

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 349.41

DOI: <http://dx.doi.org/10.18524/2411-2054.2019.34.169532>

С. О. Костенко, канд. юрид. наук, доцент
Житомирський національний агроекологічний університет
Кафедра правознавства
вул. Старий бульвар, 7, Житомир, 10002, Україна

**ЗЕМЕЛЬНИЙ БАНК В УКРАЇНІ – БУТИ ЧИ НЕ БУТИ :
АНАЛІЗ З ТОЧКИ ЗОРУ ПЕРСПЕКТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

В статті досліджується діяльність Державного земельного банку в Україні, причини його ліквідації та розкрито прогностичне бачення розвитку правовідносин у сфері надання пільгових кредитів на купівлю земель сільськогосподарського призначення з точки зору перспективного законодавства. Встановлено, що найоптимальнішим варіантом розвитку відповідних правовідносин є здешевлення державою в особі Аграрного фонду таких кредитів для малих та середніх аграрних товаровиробників та внесення змін у відповідне законодавство.

Ключові слова: земельний банк, державний земельний банк, здешевлення кредиту на купівлю землі, пільгова купівля земель сільськогосподарського призначення.

Постановка проблеми. Для полегшення ведення сільського господарства у розвинутих країнах світу функціонують фінансові інститути, які надають пільгові кредити малим, середнім та великим сільськогосподарським товаровиробникам під заставу землі, як об'єкта нерухомості. Мова йде про так зване іпотечне кредитування сільськогосподарських товаровиробників, яке досить успішно зарекомендувало себе у цих країнах (в Німеччині, США, Великобританії, Швеції, Франції та ін.) як економічний інструмент підтримки аграрної сфери, що не суперечить вільній конкуренції сільськогосподарських товарів на міжнародному ринку, відповідно до правил СОТ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на значну кількість вітчизняних наукових публікацій, серед яких авторами, зокрема, є: П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга, І. В. Юрченко, Ю. Новіков, О. Логвіна, А. М. Ющенко, В. В. Чепка та інші, вказана проблематика не втрачає своєї актуальності, оскільки відповідні дослідження здійснювалися декілька років назад і в основній своїй масі були спрямовані на характеристику тогочасного Державного земельного банку (у 2012 р. був створений, а у 2014 р. був ліквідований), а враховуючи динамічне законодавство, ті пропозиції, зауваження та рекомендації, що були надані здебільшого втратили свою актуальність. Все це, а також відкриття земельного ринку в найближчій перспективі, зумовлює необхідність у «свіжому погляді» на доцільність функціонування відповідного фінансового інституту в Україні, що потребує консолідації зусиль науковців як у галузі економіки, так і у галузі права.

Мета статті. Показати об'єктивно існуючі тенденції розвитку правовідносин, а також відповідне перспективне законодавство спрямоване на їх регулювання, у сфері пільгового кредитування купівлі сільськогосподарських земель аграрними товаровиробниками при відкритті земельного ринку.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, варто відзначити, що в українській науковій спільноті існують різні точки зору щодо доцільності існування відповідної установи. Так, одна група науковців відстоює думку щодо необхідності існування спеціалізованої установи, яка б надавала пільгові кредити для купівлі землі сільськогосподарського призначення, наприклад, Земельного банку. При цьому, на їхню думку від-

повідний земельний банк має на 100 % бути державним, участь приватного капіталу недопустима тому, що основною ціллю приватних комерційних банків є отримання максимального прибутку, а не створення умов для доступу до пільгових кредитів фермерам під заставу земель сільськогосподарського призначення [1, с. 57]; крім цього земля – головне багатство України і операції із землею повинні перебувати під контролем держави. А через нестабільність банківської системи видачу державного кредиту під низькі відсотки варто доручити тільки державному банку, в якого немає комерційних таємниць, що виникає з прагненням одержати прибуток за рахунок високих відсоткових ставок [2, с. 18; 3, с. 94].

Дозволимо собі не погодитись з відповідними твердженнями. Адже, зважаючи на наявність бойових дій на сході України та пов'язані з цим значні витрати з державного бюджету, нестабільність курсу гривні до долара, а також постійному збільшенні зовнішнього боргу країни, тобто при дефіциті бюджетних коштів, держава не може і не зможе взяти виключно на себе роль іпотечного кредитора у сільськогосподарській сфері, що підтверджується сумним досвідом існування Державного земельного банку в Україні, який був ліквідований саме через неплатоспроможність.

Крім зазначеної, звісно, були й інші причини невдачі функціонування Державного земельного банку. Так, експерти Німецько-українського агрополітичного діалогу були досить скептичні щодо питання відповідності Державного земельного банку (далі – ДЗБ) підходящому інструменту для поліпшення доступу до належного фінансування малих та середніх підприємств, а також для індивідуальних фермерів та домашніх господарств. Така точка зору ґрунтувалася на аналізі інституційної структури ДЗБ та різних функцій, які він мав виконувати. Основна помилка поточної концепції ДЗБ полягала у змішанні цілей, політик та організацій [4, с. 17].

Видатний вчений у сфері права М. В. Шульга взагалі вказував на небезпеку існування такого фінансового інституту: «Поєднання суб'єктом в особі ДЗБу двох функцій (фінансової і адміністративної) створюватиме сприятливі умови для корупції. Банк, будучи іпотечною установою, розподілятиме земельні ресурси та контролюватиме усі земельні оборудки, забезпечуючи рух земельних ділянок та прав на них» [5, с. 146].

Досить критично та відверто висловлювався експерт з земельного права, доктор юридичних наук П. Ф. Кулинич: «Державний земельний банк не зможе розпочати ефективну роботу в найближчі роки. Грошей у державі найближчими роками для кредитування тих, хто хоче одержати землі сільськогосподарського призначення, немає, з бюджету вони виділені не будуть, інших джерел немає, тому очевидно, що на найближчі кілька років створення Державного земельного банку заморожене, а, може, ця ідея і буде похована» [6]. А також: «Досі чітко не визначено і правового статусу та завдань банку. Наприклад, його статут не містить положення, що банк може здійснювати земельні операції (мабуть, тому, що діє мораторій на землю). Виникає запитання: а навіщо тоді цей банк потрібен? Вважаю, Державний земельний банк має стати засобом перерозподілу земель сільськогосподарського призначення, сприяючи укрупненню розпайованих сільгоспугідь та наданню їх у власність фермерським господарствам, дрібним і середнім сільськогосподарським товаровиробникам» [7].

Отже, створений та функціонуючий де-юре Державний земельний банк з самого початку був приречений на провал, оскільки в його основу було закладено багато протиріч. Та чи означає це, що маючи фактично провальний досвід функціонування відповідної фінансової установи потрібно викреслити можливість пільгового кредитування купівлі земель сільськогосподарського призначення в Україні? Напевно, що ні. Власне, тому інша група науковців вважає, що такий фінансовий інструмент потрібен, але він не повинен бути виключно державним.

Так, В. В. Чепка зазначає, що «якщо банк буде державним, то ризик за виконання зобов'язань у цьому разі лягатиме виключно на державний бюджет, а прибуток від іпотеки повинен буде стати одним із джерел прибуткової частини бюджету. Усе це ускладнить реалізацію банком кількох основних вимог, а саме: забезпечити порівняно низькі

кредитні ставки, довгостроковість кредитів, постійне поповнення кредитних ресурсів для обслуговування вже наданих кредитів. Під сумнів ставиться також вузька спеціалізація банку, так як здійснення заставних операцій із землею не може забезпечити фінансової стійкості установи. ...

Тому Земельний (іпотечний) банк в Україні повинен створюватися як за сприяння держави, так і за участі комерційних фінансово-кредитних структур, у тому числі банків, які тривалий час займаються кредитуванням сільського господарства, що забезпечить, з одного боку, стабільність фінансового інституту, а з іншого – розширить можливості рефінансування» [8, с. 197].

С. В. Скопирська проаналізувала діяльність зарубіжних іпотечних банків та виявила основні тенденції їх розвитку, а саме: «у зв'язку із високим рівнем розвитку системи іпотечного кредитування відбувається скасування спеціального законодавчого регулювання діяльності іпотечних банків; в міру удосконалення іпотечного кредитування відбувається поступове зниження частки державних іпотечних банків, і, в цілому, ролі держави в розвитку ринку іпотеки; спостерігається тенденція до транснаціоналізації іпотечних банків; відбувається перехід від залучення ресурсів через систему накопичувальних рахунків до операцій на вторинному ринку іпотечних кредитів.

У цілому ж аналіз діяльності закордонних іпотечних банків виявив велику їх значимість у світовій кредитній системі і на ринку земельних іпотечних кредитів. Однак розвиток банків такого типу багато в чому залежить від участі держави в їх організації і функціонуванні на початковому етапі розвитку іпотечного кредитування» [9, с. 60].

Отже, друга група науковців пропонує створення відповідної банківської установи за сприянням держави, але з залученням приватного капіталу. В подальшому відповідними вченими бачиться поступове зниження ролі держави у цьому процесі. Однак, варто відзначити, що створення такої спеціалізованої установи потребуватиме залучення немалих коштів державного бюджету, що ще не гарантуватиме ефективність такого кредитування. Адже, зокрема, державний управлінець, управляючи Земельним банком, навряд чи зможе скласти конкуренцію в ефективності управління відповідному управлінцю комерційного банку, більше того чиновник не може і не повинен керувати ризиками комерційної діяльності. Крім цього, створення відповідної спеціалізованої установи – монополіста безумовно породить нові можливості для корупції, адже немає гарантій, що ставши монополістом, відповідний банк не почне диктувати «свої умови». Власне, тому потрібно навпаки, задля забезпечення конкуренції, залучати до цього процесу усі функціонуючі комерційні банки в Україні. Тоді і ризики від такої діяльності не будуть лягати на державу.

Тому варто розглянути третій можливий варіант пільгового кредитування купівлі земель сільськогосподарського призначення в українських реаліях. Зважаючи на вище сказане, вважається, що найоптимальнішим варіантом такого кредитування є синергія двох вказаних вище варіантів, що полягає в безпосередній участі держави у відповідному кредитуванні, але на базі комерційних банків. Мова йде про здешевлення державою відповідних кредитів. Очевидно, що це передбачає певні фінансові видатки з бюджету України, але це найменш ризикований та найменш фінансово затратний механізм такого кредитування з усіх запропонованих.

До того ж сьогодні, коли Україна стоїть на порозі відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення, питання утворення відповідного фінансового інструменту для іпотечного кредитування рано чи пізно повстане на порядку денному відповідних органів державної влади. Адже, передумовою ефективного функціонування ринку землі є існування відповідного фінансового інструменту, послугами якого зможе скористатися зацікавлений сільськогосподарський товаровиробник.

Щоб таке кредитування було дійсно найменш фінансово затратним для бюджету України, то потрібно одразу усвідомити, що мова може йти виключно про дрібний та середній агробізнес, оскільки інтереси агрохолдингів держава не зможе і не повинна фінансувати, адже вони й так мають можливість брати дешеві кредити за межами кра-

їни. Тому, вбачається за доцільне дофінансовувати за відповідними кредитами саме дрібних та середніх зацікавлених фермерів, щоб вони зі статусу землекористувача перейшли у статус землевласника, що позитивно відобразиться відповідно і на подальшому землекористуванні (мова йде про те, що відповідний землевласник дбайливіше виконуватиме вимоги щодо охорони ґрунтів, поліпшення родючості ґрунтів тощо).

Власне така практика застосовується і в окремих країнах Європейського Союзу, зокрема в Республіці Польща. Так, в Польщі функціонує державна юридична особа створена відповідно до Закону про утворення Агенції реструктуризації та модернізації сільського господарства [10]. Одним із завдань якої відповідно до Art. 4.2.1 Закону є дофінансування відсотків по банковим кредитам для купівлі землі сільськогосподарського призначення. В Art. 4.3. пояснюється, що Агенція реалізує це задля створення та розширення фермерських господарств та встановлюється, що обсяг кредиту не може перевищувати 90 % вартості нерухомості, що набувається, а термін оплати кредиту не може перевищувати 20 років. Відповідне дофінансування здійснюється на підставі укладених між Агенцією та банками договорів. Варто відзначити, що законом встановлені загальні умови такого дофінансування, однак банки можуть встановлювати свої умови, що не суперечать закону. Наприклад, Bank Spółdzielczy «Bank Rolników» w Opolu з яким Агенцією укладено договір про надання відповідних пільгових кредитів для купівлі земель сільськогосподарського призначення (Kredyty na zakup użytków rolnych (linia Z)) пропонує наступні, крім інших, умови для потенційних фермерів: кредит не може перевищувати 80 % від інвестиційних вкладень (тобто власних капіталовкладень повинно бути 20 %) та 5 млн. злотих, строк погашення кредиту становить 15 років, відсоткова ставка, що підлягає сплаті банку сплачується позичальником у розмірі 0,67 відсоткової ставки (вона є змінною і визначається банком), однак не менше 3 % та Агенцією – в частині, що залишилася [11]. Оскільки кожен банк вправі диктувати свої умови на відповідному ринку, що не суперечать закону, то між ними існує конкуренція, що позитивно впливає на фермерську діяльність.

Примітно те, що Цивільним кодексом Республіки Польща встановлено обмеження щодо розміру сільськогосподарської ділянки, яка може бути придбана та покупця. Зокрема, в Art. 172. § 3 Kodeksu cywilnego говориться, що набути землю сільськогосподарського призначення може виключно індивідуальний фермер, а розмір такої земельної ділянки не повинен перевищувати в сукупності з його власними земельними ділянками 300 га. Тобто концентрація земель сільськогосподарського в одних руках не повинна перевищувати 300 га [12]. Вказане положення повторюється і в іншому нормативно-правовому акті (Art. 2a. 1. Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego) [13]. Цим, власне, держава і ставить в пріоритеті підтримку середнього та малого агробізнесу та фермерського господарства як такого.

Поняття індивідуального фермера надано в Законі про формування аграрного устрою [13]. Так, в Art. 6. 1. Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego вказано, що індивідуальним фермером є фізична особа, яка є власником, володіє узурфруктом або є орендарем земель сільськогосподарського призначення загальною площею яких не перевищує 300 га, має аграрну освіту та щонайменше 5 років проживає в гміні, на території якої знаходиться одна з сільськогосподарських ділянок, що входить в склад його аграрного господарства та здійснює особисто відповідну господарську діяльність.

Фізичною особою в даному розумінні закону вважається особа яка особисто здійснює аграрне господарювання (працює в цьому господарстві, приймає всі рішення, що стосуються аграрного господарювання, має відповідну кваліфікацію, наприклад, відповідну освіту).

Цікавим видається той факт що у квітні 2016 року в Польщі був прийнятий Закон, який призупинив продаж земель сільськогосподарського призначення з державної власності строком на 5 років з 2016 р. [14]. Однак, з загального правила є встановлені певні винятки, серед яких зокрема, дозволяється продаж земель сільськогосподарського призначення площею до 2 га.; а також Міністр відповідальний за розвиток сільської

місцевості, за висновком Президента Агенції аграрної нерухомості може висловити свою згоду на продаж земель сільськогосподарського призначення, якщо це не суперечить соціально-економічним інтересам.

В цілому варто відзначити, що в Польщі ринок земель сільськогосподарського призначення регулюють лише наступні нормативно-правові акти: Закон про формування аграрного устрою, Розпорядження аграрного міністра та розвитку села про сільськогосподарську кваліфікацію осіб, які займаються сільськогосподарською діяльністю [15], Закон про призупинення продажу аграрної нерухомості з державної власності та внесення змін до деяких законів, Кодекс адміністративного судочинства [16] та Цивільний кодекс.

Висновки. Отже, резюмуючи вище викладене, потрібно відзначити, що Україні варто взяти до уваги польський досвід регулювання відповідних відносин, пріоритетом якого є розвиток та розширення фермерських господарств сімейного типу, зокрема шляхом здешевлення кредиту на придбання земель сільськогосподарського призначення, а не шляхом створення спеціалізованої фінансової структури, надання відповідного кредиту банками на конкурентних засадах, можливості пільгового придбання земель сільськогосподарського призначення лише сільськогосподарськими товаровиробниками. В Україні аналогічні функції Агенції реструктуризації та модернізації сільського господарства Польщі по дофінансуванню таких кредитів може здійснювати Аграрний фонд України шляхом внесення відповідних змін до Положення про Аграрний фонд [17] та уклавши відповідні договори з комерційними банками. Тому, з точки зору перспективного законодавства можна сміливо стверджувати, що задля уникнення потенційних корупційних та фінансових ризиків Земельному банку в Україні не бути.

Список літератури

1. Юрченко І. В. Земельно-іпотечне кредитування в сільському господарстві зарубіжних країн. Вісник ХНАУ. Серія : Економічні науки. – 2015. – № 4. – С. 50-60.
2. Новіков Ю., Логвіна О. До питання про створення національного земельного банку України // Економіка України. – 2003. – № 2. – С. 17-22.
3. Ющенко А. М. Іпотечне кредитування як передумова розвитку земельних відносин // Фінанси України. – 2005. – № 4. – С. 93-100.
4. Кірхнер Р., Кравчук В.. Новостворений Державний земельний банк: підходящий інструмент для поліпшення доступу до агрофінансування? URL: https://apd-ukraine.de/images/PolPap_05-2012_on_State_Land_Bank_ukr.pdf (дата звернення: 22.05.2019 р.)
5. Шульга М. В. Державний земельний банк як суб'єкт земельних та аграрних відносин // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні : матеріали Всеукр. наук. – практ. конф. (Дніпропетровськ, 26 жовт. 2012 р.) : Ч. 2 : Приватноправові проблеми формування правової держави. – С. 144–146.
6. Кулинич П. Експерт: земельний банк за нинішніх умов не зможе працювати // Інформаційне агентство УНІАН. URL: <https://www.unian.ua/society/754571-ekspert-zemelnyy-bank-za-ninishnih-umov-ne-zmoje-pratsyuvati.html> (дата звернення: 22.05.2019 р.)
7. Кулинич П. «Законопроект позбавляє українців права купити землю» // Головний журнал з питань агробізнесу «Пропозиція». URL: <http://propozitsiya.com/ua/pavlo-kulinich-zakonoproekt-pozbavlyae-ukraynciv-prava-kupiti-zemlyu> 13.08.2013 (дата звернення: 22.05.2019 р.)
8. Чепка В. В. Іпотечне кредитування в сільському господарстві // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство. – 2015. – Вип. 5. – С. 196-200.
9. Скосирська С. В. Концептуальні засади створення та функціонування державного земельного банку // Облік і фінанси. – 2012. – № 4. – С. 59-62.
10. Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20080980_634/U/D20080634Lj.pdf (Last accessed: 22.05.2019).
11. Kredyty preferencyjne z dopłatą ARiMR. Bank Spółdzielczy «Bank Rolników» w Opolu. URL: <https://www.bs-opole.pl/index.php/bank-rolnikow/lokaty-i-kredyty-dla-rolnikow/kredyty-preferencyjne-z-doplat-arimr.html> (Last accessed: 22.05.2019).
12. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19640160093/U/D19640093Lj.pdf> (Last accessed: 22.05.2019).
13. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20030640592/U/D20030592Lj.pdf> (Last accessed: 22.05.2019).

14. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU2016000585> (Last accessed: 22.05.2019).
15. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie kwalifikacji rolniczych posiadanych przez osoby wykonujące działalność rolniczą. URL: <http://www.dziennikustaw.gov.pl/DU/2012/109/1> (Last accessed: 22.05.2019).
16. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego. URL: <http://www.dziennikustaw.gov.pl/du/2017/1257/1> (Last accessed: 22.05.2019).
17. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Аграрний фонд» від 06.07.2005 р. № 543. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/543-2005-%D0%BF>.

Стаття надійшла 25.05.2019 р.

С. А. Костенко, канд. юрид. наук, доцент
Житомирский национальный агроэкологический университет
Кафедра правоведения
ул. Старый бульвар, 7, Житомир, 10002, Украина

ЗЕМЕЛЬНЫЙ БАНК В УКРАИНЕ – БЫТЬ ИЛИ НЕ БЫТЬ: АНАЛИЗ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПЕРСПЕКТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Резюме

В статье исследуется деятельность Государственного земельного банка в Украине, причины его ликвидации и раскрыто прогностическое видение развития правоотношений в сфере предоставления льготных кредитов на покупку земель сельскохозяйственного назначения с точки зрения перспективного законодательства. Установлено, что оптимальным вариантом развития соответствующих правоотношений является удешевление государством в лице Аграрного фонда таких кредитов для малых и средних аграрных товаропроизводителей и внесении изменений в соответствующее законодательство.

Ключевые слова: земельный банк, государственный земельный банк, удешевление кредита на покупку земли, льготная покупка земель сельскохозяйственного назначения.

S. O. Kostenko, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
Zhytomyr National Agroecological University
the Department of Law
Staryi Boulevard Street, 7, Zhytomyr, 10002, Ukraine

LAND BANK IN UKRAINE – TO BE OR NOT TO BE: ANALYSIS FROM THE POSSIBILITY OF PERSPECTIVE LEGISLATION

Summary

The article deals with the activities of the State Land Bank in Ukraine, the reasons for its elimination, and the prospective vision of the development of legal relations in the field of provision of preferential loans for the purchase of agricultural land in terms of promising legislation. It has been established that the most optimal variant of the development of the relevant legal relationship is the reduction by the government of such loans for the small and medium agricultural commodity producers in the person of the Agrarian Fund and amendments to the relevant legislation.

Key words: land bank, state land bank, cheaper loans for land purchase, preferential purchase of agricultural land.