

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИМИ ЗЕМЛЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ У КРАЇНАХ ЄС

Мартин А.Г., доктор економічних наук, доцент

Копайгора Б.М., аспірант,*

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Проаналізовано міжнародний 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.*

Постановка проблеми

Впровадження кращих практик управління земельними ресурсами, що застосовуються у країнах ЄС, в сучасних умовах можна вважати одним із пріоритетних завдань на шляху удосконалення економіко-правової моделі регулювання земельних відносин в Україні. Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 847-р від 17 вересня 2014 року у Плані заходів із імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки, значна увага приділена вивченню європейського досвіду у сфері управління наявними ресурсами. Одним із найбільш складних та дискусійних питань є проблема управління землями сільськогосподарського призначення держа-

вної власності, та створення спеціалізованої установи для реалізації управлінських функцій.

У 2012 році на законодавчому рівні була прийнята концепція передачі земель сільськогосподарського призначення у власність фінансової банківської установи – ПАТ «Державний земельний банк», яка у 2014 році була офіційно визнана невдалою та відхилена¹. Аналіз європейського досвіду дає різні варіанти моделей управління сільськогосподарською нерухомістю, в тому числі землями, коли повноваження її власника реалізують органи державної влади, територіальні громади або утворені спеціальні установи. Отже, розроблення нової моделі управління землями сільськогосподарського призначення державної власності із урахування європейсько-

¹ Див. Закон України від 17.06.2014 № 1507-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України».

го досвіду належить до числа актуальних завдань вітчизняної економічної науки.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій

Вивчення досвіду управління землями сільськогосподарського призначення державної власності присвячено праці таких дослідників як В.А. Боклаг [1], А.Є. Данкевич [2], Б.Й. Пасхавер [3], А.Г. Мартин [4], А.М. Мірошніченко [5-6], А.М. Третяк [8], Г.І. Шарій [9] та ін. Але здійснення порівняльного аналізу економіко-правового механізму управління землями сільськогосподарського призначення публічної власності у різних країнах дотепер не здійснювався.

Метою статті є проведення аналізу різних підходів до управління землями сільськогосподарського призначення та формування спеціалізованих земельних фондів у різних країнах.

Виклад основного матеріалу

Проаналізувавши акти правової системи Європейського Союзу, можна говорити про те, що Спільнота немає загальноєвропейського «земельного законодавства». Регулювання земельних відносин у більшості випадків розглядаються у нормативних документах, що видаються у галузях навколишнього середовища, сільського господарства, регіонального розвитку тощо. Найчастіше управління землями регулюється виключно національним та місцевим законодавством, яке відзначається значною консервативністю та традиційним характером.

Значна парцеляція масивів сільськогосподарських земель характерна не тільки для України, але і для багатьох

європейських країн, де вона є атрибутом традиційного земельного ладу [6].

Вирішити цю проблему можна за допомогою заходів з їх консолідації, при чому такі заходи широко підтримуються як інституціями ЄС, так і національними урядами європейських країн. З метою проведення успішної консолідації земель, здійснюється формування земельних фондів та/або земельних банків.

Земельний фонд – резерви земель, які формуються для покращення структури сільськогосподарських угідь і легшого впровадження проєктів землеустрою. Найперші земельні фонди виникли у Нідерландах (1841) і Данії (1921), які у подальшому почали використовуватися не тільки для консолідації земель, але і для інших цілей.

У бувших соціалістичних країнах формування земельних фондів почалося у останньому десятиріччі ХХ-го століття, як правило, з метою проведення реституції та створення умов для укрупнення земельної власності.

Концепція земельних банків у США розроблялася переважно з метою вирішення проблеми запустілих або вакантних міських земель і об'єктів, які виникали внаслідок міграції населення. Ось чому, поняття «земельний банк» у США часто розглядається як інструмент вирішення проблеми забудованих земель і, по суті, часто є синонімом девелопменту нерухомості [11].

Створення земельних фондів у різних країнах світу у більшості випадків однакові (консолідація земель, регулювання землекористування, примноження земельних активів), проте вони також і різняться, що пояснюється національними традиціями та певною усталеною земельною політикою держав.

Експерти у країнах Західної Європи зрозуміли значення земельних фондів

ще в кінці XIX-го – на початку XX-го сторіччя. Особливу увагу питанням земельних фондів приділяє ФАО ООН (Продовольча і сільськогосподарська організація Організації Об'єднаних Націй), яка постійно організовує численні конференції для представлення досвіду різних країн у створенні та управлінні земельними ресурсами. У сучасних умовах земельний фонд/банк є механізмом, за допомогою якого можна купувати, управляти та розпоряджатися землею в сільських районах з метою поліпшення сільськогосподарського виробництва.

Земельний банкінг – 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. (Дж. Дамен, 2004 рік) [10, с. 35].

Земельні фонди різняться за багатьма ознаками – метою діяльності, моделями функціонування, організації, фінансування.

У ході дослідження можна виділити 4 типи різних стратегій управління державними землями, які мають місце у європейських країнах [4]:

- підтримка власників земельних ділянок шляхом передачі їх земель у користування (регіон Галіція у Іспанії);
- придбання, продаж та оренда земельних ресурсів для різних потреб (Болгарія, Данія, Польща, Хорватія);
- упорядкування державних земель з метою приватизації (Болгарія, Вірменія, Косово, Польща, Східна Німеччина, Угорщина, Хорватія, Чехія);

- забезпечення спеціальних кредитних ліній та випуск боргових зобов'язань під заставу земель (планувалось в Україні).

Управління землями державної власності може здійснюватися:

- національне (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);
- регіональне (нові землі Східної Німеччини);
- місцеве (Азербайджан, Вірменія);
- напівдержавне (VanTeGal у Іспанії);
- компанії приватного сектора (Болгарія, Німеччина).

Цілі, що переслідуються у процесі управління землями державної власності:

- підтримка ринку земель (підвищення ліквідності земельних активів);
- цілеспрямований вплив на ринок земель;
- підтримка консолідації земель (створення резерву земель для обміну);
- менеджмент державних земель;
- забезпечення структурних реформ через реалізацію заходів з сільського розвитку;
- державна підтримка сільської місцевості.

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

Організаціям, які здійснюють управління землями державної власності у більшості випадків висуваються такі вимоги: мета діяльності; мандат на управління майном; компетентність персоналу; відповідна нормативно-правова база; швидкі та чіткі процедури прийняття рішень; прозорість процедури; відповідний бюджет.

Суб'єкти спеціально призначені для управління публічними землями найчастіше відділені як від органів державного управління загальної компетенції і від органів місцевого самоврядування і виступають у земельних правовідносинах на ринкових засадах.

Організаційна структура земельних фондів в основному складається з двох рівнів: урядовий, на якому передаються (делегуються) управлінські функції; місцевий, що відіграє оперативну роль. Такий тип організаційної структури мають Нідерланди, Швеція, Хорватія, Угорщина, Чехія та ін.

Виятком є земельний фонд в Угорщині – Національна організація з управління земельним фондом (NLFMO) і земельний фонд Галіції (VanTeGal), які організовані на трьох рівнях. NLFMO організована з 19 регіональних підрозділів, які працюють на місцевому рівні земельного фонду (кантиональні послуги). VanTeGal організована таким чином, що має 4 регіональні відділення, що виступають сполучною ланкою між центральним офісом та місцевими відділеннями [11].

Специфічною ознакою управління земельними ресурсами у Голландії є те, що у ній функціонує два земельних фонди, в рамках різних міністерств та мають різне призначення, що зумовлено різними цілями діяльності державних органів, яким вони підпорядковані.

Особливістю земельних фондів європейських держав є їх фінансування:

бюджетне або за рахунок власних коштів. Майже всі земельні фонди, окрім створених у Галіції (VanTeGal) та Німеччині (BVVG) (організовані як акціонерні компанії і фінансуються за рахунок власних доходів), прямо пов'язані із державою, а їх робота фінансується з державного бюджету. У результаті продажу та передачі в оренду земельних масивів вони отримують значні фінансові надходження. В урядових (бюджетних) земельних фондах, ці доходи надходять до державного бюджету, а у BVVG частина доходів іде на самофінансування, а решта – до бюджету. Земельний фонд VanTeGal у Галіції фінансується особисту, а решту коштів передає власникам землі.

Особливої уваги заслуговують системи управління державними землями через спеціалізовані земельні фонди у 5 європейських країнах: Данії, Німеччині, Нідерландах, Чехії і Галіції (Іспанія) [11]:

1) Данія є прикладом ефективного використання державних земель у проєктах консолідації земель та інших проєктах розвитку у сільській місцевості;

2) Східна Німеччина – земельний фонд є акціонерною компанією (хоча акції належать уряду);

3) у Нідерландах функціонує два земельних фонди, які підпорядковані двом різним міністерствам;

4) земельний фонд у Чехії є прикладом неефективного управління, який спричинив різке скорочення площ сільськогосподарських земель, що знаходяться у власності уряду;

5) земельний фонд Галіції є одним із наймолодших, який організований як акціонерна компанія, що не вимагає змін у структурі власності на землю. Основною метою діяльності є викорис-

тання закинутих земель і збільшення сільськогосподарського виробництва.

У ході аналізу земельних фондів різних країн, можна констатувати, що вони істотно відрізняються з точки зору цілей, моделей, організаційної структури, фінансування, але виступають ефективним інструментом управління земельними ресурсами.

Основною відмінністю земельних фондів різних країн є відповідь на питання, чи змінюється форма власності на землю після її включення до фонду. Модель зі зміною титулу (форми власності) діє майже у всіх країнах, які мають земельні фонди: Чехія, Угорщина, Німеччина, Бельгія, Нідерланди [10]:

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

2) відбувається трансфер земельної ділянки (1) у власність державному земельному банку, менеджмент та цілі якого визначені урядом;

3) земельний банк, при потребі, формує земельні ділянку (2), продає або передає її в оренду власнику або користувачу (2).

Та існує і інша модель земельних фондів, яка характеризується незмінністю структури власності на землю. Одним із представників такої моделі є земельний фонд VanTeGal (Галіція), який діє за принципом, відповідно до якого власники земельних ділянок залишаються їх власниками навіть після того, як їх земля стає частиною земельного фонду.

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

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

3) земельний банк передає земельну

ділянку в оренду користувачу (2).

Ця модель є досить гнучкою і може застосовуватися в різних країнах для різних форм власності на землю.

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 соціально-значимих цілей – пільговий розподіл земель серед певних категорій громадян (молодих фермерів, переселенців, тощо) [5-6].

Наразі необхідно виробити нову концепцію функціонування державної спеціалізованої установи, що буде управлінцем земель сільськогосподарського призначення державної власності.

Цілями 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 у разі їх продажу;
- посередницька діяльність на ринку сільськогосподарської нерухомості тощо.

Можливим перспективним способом управління землями сільськогосподарського призначення державної влас-

ності може бути впровадження державно-приватного партнерства.

Висновки

У ході дослідження виявлено характерні відмінності у організаційно-правових та економічних моделях функціонування земельних банків у різних країнах. Міжнародний досвід створення земельних банків є важливою передумовою підвищення ефективності використання сільськогосподарських земель державної власності в Україні.

Список літератури

1. Боклаг В.А. Зарубіжний досвід у сфері державного управління земельними ресурсами / В.А. Боклаг // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 2 (40). – С. 1–7.
2. Данкевич А.Є. Світовий досвід оренди земель / А.Є. Данкевич // Економіка АПК. – 2007. – № 3. – С. 138–142.
3. Державне регулювання розвитку виробництва конкурентоспроможної продукції АПК в умовах інтеграції України в Світове співтовариство: звіт про науково-дослідну роботу (заключний) / [С.М. Кваша, О.І. Гойчук, П.Б. Кроп та ін.]. – К. : НАУ, 2004. – 140 с.
4. Мартин А.Г. Регулювання ринку земель в Україні: [монографія] / А.Г. Мартин. – К. : Аграр Медіа Груп, 2011. – 254 с.
5. Мірошниченко А.М. Гармонізація земельного законодавства України із законодавством ЄС / А.М. Мірошниченко // Державна земельна політика в Україні : кругл. стіл., 21 трав. 2009 р. – К., – С. 54–59.
6. Мірошниченко А.М. Проблеми правового забезпечення належного управління землями державної власності / А.М. Мірошниченко // Європейський шлях до належного управління : наук.-практ. конф., 31 жовт. 2012 р. – К., 2012.
7. Пасхавер Б.Й. Ринок землі: світовий досвід та національна стратегія / Б.Й. Пасхавер // Економіка АПК. – 2009. – № 5. – С. 73–79.
8. Третьяк А.М. Формування сталого землекористування сільських територій: європейський досвід [Електронний ресурс] / А.М. Третьяк, В.М. Другак // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. – 2013. – № 1–2. – С. 64–73. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Zemleustriy_2013_1-2_12.pdf
9. Шарий Г. І. Закордонний досвід управління та реформування земельних відносин / Г.І. Шарий // Економіка природокористування та екологізація навколишнього середовища. – 2013. – № 6 [44]. – 165–166.
10. Dragana MILIĆEVIĆ Review of existing land funds in European countries [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://geonauka.sgs.org.rs/articles/201405.pdf>
11. Richard Eberlin *Land Banking in Europe: Instruments for rural development* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Events_2012/3LANDNET/04_en.pdf

Проанализирован европейский опыт управления землями государственной собственности сельскохозяйственного назначения. Предложена авторская концепция функционирования специализированного учреждения по управлению государственными землями сельскохозяйственного назначения.

Ключевые слова: управление земельными ресурсами, земли сельскохозяйственного назначения, государственная собственность, земельный фонд.

Analyzed european experience on management of state-owned agricultural land. Proposed author's conception of the specialized agency for management of state-owned agricultural land.

Keywords: land management, agricultural land, state ownership, land bank.