

**КАРТАМИШЕВА О. Є.**,  
кандидат юридичних наук,  
декан юридичного факультету  
(Бердянський університет  
менеджменту і бізнесу)

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-2.19>

## ДО ПИТАННЯ ПРО СТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО (ІПОТЕЧНОГО) БАНКУ В УКРАЇНІ

В умовах підготовки до запуску ринку землі в Україні нагальною потребою є проведення якісної інвентаризації земель сільськогосподарського призначення, оновлення Державного земельного кадастру, а також супутникове картографування території України, оскільки сьогодні немає чітких даних щодо кількісних параметрів землеволодіння в країні. Без якісної інвентаризації земель сільськогосподарського призначення дозвіл на продаж землі в Україні призведе до виникнення корупційних схем.

Для дійсного та ефективного функціонування ринку землі, крім інших складників, необхідно функціонування належної інфраструктури та системи державного контролю, коли Державний земельний (іпотечний) банк або інша спеціалізована державна установа займає важливе місце і виконує функції регулятора ринку та розпорядника земельних ділянок держави.

У 2012 році в Україні було створено та сформовано публічне акціонерне товариство «Державний земельний банк», за рахунок коштів державного бюджету статутний капітал банку становив 120 мільйонів гривень. Однак у 2014 році, у зв'язку з незавершеним законодавчим забезпеченням роботи Державного земельного банку як суб'єкта правовідносин на ринку земель сільськогосподарського призначення, відсутністю встановленого механізму купівлі-продажу землі, що могло б сприяти корупційним схемам, відсутністю концепції існування належного банку, який би відповідав міжнародній практиці фінансування сільського господарства, банк був розпроданий.

Однак учені-аграрії не погодилися з ліквідацією Державного земельного банку, зокрема, представники Національного наукового центру «Інститут аграрної економіки» вважали, що рішення щодо ліквідації Державного земельного банку зупинить формування ринку сільськогосподарських земель у країні і відмова уряду від уже створеної, хоча і нефункціональної структури, загострить проблему кредитування аграрного виробництва, яку все ж таки доведеться вирішити.

Історичні дослідження свідчать про те, що Україна вже має історичний досвід побудови ефективною системи іпотечного кредитування під заставу земельних ділянок, система якої має понад 140-річну історію в нашій державі. Протягом 70–90 років XIX століття в Україні з'явилася мережа іпотечного кредитування в корпусі Харківського, Полтавського, а трохи пізніше – Київського та Бесарабсько-Таврійського акціонерних земельних банків. У той час функціонували також Державний селянський (1882) і Нобілярійський (1885) банки.

Ми вважаємо, що для забезпечення дійсного та ефективного впровадження та функціонування ринку землі, крім інших складників, необхідно створити правове поле функціонування належної спеціалізованої інфраструктури та системи державного управління, Державного земельного (іпотечного) Банку



або іншої державної установи (земельного агентства або державного земельного фонду), яка буде виконувати функції регулятора ринку та розпорядника земельних ділянок держави. Така установа повинна бути спеціалізованою з управління, оренди, продажу земель загального користування, а також придбання приватних земель у суспільному надбанні.

**Ключові слова:** продаж землі, Державний земельний банк, система іпотечного кредитування, застава земельних ділянок.

### **Kartamysheva O. Ye. To the question about creation of the State Land (Mortgage) Bank in Ukraine**

For the valid and effective functioning of the land market, except for other constituents, the functioning of the proper infrastructure and system of government control are necessary, where the State Land (Mortgage) Bank or other specialized state institution takes an important place and executes the functions of regulator of market and manager of state land.

In 2012 in Ukraine public joint-stock partnership “The State Land Bank” was created and formed, due to the money of the state budget, chartered capital of the bank was 120 million hryvnyas. However in 2014, in connection with the incomplete legislative providing of work of the State Land Bank as a subject of legal relationships at the market of land of the agricultural setting, absence of the prescribed mechanism purchase and sale of land, that could assist corruption schemes, absence of conception of existence of the proper bank which would answer international practice of financing of agriculture the bank was sold out.

However, scientists-agrarians disagreed with liquidation of the State Land Bank, in particular, representatives of the National scientific center “Institute of Agrarian Economy” considered that a decision in relation to liquidation of the State Land Bank would stop the formation of market of agricultural land in the country and the refuse of Government from the already created, though nonfunctional structure, would sharpen the problem of crediting of agrarian production, which nevertheless they would have to solve.

Historical researches testify that Ukraine already has a historical experience of construction of the effective system of the mortgage crediting in security for lot lands, system which has over 140-years-old history in our state. During 70–90 of XIX century in Ukraine the network of the mortgage crediting appeared in body of Kharkiv, Poltava, and a bit later – Kyiv and Besarabsko-Tavriyskogo joint stock land banks. At that time also State Peasant (1882) and Nobiliary (1885) banks functioned.

We consider that for providing of valid and effective introduction and functioning of the market of land, except for other constituents, it is necessary to create the legal field of functioning of the proper specialized infrastructure and system of government control, the State Land (Mortgage) Bank or other state institution (land agency or state land fund) which will execute the functions of regulator of market and manager of state land. Such institution must be specialized on management, lease, sale of land of public domain, and also acquisition of private land in a public domain.

**Key words:** Land sale, State Land Bank, mortgage lending system, land plots.

**Вступ.** Розвиток людства нерозривно пов’язаний із землею, яка у всі часи була і є джерелом суспільного багатства, основоположним, специфічним та не відтворюваним фактором виробництва, який потрібно берегти та раціонально використовувати. Земельне питання завжди залишалося основою для організації та ведення сільськогосподарського виробництва будь-якої країни. Без правильної організації земельних відносин неможливо добитися розвитку сільського господарства, забезпечення високого рівня сільськогосподарського виробництва.



В Україні вже 18 років триває мораторій на продаж землі, але за ці роки налагодилася не одна схема, як обійти заборону, тому ринок землі існує, але в тіньовий спосіб. Створено чимало схем, як обійти мораторій, тільки договорів емфітевзису – безстрокової оренди землі – за останні кілька років укладено близько мільйона. Крім того, за минулий час мільйон пайовиків уже померли, 400 тисяч із них нікому так і не передали свої наділи у спадок. Саме тому у Верховній Раді України 25 вересня був зареєстрований урядовий законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення», яким передбачається запровадити ринок землі вже з 1 жовтня 2020 року.

Для повноцінного та ефективного функціонування земельного ринку як найбільшої інфраструктурної цінності будь-якої країни, крім інших складників, необхідно функціонування відповідної інфраструктури і системи державного регулювання, в якій особливе місце повинен займати Державний земельний (іпотечний) банк або інша спеціалізована державна інституція, яка би виконувала функції регулятора ринку та розпорядника державних земель.

Питання використання і управління землями державної власності вивчали такі вітчизняні вчені-економисти, як: А.С. Даниленко, Д.С. Добряк, О.М. Краснікова, Ю.О. Лупенко, А.М. Третяк, Л.В. Паламарчук та ін.

Дослідженням проблем правового регулювання банківської системи України присвячені праці таких учених-юристів, як Л.К. Воронова, І.Б. Заверуха, С.Т. Кадькаленко, Є.В. Карманов, О.А. Костюченко, М.П. Кучерявенко, О.П. Орлюк, П.С. Пацурківський, Н.Ю. Пришва, Л.А. Савченко, А.О. Селіванов тощо.

На жаль, порівняно малодослідженими залишаються економічні і правові передумови необхідності створення та функціонування такого важливого і необхідного елемента інфраструктури ринку землі, як Державний земельний (іпотечний) банк або інша спеціалізована державна установа з управління землями сільськогосподарського призначення державної власності.

**Постановка завдання.** Метою статті є обґрунтування концептуальних засад створення Державного земельного (іпотечного) банку в Україні.

**Результати дослідження.** Світовий досвід показує, що функції розпорядника й управління державними землями, регулятора ринку землі успішно виконують спеціалізовані державні інституції, які займаються операціями з купівлі-продажу землі, оренди, іпотеки, надання кредитів сільгоспвиробникам тощо. Такою державною структурою, інструментом для управління земельними ресурсами країни може бути Державний земельний (іпотечний) банк. Ідея створення в Україні Державного земельного банку (далі – Держзембанку) активно обговорюється протягом багатьох років. Ще у 2008 році Голова Верховної Ради України зазначав, що Україна має повернутися до ідеї заснування Держзембанку – державного агента з купівлі та продажу землі будь-якого призначення, який забезпечить простий та прямий доступ землевласника до фінансових ресурсів. У статутний фонд такого банку, крім грошових коштів, повинні бути передані ще й державні земельні сільськогосподарські активи, а юридично врегульована процедура застави землі дозволила б знизити вартість обігових коштів для реальних сільгоспвиробників [1].

Перша спроба визначення правового статусу подібного закладу була зроблена в законопроекті «Про ринок земель» від 18.07.2011 р., який у листопаді цього ж року парламент повернув на повторне перше читання [2]. Проте, не чекаючи прийняття профільного закону, ще у 2010 році Верховна Рада України затвердила зміни до закону «Про банки і банківську діяльність», передбачивши створення Держзембанку, а Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 02.07.2012 р. № 609, відповідно до якої в Києві було створено ПАТ «Державний земельний банк» та сформовано, за рахунок коштів державного бюджету, статутний капітал банку в розмірі 120 млн гривень [3].

Розроблена модель Держзембанку як окремого самоокупного фінансового інституту передбачала, що він забезпечуватиме управління землями сільськогосподарського призначення державної власності, включаючи консолідацію, купівлю-продаж, міну та здачу землі в оренду, та виконуватиме функцію з реалізації державних кредитних програм, кредитуватиме



аграрієв під 8–12% річних, передусім для середнього і малого бізнесу в сільській місцевості. Банку було надане право формувати статутний капітал за рахунок внесків у вигляді земельних ділянок. Запрацювати Держзембанк повинен був тільки після введення ринку земель сільгосп-призначення. На той час в Україні діяв мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, для зняття якого необхідно прийняти закон про ринок землі.

Перспективи діяльності фінустанови представники Держзембанку обговорювали з європейськими радниками із земельних питань, аналізували світову практику передачі державних сільгоспземель у статутний капітал Держзембанку, механізми моніторингу землі, шляхи запобігання корупційних ризиків. Закордонні експерти ознайомили представників створеної фінансової установи з подібними перетвореннями у Франції, Німеччині, Литві, Болгарії та відзначали, що створення Держзембанку – це важлива подія на шляху економічних перетворень [4].

Однак створення Держзембанку викликало гостру критику з боку іноземного бізнесу, національних агрохолдингів і банківського сектору, окремих експертів. Представники іноземного бізнесу критикували нормативну базу створення Держзембанку за закріплення права отримання власності на сільгоспземлі лише за громадянами-фізособами (не більше 100 га в одні руки), державою в особі органів виконавчої влади і самого Держзембанку, територіальними громадами, тоді як іноземці та юрособи були позбавлені такого права. Національні агрохолдинги до цього переліку додавали жорсткі, на їхню думку, обмеження щодо оренди (6 тис. га – в одному районі, 5% – в межах області). Банківську спільноту не влаштовувало фактичне усунення їх з ринку аграрного кредитування (зокрема, через норми про виключне право Держзембанку бути заставоютримувачем земель).

На думку директора з розвитку міжнародної мережі незалежних аудиторських компаній Kreston GCG, однієї з найбільших світових організацій у сфері аудиторських та консалтингових послуг, А. Попова, з кредитно-банківської точки зору створення спеціалізованого земельного банку недоцільно, оскільки в реаліях України галузева спеціалізація банку призведе до його непрозорості діяльності, пріоритету адміністративних міркувань над ринковими, зниження якості кредитного портфеля і як наслідок – до ліквідації фінустанови [5].

Не підтримали ідею створення Держзембанку і міжнародні фінансові організації, членом яких є Україна. Так, постійний представник МВФ в Україні публічно закликав український уряд утриматися від поспішних рішень про створення нових фінустанов, у тому числі таких, як Держзембанк, звернувшись до міжнародного досвіду, який свідчить, що результати діяльності подібних установ неефективні, при цьому вони дорого коштують. Серед відносно «свіжих» прикладів – Угорщина, де у 1999 році був заснований Держзембанк, але вже через два роки його приватизували, оскільки комерційні банки не могли конкурувати з держструктурою з точки зору дешевізни позик. У сучасних умовах власники экс-Держзембанку в Угорщині – це переважно комбанки, у держави ж залишився лише незначний пакет. Фактично ця структура є банком другого рівня і займається рефінансуванням учасників ринку, що видають кредити сільгоспвиробникам. За словами представника Світового банку, земельні банки в інших країнах існують головним чином у вигляді нефінансових структур, фондів управління державною землею (land banks). Їхня ключова мета – ефективне управління земельними ресурсами, що має сприяти підвищенню її якості та ринкової вартості. Відбудуватиметься це може в тому числі шляхом здачі землі в оренду, продажу, викупу тощо [6].

Дійсно, угорський досвід з його жорстким державним контролем за земельним ринком, заборонаю продавати землю юридичним особам і першочерговим правом Держзембанку купувати землю є одним із найменш вдалих у Європі з точки зору інвестицій у землю і розвитку сільськогосподарського виробництва [7]. Але, на нашу думку, під час створення таких фінансових установ потрібно насамперед ураховувати національні особливості запровадження ринку земель, проаналізувати практику реформування земельних відносин інших країн, а не маніпулювати суперечливим прикладом окремо взятої країни.

У 2014 році Кабінет Міністрів України, у зв'язку з неповним законодавчим забезпеченням роботи Держзембанку як суб'єкта правовідносин на ринку земель сільськогосподар-



ського призначення, відсутністю прописаного механізму купівлі-продажі землі, що могло сприяти корупційним схемам, відсутністю концепції існування відповідного банку, яка б відповідає міжнародній практиці фінансування сільського господарства, ініціював рішення про ліквідацію Держзембанку (проект закону за реєстр. № 4784 від 24.04.2014 р.).

Так, 25.04.2014 р. у Верховній Раді зареєстрований Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо функціонування Державного земельного банку), який був прийнятий 17.06.2014 року. Цим законом Верховна Рада виключила із Земельного кодексу та Закону «Про банки і банківську діяльність» положення, які стосуються діяльності Державного земельного банку [8]. А 10 вересня 2014 року постановою № 418 «Про ліквідацію публічного акціонерного товариства «Державний земельний банк» Кабінет Міністрів України ліквідував Держзембанк [9].

Однак в Україні не всі погодилися з ліквідацією Держзембанку, зокрема науковці в аграрній сфері. Так, директор Національного наукового центру «Інститут аграрної економіки» академік НААН Ю. Лупенко зазначав, що «рішення Уряду України щодо ліквідації державного земельного банку зупиняє формування ринку сільськогосподарських земель у країні, й відмова Уряду від уже створеної, хоча і неповнофункціональної структури, загострює проблему кредитування аграрного виробництва, яку все одно доведеться вирішувати» [10].

На думку науковців, метою створення і функціонування Державного земельного (іпотечного) банку має бути забезпечення потреби сільськогосподарських товаровиробників та сільського населення в кредитах під заставу земельних ділянок або прав на них та іншого нерухомого майна. Тим самим його діяльність забезпечуватиме середньо- та довгострокове кредитування з метою технічного та технологічного переоснащення і розширення сільськогосподарського виробництва. Крім того, державний земельний іпотечний банк може стати державним регулятором ринку сільськогосподарських земель, зокрема шляхом підтримки відповідної ліквідності земельних ділянок та прав на них. У зв'язку з цим Інститут аграрної економіки ще 20 березня 2014 року (листом № 01-05/111) запропонував Міністру аграрної політики і продовольства України трансформувати Держзембанк в іпотечний, визначивши іпотечне кредитування сільськогосподарських та інших підприємств під заставу земель сільськогосподарського призначення або прав на них та іншого нерухомого майна основною метою його діяльності. Наділення функцією іпотечного кредитування іншої – неспеціалізованої – банківської установи, на думку науковців, збільшить ризики цього кредитування. Крім того, нівелюватиметься функція підтримки ліквідності ринку земельних ділянок та прав на них [10].

Історичні дослідження свідчать, що Україна вже має історичний досвід побудови ефективної системи іпотечного кредитування під заставу земельних ділянок, системи, яка має понад 140-річну історію в нашій державі. Першою в Україні (і загалом у Російській імперії) іпотечною установою було Товариство поземельного кредиту Херсонської губернії (з 1871 р. – Херсонський земський банк). Основний капітал цього банку – 100 тис. крб. – надана урядом позика. Банк діяв у Херсонській, Катеринославській та Бессарабській губерніях. Протягом 70–90 років XIX ст. в Україні утворилася мережа іпотечного кредитування. У 1871 році затверджено статут Харківського земельного банку. Через рік розпочав свою діяльність Полтавський земельний банк. Дещо пізніше (з 1905 р.) почали працювати Київський і Бесарабсько-Таврійський земельні банки. За ініціативою уряду було прийнято рішення, крім акціонерних, утворити державний Селянський (1882 р.) та Дворянський (1885 р.) земельні банки [11, с. 169–170].

Як свідчить історичний досвід, лише земельна іпотека забезпечує позичальникам доступ до кредитних ресурсів під низькі відсотки, про що сьогодні може тільки мріяти український фермер чи власник особистого селянського господарства. Прикладом для наслідування можуть бути країни Європейського Союзу, де існує ринок землі вже багато років, адже там власник землі сільськогосподарського призначення може отримати кредит (як-от у Франції) навіть під 2–3% річних [12, с. 12].



Що стосується таких нефінансових установ, як Державні земельні фонди, то дійсно, в європейських країнах і США земельними активами, сільськогосподарською нерухомістю управляють спеціалізовані інституції, агенції, які не виконують функції фінансових установ. Так, у США управління земельними ресурсами здійснюють чотири основні федеральні агенції: Бюро з питань управління земельними ресурсами (Bureau of Land Management), Служба охорони живої природи (Fish and Wildlife Service), Служба національних парків та Служба лісів (Forest Service). У Польщі реалізація права власності та інших майнових прав від імені держави щодо державної власності у сільськогосподарській сфері здійснюється Агенцією сільськогосподарської нерухомості (Agencja Nieruchomości Rolnych), яка має переважне право на придбання землі. В Угорщині Державному фонду земель належить близько 40% усіх земельних ресурсів країни. Фонд викупує заставлені сільськогосподарські угіддя або ж ділянки у громадян, які отримали їх від держави під час приватизації і не бажають на них працювати. Фонд має право продавати чи здавати в оренду землі особам, які вестимуть ефективне товарне виробництво сільгосппродукції [13].

Ідея створення Державного фонду земель обговорювалася і в Україні. Так, ще у 2007 році до Верховної Ради було подано проект закону «Про Фонд земель державної власності та управління землями державної власності». У законопроекті йшлося про оптимізацію використання земель державної власності (зокрема, конфіскованих за рішенням суду, викуплених державою для суспільних потреб, переданих у державну власність із комунальної власності та землі запасу) та участь цього фонду в процесі консолідації земель і здачі їх в оренду. Участі цього фонду на ринку земель приватної власності не передбачалося. Але того ж року проект віддали розробникам на доопрацювання.

**Висновки.** Для забезпечення повноцінного та ефективного запровадження і функціонування ринку землі, крім інших складників, необхідне створення правового поля функціонування відповідної спеціалізованої інфраструктури і системи державного регулювання, в якій особливе місце повинен займати Державний земельний (іпотечний) банк або інша державна інституція (земельне агентство або державний земельний фонд), яка би виконувала функції регулятора ринку та розпорядника державних земель. Така установа повинна спеціалізуватися на управлінні, оренді, продажу земель державної власності, а також придбанні приватних земель у державну власність.

Доцільність заснування відповідних державних установ, зокрема державного Земельного (іпотечного) банку, в умовах, коли українські аграрії використовують землю, головним чином, на праві оренди, дозволить створити умови для: розвитку іпотеки сільськогосподарських земель; забезпечення потреб сільськогосподарських товаровиробників та сільського населення в середньо- та довгостроковому кредитуванні під заставу земельних ділянок або прав на них з метою розширення сільськогосподарського виробництва; забезпечення механізму перерозподілу землі й регулювання процесу ціноутворення на землю; здійснення інвестицій в землю з метою збереження її родючості.

#### Список використаних джерел:

1. Яценюк виступає за створення земельного банку 12.06.2008 р. URL: <https://for-ua.com/article/289949> (дата звернення: 06.11.2019).
2. Про ринок земель : проект закону України від 18.07.2011 р. № 9001. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JF6Y100A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF6Y100A.html) (дата звернення: 08.11.2019).
3. Про створення Державного земельного банку : постанова Кабінету Міністрів України від 2.07.2012 р. № 609 (Постанова втратила чинність на підставі постанови КМ № 418 від 10.09.2014 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/609-2012-п> (дата звернення: 05.11.2019).
4. Земельний банк вивчає світовий досвід. *Аграрний тиждень*. 31.12.2013. URL: <https://news.realt.ua/novosti-nedvizhimosti-2/zemlya-11/zemelnyy-bank-izuchaet-mirovoy-opyt-89666.html> (дата звернення: 05.11.2019).
5. Попов А. Гривню бросят в землю. 22 июня 2012 года. URL: <https://kreston-gcg.com/hryvnia-will-be-thrown-into-the-ground/> (дата звернення: 06.11.2019 р.).



6. Пасочник В. Земельный банк: большая надежда или большая афера? *Зеркало недели*. 2012. 22 июня. Вып. № 23, 24.
7. Романовська О. Міжнародний досвід земельної реформи: чому немає панацеї. Проект «популярна економіка: моніторинг реформ» № 11. 28 травня 2013 року, місячний звіт. URL: <http://cost.ua/news/569-land-reform-international-experience> (дата звернення: 03.12.2019).
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 17.06.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1507-vii> (дата звернення: 05.12.2019 р.).
9. Про ліквідацію публічного акціонерного товариства «Державний земельний банк» : постанова Кабінета Міністрів України від 10.09.2014 р. № 418. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/418-2014-p> (дата звернення: 17.12.2019).
10. Лупенко Ю. Ліквідація державного земельного банку відтерміновує формування ринку сільськогосподарських земель в Україні. URL: <http://www.iae.org.ua/presscentre/agroproblem.html> (дата звернення: 20.12.2019).
11. Мельник Л.В. Государственное регулирование и поддержка использования ресурсного потенциала ипотечного кредитования в аграрной сфере. *Економіка і суспільство*. 2017. № 13. С. 166–171.
12. Краснікова О.М. Фінансові аспекти діяльності Полтавського земельного банку: уроки історії. *Економіка і суспільство*. 2017. № 13. С. 8–13.
13. Пенькова К. Врегулювання питань з володіння та розпорядження земельними ділянками в країнах Європи та США. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29151.pdf> (дата звернення: 19.12.2019).

**ОНИЩИК Ю. В.,**

доктор юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
(Академія праці, соціальних відносин  
і туризму)

**САДОВСЬКА І. О.,**

здобувач  
(Науково-дослідний інститут  
публічного права)

УДК 347.73:336

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-2.20>

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОПОДАТКУВАННЯ  
ДОХОДІВ АДВОКАТСЬКОГО БЮРО**

Стаття присвячена правовим особливостям оподаткування доходів адвокатського бюро, системам оподаткування діяльності адвокатського бюро та їх перевагам і недолікам.

Встановлено, що адвокатське бюро є специфічною організаційно-правовою формою господарювання, оскільки таке утворення неможливо зарахувати до підприємницьких чи непідприємницьких господарських товариств. Адвокатське

