

# ЗЕМЕЛЬНІ БАНКИ І ФОНДИ –

## ІНСТРУМЕНТИ ДЛЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ



У лютому цього року в Будапешті (Угорщина) відбувся 3-й Міжнародний семінар з питань розвитку ринку земель і консолідації земель. Семінар проводився за сприяння Продовольчої і сільськогосподарської організації Об'єднаних Націй (FAO) у рамках проекту «Підтримка розвитку мережі з питань ринків земель у Центральній та Східній Європі», фінансованого Агентством з управління земельними та водними ресурсами (DLG) Королівства Нідерландів.

Про те, які шляхи у подальшому реформуванні сфери земельних відносин в Україні підказує досвід країн Центральної та Східної Європи, — у матеріалі Олени ПОЛЬШИНСЬКОЇ, начальника Управління комунікацій та забезпечення діяльності Голови Держземагентства України, учасниці семінару.

### Стимулювати, а не обмежувати

На семінарі обговорювали актуальні проблеми розвитку сфери земельних відносин, а також презентували найкращий досвід європейських країн з оцінки інструментів для консолідації земель та запровадження і функціонування ринку земель відповідно до викликів сьогодення.

Корисною інформацією з цих питань поділилися фахівці з Королівства Нідерландів, Іспанії, ФРН, Франції, Албанії, Угорщини, Португалії, Латвії, Македонії та Сербії.



Зокрема, представник Іспанії виділив чотири види ринку земель:

*нерегульований ринок*, на якому відсутнє втручання держави;

*регульований ринок*, на якому роль держави обмежується збором податків, забезпеченням дотримання угод, укладених між приватними землевласниками, та визначенням додаткових правил, які (частково) обумовлюють і регулюють ринок земель;

*контрольований ринок*, на якому держава безпосередньо визначає, як товари, послуги і трудові ресурси можна використовувати, оцінювати або розповсюджувати, не покладаючись на механізм пропозиції-попиту;

*не-ринок*, тобто відсутність приватної власності або мораторій на купівлю-продаж землі.

Враховуючи цей досвід, учасникам семінару рекомендували:

- проаналізувати ситуацію і розробити послідовну стратегію для поліпшення землеустрою та ринків земель;
- включити програмні інструменти у стратегії розвитку сільських територій;
- віддати перевагу позитивним (стимулюючим) заходам, а не негативним (обмежувальним);
- не намагатися вирішити усе одразу, а почати з пілотів та нарощування обізнаності населення;
- приєднатися до міжнародних мереж з вивчення та обговорення питань розвитку ринку земель та консолідації земель.



## Що слід врахувати при створенні земельного банку

На окрему увагу заслуговує досвід створення та діяльності земельних банків у Європі. Порівняльний аналіз цієї роботи у низці країн відображає широкий спектр можливих завдань земельного фонду — від підтримки консолідації земель, покращення мобільності обігу земель до управління державними землями та розвитку сільських територій. Інституційна основа земельних фондів у різних країнах різна. Вони можуть бути як приватними компаніями, так і як державними установами, переважно під юрисдикцією Міністерства сільського господарства (фінансів чи розвитку сільських територій) або акціонерними товариствами. Спільними рисами організаційної структури в усіх країнах є наявність загальнонаціональної керівної установи (чи керівництва на регіональному рівні у країнах з федеративним устроєм) та чіткий урядовий нагляд за перебігом процесу.

Враховуючи актуальність питання земельних банків та відсутність вказівок щодо принципів їх створення, група міжнародних експертів розробила проект посібника «Земельні банки і земельні фонди в Європі — інструменти для розвитку сільських територій», у якому запропоновано визначення земельного банку та окреслено основні цілі його діяльності.

По-перше, це — стимулювання розвитку ринку земель для пристосування до лібералізованого глобального ринку. Зокрема:

- забезпечення попиту, коли мало гравців на ринку;
- надання інформації про ринок землі (ціни) і допомога приватним особам отримати досвід роботи на ринку землі;
- спрощення та скорочення витрат на операції з землею;
- надання допомоги конкретним цільовим групам, які не можуть надалі активно обробляти землю, — щоб вони продали або здали в оренду свої ділянки;
- роз'яснення власникам їхніх прав власності на землю.

По-друге, це — управлінський супровід діяльності на ринку земель для сталого (регіонального та сільського) розвитку.

- підтримка (над-)національних проектів у сфері сталого розвитку (наприклад, для екологічних цілей);
- сприяння реалізації інтегрованих регіональних проектів для забезпечення конкурентоспроможності регіону;
- створення життєздатної структури землеволодіння для сільського та лісового господарства;
- стимулювання диверсифікації діяльності на фермах і поза фермами.

І нарешті — інші функції:

- як посередник між власниками і користувачами — для забезпечення правильного використання землі;
- укладання лізингових угод або реалізація посередницької фінансової діяльності у наданні позик з помірними ставками.



## Три місії SAFER

У Європі основними джерелами фінансування діяльності земельного банку є звичайний державний бюджет, бюджет конкретної програми або проектів, поєднання державного та приватного фінансування, надходження від продажу або здачі в оренду державних земель, комісійна винагорода за операції із землею; субсидії Європейської Комісії; штрафи.

При розгляді питання щодо створення земельного банку міжнародні експерти радять врахувати низку застережень:

1. Земельний банк має сприяти розвитку ліберального і збалансованого інвестиційного клімату.
2. Земельний банк слід інтегрувати у загальну програму розвитку сільських територій.
3. Стратегія розвитку земельного банку має вписуватися у загальну політику в сфері земельних відносин.
4. У центрі уваги має бути реалізація публічних цілей та інтересів цільових груп, а не зростання вартості активів держави.
5. Земельний банк має виконувати якусь із цих ролей: стимулювати, супроводжувати і/або доповнювати ринок земель.
6. Необхідна наявність чіткої законодавчої бази, яка визначатиме цілі, функції та організаційну основу земельного банку.
7. Важлива розробка фінансово стабільної моделі та побудова ефективної небюрократичної системи.

Досвід з питань створення та функціонування земельних банків/ фондів на семінарі презентували представники *Франції, Македонії, Угорщини, Латвії та Сербії*.

У *Франції*, зокрема, функції динамічного земельного фонду виконує SAFER (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural), у якого три місії: розвивати і зберігати сільськогосподарські й лісові землі; сприяти місцевому розвитку спільно із проектами місцевих органів влади; захищати навколишнє середовище. При цьому він забезпечує прозорість діяльності на ринку земель і публікує довідники цін. В оперативному управлінні SAFER перебуває 40 тис. гектарів. Для збору пропозицій від бажаючих користуватися землями в управлінні SAFER публікуються оголошення в місцевій пресі та розміщуються повідомлення у місцевих органах самоврядування. Рада директорів SAFER складається з представників місцевих органів влади (2/3) та фермерських організацій. Кожне рішення Ради проходить погодження з Урядовими комісіонерами (від міністерств сільського господарства і фінансів), які мають право вето.

Досвід Франції особливо цінний для України з огляду на великі обсяги землеволодіння, якими має управляти земельний фонд. Крім того, у Франції також гостро стоїть питання збереження земель. Щороку урбанізація руйнує 80 тис. га ґрунтового покриття. Для прикладу, в 2011 році у Франції сільськогосподарські землі займали 27 млн га, за останні п'ятдесят років втрачено 7 млн га таких земель (2,5 млн га внаслідок урбанізації та 4,5 млн га внаслідок заліснення).



У *Македонії* не існує динамічного земельного фонду. Держава володіє приблизно 200 тис. га земель, що використовуються для оренди та обміну, згідно з чинним Законом щодо сільськогосподарських земель. Як і Україна, Македонія в особі Міністерства сільського господарства, лісництва та води, співпрацює із «DLG» (голландське державне агентство з управління земельними та водними ресурсами) в рамках міжурядового проекту. Головна мета проекту — допомогти уряду Македонії у розробці Стратегії консолідації земель та визначенні організаційної структури задля подальшого впровадження політики розвитку сільських територій та інституційної розбудови. Цей досвід нам слід врахувати під час підготовки проекту закону України «Про консолідацію земель».





### Успіх забезпечують прозорі тендери

Цікаво знати, як розвивався земельний фонд в Угорщині. Спочатку, у 2002 році, Національний земельний фонд створили у формі підприємства. Однак згодом були виявлені зловживання його керівництва та факти корупції при наданні земельних ділянок у користування громадянам і юридичним особам, тому у 2010 році на базі цього підприємства створили бюджетну установу — Організацію з управління національним земельним фондом (ОУНЗФ). Її роль, головним чином, — представляти державу в операціях із землею (здача в оренду, управління активами, обмін і продаж).

Нині у державній власності в Угорщині 1,9 млн га родючих земель. Принципи політики у сфері земельних відносин визначені спеціальним законом. З огляду на попередній негативний досвід, нині багато уваги приділяється прозорості проведення тендерів на здачу в оренду державних земель. Рішення приймають на урядовому рівні, тендерну документацію оприлюднюють в Інтернеті та в офісах місцевих органів влади за 45 днів до їх проведення. Тендерні заявки відкривають у присутності нотаріуса, оцінка і ранжування пропозицій проводиться протягом 5 днів. За пропозиціями тендерного комітету його Голова або Рада протягом 30 днів ухвалюють рішення, які доводяться до відома загалу. Основні положення контракту на здачу в оренду державних земель, якщо його вартість перевищує 5 млн форинтів, також оприлюднюються. Перевага надається сімейним фермам, тваринницьким господарствам, молодим фермерам та господарствам, які займатимуться діяльністю із додатковою цінністю для сільської території.



### Латвія: що планується передати до земельного фонду

Загальна тенденція європейських країн — розробляти стратегічні документи із розвитку земельної сфери терміном на 5-10 років. Так, у Латвії схвалено Вказівки із земельної політики на 2008-2014 роки, якими передбачено приведення законодавства у відповідність до найкращої практики ЄС та сприяння реєстрації прав власності.

Наразі, за повідомленням представника Міністерства захисту навколишнього середовища та регіонального розвитку Латвії, розробляється закон з управління землями, концепцію якого схвалено у 2010 році. Законом передбачається врегулювати принципи землекористування та відповідальність землевласників та землекористувачів; визначити повноваження державних та місцевих органів влади у сфері земельних відносин; запобігти подальшій деградації земель та сприяти збереженню їх якості; забезпечити моніторинг земель; створити земельний фонд та запровадити консолідацію земель.

За оцінками експертів, земельний фонд використовуватиметься як:

- компенсаційний фонд у разі вилучення земель для публічних потреб;

- резервний фонд для розвитку публічної інфраструктури (дороги, комунікації), покращення доступу до земельних ділянок та консолідації земель.

До земельного фонду Латвії планується передати:

- резервний земельний фонд (створений законами про земельну реформу);
- муніципальні землі, які були в користуванні муніципалітетів, але вже не потрібні їм для виконання покладених на них функцій;
- державні землі, які не використовуються для виконання державних функцій;
- буферні зони (занадто малі за розміром ділянки для використання у просторовому плануванні);
- землі, призначені для завершення земельної реформи, що залишилися після процесу реституції;
- неприватизовані землі, які раніше були у приватному використанні;
- землі, придбані завдяки застосуванню муніципалітетами права переважного викупу або згідно із цивільним законодавством.





## Як захистили інтереси дрібних землевласників у Сербії

У той час, як Латвія ще тільки планує створити земельний фонд, Сербія уже представила на семінарі результати його діяльності. Так, Земельний банк Сербії сприяє розвитку ринку оренди земель сільськогосподарського призначення. Наразі семи тисячам орендарів (62 % з яких фермери — фізичні особи) передано 290 тис. га. Кошти, отримані від оренди державних земель, використовуються на охорону і землеустрій усіх земель в Сербії.

У контексті поліпшення стану залучення інвестицій у сільське господарство Земельний банк Сербії щороку приносить 40-50 млн євро прибутків, реалізовує проекти консолідації на площі 30 тис. га, сприяє розвитку транспортної мережі (побудовано 2,2 тис км доріг), іригації (20 тис. га) та покращенню якості земель (50 тис. га). Крім того, Земельний банк виділив землі для будівництва 22,5 км шосе. Інтереси дрібних землевласників захищено шляхом законодавчого обмеження площі, яка передається на аукціоні одній особі на праві оренди в розмірі 100 га. При цьому, якщо вперше виставлену на аукціон ділянку не здано в оренду, на повторному аукціоні знімаються обмеження із розміру земельної ділянки, яка передається в оренду одній особі.



## Врахувати переваги й недоліки

Про стан запровадження ринку земель в Україні учасникам семінару розповів заступник Голови Держземагентства України Микола Калюжний. Він, зокрема, зосередив увагу на основних положеннях законопроекту «Про ринок земель» у редакції, яка готується до другого читання у Верховній Раді. Крім того, представив позицію Держземагентства з питань запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні, а також розповів про державну цільову програму реалізації соціальної функції землі. А вона, зокрема, має на меті: створити сприятливі умови для функціонування і розвитку господарств сімейного типу; стимулювати повернення на село власників і спадкоємців земельних ділянок та осіб з аграрною освітою; надати особливі переваги громадянам, які набувають у власність чи користуються земельні ділянки для організації господарств сімейного типу у віддалених та занепадаючих сільських поселеннях і на територіях з несприятливими умовами проживання; заохочувати придбання і використання земель сільськогосподарського призначення з метою організації товарного сільськогосподарського виробництва; надавати консультативну допомогу сільському населенню, громадським організаціям та органам місцевого самоврядування.

Тож які шляхи у подальшому реформуванні сфери земельних відносин підказує нам досвід країн Центральної та Східної Європи?

Очевидно, що при доопрацюванні проекту Закону України «Про ринок земель» необхідно врахувати переваги та недоліки застосування державою переважного права на купівлю земель сільськогосподарського призначення. А під час розробки проекту Закону України «Про консолідацію земель» — зосередитися на стимулюючих аспектах консолідації земель для землевласників, а не на обмеженнях та заборонах.

Слід також провести всебічний аналіз передумов для створення державного земельного банку та можливостей для фінансування його діяльності. У разі створення державного земельного фонду треба законодавчо визначити перелік земель, якими він зможе розпоряджатися, та його компетенцію. Запроваджуючи земельні аукціони, потурбуватися про дотримання принципів прозорості та публічності.

З огляду на великі напрацювання у цій сфері в європейських країнах, в рамках проектів співпраці нам варто залучати міжнародних експертів для об'єктивної оцінки стану розвитку сфери земельних відносин і враховувати їхні пропозиції та рекомендації.

