

ЗЕМЕЛЬНИЙ БАНК ЯК ПРОВІДНА ЛАНКА ПРОВЕДЕННЯ АГРАРНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНІСТЬ

Анотація. Стаття присвячена становленню і розвитку іпотечного кредитування під заставу земель сільськогосподарського призначення в умовах проведення аграрної реформи на різних етапах розвитку України.

Ключові слова. Іпотека, земельний банк, аграрна реформа, землі сільськогосподарського призначення.

Постановка проблеми. Одним із основних шляхів переходу до ринкових відносин в аграрній сфері, є створення дієздатної іпотечної системи. Отримання грошей під заставу земельної ділянки сільськогосподарського призначення, було одним із перших і найбільш суттєвих серед різновидів позик, що відіграли важливу роль у становленні та розвитку аграрного сектору. Україна в цьому контексті не стала винятком. Розбудова ринкових відносин на основі приватної власності на землю є головною метою аграрної реформи, що розпочалася в першій половині 1990-х років. Але досягнення її, на думку більшості фахівців, урядовців і керівників сільськогосподарських підприємств, не можливе без заснування фінансової установи іпотечного характеру.

Україна, намагаючись наслідувати приклад інших країн і розуміючи важливість розвитку аграрного сектора, нещодавно розпочала процес створення спеціалізованої фінансової установи – Державного земельного банку. Рішення про створення цієї установи було задекларовано в постанові КМУ від 2 липня 2012 року № 609, яка передбачає створення публічного акціонерного товариства «Державний земельний банк» зі статутним капіталом 120 млн. грн, сто відсотків статутного капіталу якого належить державі. Проте сьогодні іпотечна система нашої держави ще перебуває на первинному етапі розвитку. Підвищення рівня її функціонування можливе не лише за допомогою залучення сучасних провідних іноземних технологій, а й шляхом використання власного історичного досвіду, шляхом аналізу політики державних земельних банків

(селянського та дворянського), які обслуговували земельний ринок Російської імперії наприкінці ХІХ на початку ХХ століть.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем становлення іпотечної системи в умовах проведення аграрної реформи присвячені праці як вчених-економістів: П. Саблука, В. Сайко, А. Юрченка, М. Федорова, Лютогого І.О., Савича В.І., В. Є. Кириченка, Новікової І. Е., Скурської Н.М. [1] так і істориків: Панченка П.П., Каденюка О.С., Приймака О. М. та інших [2].

Ціль роботи. Аналіз досвіду іпотечних банків, які обслуговували земельний ринок Російської імперії наприкінці ХІХ на початку ХХ століть, та використання його в процесі створення та діяльності Державного земельного банку України щодо формування ринкових земельних відносин в аграрному секторі сучасної України.

Виклад основного матеріалу. Завершальним етапом земельної реформи в аграрній сфері має стати запровадження повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення та іпотеки землі, що означатиме повну імплементацію правил ринкової економіки у земельні відносини країни. Необхідним джерелом для розробки нової нормативної бази є законодавство тих держав, які накопичили позитивний досвід в упорядкуванні аналогічних відносин, проте не слід забувати і про власні історичні напрацювання. Вітчизняна історія містить безцінний матеріал та досвід, що спонукає нас звернутися до діяльності державних земельних банків (селянського та дворянського) у перерозподілі земельної власності з метою найбільш ефективного використання земель сільськогосподарського призначення.

До початку 80-х рр. ХІХ ст. у сільському господарстві Росії чітко визначилися дві тенденції: по-перше, значна частина поміщицьких господарств, які на змогли використати переваги найманої праці – занепадала, по-друге, заможне селянство починає виступати у якості самостійного класу землевласників. Цей процес супроводжувався поступовим переходом земельної власності.

18 травня 1882 р. Положення про Селянський поземельний банк було затверджено Олександром III. Новостворена кредитна установа отримувала статус урядової і була підпорядкована Міністерству фінансів. На початок відкриття операцій Селянського банку було утворено 11 його відділень у різних губерніях Російської імперії. Показовим є те, що перші відділення з'явилися саме на території України: у Київській, Чернігівській, Полтавській, Подільській, Волинській, Катеринославській, Херсонській губерніях. [3]. Селянський поземельний банк створювався з метою влаштування доступного селянам кредиту для купівлі землі шляхом урядового посередництва між продавцями і покупцями [4].

Проте за відсутності вільного ринку землі права селян, що визначали їхню правосуб'єктність, залежали від волі поміщика і не мали належних юридичних гарантій, а відтак їх застосування прямо пов'язувалося з дозволом або згодою власника землі.

Селянський банк був державною установою, яка видавала іпотечні кредити сільським товариствам і окремим селянам розміром не більше ніж 125 крб. на одну особу і 500 крб. на домогосподарство терміном на 24,5 роки (під 7,5 %) або на 34,5 роки (під 8,5 %). Селяни під час купівлі землі повинні були одразу внести частину ціни землі, яка спочатку становила 20–25 %. Сума, що залишалася, покривалась банком у вигляді довгострокової позики під заставу землі (на термін до 55 років). Селяни повинні були щорічними платежами погашати відповідну частину боргу і нараховані відсотки.

Отже селянський кредит був влаштований урядом на рівні ринкових цін, що склалися в країні. Але, на відміну від акціонерних банків, в уряді були потенційні можливості здешевлення кредиту на 1,5 %, якщо б він визнав за доцільне змінити правове становище умов приватного кредитування відповідно до пропозицій банкірів. Це свідчить про те, що істинною метою діяльності було отримання державою прибутку за рахунок селян. Позичальники через свою несправність не тільки позбавлялися придбаної землі. У разі, якщо ця земля була неподільною з його надільною ділянкою, то примусове відчуження

впливало на господарство в цілому. Якщо ж уся земля опинялася в заставі, наслідком несправності у платежах ставало розорення.

Щоб зменшити ризики банк надавав перевагу більш заможним клієнтам: зменшуючи розмір кредиту щодо вартості землі: з 90 % вартості до 60–70 %. З 1883 р. по 1890 р. розмір доплат зріс з 9,6 % до 36,8 %. З 1885 р. банк почав скорочувати обсяги своїх операцій, довівши їх з 13771978,00 крб. до 4 438 667,00 крб. у 1891 р [5].

У роки Столипінської реформи був дещо збільшений розмір позики, що видавалася громадам під заставу надільної землі для придбання ділянок у приватних власників без посередництва банку. Законом від 5 липня 1912 року розмір такого роду позики встановлювався у вигляді 60-90% від вартості придбаної землі. Разом із цим у зв'язку з початком I Світової війни законом від 23 серпня 1914 року розмір усіх різновидів позик Селянського поземельного банку був знижений на десять відсотків [6].

Тобто за призначенням позики банку поділялись на п'ять категорій: 1) під заставу власної землі; 2) під заставу надільної землі; 3) під заставу ділянки, придбаної при посередництві банку; 4) під заставу ділянки, придбаної з фондів банку; 5) під заставу землі, придбаної без допомоги банку. При цьому термін повернення їх був обмежений 12, 18, 28, 41, 55,5 роками. Загальний обсяг позик, виданих банком у роки Столипінської реформи, дорівнював 1 млрд. золотих карбованців. Серед недоліків діяльності банку була відсутність примусових засобів стягнення недоїмки та його суто комерційний характер.

Ідея створення селянської кредитної установи мала як супротивників, так і прихильників, проте останніх було значно більше. Заснувавши Селянський поземельний банк, уряд ставив за мету забезпечити малоземельне, а також молоде покоління селянства

Після кількох років дебатування, на прохання дворянства, в 1885 р. було створено Державний дворянський земельний банк, який займався видачею позик на пільгових умовах спадковим дворянам. Із заснуванням цього банку завершується становлення іпотечного кредиту, що стало важливою віхою у

формуванні банківської системи ринкового типу другої половини XIX ст. Позички видавалися банком під заставу землі (в тому числі й тієї, що вже була закладена в приватних земельних банках) на терміни 48,8 років та 36,7 років під відповідно 5,67 та 6,25 % на рік. Згодом термін видачі позичок було продовжено до 66 років, а в 1897 р. відсотки було зменшено до 3,5 % на рік [7]. Оскільки заявок на отримання такого кредиту відразу ж надійшло дуже багато (з кінця 1885 р. по 1 січня 1887 р. в 24 відділення банку було подано 3935 прохань на видачу позичок під заставу 3402550 дес. землі на суму 144436555 крб.), то із виданих в 1886-1889 рр. Державним банком дотацій іпотечним установам на суму 257,5 млн руб. - 90 % було отримано саме Державним дворянським земельним банком [8].

Даючи оцінку ролі держави у сфері іпотечного кредитування наприкінці XIX – на початку XX ст., слід взяти до уваги становий характер російської держави. Наявність привілейованого дворянського стану неминуче накладала відбиток на економічну політику. Держава була готова надавати пільги одним станам за рахунок інших і, зрештою, за рахунок усієї економіки в цілому. Численні пільги, що надавалися урядом Дворянському банку - яскравий тому приклад. Тому у сфері іпотечного кредиту держава проводила подвійну політику: з одного боку, завдяки Селянському банку в сільському господарстві Росії поступово починала формуватися верства заможних селян, але з іншого боку, чимала частина кредитів Дворянського банку, в силу економічно невиправданих державних пільг, штучно підтримувала на плаву економічно збиткові поміщицькі господарства. Фінансування ж цих пільг здійснювалося за рахунок державного бюджету тобто перекидалося на все населення Росії. У 1917 р. діяльність цих установ припинила свою діяльність через націоналізацію земельної власності в межах РСФСР.

Повернення до питань запровадження земельної іпотеки починається тільки зараз. Вперше ідея створення подібного банку була зафіксована на законодавчому рівні у ч.4 Розділу IX «Прикінцеві положення» Земельного кодексу України, введеного у дію 1 січня 2002 р. Кодекс містить доручення

Кабінету Міністрів України протягом 6 місяців розробити і подати на затвердження Верховної Ради України проект Закону України «Про державний земельний (іпотечний) банк». Однак дане доручення протягом більше як 10 років виконане не було, хоча на розгляд Верховної Ради України відповідні законопроекти вносилися неодноразово.

До ідеї створення Державного земельного банку Кабінет Міністрів України знову звернувся при розробці у 2011 р. проекту Закону «Про ринок земель», в який були включені кілька статей про створення та діяльність Державного земельного банку. Однак прийняття Закону «Про ринок земель» з політичних причин було відкладено на період після парламентських виборів в Україні, призначених на 28 жовтня 2012 р.

18 вересня 2012 р. проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо Державного земельного банку» був розглянутий Верховною Радою України у першому і другому читанні з незначним інтервалом у часі та прийнятий в цілому. Даний законопроект спрямований на легалізацію створення Державного земельного банку з точки зору вимог Закону України «Про банки і банківську діяльність», який пропонує дуже суворі вимоги щодо створення банківських установ. Зокрема, законопроектом, по-перше, передбачено надання Кабінету Міністрів України дозволу на формування статутного капіталу Державного земельного банку за рахунок грошових внесків та внесків у вигляді земельних ділянок, по-друге, Державному земельному банку надане право здійснювати операції із земельними ділянками та майновими правами щодо них відповідно до законодавства України в сфері земельних відносин та свого статуту. Державний земельний банк наділяється правом купувати і продавати земельні ділянки, передавати їх в оренду та інше користування. Виходячи з цього Державний земельний банк буде поєднуватиме у собі функції іпотечного банку, який надаватиме кредити під заставу землі; буде державним торгівцем, який купуватиме та продаватиме землю та права на неї; вчинятиме інші правочини щодо землі [9].

2 липня 2012 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову №609 «Про створення Державного земельного банку», для формування статутного капіталу Банку треба здійснити розміщення та випуск 120 000 000 простих іменних акцій номінальною вартістю 1 гривня кожна. Проте минуло вже майже рік, а Кабінет міністрів не затвердив статут банку.

Мета створення банку - по-перше, він управлятиме землями державної власності та займатиметься консолідацією земель, по-друге - розвиток малого і середнього бізнесу на селі за рахунок дешевих кредитів, по - третє одержання прибутку від здійснення банківських операцій та провадження іншої діяльності відповідно до законодавства. Державний земельний банк наділяється правом купувати і продавати земельні ділянки, передавати їх в оренду та інше користування, що не притаманно діяльності звичайних комерційних банків. Як обіцяють урядовці, кредитна ставка нібито становитиме 8-9 % річних. За оцінками Держземагентства, такі кредити дадуть можливість сільгоспвиробникам за 2-3 роки відновити своє матеріальне забезпечення, а потім за 5 років на 15% збільшувати виробництво. Схоже на те, що кредити від земельного банку за мінімальною ставкою повторять цей же шлях розвитку – їх отримає незначна кількість людей, наближених до влади.

Проте, найцікавішою у даному випадку, є можливість Державного земельного банку продавати та купувати землі. Тим часом продавати дійсно є що – нині держава володіє 12 мільйонами гектарів угідь, 2 з яких – відумерла спадщина. Якщо ж врахувати те, що середня вартість гектара нині становить 20 тисяч гривень, то виходить, що загальна вартість державних земель щонайменше – 240 мільярдів гривень.

Запровадження земельного ринку передбачає запровадження цивілізованих та прозорих фінансових відносин, без яких розвиток цього ринку є неможливим, і саме державний фінансовий агент (державний земельний банк) має змогу підтримати розвиток земельного ринку при встановлених законодавством обмеженнях стосовно ефективного використання земель сільськогосподарського призначення.

Висновки. Державні земельні (іпотечні) банки, не є новим для сільського господарства України. Досвід діяльності Селянського та дворянського поземельних банків, незважаючи на їх становий характер, сприяли перерозподілу земельної власності на користь сільськогосподарських товаровиробників.

Нові проекти законів щодо створення, мети та діяльності Державного земельного (іпотечного) банку, на наш погляд, поки що не відповідають цілям, які задекларовані в них [10].

Література

1. Саблук П.Т. Розвиток земельних відносин в Україні / П.Т. Саблук. – К.: ННЦ ІАЕ, 2006.– 396 с.; Саблук П. Т. Аграрний сектор України: інституційні засади подальших трансформацій / П.Т. Саблук // Вісник економічної науки України.- 2011. - №2. - С. 238-240; Сайко В.Ф. Землеробство на шляху до ринку / В.Ф. Сайко. – К.: Ін-т землеробства ААН, 1997. – 248 с.;Юрченко А.Д. Про запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення / А.Д. Юрченко // Економіка АПК. – 2005. – № 10. – С. 97 – 100; Федоров М.М. Трансформація земельних відносин до ринкових умов / М. М. Федоров // Економіка АПК. – 2009. – № 3. – С. 4-19; Лютий І. О., Савич В. І., Калівошко О. М. Іпотека: сучасні концепції, тенденції суперечності розвитку: Монографія. - К.: Центр учбової літератури, 2009. - 548 с.; Кириченко В. Є. Правові та організаційні засади діяльності Селянського поземельного банку / Кириченко В. Є. // Вісник Харківського нац. унів. ім. В. Н. Каразіна. – № 841.– 2009. –№ 1. – С. 193–198; Кириченко В. Є. Правосуб'єктність клієнтів Селянського поземельного банку / В. Є. Кириченко // Уч. зап. Таврического нац. универ. им. В. И. Вернадского. Серия “Юрид. науки”. – 2008. – Т. 21. – № 2. – С. 20–28.; Новікова І. Е. Формування вітчизняної банківської системи у другій половині ХІХ ст. (структура та функціональне призначення) // Історія народного господарства та економічної думки України (збірка наукових праць) частина 3 Збірник праць / Київ, 2009.- 300 с.; Скурська Н.М. Реформування земельних

відносин в Україні на рубежі ХХ-ХХІ ст. (1991-2006 рр.) // Історія народного господарства та економічної думки України (збірка наукових праць) частина 3 Збірник праць / Київ, 2009.- 300 с.

2. Панченко П.П. Аграрна історія України: Навч. посіб. для студ. і викл. с.-г. закл. освіти I-IV рівнів акредитації / П.П. Панченко, Ю.Ф. Мельник, В.А. Вергунов. – К.: ВЦ «Просвіта», 2007. – 523 с.; Каденюк О.С., Коломієць С.С., Алещенко М.І. Аграрна історія України. Навч. посібн. для студ. ВНЗ аграрної освіти. – Кам'янець-Подільський: ФОП Сисин О.В., 2008.-292 с.; Приймак О. М. Позикова політика Селянського банку на Півдні України / О. М. Приймак // Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету. – Запоріжжя : Просвіта, 2005. – Вип. 9. – 188 с.

3. Кириченко В. Є. Правові та організаційні засади діяльності Селянського поземельного банку / В. Є. Кириченко // Вісник Харківського нац. унів. ім. В. Н. Каразіна. – № 841.– 2009. –№ 1. – С. 193–198.

4. Чухась А. Селянський поземельний банк Російської імперії / А. Чухась, Г. Бобер // Вісник НБУ. – 2002. – № 4. – С. 60–61.

5. Кириченко В. Є. Досвід правозастосування норм Положення про Селянський поземельний банк 1882 р. / В. Є. Кириченко // Право і безпека. – 2008. – Т. 7. – № 2. – С. 131–137.

6. Приймак О. М. Позикова політика Селянського банку на Півдні України / О. М. Приймак // Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету. – Запоріжжя : Просвіта, 2005. – Вип. 9. –С. 108-112.

7. Савич В. Державний земельний (іпотечний) банк як елемент інфраструктури іпотечного ринку/ В. Савич // Банків. справа. - 2004. - № 3. - С. 10-16.

8. Крохмалюк Д. Банківська справа в Україні у складі Російської імперії (друга половина ХІХ ст. - 1917 р.) / Д. Крохмалюк // Вісник НБУ. - 2000. - № 9. - С. 58-63.

9. Кулинич П. Банк - на землі, а земля ... в банку. Аналіз законодавчих ініціатив щодо створення Державного земельного банку// Юридичний вісник України №39, 29 вересня - 5 жовтня 2012.

10. Борденюк В.І. Висновок на проект Закону України «Про Державний земельний (іпотечний) банк» (№ 4337-1 від 26.08.2009 на заміну від 23.04.2009 Народний депутат України Присяжнюк М.В) [Електронний ресурс] / В.І. Борденюк. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4>

***Аннотація.** Стаття посвячена становленню и розвитку ипотечного кредитування под залог земель сільськогосподарського призначення в умовах проведення аграрної реформи на різних етапах розвитку України.*

***Ключевые слова.** Ипотека, земельный банк, аграрная реформа, земли сільськогосподарського призначення.*

Summary

***Statement of the problem.** The creation of modern system of land mortgage lending is impossible without studying the previous experience of similar institutions in the end of XIX beginning of XX centuries.*

***The results of the research.** The peasant land Bank was created with the purpose of provision of affordable peasants loan for the purchase of the land through government intermediary between sellers and buyers.*

The state of noble land Bank, engaged in the issuance of loans on preferential terms hereditary noblemen. With the opening of this Bank completed the formation of a mortgage loan. The purpose of the establishment of the State land Bank of Ukraine - in the first place, he will manage the lands of state property and will be engaged in the consolidation of lands, secondly, the development of small and middle business in the country at the expense of cheap loans in the third profit from the performance of banking operations and other activities in accordance with the legislation.

***Conclusions.** The state land (mortgage) banks, is not new to the agricultural sector of Ukraine. The experience of the activities of the Peasant and noble land banks, in spite of their class character , contributed to the redistribution of land ownership in favour of agricultural producers. New draft laws on the establishment, objectives and activities of the State land (mortgage) Bank, in our opinion, which is not consistent with the objectives, which declared in them.*

***The key words.** Mortgage and land Bank, agrarian reform, agricultural land.*