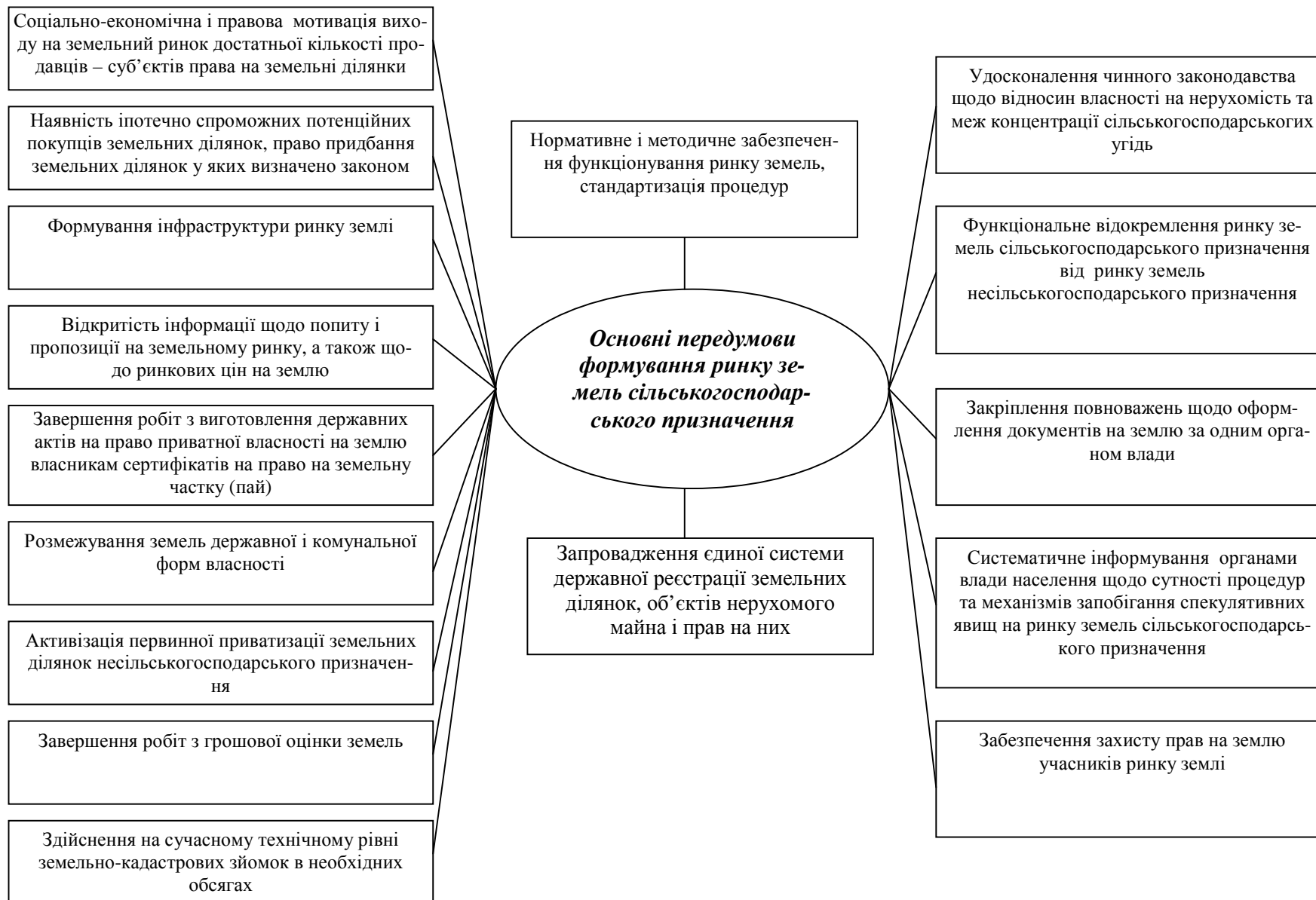


Рис. 6. Основні передумови формування ринку землі в Україні

Головними загрозами вільного (нерегульованого) ринку земель сільськогосподарського призначення є наступні.

1. Свобода подрібнення призводить до надмірної парцеляції земель, створення «карликових» земельних ділянок, які самостійно не можуть використовуватись в товарному сільськогосподарському виробництві.

2. Свобода спадкування, якщо вона не стримується розумними нормами законодавства, загрожує погіршенням структури аграрного землекористування. Фізичний розподіл землі між спадкоємцями призводить до натуралізації виробництва, зниження продуктивності угідь. Спадкування в дрібних долях, яке не супроводжується поділом, а полягає у сплаті основним спадкоємцем вартості часток успадкованої землі співспадкоємцями, призводить до виникнення надмірної заборгованості. У багатьох країнах світу, як відомо, землю успадковує лише один із спадкоємців. Інші отримують від нього грошову компенсацію, але частка вартості успадкованої землі головним спадкоємцем значно більша, ніж у інших. Ця система не лише попереджає подрібнення землеволодіння, але і запобігає виникненню великої заборгованості головного спадкоємця при переході земельної власності йому у спадщину.

3. Свобода застави невідворотно призводить до надмірного обтяження землі іпотечними боргами. У результаті неплатоспроможності іпотечного боржника відбувається або продаж землі на торгах, або прихована втрата землі, оскільки внаслідок надмірного обтяження землі боргом втрачається не сама земля, а чистий прибуток з неї, який іде на погашення основного боргу і відсотків. Якби кредити брались для господарського поліпшення виробництва, заборгованість не була б такою небезпечною, оскільки при цьому збільшувалась би прибутковість землі. Але, як свідчить досвід, більша частина іпотечних боргів виникає не з виробничих кредитних угод, а є відчуженням земельної ренти без будь-якого зростання прибутку від землі. Придбання землі завжди супроводжується зростанням іпотечного боргу. Відомо, що великі земельні ділянки відносно дешевші дрібних, і тому покупці землі намагаються придбати якомога більші ділянки, роблячи при цьому борги.

Немає підстав стверджувати, що повноцінний земельний ринок активно запрацює уже в найближчий період. Законом України «Про ринок земель сільськогосподарського призначення» не вичерпується проблема організаційно-правового забезпечення його формування і ефективного функціонування. У перші роки на ринку земель сільськогосподарського призначення повинні діяти чіткі обмеження, які мають жорстко контролюватися державою. З набуттям досвіду у функціонуванні ринку земель ці обмеження доцільно буде переглянути.

Таким чином, ефективність купівлі-продажу земель залежить від:

- розвитку земельного законодавства та, зокрема, визначення меж концентрації сільськогосподарських угідь в товарному сільськогосподарському виробництві;
- відновлення державного обліку земель, проведення державних інвентаризацій земельного фонду;
- удосконалення системи справляння плати за землю;
- активної участі держави у становленні ринку земель сільськогосподарського призначення шляхом регулювання попиту і пропозиції, застосування економічних стимулів і санкцій;
- проведення незатратного розмежування земель державної і комунальної власності;
- організаційної і фінансової підтримки консолідації земель в товарному сільськогосподарському виробництві;
- здійснення зонування сільськогосподарських земель та інших незабудованих земель;
- посилення контролю за меліорацією земель;
- сприяння розвитку інфраструктури ринку землі.

Розділ 5. Напрями вдосконалення законодавчого забезпечення функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення

Важливо визначитись з принципами формування аграрного земельного ринку, які, на наш погляд, мають бути наступними:

- обов'язкова соціальна орієнтація земельного ринку на реалізацію економічних інтересів селян;
- поступовість включення приватних сільськогосподарських угідь в ринковий обіг;
- диференційований підхід до соціальних груп суб'єктів земельного ринку, до їх участі в укладанні угод щодо купівлі-продажу землі;
- чітке державне регулювання ринку землі, створення системи цінових і податкових важелів впливу держави на ринковий обіг землі;
- обмеження спекулятивно-тіньових угод щодо земельних ділянок.

Необхідним є посилення державного регулювання земельних відносин і землекористування через систему урядових органів і можливості створення недержавних органів регулювання земельного ринку. До складу цих органів, які частково можуть фінансуватись державою, мають включатись представники власників землі і землекористувачів, посередницьких структур, професійних установ, органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій. Недержавні органи регулювання земельного ринку можуть виконувати наступні функції:

- здійснювати аналіз кон'юнктури цін на землю;
- своєчасно оповіщати про вартість землі потенційних покупців і продавців, органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади, посередницькі організації, пресу;
- придбавати земельні ділянки, в основному з метою упорядкування землекористування, шляхом укрупнення дрібних ділянок, ліквідації черезсмужжя, вклинювання тощо;
- продавати консолідовані земельні ділянки;
- регулювати обсяги освоєння земель;
- забезпечувати пільгові умови набуття прав на землю інвесторам, які погоджуються на освоєння земельних ділянок із складними ландшафтними та інженерними умовами.

Ключовим розділом проекту Закону «Про ринок земель...» має стати розділ щодо порядку здійснення обороту земель сільгоспризначення, який необхідно розпочинати із викладення загальних норм, незалежно від специфіки купівлі-продажу земель різних категорій. Вважаємо необхідним в законопроекті викласти наступні статті:

- порядок визначення ціни земельної ділянки;
- порядок встановлення ціни земельної ділянки у випадках придбання її кількома покупцями;
- умови і порядок сплати продавцю коштів за придбану земельну ділянку;
- порядок розрахунків покупця за придбану земельну ділянку у випадках існування непогашених продавцем зобов'язань;
- строки сплати ціни придбаної земельної ділянки, пеня за прострочення встановленого строку;
- строки, порядок переходу права на земельну ділянку і продані разом з ними інші об'єкти нерухомого майна;
- відмова у наданні дозволів на придбання земельних ділянок;

- згода на продаж земельної ділянки з боку членів подружжя;
- порядок погашення обтяжень земельної ділянки;
- зміна цільового призначення та функціонального використання земельних ділянок, які придбаються у власність;
- вимоги щодо граничних розмірів ділянок, які можуть набуватись у власність;
- особливості продажу земельної ділянки, яка здана в оренду третій особі;
- особливості укладення угод з частками у праві спільної власності на неподільні земельні ділянки;
- умови та порядок відчуження земельних ділянок що знаходяться у власності заставоутримувачів;
- умови і методи економічного впливу держави на обіг земель;
- опис стану земельної ділянки та інших об'єктів нерухомого майна, що продаються разом з нею;
- умови передачі третім особам обов'язку щодо сплати ціни земельної ділянки та рухомого майна, розташованого на ній;
- умови доступу покупця до земельної ділянки, відповідальність сторін за сплату податку на придбання нерухомості та інших зборів і платежів, пов'язаних з підготовкою необхідних документів, дозволів, підтверджень, вимірювань, обстежень;
- правові наслідки недостовірності інформації продавця щодо стану земельної ділянки, яка продається;
- порядок придбання земельної ділянки в кредит;
- автоматизована база даних про відчуження земельних ділянок;
- програма приватизації та розвитку ринку земель.

При принциповій безперспективності заборон, на певний перехідний період необхідно законодавчо визначити обмеження обігу земель у товарному виробництві. До методів економічного впливу держави на ринковий обіг земель у Законі доцільно передбачити наступне.

- Покупці земельних ділянок сільськогосподарського призначення зобов'язані їх обробляти не менше 5 років.
- Власник земельної ділянки сільськогосподарського призначення протягом 5 років з часу набуття права власності на неї не повинен продавати або іншим способом відчужувати належну йому земельну ділянку, крім передачі її у спадщину або органу місцевого самоврядування чи органу виконавчої влади на тих же умовах, за якими ця земельна ділянка була придбана у власність.
- Якщо набувач права власності на земельну ділянку продаватиме придбану ділянку раніше одного року для земель сільськогосподарського призначення і двох років для земель несільськогосподарського призначення, він повинен достроково повернути кредит, наданий йому для придбання цієї земельної ділянки.
- При укладенні повторних угод щодо купівлі-продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення раніше п'яти років, а інших ділянок раніше двох років, державне мито за укладення угод щодо купівлі-продажу земельної ділянки має справлятися у розмірі різниці між вартістю придбання і ціною продажу цих ділянок.
- У випадках виявлення недобросовісних угод, пов'язаних з купівлею-продажем за заниженими цінами, держава або територіальна громада має право викупити таку земельну ділянку за ціною, визначеною недобросовісною угодою.
- При зміні цільового призначення сільськогосподарських або лісогосподарських земель раніше 5 років з дня придбання їх у власність власник земельної ділянки має сплачувати

до місцевого бюджету різницю вартості земельної ділянки сільськогосподарського або лісогосподарського призначення та нового призначення.

- Право на відчуження сертифікатів на право на земельну частку (пай) шляхом продажу, дарування, спадкування, міни повинні мати їх власники – пенсіонери, а також власники сертифікатів на право на земельну частку (пай) у працездатному віці, які переїздять на постійне місце проживання в іншу місцевість або вкладають одержані від продажу кошти в інше виробництво на території місцевої ради. При цьому покупцями сертифікатів на право на земельну частку (пай) повинні бути лише громадяни України, які постійно проживають в адміністративному районі, де видані сертифікати.

- Суб'єкти, яким дозволяється придбавати у власність землі сільськогосподарського призначення, повинні бути у працездатному віці, мати освіту, що дозволяє здійснювати сільськогосподарську працю, а також бути спроможні вчиняти правові дії, необхідні у аграрно-правових відносинах.

- У разі зростання вартості землі внаслідок здійснення за рахунок коштів державного бюджету розвитку інженерної і транспортної інфраструктури, яка до цього була відсутня або недостатньо розвинена, а також будівництва меліоративних споруд, створення меліоративних насаджень, благоустрою територій при укладенні договорів купівлі-продажу земельних ділянок мають встановлюватись спеціальні платежі на користь держави чи територіальної громади. Порядок визначення розмірів спеціальних платежів та їх врахування при укладенні договорів купівлі-продажу земельних ділянок повинен встановлюватися Кабінетом Міністрів України.

Однією із ключових розділів законопроекту має стати глава «Особливості купівлі-продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення в товарному сільськогосподарському виробництві», в якій має бути врегульовано:

- Попередження подрібнення землеволодінь фермерських та особистих селянських господарств у випадках купівлі-продажу земельних ділянок внаслідок їх спадкування та при зміні власників господарств.

- Порядок державного стимулювання консолідації земель сільськогосподарського призначення шляхом купівлі-продажу земельних ділянок.

- Особливості здійснення переважного права придбання земельної ділянки сільськогосподарського призначення, передбачивши, що таке право мають:

- відповідна територіальна громада в особі місцевої ради;
- орендар земельної ділянки;
- суміжні землевласники;
- члени територіальної громади.

Зважаючи на імовірність загроз парцеляції земель сільськогосподарського призначення, мають бути визначені обмеження мінімальних розмірів та конфігурації земельних ділянок зі складу сільськогосподарських угідь. Вони можуть мати такий зміст.

- При відчуженні земельних ділянок зі складу сільськогосподарських угідь не допускається поділ, якщо в результаті цього утвориться нова земельна ділянка площею менше встановленого нормативу мінімального розміру, або ділянка, що суперечитиме встановленим нормативам конфігурації. Такі нормативи встановлюються з розрахунком, щоб забезпечити раціональне використання земельної ділянки.

- Не допускається відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення, якщо внаслідок такого відчуження площа земель, що перебувають у власності особи, буде меншою від встановленого мінімального розміру. Такі нормативи встановлюються з розрахунком, щоб забезпечити можливість прибутковості відповідного господарства.

- Зональні нормативи граничних розмірів і конфігурації земельних ділянок зі складу сільськогосподарських угідь, нормативи граничної площі земель за поданням центрального органу виконавчої влади з питань аграрної політики та Української академії аграрних наук встановлюються Кабінетом Міністрів України.

- Не допускається набуття у власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення, якщо внаслідок цього площа земель сільськогосподарського призначення, що перебувають у власності юридичної або фізичної особи та у власності заснованих за її участю підприємств, перевищуватиме 30 % площі всіх сільськогосподарських угідь у межах сільської, селищної або міської ради.

- Операції, які призводять до подрібнення або об'єднання земельних ділянок, повинні здійснюватись у відповідності з вимогами затвердженої документації з територіального планування.

- Відчуження земельних ділянок приватних землевласників внаслідок неефективного їх використання або зміною цільового призначення не допускається. У цих випадках застосовуються регуляторні санкції.

Вимоги щодо обороту меліорованих земель можуть бути викладені наступним чином.

- Поділ земельних ділянок із розташованими на них меліоративними системами допускається лише у випадках, якщо це негативно не вплине на ефективність використання меліорованих земель.

- Спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань аграрної політики може встановлювати правила щодо забезпечення технологічної єдності використання земельних ділянок, на яких розташовані меліоративні системи.

Для опрацювання системи нормативних актів щодо регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення необхідно створити робочу групу провідних вчених і фахівців (юристів, економістів, галузевих спеціалістів), які:

- володіють досвідом організації і функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення в країнах світу (див. Додаток) і здатні здійснити його критичний аналіз та сформулювати відповідні правові норми для імплементації у вітчизняне законодавство;

- здатні здійснити належний прогноз соціально-економічних наслідків запропонованих норм.

Доцільно розглянути питання щодо здійснення експертизи напрацьованих проектів нормативних актів кваліфікованими іноземними фахівцями, а також передбачити фахові обговорення, публічні дискусії, активне інформування громадськості щодо сприйняття проблем і механізмів, якими їх передбачено вирішувати.

Висновки

В Україні наразі не створено прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення; через неефективний перерозподіл власності виявилася зруйнованою матеріально-технічна база великого товарного виробництва, знизилася продуктивність сільськогосподарського виробництва, посилюється ціновий диспаритет.

Проблемами державної земельної політики є стрімкий розвиток тіньового ринку земель через відсутність системних обмежень землекористування; загострення ризику капіталоукладень у землю через нестабільність державної земельної політики; розпорошеність сільськогосподарських угідь внаслідок паювання; зростаюча парцеляція сільськогосподарських угідь; припинення державного фінансування землеохоронних заходів; низька ефективність системи сплати за землю; невикористання економічних стимулів і санкцій як економічних важелів управління землекористуванням; занедбаність державного обороту земель; політизація державного управління земельними ресурсами; занедбаність діяльності з ліцензування; недосконалість земельного законодавства та ін.

Сучасний земельний лад країни базується переважно на правовій базі, яка унеможливує її застосування в конкуруючому економічному середовищі. Непідготовленість до невідворотного земельного ринку сільськогосподарських угідь держава відтермінувала майже двадцятирічним мораторієм на обіг земель, що викликало у сфері земельних відносин хвилю тіньових оборотів і безпрецедентну корупцію.

До невідкладної відміни мораторію на купівлю-продаж сільськогосподарських угідь України спонукає низка об'єктивних причин, серед яких погіршення аграрної структури; виникнення в період земельної реформи маси недоліків землекористування; необхідність запровадження іпотечних механізмів кредитування сільськогосподарського виробництва; негативна демографічна ситуація на селі, зuboжілість маси селян похилого віку, які є номінальними власниками земельних ділянок (парцел) у розмірі земельної частки (паю) та присадибних наділів.

Мораторій не вирішує поставлених перед ним завдань, породжуючи інші проблеми. За 18 років мораторію законсервовано вкрай неефективну аграрну структуру, яку адміністративними методами оптимізувати неможливо. Для вирішення проблем попередження обезземелення селян та запобігання спекуляції можливо використати альтернативні механізми. Такою альтернативою є належне державне регулювання купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення, багатий досвід якого існує в країнах з ринковою економікою.

Принципами формування аграрного земельного ринку мають бути соціальна орієнтація земельного ринку на реалізацію економічних інтересів селян; поступовість включення приватних сільськогосподарських угідь в ринковий обіг; диференційований підхід до соціальних груп суб'єктів земельного ринку, до їх участі в укладанні угод щодо купівлі-продажу землі; чітке державне регулювання ринку землі; створення системи цінових і податкових важелів впливу держави на ринковий обіг землі; обмеження спекулятивно-тіньових угод щодо земельних ділянок.

Для формування ринку земель сільськогосподарського призначення необхідно доопрацювати і прийняти Закон України «Про ринок земель»; запровадити на певний перехідний період обмеження обігу земель у товарному виробництві; створити недержавні органи регулювання земельного ринку, які частково можуть фінансуватись державою; визначити обмеження мінімальних розмірів та конфігурації земельних ділянок зі складу сільськогосподарських угідь, зважаючи на імовірність загроз парцеляції земель сільськогосподарського

призначення; передбачити особливі вимоги обороту меліорованих земель; удосконалити порядок та систему ведення державного земельного кадастру й моніторингу земель; стимулювати землекористувачів до раціонального використання та охорони земельних угідь.

У розвинутих країнах з ринковою економікою нерегульованого ринку земель сільськогосподарського призначення не існує. Аналіз законодавства низки розвинених країн та країн з перехідною економікою дозволяє стверджувати, що в кожній з них існують обмеження на право власності на сільськогосподарські землі, обумовлені, в першу чергу, намаганнями забезпечити охорону сільськогосподарського землекористування, стимулювати розвиток аграрної структури, унеможливити неефективну парцеляцію сільськогосподарських угідь. Ефективна земельна політика держав щодо земель сільськогосподарського призначення обумовлена завданнями із забезпечення власної продовольчої безпеки, створення домінуючих позицій на світових ринках продовольства.

Світовий досвід застосування організаційно-правових механізмів регулювання сільськогосподарського землекористування

Основними принципами політики ЄС стосовно власності на землю будь-якого призначення є забезпечення права на вільний рух капіталу, на відкриття та ведення приватного бізнесу та відсутність дискримінації.

Історія економічного розвитку країн ринкової економіки переконливо свідчить про посилення регулюючого впливу держави на аграрне виробництво і земельний ринок, яке здійснюється шляхом створення належного нормативно-правового поля, застосування економічних важелів впливу на суб'єктів підприємництва.

Обмеження прав власності на землю сільськогосподарського призначення встановлені у законодавстві більшості країн-членів ЄС, незважаючи на те, що прямо виражених юридичних обмежень на володіння цими землями немає.

Особливо важливою регулюючою роллю держави є при організації функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення. Це зрозуміло, оскільки стан землекористування в аграрній сфері в основному і обумовлює продовольчу безпеку країни.

Сказане доводять наступні приклади із законодавства і практики земельних відносин розвинутих зарубіжних країн.

1. Великобританія. Власник земельної ділянки може використовувати її лише у відповідності зі спеціальним дозволом, який видається йому при купівлі ділянки. Зміна призначення земельної ділянки відбувається на основі законів про планування та регулювальних планів землекористування (зонування) за дозволом муніципалітетів. Земельна ділянка може бути примусово викуплена у її власника у відповідності до закону.

Переважне право придбання у власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення не передбачене.

Скупка і перепродаж земельних ділянок здійснюється спеціалізованими недержавними компаніями, які між собою конкурують. Держава лише контролює їх діяльність і стягує податки.

2. У Литві та Словаччині іноземні фізичні та юридичні особи до 2011 р. не мають права купувати сільськогосподарські землі. У Словаччині існує переважне право придбання земельних ділянок з метою консолідації землекористування.

3. У Чехії іноземці можуть купувати землю, якщо вони є громадянами ЄС і постійно проживають у Чехії більше ніж 3 роки та зареєстровані як фермери.

Переважним правом набуття у власність сільськогосподарських земель державної власності користуються чеські фермери, які мають у приватній власності не менше 10 га земель та постійно працюють в межах відповідної територіальної громади не менше 3 років. Це ж право надано і орендарям земельних ділянок площею менше 500 га, якщо вони їх орендують понад 3 роки. Переважне право придбання приватних сільськогосподарських земель надано співвласникам цих земель.

4. У Болгарії покупець сільськогосподарських земель зобов'язаний обробляти їх не менше 5 років. Покупець сільськогосподарських земель не вправі продати їх протягом 5 років. Землевласнику не дозволяється протягом трьох років відчужувати ділянки, набуті в процесі земельної реформи, крім угод з найближчими родичами, державою і територіальними громадами, а також при обміні сільськогосподарських земель.

У Болгарії права іноземців щодо земельної власності обмежені спеціальним законом. Дія цього закону обмежена в часі 10 роками після вступу Болгарії в ЄС з наступних мотивів:

- ринок земель знаходиться в стадії становлення;
- у Болгарії ціни на землю в декілька разів нижчі, ніж в «старих» країнах ЄС;
- купівельна спроможність громадян Болгарії суттєво нижча, і вони не можуть конкурувати із громадянами інших країн;
- не завершено створення системи земельного кадастру та реєстрації нерухомості;
- вимагається здійснення заходів з консолідації земель після їх приватизації під час земельної реформи.

5. В Угорщині громадяни можуть придбати до 300 га сільськогосподарських земель. До 2011 р. вітчизняні юридичні особи, а також іноземні юридичні особи і громадяни не можуть придбавати у власність сільськогосподарські угіддя. Але якщо іноземний громадянин проживає в Угорщині понад 3 роки і займається сільським господарством, він має рівні права з громадянами країни щодо набуття прав власності на сільськогосподарські землі.

6. У Німеччині забороняється подрібнення селянських господарств і земельних ділянок при успадкуванні та при зміні власника. Після встановлення факту смерті спадкодавця землі, вся нерухомість і сільськогосподарський інвентар передаються лише одному із спадкоємців, як правило, старшому в родині, або найбільшою мірою пов'язаного з веденням сільського господарства. У випадку виникнення спорів такий спадкоємець визначається судом. За законом потрібно, щоб ця людина мала відповідну кваліфікацію, досвід роботи і можливість ефективно господарювати. Існує державний контроль за відчуженням земельних ділянок, забороняється «нездоровий перерозподіл земель». Діє державне регулювання процесу консолідації земель і ліквідації черезсмузжя.

Встановлені переважні права спадкоємця на землю, який бажає продовжувати фермерську діяльність, а також сусідніх фермерів, з метою консолідації землевпорядкувань. Передбачено довільний порядок відчуження земельних ділянок площею понад 1 га. Потенційний покупець має обґрунтувати мету придбання землі і подати свідоцтво щодо професійної підготовки. Відмова у видачі дозволу можлива у випадках, передбачених законом:

- коли купівля-продаж пов'язані з «нездоровим перерозподілом земель», зокрема на користь осіб, не пов'язаних з фермерською діяльністю;
- коли відчуження земельної ділянки призведе до надмірного подрібнення (менше 1 га.);
- коли договірна ціна знаходиться у «грубій диспропорції» з вартістю ділянки (відхилення понад 50 %).

Основою земельної політики в аграрній сфері є федеральний акт по використанню землі, виходячи з якого розроблені і прийняті відповідні акти по кожній із земель. Їх мета – підтримка традиційного сільськогосподарського виробника і сприяння збереженню ним його земель. Федеральні і земельні (регіональні) акти обмежують можливості переведення сільгоспугідь на інші види використання. Передбачені заходи щодо боротьби з обезлюдненням гірських і несприятливих для сільського господарства районів.

Безпосереднє складання планів землекористування та відведення земель (зонування) здійснюється на муніципальному рівні. Загальні земельні карти щодо зонування складаються на рівні земель, а конкретна прив'язка до місцевості – на муніципальному рівні. Встановлюються окремі зони для сільського господарства, житлового будівництва, промислової діяльності, встановлюються зони туризму та полювання. Протягом 5 років після виділення зон муніципалітет повинен здійснити конкретну прив'язку вимог до кожного землеволодіння, із вказівкою видів діяльності, типів будівель і т.д.

Що стосується самого сільського господарства, то законодавча і виконавча діяльність зосереджена в руках влади земель, які несуть головну відповідальність за консолідацію господарств і проведення структурної політики. Основний зміст цієї політики полягає в ліквіда-

ції черезсмулля, в створенні більших за розмірами господарств, по можливості з єдиним масивом землі, а також у здійсненні протиерозійних заходів. Окреме законодавство допускає вилучення частини сільськогосподарських земель для дорожнього і іншого будівництва. У Німеччині достатньо обмежене право придбання землі іноземцями, тому що орган, який видає дозвіл на таку угоду, може відмовити іноземцеві під приводом, що вона суперечить заходам щодо вдосконалення аграрної структури або з інших мотивів. Іноземці у Німеччині володіють дуже невеликою частиною сільськогосподарських угідь.

7. У Франції із 36 тисяч комун (низових адміністративних одиниць) в 25 тисячах уже проведено картування і виділені сільськогосподарські зони, де дозволяється лише зведення сільськогосподарських будівель (зонування). В інших комунах ще немає таких планів, але й там діє загальнодержавне регулювання, що обмежує будівельні роботи на сільгоспугіддях. Діє також правило про недопущення розвитку поселень міського типу в сільській місцевості.

У Франції навіть діє специфічний закон щодо заборони лісонасаджень на сільськогосподарських землях без особливого дозволу. Власник землі зобов'язаний запропонувати купити землю місцевим фермерам, орендаторам. Якщо останні вважають ціну високою, то вони можуть звернутися в суд з проханням встановити її більш низькою. Купівля-продаж особливо родючих земель для несільськогосподарського використання забороняється. Власнику землі забороняється залишати без обробітку землю більш, ніж на п'ять років. Після цього строку земельна ділянка може бути передана іншим особам в установленому законом порядку. Застосовується принцип «преференційного спадкоємця» у тому випадку, якщо ферма підлягає розділу між декількома спадкоємцями. Виходячи із цього принципу, місцевий суд обирає найбільш кваліфікованого кандидата у власника ферми. Йому передається все господарство, а він повинен відшкодувати протягом 10 років іншим співспадкоємцям їхню частку в спадщині. Цей строк встановлений з врахуванням реальних фінансових ресурсів селянського господарства, що робить неможливим негайну і одноразову виплату компенсації.

Законом також передбачено можливість іншого порядку організації аграрного землекористування. Він полягає у створенні «групового сільськогосподарського підприємства». Якщо один із спадкоємців протягом тривалого часу вже працював на фермі, при цьому не як найманий робітник то відповідно до закону, йому нараховується так звана «відкладена заробітна плата», починаючи з 18-літнього віку. Це положення діє, як правило, стосовно основного спадкоємця. Він при цьому може свою «відкладену заробітну плату» відняти з одержуваної спадщини і там самим виплачувати іншим співспадкоємцям менші суми.

Потрібен особливий дозвіл на продаж землі іноземцям у двох випадках – якщо угода перевищує 250 млн франків, або якщо йдеться про купівлю виноградників, які за традицією у країні вважаються важливою частиною національного багатства.

8. США. У 1978 р. був прийнятий Акт про закордонні капіталовкладення в сільське господарство. Федеральним законом іноземцям не забороняється здобувати у власність сільгоспугіддя в США, але в кожному окремому випадку вони повинні сповіщати про це Міністра сільського господарства США. Те ж стосується і лісових угідь. Фактичне обмеження прав іноземців на покупку землі здійснюється на рівні штатів. Насамперед, ці обмеження існують в основних сільськогосподарських штатах. Основна частина земельної політики формується на рівні штатів, а всі рішення районної і муніципальної влади підлягають затвердженню на більш високому рівні. В цілому такий механізм поділу відповідальності створює умови для проведення єдиної земельної політики. Один з її інструментів – картування земель, з точним позначенням можливості використання тієї або іншої ділянки і прив'язки цих карт до місцевості (зонування)

У США встановлено жорсткі обмеження прав землевласників у сфері охорони природи, здоров'я, безпеки, моральних засад і загального добробуту суспільства.

9. Канада. Регулювання купівлі-продажу земель має досить жорсткий характер з метою обмеження або недопущення іноземної власності на землю. Регулювання здійснюється на рівні провінцій, причому у ряді випадків воно стосується не тільки іноземців, але й нерезидентів даної провінції. У провінціях Альберта і Манітоба нерезиденти не можуть купити більше 8 га сільськогосподарських угідь. У ряді провінцій існує система пільгового кредитування на придбання у власність земель сільськогосподарського призначення, але вона не поширюється на нерезидентів. Вільна покупка сільськогосподарських угідь існує в провінціях, де сільське господарство розвинене слабо.

10. Японія. Діє законодавство про зонування з поділом території на сільськогосподарські і несільськогосподарські землі. Заборонено в принципі переведення земель із сільськогосподарських у несільськогосподарські. Ці зони зарезервовані тільки для сільського господарства та охоплюють 5 млн га. В несільськогосподарських зонах частина земель використовується під сільськогосподарське виробництво, але тут влада має право давати дозвіл на переведення цих земель на несільськогосподарське використання. У результаті урбанізації щорічно із сільськогосподарського обороту вилучається по 30 тис. га.

Порядок спадкування визначається спільним рішенням всіх спадкоємців, вільних у виборі методу розподілу спадщини, але, як правило, не ставиться під сумнів цілісність сільськогосподарського підприємства, особливо з урахуванням вкрай дрібних земельних наділів у країні. Куплені землі можуть бути продані лише через 3 роки після їх придбання.

11. Нова Зеландія. Прийнято закон про районне планування з виділенням сільськогосподарських зон. За цим законом, потрібний спеціальний дозвіл для будівництва кожного несільськогосподарського об'єкта в цих зонах. Особлива увага приділена проблемі недопущення поширення міської забудови на сільськогосподарських землях. Право на придбання у власність або оренду понад 2 га землі вирішується трибуналом з охорони землі. Рішення залежить від кожного конкретного випадку, з урахуванням можливості впровадження нових технологій, вкладення інвестицій, ділової компетенції, а також наявності вільних земель.

12. В Італії існує спеціальне законодавство, спрямоване на збереження сімейних ферм. У випадку наявності декількох спадкоємців, співспадкоємці мають право продати свою частку, але тільки основному спадкоємцеві. Якщо співспадкоємець не бажає займатися сільським господарством протягом найближчих п'яти років, його ділянка продається в примусовому порядку основному співспадкоємцеві, причому ціну за ділянку встановлюють місцеві сільськогосподарські органи. Переважним правом можуть користуватись сусідні фермери з метою консолідації землекористувань, а також держава та муніципалітети щодо земель з особливою історичною та рекреаційною цінністю.

Власники земельних ділянок, дрібніших мінімальної земельної одиниці, згідно Закону, зобов'язані створити Консорціум.

13. В Іспанії запроваджено правові механізми справедливої експропріації земель. Земля, що знаходиться у публічній власності, продається приватним особам у два етапи. Спочатку земля переходить у приватну власність без права її продажу протягом 10 – 12 років. Після закінчення цього періоду приватна особа стає повним власником землі, якщо протягом встановленого терміну виконуватиме усі умови раціонального використання землі.

14. Нідерланди. У кожній провінції складається план земель (зонування). При цьому виділяються для кожного виду землекористування окремі види діяльності, із заборонаю яких-небудь інших. Так, наприклад, у сільськогосподарських зонах заборонена житлова й промислова забудова. На землях, позначених на плані як сільськогосподарські, заборонене будь-яке будівництво, крім будинків, безпосередньо пов'язаних із сільським господарством. Така політика обмежує права земельного власника, не даючи можливості альтернативним видам ви-

користання землі. Органи земельного контролю аналізують кожну угоду, пов'язану з переходом права власності на землю.

15. Норвегія. У цій країні Акт про спадкування переслідує дві цілі структурної політики – закріплення сільського населення в усіх районах країни, у т. ч. і у менш сприятливих, шляхом підтримки місцевих фермерів, причому вона орієнтується на фермера-власника землі, перешкоджаючи подрібненню господарства. За Законом, господарства переходять до старшого з дітей – синові або дочці. Закон є обов'язковим і не дозволяє спадкоємцю приймати інше рішення, але допускає, що інші члени родини можуть викупити в спадкоємця ферму, якщо він на це згідний. Закон наголошує, що члени родини спадкодавця можуть мати пріоритет перед сторонньою особою по придбанню ферми. Однак і одержання спадщини або купівля ферми накладають на нового власника серйозні зобов'язання. Він повинен прожити мінімум 5 років на цій фермі і вести там сільськогосподарське виробництво.

16. Швеція. При одержанні спадщини потрібен дозвіл влади на ведення господарства з метою збереження його цілісності, а якщо виникає проблема з виділенням однієї з ділянок, для цього також потрібен дозвіл. Такий порядок спрямований на уникнення подрібнення господарства і збереження його життєздатного розміру, який забезпечував би розумний рівень рентабельності та дозволяв мати належний прибуток. Якщо влада не дає згоди на розділ господарства, спадкоємець зобов'язаний її продати повністю, або здати в оренду. Останнє є поширеним рішенням проблеми, що і пояснює високу частку орендованих земель у Швеції.

Обкладання великими податками вартості, отриманої внаслідок перепродажу земельних ділянок, а також відкритість документації з планування території і надання таким чином переваг в отриманні очікуваної вигоди первинним власникам запроваджені у більшості європейських країн.

Аналіз законодавства низки розвинутих країн та країн з перехідною економікою дозволяє стверджувати, що в кожній з них існують обмеження на право власності на сільськогосподарські землі, обумовлені, в першу чергу, намаганнями забезпечити охорону сільськогосподарського землекористування, стимулювати розвиток аграрної структури, унеможливити неефективну парцеляцію сільськогосподарських угідь.

Неможливо перебільшити значення цього досвіду при формуванні ринкового землевпорядного ладу в Україні, опрацюванні державної земельної політики у сфері земельних відносин і аграрного землекористування.

Зміст

Вступ.....	3
Розділ 1. Основні етапи та заходи земельної реформи в Україні.....	4
Розділ 2. Земельні ресурси і аграрне землекористування в постреформений період.....	8
Розділ 3. Перспективи скасування мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення.....	13
Розділ 4. Організаційно-правові передумови формування ринку земель сільськогосподарського призначення.....	15
Розділ 5. Напрями вдосконалення законодавчого забезпечення функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення.....	18
Висновки	222
Додаток.....	224