

В.И. Сапич, Н.Н. Сапич¹

Введение рыночного оборота сельскохозяйственных земель в контексте зарубежного опыта

Ключевые слова: рыночный оборот сельскохозяйственных земель, рынок земель сельскохозяйственного назначения, цена земли, целевое назначение сельскохозяйственных земель.

Аннотация. Обоснована необходимость введения в аграрное законодательство регулирующих норм рынка земель сельскохозяйственного назначения. Эти нормы должны обеспечить передачу земли в собственность и пользование эффективных товаропроизводителей.

Introduction of Market Turnover of Agricultural Land In the Context of Foreign Experience

Key words: market turnover of agricultural land, agricultural land market, land price, special purpose of agricultural land.

Summary. The necessity of introducing the regulatory norms of the agricultural land market into agrarian legislation is substantiated. These norms should ensure the transfer of land to the ownership and use of efficient commodity producers.

Введение рынка земель сельскохозяйственного назначения необходимо как для становления полноценных рыночных отношений, что является одним из условий эффективного функционирования аграрного сектора экономики, так и для реализации в полной мере прав современных землевладельцев. Учитывая сказанное, исследование проблемы становления рынка сельскохозяйственных земель и разработка соответствующих инструментов его регулирования является чрезвычайно актуальным и необходимым.

Действующий с 2002 г. Земельный кодекс предусматривает функционирование в Украине рынка земель сельскохозяйственного назначения. Однако введение в действие данной нормы постоянно откладывается. Длительное действие моратория обусловлено, во-первых, отсутствием ряда законодательных актов, которые бы обеспечили функционирование регулируемого государством рынка сельскохозяйственных земель. И, во-вторых, - чрезмерной политизацией вопроса купли-продажи сельскохозяйственных земель, что в значительной степени является следствием политической нестабильности, а также

¹ Сапич Вадим Иванович, Сумский филиал Харьковского национального университета внутренних дел (Украина, г. Сумы), к.э.н., доцент. Сапич Надежда Николаевна, Сумский национальный аграрный университет (Украина, г. Сумы), к.э.н., sapichvadim@gmail.com

дисбаланса исполнительной и законодательной ветвей власти. Последняя редакция Земельного кодекса ввела мораторий на куплю-продажу земельных участков сельскохозяйственного назначения государственной и коммунальной собственности, а также земель, находящихся в собственности граждан и юридических лиц для ведения товарного сельскохозяйственного производства, до 1 января 2018 г.² В то же время имеет место заинтересованность введения в Украине рынка земель сельскохозяйственного назначения как в определенных кругах внутри страны, так и извне.

Несовершенство земельного законодательства по обороту сельскохозяйственных земель может привести к возникновению ряда негативных последствий, а именно:

- сокращению площади сельскохозяйственных угодий в результате упрощенного, а не взвешенного подхода к изменению их целевого назначения;

- чрезмерной концентрации сельхозугодий у отдельных товаропроизводителей и диспропорций в распределении права собственности между землепользователями различных категорий;

- невозможности расширения землевладения теми производителями, которые в нынешних условиях не могут приобрести землю;

- нарушению экологического равновесия окружающей среды вследствие надмерного сосредоточения сельскохозяйственных земель у производителей, которые не соблюдают научно обоснованные севообороты и допускают излишнюю распашку угодий.

Следствием указанных негативных последствий может быть замедление темпов развития аграрного производства, а также сокращение площади сельскохозяйственных угодий. Соответственно, обеспечивать население в необходимом количестве всеми видами продуктов питания при таких условиях будет сложнее, и потребление некоторых из них в определенной степени может стать зависимым от импортных поставок. Чтобы не допустить такого состояния, законодательные нормы должны регулировать рынок земель сельскохозяйственного назначения таким образом, чтобы неуклонно обеспечивалось их рациональное использование.

На наш взгляд, есть ряд ключевых вопросов о введении в Украине рынка земель сельскохозяйственного назначения, которые должны стать предметом дискуссии. Эти вопросы охватывают следующую проблематику:

² Земельний кодекс України: Кодекс від 25.10.2001 р. № 2768-III. Редакція від 01.01.2017 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page9>.

кому продавать землю, по какой цене и сколько, а также каким образом может изменяться целевое назначение сельскохозяйственных земель.

По всем этим вопросам в зарубежных странах имеются регулирующие нормы ограничительного характера. В целом в США эти нормы более либеральные, а в европейских странах – более жесткие. Так, в США (штат Миннесота) не могут приобретать в собственность сельскохозяйственные земли юридические лица в форме акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью, пенсионные и инвестиционные фонды и товарищества с ограниченной ответственностью за исключением семейных сельскохозяйственных корпораций, исследовательских и экспериментальных хозяйств, ферм, созданных до 1973 г. Количественных ограничений на покупку сельскохозяйственных земель в США не существует. Во Франции для недопущения чрезмерной концентрации сельскохозяйственных земель юридическими лицами каждому акционеру установлен максимальный размер площади, который умножается на количество акционеров. При этом, ни одно лицо не может владеть или контролировать земельные участки, большие индивидуальной нормы земли. В Дании сельскохозяйственные земли могут приобретать только физические лица, которые должны постоянно жить в хозяйстве не менее 8 лет. А если площадь покупаемой земли превышает 30 га, то они должны подтвердить свою квалификацию аграрного производства. Наличие у покупателя земли сельскохозяйственного образования или опыта ведения сельского хозяйства требует и законодательство Франции. В Норвегии закон о земле предусматривает передачу земли в аренду более эффективным пользователям не только в случае ее нецелевого использования, но и при ненадлежащем поддержании ее плодородия. В исключительных случаях такая земля может быть экспроприирована государством и передана другим землепользователям. Законодательство США не содержит норм, предусматривающих сохранение целевого назначения сельскохозяйственных земель. Но в США действуют федеральные законы, законы штатов и местные законы, которые ограничивают или замедляют процесс использования сельскохозяйственных земель в не сельскохозяйственных целях³.

Накануне принятия Верховным Советом Украины последнего моратория на введение купли-продажи сельскохозяйственных земель зарегистрирован очередной законопроект «Об обороте земель

³ Управление земельными ресурсами. Учебно-практическое пособие / Под ред. Л.И. Кошкина. - М.: ВШПП. 2004.- С.414-416

сельскохозяйственного назначения»⁴, который был внесен народными депутатами А.П. Мушаком, С.В. Хланем и П.А. Ризаненком. В марте 2017 г. обнародован правительственный законопроект об обороте земель, который был разработан под руководством группы советников премьер-министра во главе с И. Миклошем совместно с командой Министерства аграрной политики⁵. После принятия Международным валютным фондом 3 апреля 2017 г. решения о предоставлении четвертого транша кредита в размере 1 млрд. долл. США стало известно, что условием продолжения кредитования является введение в Украине рынка земель сельскохозяйственного назначения. Приложением 1 к Меморандуму между Украиной и Международным валютным фондом предполагалось, что к концу мая 2017 г. Верховным Советом будет принят закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения⁶. Однако парламентарии ушли на летние каникулы, даже не рассмотрев в первом чтении этот законопроект.

Законопроект, который был внесен народными депутатами Верховного Совета Украины, предусматривает, что покупателями земельных участков сельскохозяйственного назначения могут быть физические и юридические лица. Мы разделяем положения правительственного законопроекта, который предусматривает покупку земли только физическими лицами. Если разрешить продажу земли юридическим лицам, то это позволит избежать ограничения на концентрацию земли одним лицом, поскольку физическое лицо может быть учредителем/соучредителем многих предприятий.

Важное значение имеет предельный размер землевладения. Законопроектом № 5535 предполагается, что в «частной собственности физического лица могут находиться земельные участки сельскохозяйственного назначения общей площадью до 500 гектаров»⁷. Правительство считает, что в «собственности одного гражданина может находиться 200 га земли или 35% площади в пределах одного района и / или

⁴ Про обіг земель сільськогосподарського призначення: Проект Закону України від 13.12.2016 р. № 5535 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60724.

⁵ \$2,0-2,5 тис за гектар: як уряд планує запускати ринок землі [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60724.

⁶ Статистичний щорічник Сумської області за 2015 рік / Головне управління статистики у Сумській області ; за ред. Олехнович Л. І. – Суми, 2016. – 516 с.

⁷ Про обіг земель сільськогосподарського призначення: Проект Закону України від 13.12.2016 р. № 5535 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60724.

объединенной территориальной общины»⁸. Предложение правительства содержит противоречие, поскольку площадь сельскохозяйственных угодий, например, в административных районах Сумской области составляет от 54,6 тыс. га в Ямпольском районе до 146,4 тыс. га в Роменском районе⁹ и 35% от этой площади будет существенно превышать 200 га. Считаем, что ограничения площади землевладения должны определяться другим критерием, а именно - рациональными размерами землепользования в конкретном регионе. Учеными Национального научного центра «Институт аграрной экономики» Украинской академии аграрных наук разработаны рациональные размеры землепользования для предприятий различных организационно-правовых форм хозяйствования в каждой административной области Украины. Эти разработки и целесообразно заложить в основу максимального ограничения частного землевладения, поскольку конечной целью функционирования рынка земли является именно обеспечение рационального использования земельных ресурсов.

Оба законопроекта содержат одинаковую ограничительную норму минимальной цены продажи земли. Предполагается, что до 1 января 2020 г. продажа земельных участков сельскохозяйственного назначения осуществляется по нормативной денежной оценке, стоимость земельного участка не может быть ниже 20 годовых арендных плат исходя из средней арендной платы по соответствующему району¹⁰. Это значит, что средняя цена продажи земли в Украине не может быть меньше 2000-2500 долл. США. Обычно обращают внимание на уровень цен в Европе. В большинстве западноевропейских стран цены за гектар сельскохозяйственных угодий колеблются от 15 000 до 30 000 долл., а в Восточной Европе - от 1000 до 5000 долл. В Польше, с которой часто сравнивают Украину, во втором квартале 2015 г. средняя стоимость земли сельскохозяйственного назначения превышала 8000 долл.

При формировании цен на рынке земли в Украине необходимо учитывать действие факторов, которые будут снижать цену земель

⁸ \$2,0-2,5 тыс за гектар: як уряд планує запускати ринок землі [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60724.

⁹ Статистичний щорічник Сумської області за 2015 рік / Головне управління статистики у Сумській області ; за ред. Олехнович Л. І. – Суми, 2016. – С.294.

¹⁰ Про обіг земель сільськогосподарського призначення: Проект Закону України від 13.12.2016 р. № 5535 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60724.

.\$2,0-2,5 тыс за гектар: як уряд планує запускати ринок землі [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60724.

сельскохозяйственного назначения. К этим факторам следует отнести:

- низкий уровень защиты прав собственности на землю;
- высокие процентные ставки и чрезмерная зарегулированность получения кредита;
- непривлекательный инвестиционный климат.

При таких обстоятельствах предложенную ограничительную норму о минимальной цене можно считать приемлемой, но срок ее действия, по нашему мнению, должен быть только один год. В течение года функционирования рынка земли будет достаточно информации для обоснованного определения минимальной цены продажи земли.

Особого внимания требует норма об изменении целевого назначения сельскохозяйственных угодий. В ст.20 Земельного кодекса Украины предусматривается возможность изменения целевого назначения сельскохозяйственных земель по решению органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, но жестких ограничительных условий относительно таких действий не определено. Следствием этого является четкая тенденция к сокращению площади сельскохозяйственных угодий в Украине. Так, за 2000-2015 гг. площадь сельскохозяйственных угодий, находящихся в пользовании граждан и сельскохозяйственных предприятий, сократилась на 5,1%, что эквивалентно потере всех сельхозугодий Винницкой области¹¹.

Законопроектом народных депутатов предусматривается возможность изменения целевого назначения сельскохозяйственных земель через 3 года, а правительственным проектом - через 10 лет после получения права собственности без каких-либо обязательств со стороны землевладельца. К сожалению, в последнем правительственном законопроекте¹² отсутствует достаточно целесообразная, на наш взгляд, норма его предыдущего варианта от 4 октября 2010 г. Эта норма позволяла изменять целевое назначения сельскохозяйственных угодий для размещения промышленных объектов на землях, нормативная оценка которых не превышает 50% средней нормативной оценки пашни по району¹³. Вместе с тем, считаем, что указанный критерий следует применять для размещения любых объектов. Для сохранения наиболее ценных сельскохозяйственных земель необходимо запретить изменение целевого назначения угодий, нормативная оценка

¹¹ Статистичний збірник «Сільське господарство України» за 2015 рік. – К.: Державна служба статистики України, 2015.- С.67, 212.

¹² \$2,0-2,5 тис за гектар: як уряд планує запускати ринок землі [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60724.

¹³ Про обіг земель сільськогосподарського призначення. Проект Закону України від 4 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.minagro.gov.ua>.

которых превышает 50% нормативной оценки пашни по району. Исключением может быть только реализация проектов, которые имеют национальное значение, и решение об изменении целевого назначения сельскохозяйственных угодий под такие проекты должна принимать Верховная Рада Украины. Соответствующие изменения необходимо внести и в ст. 150 Земельного кодекса Украины¹⁴.

Полагаем, что к изменению целевого назначения использования сельскохозяйственных земель необходимо применить совершенно другой подход. Нельзя давать землевладельцу право самостоятельно принимать решение об изменении целевого использования его земли даже после 10 лет владения. Изменение целевого назначения сельскохозяйственных угодий должно осуществляться на основе одновременного учета следующих двух принципов:

- экономической эффективности изменения целевого назначения сельхозугодий на региональном и народнохозяйственном уровнях;
- социально-экономических последствий изменения целевого назначения сельскохозяйственных угодий для людей, проживающих на сопредельной территории.

Решение об изменении целевого назначения сельскохозяйственных угодий должно приниматься на конкурсной основе независимо от того, в какой предыдущей форме собственности находился или в настоящее время находится данный участок. Все условия конкурса должны иметь количественные и стоимостные показатели, которые можно было бы перевести для сопоставления в условные баллы. Такой порядок позволит объективно определить победителя конкурса, которому и будет дано право изменения целевого использования участка земли сельскохозяйственного назначения.

Итак, для введения в Украине рынка земель сельскохозяйственного назначения необходимо взвешенно подойти к определению норм, которые будут его регулировать. Рыночный оборот сельскохозяйственных земель должен осуществляться таким образом, чтобы была обеспечена сбалансированность экономических интересов всех субъектов земельных отношений и земля находилась в собственности и пользовании эффективных товаропроизводителей.

¹⁴ Земельний кодекс України: Кодекс від 25.10.2001 р. № 2768-III. Редакція від 01.01.2017 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page9>. – С.46.