

УДК 332.3

В. М. Будзяк,

д. е. н., професор, професор кафедри міжнародного менеджменту,
Київський національний торговельно-економічний університет, м. Київ
ORCID ID: 0000-0002-2142-1416

О. С. Будзяк,

д. е. н., професор, завідувач кафедри екології та економіки землекористування,
Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління, м. Київ
ORCID ID: 0000-0003-3690-1735

DOI: 10.32702/2306-6792.2020.8.4

ПЕРСПЕКТИВИ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬГОСППРИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ

V. Budzyak,

Doctor of Economic Sciences, professor, Professor of the Department
of International Management, Kyiv National University of Trade and Economics

O. Budzyak,

Doctor of Economic Sciences, professor, Head of the Department of Ecology
and Land Use Economics, State Ecology Academy of Postgraduate Education and Management

PROSPECTS FOR THE STATE-OWNED AGRICULTURAL LAND MARKET

Статтю присвячено питанням розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні. Розглянуто складові цього ринку, а саме обіг земель сільськогосподарського призначення. Проаналізовано наслідки тривалої відсутності повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення. До цих наслідків віднесено неможливість залучення додаткових інвестицій до аграрного сектору України, а також неможливість селянам реалізувати своє конституційне право повноцінно розпоряджатися своєю власністю.

Визначено максимальну та мінімальну площу земель сільськогосподарського призначення державної форми власності, яка буде задіяна у разі запровадження ринку цих земель. Доведено, що величина фактичної орендної плати впливатиме на майбутній попит на купівлю досліджуваних земель. Як наслідок, найвищий потенційний попит на купівлю земель сільськогосподарського призначення державної форми власності можливий в Івано-Франківській, Волинській та Рівненській областях.

Проаналізовано та оцінено досвід розвинутих європейських країн щодо запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення державної форми власності. Розглянуто доцільність запровадження обмежень та додаткових умов при запуску ринку земель сільськогосподарського призначення. Оцінено доцільність негайного запровадження обігу земель сільськогосподарського призначення державної форми власності.

The article is devoted to the issues of agricultural land market development in Ukraine. The components of this market, namely, the turnover of agricultural land, are considered. The consequences of a long absence of a full-fledged agricultural land market are analyzed. These consequences include the inability to attract additional investment in the agrarian sector of Ukraine, as well as the inability of the peasants to exercise their constitutional right of fully disposing their property.

It is proved, that agricultural land is an important component of the system of market circulation of land. While the circulation of state-owned agricultural land is an important component of the agricultural land market. Another important component of the agricultural land market is communal land. The peculiarities and problems of the redistribution of state and communal land of agricultural purpose are analyzed in the article.

The maximum and minimum area of state-owned agricultural land that will be involved in the introduction of the market of these lands is determined. It is proved, that the value of the actual rent will influence the future demand for the purchase of the studied lands. As a result, the highest potential demand for the purchase of state-owned agricultural land is predicted in Ivano-Frankivsk, Volyn and Rivne regions.

It is established, that the gradual transition of state-owned agricultural land into communal property can significantly affect the future demand for the purchase of these lands.

The experience of developed European countries in the introduction of the state-owned agricultural land market is analyzed and evaluated. The expediency of introducing restrictions and additional conditions for launching the agricultural land market is considered. It is proposed to create a regulatory and controlling state body in the agricultural land market.

The optimal share of state and communal ownership of agricultural land has been established, based on the experience of European countries. The necessity to increase the initial value of agricultural land was determined based on the use of expert assessment indicators. The expediency of the immediate introduction of the circulation of agricultural land of state ownership is assessed.

Ключові слова: землі сільськогосподарського призначення, державна власність на землі, ринок земель, комунальна власність на землю.

Key words: agricultural land, state land ownership, land market, communal land ownership.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Земельна реформа започаткована в далекому 1991 році нарешті завершується. Як зазначає більшість науковців, завершення реформування земельних відносин слід пов'язувати із запровадженням обігу земель сільськогосподарського призначення. Відсутність обігу земель сільгосппризначення не дозволяє залучити відповідні інвестиційні кошти до аграрного сектору, а також реалізувати селянам своє право на власність на земельні паї, насамперед, у частині їх купівлі-продажу.

Водночас негайне запровадження ринку земель сільгосппризначення несе і цілий ряд небезпек. Основними серед цих небезпек є: спекуляція відповідними земельними ділянками та поява землевласників монополістів. Запобігти першій небезпеці покликаний відкритий та прозорий продаж земель на земельних аукціонах. Запобігти другій небезпеці можна шляхом встановлення відповідних законодавчих обмежень та державного регулювання обсягів продажу самих цих земель.

Втім, у нещодавно прийнятому законі України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо обігу земель сільськогосподарського призначення" питання продажу земель сільгосппризначення державної власності не вирішено. У зв'язку із цим гостро повстало питання про доцільність збереження подальшої заборони на продаж цих земель. В умовах задекларованої урядом України масштабної приватизації державних підприємств зазначене вище питання лише загострюватиметься.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні викликає значний інтерес серед науковців. Власне тому в наукових публікаціях достатньо повно розкрито питання запровадження і навіть майбутнього функціонування ринку земель сільгосппризначення. Зокрема одні науковці: як-от: Варламов А.А. [1] та Дехтяренко Ю.Ф. [2], обґрунтовують першочергові законодавчі зміни у вже існуючі законодавчі акти, пов'язані із розвитком земельних відносин.

Окремі науковці, а саме: Юрченко А.Д. [3] та інші, досліджують досвід впровадження ринку земель сільськогосподарського призначення. Також окремі науковці, зокрема, Третяк А.М. [4] пропонують напрями регулювання та контролю в системі управління землями сільськогосподарського призначення. Натомість практично відсутні наукові праці щодо обігу земель сільськогосподарського призначення саме державної власності.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є визначення перспектив щодо запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення державної власності та оцінка досвіду розвинутих країн в контексті обігу земель сільгосппризначення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Досі в Україні землі державної та комунальної власності визначають за трьома критеріями-

ми: перелік відповідних земель; наявність певних об'єктів на земельних ділянках та користування землями відповідними суб'єктами. Водночас першість віддається саме землям державної власності, оскільки в Земельному кодексі України прямо вказано, що до земель комунальної власності не можуть відноситися землі, які підпадають під критерії земель державної власності. Тобто про рівність цих двох категорій земель говорити складно.

У Земельному кодексі України чітко прописано, що набуття земель у відповідну власність настає лише після реєстрації відповідної земельної ділянки. Для того щоб пройти відповідну реєстрацію необхідно земельну ділянку сформулювати або створити з певних земель. Оскільки в нас значні площі земель саме державної і частково земель комунальної власності є не сформованими, то сприятиме їхньому формуванню або висока потенційна ціна відповідних земельних ділянок або ж високий потенційний попит на них з боку приватних землевласників.

В умовах сьогоденної високої пропозиції на ринку оренди земель сільськогосподарського призначення, насамперед, державної форми власності можна стверджувати, що ціна земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної форми власності із запровадженням ринку земель не тільки не підвищиться, але й може навіть знизитися відносно її нормативно грошової вартості, яку пропонують як стартову ціну.

З іншого боку, навіть при відносно високому попиту на окремі земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної форми власності існує ризик про те, що вітчизняний крупний бізнес через відсутність реальної конкуренції з боку середнього і тим більше дрібного аграрного вітчизняного бізнесу може монополюю домовитись між собою про занижену пропозицію ціни за відповідні землі.

Перейдемо до структури земель сільгосппризначення в Україні. Так, сьогодні загалом у державній власності перебуває 10,4 млн га земель сільськогосподарського призначення, що становить близько 1/4 всіх земель цієї категорії. З яких 3,2 млн га перебувають у постійному користуванні державних підприємств, установ та організацій. Наступні 2,5 млн га перебуває у запасі, тобто не надані у власність чи користування. Решта 4,4 млн га перебувають в оренді [5]. Половина орендованих нині земель сільськогосподарського призначення державної власності перебуває в довгостроковій оренді на період до 49 років. Власне тому мак-

Таблиця 1. Динаміка площ земель державної та комунальної власності станом на 1.01.2018 р., га

Розміщення земель	Державна власність		Комунальна власність	
	2015	2017	2015	2017
Міста	321005,43	240435,75	110099,75	156687,37
Райони	6189160,64	6157092,30	276417,10	330061,24

Джерело: [5].

симальна площа цих земель, на купівлю якої є вже нині реальний попит і відповідно яка може потенційно бути виставлена на продаж, становитиме 2,2 млн га або 21 % від загальної площі всіх наявних земель сільгосппризначення.

Водночас на початок 2018 року в Державному Земельному Кадастрі (ДЗК) було зареєстровано всього 34 млн га або 56,3% від загальної площі України. З них 27 млн га (79,8%) — це приватні землі, 6,4 млн га (18,8%) державні і 0,49 млн га (1,4%) комунальні землі. Динаміка площ земель державної власності свідчить про їхнє зменшення а площ земель комунальної власності навпаки — про їх зростають (табл. 1).

З таблиці видно, що площа земель державної власності поступово зменшується, що пов'язано із передачею цих земель у комунальну власність та уточненням даних самого ДЗК.

Привабливість земель державної власності пов'язана із більшими площами самих земельних ділянок та їх зручнішим місцем розташування порівняно із земельними ділянками комунальної власності і навіть приватної власності. Так, середня площа земельної ділянки державної власності становить близько 8 га, а комунальної менше 1 га. До того ж серед земель державної власності значно більша частина земель саме сільськогосподарського призначення.

Мінімальною площею земель сільгосппризначення державної власності, яка може бути виставлена на продаж слід вважати площу цих земель на нині існуючому ринку прав оренди. Так, з 2015 по 2017 рік на аукціон з продажу прав оренди на землі сільськогосподарського призначення державної і комунальної власності було виставлено 155,8 тис га. Водночас продано було лише 69 % прав оренди всіх цих земель або 103,8 тис га.

Із загальної кількості зазначених орендованих земель сільгосппризначення у державній власності перебуває на порядок більше земель, аніж у комунальній власності. Основна причина цього це те, що серед земель комунальної власності домінують площі земель несільськогосподарського призначення, а також до кінця залишається не визначеною площа власне земель комунальної власності.

Таблиця 2. Продаж права оренди на земельні ділянки державної форми власності для ведення товарного сільськогосподарського виробництва станом на 1.01.2019 р.

Область	Площа, га	Орендна плата, млн грн	Мінімальна орендна плата, грн/м ²	Максимальна орендна плата, грн/м ²
Вінницька	1512	10,829	0,04	3,34
Волинська	1953	2,793	0,01	5,84
Дніпропетровська	1022	2,168	0,02	0,71
Донецька	3982	6,609	0,02	0,85
Житомирська	546	1,654	0,18	0,54
Закарпатська	1193	2,163	0,03	2,12
Запорізька	305	0,803	0,06	0,50
Ів.-Франківська	580	2,204	0,03	85,58
Київська	434	1,766	0,13	0,85
Кіровоградська	3217	15,987	0,03	3,40
Луганська	734	2,162	0,01	0,53
Львівська	3179	9,684	0,01	1,01
Миколаївська	3413	9,508	0,02	1,85
Одеська	11887	51,789	0,07	4,64
Полтавська	2555	16,297	0,04	2,53
Рівненська	2162	5,075	0,01	9,02
Сумська	6396	14,826	0,01	5,19
Тернопільська	2005	8,166	0,01	2,00
Харківська	1083	3,741	0,05	1,78
Херсонська	3954	5,545	0,01	1,04
Хмельницька	1309	9,963	0,01	1,96
Черкаська	3284	13,221	0,02	1,84
Чернівецька	287	1,155	0,01	2,77
Чернігівська	4918	12,807	0,02	1,26
Україна	61910	210,915	0,05	5,88

Джерело: [5].

Важливим аспектом під час вирішення питання щодо запровадження продажу земель сільськогосподарського призначення державної власності є величина нинішньої орендної плати по регіонах України. Очевидно, що максимальна величина орендної плати за землі сільгосппризначення державної власності сприятиме і максимальному попиту на ці землі (табл. 2). Фактичні дані свідчать, що максимальний попит на зазначені землі є у західних областях, а саме в Івано-Франківській, Волинській, Рівненській тощо.

Деяко менший, але достатньо високий попит на купівлю земель сільгосппризначення державної форми власності можливий і в Чернівецькій та Закарпатській областях. Це також пов'язано із відповідно високою орендною платою. Серед інших областей найвищий попит на землі сільгосппризначення державної власності на основі фактичної величини орендної плати наймовірніше спостерігатиметься в Одеській, Кіровоградській та Рівненській областях. Все це свідчить про певну обмеженість площ земель сільгосппризначення державної власності в цих областях та наявність відносно великої кількості землекористувачів-орендарів, а отже і підвищеної конкуренції між ними.

Наступний важливий аспект, що впливає і впливатиме надалі на можливу пропозицію щодо продажу земель сільгосппризначення державної власності, — це зменшення площі самих цих земель, насамперед через перехід їх у землі комунальної власності. Зокрема, починаючи з 1 січня 2013 року вступив у силу Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності", з відповідними змінами до статті 122 Земельного кодексу України.

Як наслідок Держеокдастр має право передавати у власність або у користування земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності. Так, станом на початок 2020 року спостерігається така структура земель сільськогосподарського призначення державної форми власності (табл. 3).

Дані таблиці свідчать, що в середньому площі земель сільгосппризначення державної форми власності переданих в оренду і в приватну власність, насамперед громад, однакові. Це свідчить про повільний перехід земель сільгосппризначення державної власності в комунальну власність. Водночас площа переданих у та-

Таблиця 3. Перерозподіл земель сільськогосподарського призначення державної власності станом на 1.01.2020 р.

Область	Передано земель на основі затверджених проєктів землеустрою			
	У приватну власність		В оренду	
	Кількість ділянок	Площа земель, га	Кількість ділянок	Площа земель, га
Вінницька	39688	61309	4456	95765
Волинська	6910	8820	872	15999
Дніпропетровська	13105	24223	1205	16183
Донецька	5047	9522	889	18354
Житомирська	12503	16783	784	15237
Закарпатська	9238	6736	269	7693
Запорізька	6918	12069	668	13219
Ів.-Франківська	931	830	450	5962
Київська	43493	53440	401	7620
Кіровоградська	20562	40121	1139	25039
Луганська	3543	10004	226	6416
Львівська	21392	10922	2076	21560
Миколаївська	23440	47511	1020	16141
Одеська	21464	35148	1914	49286
Полтавська	22829	43739	1968	37741
Рівненська	10020	4255	857	6098
Сумська	20094	36449	1157	20974
Тернопільська	9389	9196	1282	13095
Харківська	32473	52939	1653	41412
Херсонська	13184	32093	965	32648
Хмельницька	44078	28704	850	24479
Черкаська	17725	2896	2489	36286
Чернівецька	3491	46306	579	3378
Чернігівська	30474	46305	3007	83361
Україна	431991	677128	31177	614171

Джерело: [5].

кий спосіб земель з державної в комунальну власність є незначною і на початок 2020 року становила трохи більше ніж 0,5 млн га. Відповідно така тенденція суттєво не змінить площі можливого продажу земель сільгосппризначення державної власності.

Натомість зазначені зміни можуть суттєво вплинути на майбутню пропозицію земель сільгосппризначення державної власності лише в окремих областях України за умови збереження відносно високих темпів їх переходу в землі комунальної власності. До числа зазначених вище областей слід віднести Київську, Кіровоградську та Миколаївську області.

Нарешті необхідно оцінити існуючий досвід запровадження обігу земель сільгосппризначення в розвинутих країнах Європи та країнах сусідах України. Цей досвід слід розглядати з кількох позицій (табл. 4). Позиція перша — існування обмежень у площах можливої купівлі відповідних земель фізичними та юридичними особами. Позиція друга — наявність додаткових умов у разі придбання земель сільгосппризначення державної власності. Позиція третя — наявність регулюючого та контролюючого державного органу на ринку земель сільгосппризначення. Позиція четверта — встановлення оптимальної частки наявних у державній власності земель сільгосппризначення.

Дані свідчать, що навіть у випадку відсутності обмежень на площі можливих для купівлі земель сільгосппризначення практично у всіх країнах існують інші додаткові обмеження, наприклад, придбання земель особам, які проживають у країні не менше п'яти років, як це є в Болгарії, або ж обґрунтування майбутніми землевласниками планів на використання відповідної земельної ділянки, як це є у Великій Британії тощо.

Водночас навіть у разі дозволу продажу земель сільгосппризначення у більшості країн ЄС цей дозвіл поширюється лише на фізичних чи юридичних осіб, які відповідно є громадянами чи підприємцями з країн членів Європейського Союзу. В Україні, на жаль, аналогічних обмежень не передбачено.

Крім цього, існує і цілий ряд важливих вимог до майбутнього землевласника як з боку держави, так і з боку місцевих органів влади. Зокрема місцеві органи влади та грома-

Таблиця 4. Обмеження на ринку земель сільгосппризначення

Країна	Вартість 1 га, дол. США	Обмеження за розмірами площ для фізичних та юридичних осіб, га	Контролюючий та регулюючий земельний орган	Частка державної та комунальної землі, %
Польща	10300	Фізичним і юридичним особам – 500	Агентство сільськогосподарської нерухомості (ANR)	19
ФРН	32300	Немає	Товариство з управління та реалізації земель (BVVG)	51
Болгарія	4600	Немає	Держава не регулює продаж земель	2
Франція	7400	Немає	Агентство з управління земельними ресурсами та розвитку сільських територій (SAFER)	20
Австрія	42000	Обмеження лише у гірських районах	Місцеві органи влади	47
Велика Британія	31400	Немає	Місцеві органи влади	10
Румунія	6100	Фізичним особам - 100	Румунське агентство громадської власності	6
Україна	995	Фізичним особам - 100 Юридичним особам - 10000	Відсутній	20,2

Джерело: розробка авторів на основі [6].

ди вимагають від потенційного землевласника детального обґрунтування майбутніх напрямів використання відповідної земельної ділянки, а з боку держави загалом вимагається відповідна сільськогосподарська освіта.

Також важливою умовою у разі продажу земель сільгосппризначення державної власності є наявність відповідного органу, який покликаний регулювати та контролювати цей продаж. Існуючий нині в Україні центральний орган із земельних питань Держгеокадастр, на жаль, не може виконувати ці функції, оскільки є більшою мірою інформаційним та до певної міри реєстраційним органом.

Загалом не сприятиме запровадженню повноцінного ринку земель сільгосппризначення і, зокрема земель сільгосппризначення державної власності, законодавчо закріплена норма в нинішньому законі "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо обігу земель сільськогосподарського призначення" про стартову ціну цих земель у вигляді нормативної грошової оцінки, а не у вигляді експертної грошової оцінки, як це було в початковому варіанті зазначеного закону.

Це пов'язано з тим, що, по-перше, нормативна грошова оцінка земель сільгосппризначення призначена для обмеженого користування, і, зокрема для оподаткування землекористувачів, а тому не може відображати навіть мінімальної ринкової вартості відповідних земель. По-друге, власне нормативно-грошова оцінка жодним чином не враховує попит та пропозицію земель сільськогосподарського призначення. По-третє, показники вартості земель сільгосппризначення за цією оцінкою є значно нижчими за аналогічні показники експертної грошової оцінки.

Наступне, очевидно, найважливіше застереження щодо самої доцільності продажу земель сільськогосподарського призначення державної власності — це існуюча нині частка цих земель у розвинутих європейських країнах, яка коливається з 10 % у Польщі до 51% у ФРН. Виключення становлять Румунія, де відповідних земель залишилося 6 % та Болгарія, де земель державної та комунальної власності всього 2%.

Тобто в Україні ще до початку можливого продажу земель сільгосппризначення державної та комунальної власності частка цих земель сьогодні відповідає середньому значенню по Європі, а тому нині доцільно розглядати не стільки питання про продаж відповідних земель, скільки про їх перерозподіл між державою та громадами.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Таким чином, запровадження заборони на обіг земель сільськогосподарського призначення державної власності в нинішніх умовах є цілком виправданим та об'єктивним рішенням. Підтвердженням правильності цього рішення є відсутність на сьогодні в земельному законодавстві України і, зокрема, в щойно прийнятому законі України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо обігу земель сільськогосподарського призначення" практично будь яких обмежень та вимог для майбутніх покупців власне земель.

Також майже не враховано у вітчизняному земельному законодавстві світовий та європейський досвід як щодо запровадження, так і щодо функціонування повноцінного ринку земель сільгосппризначення та щодо визначення частки на цьому ринку саме земель державної власності. Крім цього, запропонована і вже законодавчо закріплена початкова вартість земель сільськогосподарського призначення у

вигляді нормативної грошової оцінки є заниженою не лише в порівнянні із її майбутньою ринковою вартістю, але й навіть у порівнянні з її експертною оцінкою.

Натомість пропонується удосконалити законодавство України з питань регулювання та контролю за обігом земель сільгосппризначення, а також обґрунтувати роль та базові завдання місцевих громад у провадженні земельної політики.

Література:

1. Варламов А.А. Земельний кадастр. — М.: Колос, 2005. — 387 с.

2. Дехтяренко Ю.Ф. Управління земельними ресурсами в Україні. — К.: НАДУ, 2012. — 576 с.

3. Юрченко А.Д. Використання досвіду Німеччини при формуванні ринку землі в Україні / А.Д. Юрченко // Ринок землі. — 2002. — № 3. — С. 52—58.

4. Третяк А.М. Землевпорядне проектування: теоретичні основи і територіальний землеустрій / А.М. Третяк. — К.: Вища освіта, 2006. — 528 с.

5. Держгеокадастр. — Напрями діяльності. URL: <https://land.gov.ua/>

6. Редих Є. Скільки стоить земля в країнах Євросоюзу). URL: https://biz.censor.net.ua/resonance/3097702/skolko_stoit_zemlya_v_stranah_evrosoyuza

References:

1. Varlamov, A. A. (2005), Land cadastre [Zemel'nyj kadastr], Kolos, Moscow, Russia.

2. Dehtyarenko, Y. D. (2012), Management of land resources in Ukraine [Upravlinnia zemel'nyh resursamy v Ukraini], NADU, Kyiv, Ukraine.

3. Yurchenko, A. D. (2012), "The use of German experience in the formation of the land market in Ukraine", Land market, vol. 3, pp. 52—58.

4. Tretyak, A. M. (2016), Land management design: theoretical foundations and territorial land management [Zemlevporiadne proektuvannia: teoretichni osnovy i terytorial'nyj zemleustrij], Higher education, Kyiv, Ukraine.

5. Derzhgeokadasr (2020), "Areas of activity", available at: <https://land.gov.ua/> (Accessed 1 April 2020).

6. Redih, E (2018), "How much does land cost in EU countries", available at: https://biz.censor.net.ua/resonance/3097702/skolko_stoit_zemlya_v_stranah_evrosoyuza (Accessed 1 April 2020).

Стаття надійшла до редакції 15.04.2020 р.