

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ: ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

А.Г. Мартин

*доктор економічних наук, доцент
завідувач кафедри землевпорядного проектування*

Б.М. Копайгора

аспірант

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Проаналізовано європейський досвід управління землями державної власності сільськогосподарського призначення. Запропоновано авторську концепцію функціонування спеціалізованої установи з управління державними землями сільськогосподарського призначення.

Ключові слова: *управління земельними ресурсами, землі сільськогосподарського призначення, державна власність, земельний фонд.*

.....

Упровадження кращих практик управління земельними ресурсами, що застосовуються в країнах ЄС, у сучасних умовах можна вважати одним із пріоритетних завдань на шляху удосконалення економіко-правової моделі регулювання земельних відносин в Україні. До найбільш складних та дискусійних питань у згаданому контексті належить проблема управління землями сільськогосподарського призначення державної власності, в тому числі формування спеціалізованої установи для реалізації управлінських функцій.

Європейський досвід дає багато різноманітних моделей управління сільськогосподарською нерухомістю (в тому числі землями), що перебувають у публічній власності, коли повноваження її власника реалізують органи державної влади, територіальні громади або спеціально створені установи. Прийнята в Україні в 2012 р. на законодавчому рівні концепція передачі земель сільськогосподарського призначення у власність фінансової банківської установи — ПАТ «Державний земельний банк» — у 2014 р. була офіційно визнана невдалою та відхилена [1]. Таким чином, розроблення нової моделі управління державними землями сільськогосподарського призначення із урахуванням європейського досвіду належить до актуальних завдань вітчизняної економічної науки.

Вивченню досвіду регулювання земельних відносин за кордоном присвячено праці таких дослідників, як В.А. Боклаг [2], А.Є. Данкевич [3], Б.Й. Пасхавер [4], А.Г. Мартин [5], А.М. Мірошниченко [6,7], А.М. Третяк [9], Г.І. Шарий [10] та ін. Проте порівняльний аналіз економі-

ко-правового механізму управління землями сільськогосподарського призначення публічної власності в різних європейських країнах досі не здійснювався.

Ми проаналізували підходи до управління землями сільськогосподарського призначення та формування спеціалізованих земельних фондів у різних європейських країнах.

Як показує аналіз актів правової системи Європейського Союзу, спільнота не має спеціального загальноєвропейського «земельного законодавства». Питання регулювання земельних відносин найчастіше розглядаються в нормативних документах, що видаються в галузях навколишнього середовища, сільського господарства, регіонального розвитку тощо. Питання ж управління землями найчастіше регулюються виключно національним та місцевим законодавством, яке відзначається значною консервативністю й традиційністю.

Значне подрібнення (парцеляція) масивів сільськогосподарських земель між великою кількістю власників досить часто стає причиною низької ефективності їх використання. Ця проблема характерна не лише для України, де вона виникла внаслідок проведення земельної реформи, а й для багатьох європейських країн, де вона є атрибутом традиційного земельного ладу [7].

Вирішення проблеми подрібненості сільськогосподарських земель найчастіше вбачається у проведенні заходів з їх консолідації, причому такі заходи широко підтримуються інституціями ЄС і національними урядами європейських країн. Для того щоб консолідація земель була успішною і створювала більше

можливостей для об'єднання земельних ділянок, багато країн вдаються до формування земельних фондів та/або земельних банків. Під земельними фондами найчастіше розуміють резерви земель, які формуються з метою поліпшення структури сільськогосподарських угідь і легшого впровадження проектів землеустрою. Найстаріші земельні фонди в Європі виникли в Нідерландах (1841) і Данії (1921). Хоча вони були сформовані насамперед для цілей консолідації земель, з часом їх почали використовувати і для інших цілей.

У колишніх соціалістичних країнах земельні фонди почали формуватися в останньому десятиріччі ХХ ст. Вони в основному формувалися за рахунок державних земель сільськогосподарського призначення. Метою їх організації було, як правило, проведення реституції і створення умов для укрупнення земельної власності, яка часто мала значну фрагментацію.

Оскільки перші земельні фонди в європейських країнах були створені з метою надання підтримки реалізації проектів консолідації земель, то до них відносилися лише землі сільськогосподарського призначення. Згодом деякі країни також включили до цих фондів ліси і міські землі.

У США концепція земельних банків розроблялася переважно з метою вирішення проблеми запуснутих, або вакантних, міських земель і об'єктів. Розвиток промисловості в США (особливо на Середньому заході) часто призводив до міграції населення в передмістя і до відмови від землі і будинків. Вивільнені вакантні будинки були загрозою для безпеки і ставали середовищем для розвитку злочинності. Тому у США поняття «земельний банк» часто розглядається як інструмент вирішення проблеми забудованих земель і, є синонімом девелопменту нерухомості [12].

Мета створення земельних фондів у різних країнах в основному перекривається — це консолідація земель, регулювання землекористування, примноження земельних активів. Тим не менше, мета функціонування земельних банків є, як правило, відображенням національних традицій та певної усталеної земельної політики держав, а тому вони можуть сильно відрізнятися.

Експерти з питань регулювання земельних відносин у країнах Західної Європи зрозуміли значення земельних фондів для успішної реалізації масштабних проектів з консолідації земель ще в кінці ХІХ — початку ХХ ст. Саме в ці часи земельні фонди ставали незамінним інструментом для консолідації сільськогосподарських земель. З іншого боку, в деяких

європейських країнах до кінця ХХ ст. земельні банки ніколи не просувалися далі від самої ідеї їх створення. В останнє десятиліття питання земельних фондів/банків становить все більший інтерес та широко обговорюється експертами під час зустрічей. Важливість земельних фондів особливо активно підкреслює ФАО ООН (Продовольча і сільськогосподарська організація Організації Об'єднаних Націй), яка організовує численні конференції для представлення досвіду різних країн у створенні та управлінні земельними ресурсами. Сучасний земельний фонд/банк стає механізмом, який дає змогу купувати, управляти та розпоряджатися землею в сільських районах з метою поліпшення сільськогосподарського виробництва. Одне з найкращих визначень терміну «земельний банкінг» дав нідерландський дослідник Дж. Дамен у 2004 р., який зазначив, що це «структуроване придбання і тимчасове управління землею в сільських районах неупередженим державним агентством, що має на меті перерозподіл та/або передачу цієї землі в оренду для поліпшення структури сільського господарства та/або надання земель для інших цілей, що мають значний суспільний інтерес» [11, С. 35].

Європейський досвід дає різні приклади організаційних механізмів з розпорядження державними землями. Земельні фонди можуть відрізнятися за багатьма ознаками: метою діяльності, моделями функціонування, організації, фінансування.

Інтерес до земельних банків продовжує збільшуватися через зростаючу потребу в консолідації земель (у тому числі у країнах Східної Європи, де пройшли земельні реформи, що супроводжувалися парцеляцією землекористування).

Взагалі, можна виділити чотири типи стратегій управління державними землями, які мають місце в європейських країнах [5]:

- упорядкування державних земель з метою приватизації (Болгарія, Вірменія, Хорватія, Чехія, Східна Німеччина, Угорщина, Косово, Польща);
- придбання, продаж та оренда земель для різних потреб (Хорватія, Болгарія, Данія, Польща);
- підтримка власників земельних ділянок шляхом передачі їхніх земель у користування (регіон Галіція в Іспанії);
- забезпечення спеціальних кредитних ліній та випуск боргових зобов'язань під заставу земель (планувалось в Україні).

Управляти землями державної власності можуть різні органи або їхні комбінації:

- національні [наприклад, Болгарія (державна компанія), Хорватія, Чехія, Естонія

(земельний фонд), Грузія, Угорщина (Національний земельний фонд), Косово (Земельний траст Косово), Литва, Нідерланди, Польща (Агентство сільськогосподарської нерухомості), Швеція];

- регіональний (наприклад, нові землі Східної Німеччини);
- місцеві (Вірменія, Азербайджан);
- напівдержавні (BanTeGal в Іспанії);
- компанії приватного сектора (Болгарія, Німеччина).

Мету, яку переслідують у процесі управління землями державної власності, можна класифікувати на такі групи:

- підтримка консолідації земель (створення резерву земель для обміну);
- підтримка ринку земель (підвищення ліквідності земельних активів);
- цілеспрямований вплив на ринок земель (контроль цін на землю та розмірів орендної плати; викуп земель для запобігання спекуляції та недопущенню їх переходу у власність осіб, які не є фермерами; запобігання надмірній концентрації земель сільськогосподарського призначення у власності окремих осіб);
- забезпечення структурних реформ через реалізацію заходів із сільського розвитку (полегшення дострокового виходу на пенсію для фермерів; підтримка молодих фермерів у придбанні землі; соціальна допомога через придбання земель у людей похилого віку та сплату їм довічної пенсії);
- менеджмент державних земель [передача державних земель в оренду; приватизація і реституція (повернення попереднім власникам) державних земель];
- державна підтримка сільської місцевості (підтримка інфраструктури; проекти боротьби з повенями, захист водозборів, проекти ренатуралізації довкілля тощо).

Інституційні рамки для функціонування земельних банків для управління державними сільськогосподарськими землями, які визначають «ступінь їхньої свободи», також можуть бути різними: державна компанія (Болгарія); підрозділ міністерства сільського господарства (Данія, Хорватія); незалежна організація, але підвітна міністерству сільського господарства (Угорщина); незалежна установа (Німеччина, Польща) тощо.

До організації, що здійснює управління землями державної власності, як правило, висуваються такі вимоги: чітко визначена мета діяльності; мандат на управління майном; компетентність персоналу; відповідна нормативно-правова база; швидкі та чіткі процедури прийняття рішень; прозорість процедур; відповідний бюджет.

Можна констатувати, що в усіх розглянутих прикладах, незважаючи на всі відмінності, є дещо спільне: певні суб'єкти спеціально призначені для управління публічними землями в ринкових умовах; вони найчастіше відділені як від органів державного управління загальної компетенції, так і від органів місцевого самоврядування і виступають у земельних правовідносинах на ринкових засадах.

Земельні фонди неоднаково організовані в різних країнах. У більшості країн це державні установи, які функціонують у рамках відповідних міністерств (найчастіше це міністерства, що відповідають за сільське господарство або фінанси). Організаційна структура земельних фондів в основному складається з двох рівнів. Перший рівень — урядовий і на ньому передаються (делегуються) управлінські функції. Другий рівень є місцевим, в основному він відіграє оперативну роль у більшості країн, які мають земельні фонди (Нідерланди, Швеція, Хорватія, Угорщина, Чехія та ін.), саме такий тип організаційної структури.

Винятком з цієї організаційної структури є земельний фонд в Угорщині — Національна організація з управління земельним фондом (NLFMO) і земельний фонд Галіції (BanTeGal), які організовані на трьох рівнях. NLFMO організована з 19 регіональних підрозділів, які працюють на місцевому рівні земельного фонду (кантональні послуги). BanTeGal має 4 регіональні відділення, що виступають сполучною ланкою між центральним офісом та місцевими відділеннями [12].

Специфікою Голландії є те, що в ній є два земельних фонди, які функціонують у рамках різних міністерств. Крім того, що вони були створені з різницею в часі майже в сторіччя один від одного, вони також розрізняються за призначенням. Причиною утворення двох земельних фондів є неоднакова мета діяльності державних органів, яким вони підпорядковані.

Характерною відмінністю земельних фондів у європейських країнах є спосіб їх фінансування. Є два основних способи фінансування — бюджетне та за рахунок власних коштів. Майже всі земельні фонди, крім створених у Галіції та Німеччині, прямо пов'язані з державою, а їхня робота фінансується з державного бюджету. Земельні фонди в Галіції (BanTeGal) і Німеччині (BVVG) організовані як акціонерні компанії і фінансуються за рахунок власних доходів. Завдяки продажу та оренді земель вони отримують значні фінансові надходження. В урядових земельних фондах ці доходи передаються до державного бюджету. У німецькому BVVG використовують частину доходу, щоб фінансувати свою роботу, а решту перерахо-

вують до бюджету. Земельний фонд VanTeGal фінансує свою діяльність за рахунок власних коштів, а залишок коштів перераховують власникам землі.

Системи управління державними землями в більшості європейських країн є більш-менш подібними і ґрунтуються на діяльності відповідних органів влади. Проте на особливу увагу заслуговують системи управління державними землями через спеціалізовані земельні фонди в п'яти європейських країнах: Данії, Німеччині, Нідерландах, Чехії і Галіції (Іспанія). Особливості цих земельних фондів [12]:

1) земельний фонд у Данії, один із найстаріших у Європі, є прикладом ефективного використання державних земель у проектах консолідації земель та інших проектах розвитку в сільській місцевості;

2) земельний фонд у Східній Німеччині був заснований в останньому десятилітті ХХ ст. з метою реституції, а згодом став федеральним органом з приватизації. Цей фонд є прикладом акціонерної компанії (хоча акції належать уряду), що є важливим учасником ринку нерухомості;

3) у Нідерландах є два земельних фонди під егідою двох міністерств;

4) чеський земельний фонд був створений в останньому десятилітті ХХ ст. з тією самою метою, як і в багатьох інших колишніх соціалістичних країнах. Проте Чехію часто наводять як приклад неефективного управління земельним фондом та різкого скорочення площ сільськогосподарських земель, які перебувають у власності уряду;

5) іспанська провінція Галіція має один з наймолодших земельних фондів у Європі. Його головною особливістю було те, що він організований як акціонерна компанія, а також застосовує модель управління, яка не потребує змін у структурі власності на землю. Цей фонд був створений переважно для використання покинутих земель і збільшення сільськогосподарського виробництва.

Як бачимо на прикладі Данії, Нідерландів, Німеччини, Чехії та Галіції, земельні фонди можуть істотно відрізнятися щодо їхніх цілей, моделей, організаційної структури, фінансування. Проте в цілому вони можуть бути ефективним інструментом управління земельними ресурсами.

Основна відмінність земельних фондів європейських країн полягає у відповіді на запитання, чи змінюється форма власності на землю після її включення до фонду. Перші земельні фонди в Європі були сформовані з державної землі і поступово розширювалися шляхом придбання землі у фермерів або інши-

ми способами, визначеними законодавством. Ця модель зі зміною титулу (форми власності) діє майже в усіх країнах, які мають земельні фонди: Чехії, Угорщині, Німеччині, Бельгії, Нідерландах [11]:

1) виявляється земельна ділянка (1) із власником (1);

2) відбувається трансфер земельної ділянки (1) у власність державному земельному банку, менеджмент та мета якого визначені урядом (державні землі передаються безоплатно, приватні землі купуються);

3) земельний банк у разі потреби формує земельну ділянку (2), продає або передає її в оренду власнику або користувачеві (2).

Іншою є модель земельних фондів без зміни структури власності на землю. Ця модель не є надто поширеною в Європі. Земельний фонд VanTeGal іспанської провінції Галіція діє за принципом, згідно з яким власники земельних ділянок залишаються їхніми власниками навіть після того, як їхня земля стає частиною земельного фонду:

1) виявляється земельна ділянка (1) із власником (1);

2) відбувається трансфер земельної ділянки (1) без передачі права власності в державний земельний банк, менеджмент та мета якого визначені урядом;

3) земельний банк передає земельну ділянку в оренду користувачеві (2).

Ця модель земельного фонду досить гнучка і може застосовуватися в різних географічних районах і різними традиційними моделями управління земельними ресурсами, що перебувають як у державній, так і приватній власності.

На думку проф. А.М. Мірошніченка, задоволення критерію «дешевого та ефективного» управління землями державної власності має здійснюватися фахово спеціалізованими державними органами (або навіть державними підприємствами). Критерії оцінки діяльності цих органів повинні бути прозорими і об'єктивними — насамперед, йдеться про дохідність земель державної власності та досягнення визначених соціальнозначимих цілей — пільговий розподіл земель серед певних категорій громадян (молодих фермерів, переселенців, тощо) [6, 7].

Наразі в ситуації, яка склалася, необхідно виробити нову концепцію функціонування державної спеціалізованої установи, що буде менеджером земель сільськогосподарського призначення державної власності. Метою її діяльності мають бути: забезпечення реалізації державної політики щодо регулювання ринку сільськогосподарських земель; консолідація

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 в разі їх продажу; посередницька діяльність на ринку сільськогосподарської нерухомості тощо. Цікавим та перспективним способом управління землями сільськогосподарського призначення державної власності може бути впровадження державно-приватного партнерства.

ВИСНОВКИ

Провівши дослідження, ми виявили характерні відмінності в організаційно-правових та економічних моделях функціонування земельних банків у європейських країнах. Урахування європейського досвіду створення земельних банків слід вважати важливою передумовою підвищення ефективності земель державної власності в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 17.06.2014 № 1507-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014. — № 31. — С. 1060.
2. Боклаг В.А. Зарубіжний досвід у сфері державного управління земельними ресурсами / В.А. Боклаг // Актуальні проблеми державного управління. — 2011. — № 2 (40). — С. 1–7.
3. Данкевич А.Є. Світовий досвід оренди земель / А.Є. Данкевич // Економіка АПК. — 2007. — № 3. — С. 138–142.
4. Державне регулювання розвитку виробництва конкурентоспроможної продукції АПК в умовах інтеграції України в Світове співтовариство: звіт про науково-дослідну роботу (заключний) / [Кваша С.М., Гойчук О.І., Кроп П.Б. та ін.]. — К.: НАУ, 2004. — 140 с.
5. Мартин А.Г. Регулювання ринку земель в Україні: [монографія] / А.Г. Мартин. — К.: Аграр Медіа Груп, 2011. — 254 с.
6. Мірошніченко А.М. Гармонізація земельного законодавства України із законодавством ЄС / А.М. Мірошніченко // Державна земельна політика в Україні: кругл. стіл., 21 трав. 2009 р. — К. — С. 54–59.
7. Мірошніченко А.М. Проблеми правового забезпечення належного управління землями державної власності / А.М. Мірошніченко // Європейський шлях до належного управління: матер. наук.-практ. конф. — 2012. — С. 112.
8. Пасхавер Б.Й. Ринок землі: світовий досвід та національна стратегія / Б.Й. Пасхавер // Економіка АПК. — 2009. — № 5. — С. 73–79.
9. Третяк А.М. Формування сталого землекористування сільських територій: європейський досвід / А.М. Третяк, В.М. Другак // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. — 2013. — № 1–2. — С. 64–73.
10. Шарій Г.І. Закордонний досвід управління та реформування земельних відносин / Г.І. Шарій // Економіка природокористування та екологізація навколишнього середовища. — 2013. — № 6 [44]. — С. 165–166.
11. Dragana MILIĆEVIĆ Review of existing land funds in European countries [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://geonauka.sgs.org.rs>
12. Richard Eberlin Land Banking in Europe: Instruments for rural development [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.fao.org>

Новини Новини

Новини • Новини • Новини

ФУНКЦІ З УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ МАЄ ЗДІЙСНЮВАТИ САМОСТІЙНИЙ ЦЕНТРАЛЬНИЙ ОРГАН ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Обговорення представлених на розгляд Громадської ради при Держземагентстві України законодавчих та інших нормативно-правових актів викликало жваву дискусію між представниками влади та громадськістю. Найбільший резонанс викликало питання щодо оптимізації процедури користування відомостями Державного земельного кадастру. Так, передбачається забезпечити делегування сільським, селищним та міським радам повноважень з надання відомостей Державного земельного кадастру, які на сьогодні є найбільш запитуваними серед населення. На переконання активістів, які мають багатий досвід роботи у сфері земельних відносин, при проведенні започаткованої Урядом оптимізації системи органів виконавчої влади функції з управління земельними ресурсами має здійснювати самостійний центральний орган виконавчої влади. На сьогодні цим органом є Державне агентство земельних ресурсів України.