

Листопад 2020

Попередній економічний вплив від запровадження інституту переважного права при купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення

Олег Нів`євський та Роман Нейтер

Дослідження підготовлено Київською школою економіки
за підтримки Українського клубу аграрного бізнесу

Зміст

1) Переважне право купівлі сільгоспземлі в Україні	3
2) Світовий досвід використання інструменту переважного права купівлі землі	6
3) Переважне право та аукціони.....	9
4) Теоретична модель впливу переважного права купівлі землі при продажу приватних земель	13
5) Моделювання впливу переважного права купівлі землі	18
Список використаної літератури	24
Додаток	25

1) Переважне право купівлі сільгоспземлі в Україні

Земельна реформа наразі має безпрецедентний розмах і містить більше 10 законів. В березні 2020 року був ухвалений найголовніший закон з земельного пакету законів — закон про обіг земель сільгосппризначення¹, який встановив дизайн ринку сільгосппризначення.

Одним з обмежень, який запровадив закон про обіг земель до статті 131 Земельного кодексу України, є інститут переважного права: «Купівля-продаж земельної ділянки здійснюється з дотриманням переважного права на її придбання». Проте сам механізм та деталі функціонування переважного права купівлі сільськогосподарської землі містить інший вкрай важливий законопроект земельного пакету — законопроект №2194. В цій роботі ми дамо спрощену економічну оцінку даному елементу дизайну ринку купівлі-продажу земель сільгосппризначення.

Законопроектом №2194 вносяться поправки до Земельного кодексу України та до Закону України «Про оренду землі». Відповідно до запропонованої редакції законопроекту (до другого читання), серед агровиробників право першочергового викупу землі (за схемою «право першої відмови») мають виключно поточні орендарі земельних ділянок. Також переважне право оренди надається особам, що мають спеціальний дозвіл на видобування корисних копалин загальнодержавного значення при умові, що ділянка знаходиться в межах ділянки надр, наданих в користування такому суб'єкту переважного права (за умови, якщо на цій ділянці не знаходяться об'єкти нерухомості, що перебувають у власності користувача земельної ділянки – власника, орендаря, або користувача на умовах емфітевзису чи суперфіцію).

Інформація про виданий відповідний спеціальний дозвіл на користування надрами міститься у витязі з Державного земельного кадастру. Якщо у витязі така інформація відсутня — вважається, що власник дозволу не має переважного права на купівлю ділянки.

У разі, якщо переважне право на ділянку мають і орендар і особа, що має спеціальний дозвіл, саме особа зі спеціальним дозволом є суб'єктом переважного права купівлі першої черги. При цьому переважне право купівлі землі може передаватись, але воно може бути передано лише один раз. В разі передачі переважного права, особа, що передає переважне право, зобов'язана письмово повідомити власника ділянки впродовж трьох днів з дня державної реєстрації переходу такого права.

¹ Закон України №552-IX від 31 березня 2020 року. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text>

Використання переважного права на земельних торгах

Переважне право купівлі землі розповсюджується як на приватні транзакції, так і на продаж земельних ділянок шляхом земельних торгів, при цьому використання переважного права на земельних торгах є новинкою, запропонованою законопроектом №2194. Іншою новацією є те, що організаторами земельних торгів відтепер можуть бути не лише державні чи комунальні інституції, а й приватні власники.

У випадку з продажем землі на відкритих земельних торгах процедура виглядає наступним чином: організатор торгів має повідомити орендаря про проведення торгів не раніше, ніж за 30 днів до їх проведення.

Якщо учасник, котрий має переважне право на купівлю земельної ділянки, вирішив скористатися цим правом – він повідомляє про це ліцитатора відразу після закінчення торгів, за умови, що його пропозиція є рівною пропозиції переможця аукціону, вона є найбільшою із запропонованих учасниками земельних торгів. В такому випадку права і обов'язки переможця аукціону переходять до учасника, що скористався переважним правом купівлі. Інформація про суб'єктів переважного права на купівлю ділянки є відкритою та зазначається на сторінці земельних торгів.

У разі, якщо обидва суб'єкти переважного права вирішили їм скористатися, суб'єкт переважного права на купівлю земельної ділянки другої черги (орендар земельної ділянки) може реалізувати таке право у разі відмови від реалізації такого права суб'єктом першої черги.

Окремо варто зазначити, що у випадку продажу ділянки сільсько-господарського призначення на земельних торгах, передача переважного права купівлі допускається не пізніше, як за 5 робочих днів до початку торгів.

Переважне право при продажі землі не через земельні торги

Але приватні особи не зобов'язані продавати землю шляхом земельних торгів. У разі, якщо землевласник вирішив не використовувати земельні торги для продажу ділянки — за наявності обтяження ділянки переважним правом купівлі — землевласник повинен надати проект договору нотаріусу, що посвідчуватиме договір купівлі-продажу. При цьому землевласник має зареєструвати намір продажу ділянки у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно не раніше, ніж за три місяці до укладання договору купівлі-продажу. Нотаріус, в свою чергу, зобов'язаний повідомити суб'єкта (суб'єктів) переважного права протягом трьох робочих днів.

Для того, щоб скористатися переважним правом, суб'єкт такого права має два місяці з дня повідомлення нотаріуса. В цей проміжок він має повідомити

нотаріуса про бажання скористатися своїм правом, а нотаріус, в свою чергу, за погодженням з продавцем земельної ділянки повинен призначити день і час укладання договору купівлі-продажу. У разі, якщо протягом відведеного часу суб'єкт переважного права належним чином не повідомив нотаріуса, або відмовився від укладання договору купівлі-продажу, або не з'явився для його укладання у день і час, призначений нотаріусом — вважається, що такий суб'єкт переважного права відмовився від переважного права купівлі.

У разі зміни власником ділянки ціни чи інших умов договору, вся процедура здійснюється повторно.

Захист суб'єкта з переважним правом купівлі

Законопроектом також передбачається механізм захисту орендаря з переважним правом купівлі. У разі продажу земельної ділянки з порушенням переважного права купівлі, орендар може пред'явити до суду позов про переведення на нього прав та обов'язків покупця. Одночасно з цим він має внести на рахунок суду грошову суму, яку за договором повинен сплатити покупець.

При цьому, якщо орендар відмовляється від свого переважного права та ділянка буде продана третій особі, умови поточного договору оренди залишаються дійсним, права та обов'язки орендодавця переходять до нового власника.

2) Світовий досвід використання інструменту переважного права купівлі землі

Хоча повноцінне впровадження переважного права купівлі землі буде новим інструментом земельної політики в Україні, у світі переважне право купівлі землі вже широко використовується. Більшість європейських країн мають свою політику переважного права купівлі землі. Не дивлячись на нестачу емпіричних оцінок цієї політики, дослідження світового досвіду використання переважного права купівлі землі дозволяє краще зрозуміти, для яких цілей різні країни використовують різні варіації переважного права купівлі землі та чим вони відрізняються. Залежно від цілей політики варіюється перелік стейкхолдерів, які отримують переважне право, а також – перелік земель, на які це право розповсюджується.

Цілі політики, задля досягнення яких використовується переважне право купівлі землі (Holst et al., 2018, Holst 2011):

- захист співвласників та орендарів
- недопущення фрагментації та сприяння консолідації земельних ділянок
- збереження цільового призначення земель або створення суспільних благ
- зміна структури земельного ринку (преференції місцевим або малим виробникам)

Захист співвласників та орендарів

Найчастіше переважне право купівлі запроваджують для захисту співвласників та орендарів, їм же і надають це право в цьому випадку. Надання переважного права співвласникам та (або) орендарям практикується в Албанії, Болгарії, Грузії, Литві, Португалії та інших.

Додаткова гарантія права власності/використання ділянки потенційно може підвищувати готовність інвестувати в земельну ділянку, котра не перебуває у власності, а також забезпечує неперервність та послідовність сільсько-господарського використання ділянки.

Такий підхід використовується, наприклад, у Франції, де власник ділянки не може передчасно розірвати договір оренди та передати землю іншому орендарю. Єдине виключення з цього правила — якщо власник вирішує продати земельну ділянку. Але саме на цей випадок поточний орендар отримує переважне право викупу земельної ділянки. В результаті, з одного боку землевласник все ще має право продажу ділянки, з іншої – орендар може планувати свою роботу з меншими переживаннями стосовно потенційної втрати земельної ділянки (Latruffe&Mouë, 2006). Якщо переважне право використовують для захисту співвласників/орендарів, то зазвичай воно розповсюджується на всі сільськогосподарські землі в країні.

Недопущення фрагментації

Ще однією метою використання переважного права купівлі є недопущення фрагментації та сприяння консолідації земельних ділянок (Литва, Македонія, Португалія, Сербія). Якщо метою політики є недопущення фрагментації, то переважне право купівлі надають співвласникам ділянки, а задля сприяння консолідації — переважне право надають власникам сусідніх ділянок. В окремих країнах держава або муніципалітет також отримують першочергове право викупу задля консолідації земель. У випадку протидії фрагментації земель, переважне право може не розповсюджуватись на всю територію країни, обмежуючись певними зонами, що визначені як пріоритетні для консолідації.

Збереження цільового призначення земель або створення суспільних благ

Переважне право купівлі землі може бути інструментом збереження сільськогосподарських угідь від забудови або від іншої зміни цільового призначення. Якщо держава або муніципалітет мають право переважної купівлі, у разі попередньо узгодженого контракту між землевласником та забудовником держава може викупити ділянку за визначеною в договорі ціною та продати іншому власнику на відкритому аукціоні з умовою незміни цільового використання земель. При цьому збереження сільгоспугідь відбувається з мінімальними витратами держави, адже витрати складають виключно різницю між ціною покупки та ціною продажу ділянки, а також - адміністративні витрати. Окремою перевагою є можливість чіткого географічного таргетування, держава може викупити лише ділянки в тих зонах, де вона вважає за потрібне. Така практика застосовується також для придбання державою землі для забезпечення суспільних благ, таких як створення/збереження лісових насаджень або заповідних зон (Нідерланди, Естонія, Румунія). Зазвичай в цьому випадку географічне розповсюдження переважного права обмежено, воно діє або навколо зон агресивної забудови, або – навколо лісових чи заповідних зон.

Зміна структури земельного ринку

В окремих випадках пріоритетне право купівлі може використовуватись для впливу на структуру земельного ринку. Механізм впливу — або через надання пріоритетного права купівлі землі у якості привілеїв певній групі фермерів (такий підхід використовує Угорщина через надання переважного права купівлі фермерам, що оперують у тому ж регіоні), або для державної інтервенції на ринок землі шляхом застосування переважного права державою або муніципалітетом та подальшому перепродажу визначеній групі агровиробників (Франція), наприклад – малим або середнім фермерам, таким чином де-факто проводячи інтервенцію та впливаючи на ціни (AEIAR 2016).

Деталі, на які варто звернути увагу при запровадженні переважного права

Держава може встановлювати додаткові критерії відповідності задля отримання особою переважного права купівлі землі. Найчастіше такими правилами є вимога займатись сільським господарством, а для орендарів — мінімальна кількість років оренди ділянки для отримання переважного права на неї. Також можуть встановлюватися додаткові обмеження, специфічні для кожної мети політики, наприклад, обмеження мінімального розміру земельної ділянки, що практикується в Болгарії, Естонії, Литві, Словаччині (Swinnen&Knops, 2013).

Не дивлячись на широкий спектр політичних цілей, котрих намагаються досягти за допомогою інструменту переважної купівлі, варто зауважити два факти. Перший — хоча цей інструмент присутній в значній кількості країн, мало в яких країнах він широко використовується. З опитаних 14 експертів представників країн, де існує інструмент переважної купівлі землі, лише для двох країн експерти зазначили, що цей інструмент широко використовується (Holst 2011). В багатьох інших частка транзакцій з використанням переважної купівлі є незначною, для прикладу в Німеччині лише в 0.5% транзакцій використовувалося переважне право, в Бельгії — з 17,000 пропозицій купівлі землі в 2013-му році лише в 130, тобто лише в 0.75% було використано переважне право (AEIAR 2016). Другий фактор, на який варто звертати увагу — в науковій літературі ми не знайшли емпіричні оцінки дієвості та ефективності цього інструменту в досягненні зазначених цілей.

Узагальнюючи, пріоритетне право купівлі землі загалом розглядається як спосіб надання привілеїв певним групам агровиробників/орендарів, або державі для інтервенцій в ринок землі. При цьому найчастіше переважне право розглядається лише як один з супутніх інструментів, що використовується для досягнення цілей політики.

3) Переважне право та аукціони

Запропонована модель переважного права в Україні розповсюджується як на орендарів приватних земельних ділянок, так і на орендарів державних та комунальних земель. За ухваленим дизайном ринку сільгоспземель, поки що продаж державних та комунальних сільгоспземель заборонений. Проте не виключено, що ситуація з часом зміниться і продаж державних та комунальних земель буде можливий шляхом земельних торгів — поточний орендар матиме змогу скористатися переважним правом оренди на відкритих земельних торгах. Якщо орендар вирішить скористатися цим правом, всі права та обов'язки переможця торгів переходять до нього. Інакше кажучи, орендар може придбати ділянку за ціною, що дорівнює найвищій ставці на аукціоні.

На відміну від досвіду використання переважного права у приватних транзакціях, є переконливі теоретичні та емпіричні дослідження впливу переважного права на результати аукціонів.

Земельні торги в Україні є типовим прикладом так званих «аукціонів другої ціни». Для того, щоб краще зрозуміти чому їх так називають, уявімо ситуацію, коли з усіх учасників, котрі приймали участь в аукціонах, лише два продовжують робити ставки. В той момент, коли один з них припинив змагатись за лот, останньому учаснику залишається зробити лише одну ставку для того, щоб перемогти в аукціоні. Відтак, переможець аукціону не сплачує граничну суму, котру він готовий заплатити за лот, він сплачує останню ціну другого учасника плюс крок торгів.

З теоретичної точки зору було доведено, що на аукціонах другої ціни надання переважного права одному з учасників призводить до (Bikhchandani et al., 2005):

- Зниження очікуваної ціни за товар для продавця
- Збільшенню частоти виграшу учасника з переважним правом
- Неоптимального розподілу ресурсу (в нашому випадку – землі)
- Зниження очікуваних доходів інших учасників аукціону

Нижче ми обговоримо, чому саме запровадження переважного права призводить до таких наслідків, використовуючи адаптовану для читача модель, запропоновану Bikhchandani et al. (2005).

Зниження очікуваної ціни за земельну ділянку для продавця

Уявімо, що ми візьмемо n учасників аукціону і проранжуємо їх оцінку вартості ділянки у спадаючому порядку від 1 до n , позначивши цю оцінку як V_i . Тоді на аукціоні другої ціни (на земельних торгах в Україні, без переважного права)

переможець аукціону буде оцінювати вартість ділянки як $V_{1,n}$. Індекс 1 — тому що це найвища оцінка вартості ділянки серед всіх учасників, а індекс n — кількість учасників. При цьому ціна, яку сплачуватиме переможець, P_n , буде дорівнювати оцінці другого учасника, $V_{2,n}$ плюс крок торгів, котрим в цьому контексті можна знехтувати.

А тепер уявімо, що окрім вже наявних n учасників, з'явився учасник під номером $n+1$, котрий має переважне право купівлі землі. В цьому випадку, якщо цей учасник скористається цим правом, він заплатить за ділянку таку саму ціну, що і переможець аукціону з n учасниками.

Відтак ціна на аукціоні з переважним правом

$$= P_{pre-emptive} = P_n = V_{2,n} \quad (1)$$

Порівняємо це з ситуацією, якби додатковий учасник під номером $n+1$ з'явився на аукціоні без переважного права.

Тоді загальна кількість учасників була би $n+1$, а переможна ставка та ціна на цьому аукціоні

$$= P_{n+1} = V_{2,n+1} \quad (2)$$

При цьому $V_{2,n} \leq V_{2,n+1}$, тобто друга за величиною оцінка вартості землі з-посеред $n+1$ учасників не може бути менше, ніж якщо ми з цієї групи виключимо одного учасника. Відтак, рівняння (1) та (2) утворюють нерівність:

$$P_{pre-emptive} = P_n = V_{2,n} \leq V_{2,n+1} = P_{n+1}$$

Інакше кажучи, якщо в нас загалом $n+1$ учасників на аукціоні, то ціна у випадку, коли в одного з цих учасників є переважне право, може бути або нижчою, або такою ж, як в випадку, коли цього переважного права немає. Але при порівнянні очікуваних значень для фінальних цін аукціонів з переважним правом та без переважного права необхідно враховувати, що ймовірність $V_{2,n+1} > V_{2,n}$ не є нульовою.

Відтак, ми можемо очікувати, що принаймні для частини торгів $P_{pre-emptive} < P_{n+1}$, а отже, очікувана ціна для продавця знижується, якщо на аукціонах застосовується переважне право купівлі.

Виграш учасника з переважним правом та неоптимальний розподіл ресурсу

По-перше, з попереднього блоку ми знаємо, що в середньому ціна на аукціоні з переважним правом буде нижче, ніж на аукціоні без переважного права. Відтак, в середньому, учасник з переважним правом буде сплачувати за земельні ділянки менше, а отже, отримувати додаткову вигоду від переважного права.

По-друге, давайте повернемося до попереднього підрозділу. Якщо в нас n учасників, то перемагає учасник, що оцінює вартість землі в $V_{1,n}$, при цьому він сплачує за цю землю оцінку другого учасника, $V_{2,n}$. Якщо додається учасник $n+1$ і він має переважне право, то він може отримати земельну ділянку за ціною $V_{2,n}$. При цьому є лише єдина умова для цього – його особиста оцінка вартості ділянки має перевищувати $V_{2,n}$. Але якби він прийшов на цей аукціон без переважного права, для виграшу цієї ділянки його оцінка мала б перевищувати $V_{1,n}$, і ціна ділянки для нього становила би $V_{1,n}$. Тобто, за наявності переважного права купівлі учасник з таким правом може вигравати аукціони, котрі він би не вигравав без цього права.

Це призводить до того, що учасники з переважним правом будуть, в середньому, вигравати частіше, аніж якби вони цього переважного права не мали. Як наслідок, це призводить до неоптимального розподілу, адже при оптимальному розподілу ресурс (в нашому випадку – землю) отримував би учасник, котрий оцінював би цей ресурс вище, ніж всі інші учасники.

А якби цей учасник і міг би виграти змодельований аукціон без переважного права (якби він мав власну оцінку лоту вище за $V_{1,n}$), він мав би сплатити за ділянку більшу ціну, ніж за наявності переважного права.

Розвиваючи логіку цього параграфа ми можемо пояснити і нижчу очікувану вигоду учасників без переважного права на земельних торгах.

Вплив переважного права купівлі землі на аукціонах. Емпіричні свідчення з Тайваню

Процедура продажу державної землі на аукціонах в Тайвані відрізняється від існуючої в Україні. Якщо в Україні земельні торги відбуваються шляхом відкритого Англійського аукціону, де кожен учасник має можливість спостерігати за ставками всіх інших учасників, в Тайвані всі учасники надають свої ставки ліцитатору, не знаючи про ставки один одного. При цьому для кожного лоту є власна стартова ціна, а переможець визначається за найбільшою поданою ставкою та повинен сплатити розмір своєї ставки. Проте переважне право на земельних аукціонах в Тайвані працює ідентично

до українського — після завершення аукціону суб'єкт переважного права може придбати лот за ціною, що ідентична найвищій ставці, зробленій під час аукціону.

Не дивлячись на відмінності дизайну торгів в Тайвані від українського, результати теоретичних моделей для цього типу аукціонів призводять до схожих результатів і саме це дослідження виступає у якості reality check для обговорених теоретичних наслідків запровадження переважного права. Станом на зараз це єдине емпіричне дослідження (Chiang & Sa-Aadu, 2014), де вивчається вплив переважного права купівлі під час проведення земельних аукціонів.

Відповідно до результату аналізу понад однієї тисячі аукціонів з продажу державних земель в Тайвані, за період з 2007 по 2010 роки, переважне право купівлі землі має негативний ефект на успішність аукціону, тобто – на ймовірність того, що земельна ділянка буде продана. Переважне право купівлі землі також знижує кількість учасників аукціону, зменшує приріст ціни під час аукціону, а також знижує очікуваний дохід від продажу ділянки, цілковито відображаючи передбачення теоретичних моделей.

4) Теоретична модель впливу переважного права купівлі землі при продажу приватних земель

В цьому розділі ми розглянемо запропоновану Walker (1999) теоретичну модель впливу переважного права купівлі землі на:

- ймовірність купівлі ділянки орендарем
- очікувану вигоду орендаря
- очікувану вигоду стороннього покупця (що не має переважного права)
- ефективність розподілу землі
- ціну землі
- зміну сукупної вигоди орендаря та власника

В моделюванні, для спрощення, ми не враховуємо переважне право «першої черги», а саме першочергове право, що мають спеціальний дозвіл на видобування корисних копалин загальнодержавного значення. Це можна зробити через невелику оціночну площу таких земель, приблизно в районі 200-300 га.

В наступному розділі ми емпірично змоделюємо результати цієї моделі для кількісного розрахунку втрат та вигод для кожного стейкхолдера. Стейкхолдерами в наших моделях є три учасника — землевласник, він же є продавцем землі (S), орендар (T, скорочено від tenant), котрий у разі запровадження переважного права зможе їм скористатись, та зовнішній покупець, котрий не матиме переважного права у будь-якому випадку (B, скорочено від bidder).

В цій секції ми позначаємо оцінки вартості землі потенційними покупцями як V_T і V_B , де V_T – оцінка вартості землі орендарем, а V_B – оцінка вартості землі стороннім покупцем.

Модель переговорів без використання переважного права

Ми розпочнемо обговорення з теоретичної моделі, як відбуватиметься купівля землі без використання переважного права.

Припустимо, що до власника земельної ділянки приходить потенційний покупець B та пропонує йому ціну O_B , яку продавець готовий прийняти. В цьому випадку у продавця є два варіанти на вибір — прийняти пропозицію або ж запропонувати відповісти на цю пропозицію орендарю. Порівнюючи ці два варіанти, саме пропозиція орендарю зробити свій офер є вигіднішою для землевласника стратегією, адже у цьому випадку продавець або отримає ту саму ціну за землю, як і пропонує потенційний покупець, або орендар зробить пропозицію вище і ціна для землевласника також буде вища. При цьому між орендарем та стороннім покупцем розпочинаються торги, що триватимуть до

тих пір, допоки вартість оферу не буде перевищувати вартість оцінки ділянки одним з них. Відтак, як і у випадку з аукціоном, на якому присутні лише два учасники, переможець торгів сплатить землевласнику ціну, еквівалентну оцінці землі свого опонента. Причина цього — в момент, коли ставка дорівнює оцінці вартості землі одного з опонентів цей опонент втрачає мотивацію продовжувати торги, адже в цьому випадку він заплатить за ділянку більше, ніж сума, в яку він її оцінює.

Розглянемо випадок, коли виграє орендар. Орендар перемагає у випадку, якщо його оцінка вища за оцінку стороннього продавця, тобто $V_T > V_B$. В цьому випадку орендар сплачує за землю суму, еквівалентну оцінці стороннього покупця, V_B та отримує вигоду у розмірі $V_T - V_B$, тобто різницю між своєю оцінкою вартості землі та тією сумою, котру він заплатив за цю ділянку. І навпаки, сторонній покупець виграє коли $V_B > V_T$, сплачує продавцю за землю V_T та отримує вигоду $V_B - V_T$.

Схема 1 підсумовує дерево прийняття рішень Продавця та Орендаря, а також очікуваний розмір сплати за землю у кожному з випадків. Неоптимальна для продавця стратегія позначена червоним хрестиком.

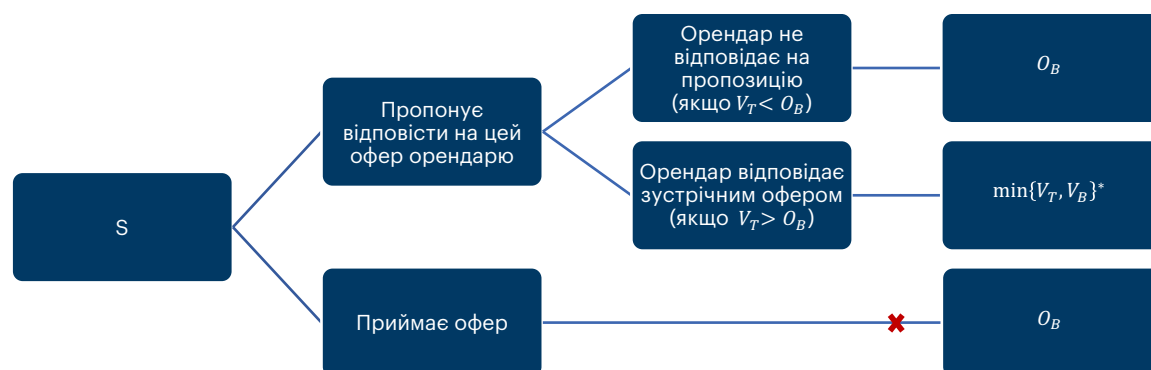


Схема 1. Модель, у якій до продавця звертається сторонній покупець з пропозицією придбати землю за O_B . Переважне право в цій моделі відсутнє. Права колонка схеми – фінальна ціна, котру отримає продавець ділянки за результатом перемовин. $\min\{V_T, V_B\}^*$ означає мінімальне значення з двох, де V_T – оцінка вартості ділянки орендарем, V_B – оцінка вартості ділянки стороннім покупцем.

Модель переговорів з використанням переважного права

У випадку, якщо орендар має переважне право купівлі земельної ділянки — хід гри змінюється. Після того, як сторонній покупець зробить пропозицію O_B^* , яку

продавець готовий прийняти, рішення переходить до орендаря. Орендар може або використати переважне право та придбати ділянку за ціною O_B^* , або відмовитися від цієї пропозиції. В такому випадку сторонній продавець купляє ділянку за тією ж ціною O_B^* . При цьому ціна O_B^* частіше за все істотно відрізняється від ціни O_B з вищеназваної моделі без переважного права. Головна причина цього — в методиці визначення оптимального оферу для стороннього покупця.

Як і в будь-якій іншій моделі, визначаючи розмір оферу, потенційний покупець максимізує свій очікуваний прибуток/вигоду від угоди. Але у разі наявності переважного права, потенційний покупець максимізує свій очікуваний прибуток із врахуванням ймовірності використання такого права орендарем. Функція максимізації прибутку стороннього покупця за таких умов набуває вигляду:

$$\max \{ \text{Prob}(V_T < O_B^p) * (V_B - O_B^p) \}$$

Перша частина в цій формулі $\text{Prob}(V_T < O_B^p)$ позначає ймовірність того, що оцінка орендарем цієї земельної ділянки буде менше за обрану ставку O_B^p , а отже, орендар не скористається переважним правом. Друга частина цієї функції $(V_B - O_B^p)$ — це прибуток потенційного покупця при офері O_B^p у випадку, якщо його ставка буде вища за V_T . Відтак, в цій функції потенційний покупець зважає вигоду, котру він отримує при кожній ставці, ймовірністю того, що ця ставка зіграє. Оптимальна ставка O_B^* буде такою ставкою, при якій значення функції $\text{Prob}(V_T < O_B^p) * (V_B - O_B^p)$ є максимальною.

Для того, щоб продемонструвати, як це працює — уявімо, що оцінка продавцем земельної ділянки $V_B = 1500\$$ і він розглядає три ставки: $O_B^{p1} = 1200\$, O_B^{p2} = 1300\$, O_B^{p3} = 1400\$$. Відтак, його вигода за умови, якби орендар не використав переважне право був би $300\$, 200\%$ та 100% відповідно. Якби потенційний покупець не брав би до уваги ймовірність використання переважного права — його оптимальною ставкою була б $O_B^{p1} = 1200\$,$ адже саме вона призводить до найвищої вигоди. Але якщо ймовірність того, що орендар скористається переважним правом розподілена наступним чином: $\text{Prob}_1(V_T < O_B^{p1}) = 10\%, \text{Prob}_2(V_T < O_B^{p2}) = 20\%, \text{Prob}_3(V_T < O_B^{p3}) = 30\%$, то його оптимальною ставкою була б друга ставка O_B^{p2} , адже її очікуваний прибуток з урахуванням ймовірності використання переважного права є найвищим, 40% , проти 30% у випадку з першою та третьою ставками.

Відтак, чого ми можемо очікувати від введення переважного права за таких умов?

- 1) Збільшення ймовірності купівлі ділянки орендарем.

У моделі без переважного права для того, щоб придбати ділянку, оцінка вартості землі орендарем мала бути вище, ніж оцінка стороннього покупця. За наявності переважного права для виграшу орендаря його оцінка має бути вище, або дорівнювати офері стороннього покупця ($V_T \geq O_B^*$), при цьому оффер стороннього покупця не може бути вищим за оцінку вартості землі стороннім покупцем $O_B^* < V_B$.

- 2) Очікувана вигода орендаря буде більшою за умов наявності переважного права.

У разі відсутності переважного права, очікувана вигода орендаря:

$$Exp_T = Prob(V_T > V_B) * (V_T - V_B)$$

Тобто, ймовірність того, що він переможе у торгах з стороннім покупцем (ймовірність того, що його оцінка буде вища, за оцінку стороннього покупця) помножена на очікуваний прибуток, різницю між оцінкою вартості землі орендарем та останньою ставкою стороннього покупця на торгах (котра дорівнює його оцінці).

У випадку з наявністю переважного права, очікуваний прибуток орендаря буде становити:

$$Exp_T^* = Prob(V_T > O_B^*) * (V_T - O_B^*)$$

Тобто, ймовірність того, що оцінка орендаря перевищує ставку стороннього покупця помножена на різницю між оцінкою вартості землі орендарем та ставкою стороннього покупця. При тому, що $O_B^* < V_B$ – обидва компоненти очікуваного прибутку орендаря будуть вище.

- 3) Очікуваний прибуток стороннього покупця буде меншим за умов наявності переважного права в орендаря, за такою ж логікою.
- 4) Можливий неоптимальний розподіл землі, тобто – в частині землею буде володіти не той, в кого більша оцінка вартості землі.

Це буде відбуватися у випадках, коли $V_B > V_t > O_B^*$. За умов відсутності переважного права цією ділянкою володів би сторонній покупець, в той час як завдяки цьому праву, землю викупив орендар, оскільки його оцінка вартості вище, ніж офер, який зробив сторонній покупець.

- 5) Ефект переважного права купівлі землі на ціну землі є невизначеним.

Проаналізуємо три ситуації:

- I. $V_B > V_T > O_B^*$, в цій ситуації втрати землевласника = $(V_T - O_B^*)$

- II. $V_B > O_B^* > V_T$, в цій ситуації землевласник виграє ($O_B^* - V_T$)
- III. $V_T > V_B > O_B^*$, в цій ситуації втрати землевласника = ($V_B - O_B^*$)

Як бачимо, в одній комбінації з трьох можливих доходи землевласника зростають. Відтак, ми не можемо *a priori* стверджувати, як саме зміняться доходи землевласників від запровадження переважного права.

- 6) Ефект переважного права купівлі землі на сукупну вигоду орендаря та власника є позитивним.

Якщо ми поглянемо на проаналізовані в попередньому пункті сценарії I-III, то ми можемо побачити — втрати землевласника в ситуації I є вигодою орендаря. Те саме справедливо і для сценарію III, в цьому випадку втрати землевласника є вигодою орендаря. Відтак, ефект переважного права землі сукупно для орендаря і власника у сценаріях I та III є нульовим. Але якщо ми детальніше розглянемо сценарій II — орендар в цьому сценарії нічого не втрачає, але землевласник (коштом стороннього покупця) виграє. Відтак, сукупний ефект переважного права на землевласника та орендаря є позитивним.

Підсумовуючи, введення переважного права купівлі землі призводить до збільшення площі придбаних земель поточними орендарями, що отримують переважне право, а також їх очікуваної вигоди при купівлі землі. Сукупний ефект для орендарів та землевласників є позитивним. Головний негативний ефект беруть на себе сторонні покупці, очікувана вигода котрих знижується. Переважне право також може призводити до неефективного розподілу. При цьому ефект переважного права купівлі землі на доходи землевласників є невизначеним та потребує емпіричного дослідження.

5) Моделювання впливу переважного права купівлі землі

Опис симуляції/сценарного аналізу

В цій секції ми емпірично обраховуємо результат введення переважного права купівлі землі використовуючи теоретичні моделі приватних земельних транзакцій з та без переважного права, викладені в попередній секції. Для обрахунків теоретичних моделей ми використовуємо дані, отримані в результаті симуляцій.

В нашій симуляції ми не розрізняємо першу (суб'єктом якого є власник спеціальних дозволів на видобуток корисних копалин загальнодержавного значення) та другу чергу переважного права купівлі землі (суб'єктом якого є орендар земельної ділянки). Для цього є декілька причин. По-перше, принцип функціонування переважного права для обох суб'єктів переважного права однаковий. Також, через те, що різні суб'єкти мають різну пріоритетність, конкуренція між ними де-факто відсутня. Виходячи з цього, ми можемо очікувати, що ефект використання переважного права першої черги не буде відрізнятися від ефекту використання переважного права другої черги. По-друге і найважливіше, про що вже згадувалось вище, ми очікуємо, що переважне право першої черги розповсюджуватиметься на площу 200-300 га, а тому в масштабах країни (або 42 млн га сільгосппризначення) цим можна знехтувати.

Відтак, в цій симуляції ми моделюємо ефект запровадження переважного права, де суб'єктами такого права є агровиробники – поточні орендарі земельних ділянок.

За земельну ділянку в нашій симуляції змагаються два гравці — сторонній покупець та орендар. Ми припускаємо, що оцінка вартості землі у стороннього покупця і у поточного орендаря дотримується нормального розподілу з очікуваною вартістю на рівні 2,000 доларів за гектар² і стандартним відхиленням у розмірі 100 доларів за гектар. Тобто, в середньому, оцінка вартості землі і орендаря і потенційного покупця співпадає. Але якщо ми візьмемо одну окрему реалізацію, одного потенційного покупця (чи то орендаря, чи то стороннього покупця) — з ймовірністю близько 95% його оцінка цієї ділянки розміром в один гектар потрапить в інтервал 1,800-2,200 доларів. Для цілей моделювання ми припускаємо, що під час кожної реалізації продається земельна ділянка розміром в один гектар.

² Враховуючи теперішню вартість оренди на рівні 100 доларів США за га, оціночна вартість земельної ділянки складатиме щонайменше 2000 доларів (див. <https://agroportal.ua/ua/views/blogs/skolko-budut-stoit-selkhozzemli-v-ukraine/>).

Окрім однакових очікуваних оцінок вартості земель, ми також припускаємо, що транзакційні витрати відсутні і для стороннього покупця і для орендаря, незалежно від використання переважного права оренди землі.

Ми згенерували 100,000 незалежних спостережень для оцінок вартості гектару землі орендарем та стороннім покупцем. Відтак, для кожного спостереження в нас є згенерована оцінка вартості землі орендарем та стороннім покупцем. Розраховуючи модель без переважного права купівлі землі ми, як і в минулому розділі припускаємо, що продавець використовує свою домінуючу стратегію. Відтак, після отримання оферу від одного з потенційних покупців, він пропонує іншому покупцю зробити зустрічний офер. Цей процес відбувається до моменту, коли вартість оферу не сягає оцінки вартості землі одного з учасників, після цього цей учасник припиняє торг, а землю викупає учасник, чия оцінка вартості землі вище. Ціна придбання цієї ділянки розміром 1 гектар становить мінімальну оцінку вартості цієї ділянки поміж двох потенційних покупців. Вигода переможця — різниця між його оцінкою та ціною продажу ділянки. Вигода покупця, що не виграв аукціон становить 0 (позаяк він не несе витрат від програшу на торгах). Ми порівнюємо ймовірності перемоги орендаря та стороннього покупця, а також їх очікувані вигоди.

Другий етап – це моделювання приватних земельних транзакцій у випадку, коли орендар має переважне право викупу землі. В такому випадку, наслідуючи теоретичний підхід з попереднього розділу, сторонній учасник розраховує оптимальну ставку з точки зору максимізації очікуваного прибутку. Формула максимізації відповідає формулі, описаній в попередньому розділі.

$$\{Prob(V_T < O_B^p) * (V_B - O_B^p)\}$$

За теоретичною моделлю ми визначаємо стороннього учасника переможцем якщо його ставка перевищує V_T , оцінку вартості землі орендарем. І навпаки, якщо V_T перевищує ставку стороннього покупця — ми припускаємо, що орендар поводить себе раціонально та використовує переважне право. Після цього ми розраховуємо ймовірності перемоги стороннього покупця та орендаря, а також їх очікувані вигоди. Як і для симуляції транзакцій без переважного права, ми припускаємо, що вигода учасника, котрий не придбав земельну ділянку дорівнює нулю. Для моделі з переважним правом купівлі ми також рахуємо відсоток транзакцій, які завершилися неоптимальним розподілом. А також ми порівнюємо дохід землевласника в обох моделях (з переважним правом та без) та зміну спільної вигоди землевласника та орендаря.

Варто зазначити, що в реальності сторонній покупець, скоріше за все, не матиме змоги математично вирахувати оптимальну цінову пропозицію для

землевласника. Відтак, розрахований очікуваний прибуток стороннього покупця є максимально можливим очікуваним прибутком. У реальному світі його прибуток буде менше за рахунок помилок у розрахунках оптимального офери. Останнім кроком нашого емпіричного аналізу є екстраполяція результатів та розрахунок можливих наслідків.

Результати симуляції

За результатами симуляції, у моделі транзакцій приватної землі без переважного права орендар купує ділянку у 50,2% випадків. У решті 49,8% земля опиняється у власності стороннього покупця. Різниця між цими двома показниками не є статистично значущою, відтак, ми можемо зазначити, що в цій моделі орендар та сторонній покупець мають однакову ймовірність стати переможцем. Очікувана вигода кожного з учасників також однаковий і сягає трохи більше, ніж \$56 за гектар (або 2,8% від вартості ділянки). Відтак, очікувана ціна, а отже, і дохід землевласника в цій моделі становить \$1944.

У разі введення права переважної купівлі, сторонній покупець купляє земельну ділянку лише у 25,14% випадків, в той час як орендар — в решті 74,86%. Інакше кажучи, у разі введення переважного права купівлі орендар опиняється власником ділянки втричі частіше, ніж сторонні покупці за умови, що без переважного права їхня частота купівлі ділянки була однаковою.

Змінилося також і співвідношення між їхніми очікуваними вигодами. Після запровадження переважного права, очікувана вигода стороннього покупця впав у понад два рази, до \$26,4 за гектар (порівняно з \$56,3/га за відсутності переважного права). Очікувана вигода орендаря, натомість, зріз майже у два рази, з \$56,5 до \$99,8 за гектар, або до 5% від вартості ділянки.

Не дивлячись на те, що у теоретичній частині ми не могли однозначно визначити вплив переважного права купівлі землі на ціну землі — за результатами нашої симуляції вартість ділянки знизилася. Якщо без переважного права вона становила \$1944, то опісля — \$1918, відповідно вартість землі, а отже, і доходу землевласників, знизилася на \$26 за гектар, або на 1,3%. Але, як ми і зазначали у теоретичній частині, спільна вигода орендаря та продавця не знижується при введенні переважного права. В нашій симуляції не зафіксовано жодного випадку, при якому спільна вигода орендаря та продавця знижується. Навпаки, за наявності переважного права у орендаря, спільна вигода орендаря та землевласника зростає на \$17,5 на гектар (або на 0,875% від вартості земельної ділянки).

Порівнюючи ціни з переважним правом та без переважного права, у 74,9% випадків ціна при наявності переважного права була нижче. При цьому у разі використання переважного права купівлі у 24,7% випадків розподіл був

неефективний і земельна ділянка опинялася у власності орендаря, в той час як у стороннього покупця оцінка вартості землі була вище.

Заключний результат нашого моделювання свідчить, що введення переважного права не є безкоштовним для економіки. Для кожного гектару введення переважного права створює втрати для економіки у розмірі \$12,4 на гектар, або приблизно 0,62% вартості ділянки.

Інтерпретуючи результати варто окремо зазначити про вартість самого права переважної купівлі. Де-факто воно призводить до того, що продавець земельної ділянки відмовляється від своїх прибутків на користь орендаря, що призводить до зростання їх спільної вигоди коштом третіх сторін, в нашому випадку — коштом стороннього покупця. У разі, якби воно не було б запропоновано державою *a priori*, а було б результатом торгів та перемовин землевласника та орендаря (адже саме їх спільний прибуток збільшує переважне право купівлі землі), орендар був би готовий заплатити в середньому \$43,3 за гектар задля отримання переважного права викупу земельної ділянки³.

Враховуючи, що в запропонованій редакції законопроекту №2194 таке право надається орендарю завдяки законодавчому регулюванню — це можна сприймати як додаткову вигоду, яку отримують агровиробники у розмірі \$43,3 на гектар викупленої землі, що перебувала в них в оренді.

Врахування інших можливих ефектів

Додатково до вищенаведених розрахунків, ми також оцінюємо ефект того, що переважне право є додатковою гарантією права власності/використання ділянки, що потенційно може підвищувати готовність інвестувати в земельну ділянку, котра не перебуває у власності, а також забезпечує неперервність та послідовність сільськогосподарського використання ділянки (див. розділ 3 для більш детального опису).

З огляду на це ми припускаємо, що вигода власника переважного права (\$43,3/га) в повній мірі інвестуватиметься в розвиток підприємства та виробництва. За умов 24% рентабельності активів/інвестицій в аграрному секторі⁴ це, в свою чергу, призведе до додаткової чистої вигоди сільгоспвиробників на рівні \$10,4/га. Звичайно, рентабельність активів

³ Вартість переважного права розраховується як різниця в очікуваній вигоді орендаря з переважним правом та без переважного права. В нашому випадку це \$99,8 - \$56,5 = \$43,3. Тут варто зазначити, що величина оціненого права пропорційно залежить від припущень щодо стандартного відхилення оцінки вартості земельної ділянки. Наприклад, якщо стандартне відхилення оціночної вартості земельної ділянки зростає в два рази (зі 100 до 200 доларів за га), то й оціночна вартість переважного права зростає також в два рази.

⁴ <http://global-national.in.ua/archive/8-2015/86.pdf>

виробників це лише частина доданої вартості, яка генеруватиметься додатковими інвестиціями.

Для врахування всієї додаткової доданої вартості, ми порахували середній приріст доданої вартості в залежності від приросту вартості основних засобів в агро секторі за 2015-2018 рр. В середньому виявилось, що додаткова гривня основних засобів генерувала 60 копійок доданої вартості. Таким чином, припускаючи, що вся величина вартості переважного права (\$43,3/га) буде проінвестована в виробництво (в основні засоби), це в середньому згенерує додатково біля \$26/га додаткової доданої вартості в аграрному секторі.

Підсумковий результат

Запровадження переважного права при купівлі-продажу земельних ділянок — додаткове обмеження на ринку земель сільгосппризначення, яке надає додаткові вигоди тримачам такого переважного права. В Україні плануються (за законопроектом №2194) першочергові тримачі переважного права на купівлю — власники спеціальних дозволів на видобуток корисних копалин загальнодержавного значення, та другочергові — орендарі земельної ділянки. Оскільки площі, на які є спеціальні дозволи доволі малі (біля 200-300 га в цілому), то основними вигодонабувачами будуть саме орендарі сільгоспземель.

Наявність переважного права збільшує вигоди існуючих орендарів та зменшує вигоди власників земельних ділянок. За попередніми модельними розрахунками, вартість переважного права (або вигода орендарів) становитиме біля \$43,3/га, проте ці вигоди є меншими від втрат інших учасників економічного експерименту – власників земельних ділянок та сторонніх/потенційних покупців земельних ділянок, і в цілому втрати для економіки становитимуть \$12,4 на гектар.

Додатково до вищенаведеного, ми припускаємо, що вигода власника переважного права (\$43,3/га) в повній мірі інвестуватиметься в розвиток підприємства та виробництва. За статистикою Держстату, в середньому додаткова гривня основних засобів генерувала 60 копійок доданої вартості впродовж останніх 5 років. Таким чином, припускаючи, що вся величина вартості переважного права (\$43,3/га) буде проінвестована в виробництво (в основні засоби), то це в середньому згенерує додатково біля \$26/га додаткової доданої вартості в аграрному секторі, що більш ніж в 2 рази більше від вищенаведених економічних втрат.

Уточнення до підсумкового результату

На закінчення, важливим емпіричним питанням цього аналізу є моделювання кількості учасників аукціону у зв'язку з тими обставинами, що земля може

виступати альтернативним привабливим джерелом інвестуванням не тільки із метою ведення сільськогосподарської діяльності. Відтак, потенційне коло покупців певної земельної ділянки може збільшуватись далеко за межі місцевості, де ця земельна ділянка розташована.

В цьому аналізі ми моделюємо ситуацію, при якій за земельну ділянку змагаються лише два потенційні покупці, один з яких має переважне право викупу цієї ділянки. При цьому ми припускаємо, що кожен з них має однаковий розподіл вартості земельної ділянки, що в середньому кожен орендар та кожен потенційний покупець однаково оцінює вартість земельної ділянки.

Проте це моделювання не враховує те, що після відкриття ринку земель сільськогосподарського призначення земля може бути привабливим інвестиційним інструментом для громадян України. В такому випадку ми можемо очікувати, що розподіл оцінок вартості ділянки для орендаря та для стороннього покупця може суттєво відрізнятись, і не виключено, що інвестори можуть, в середньому, оцінювати вартість землі вище, ніж сільгоспвиробники. Це призведе до того, що ефект переважного права на ціну землі буде менший, а відтак, вартість переважного права буде меншою, вигода, котру отримає сільгоспвиробник-орендар буде меншою, та його інвестиції будуть також меншими.

Схожа картина буде спостерігатися і у випадках, коли всі потенційні покупці, в середньому, будуть оцінювати ділянки однаково, але потенційних покупців буде багато, а земельна ділянка буде продаватися через аукціон (така можливість для землевласників передбачена проектом закону №2194).

Така ситуація можлива через потенційну інвестиційну привабливість землі. Якщо кількість потенційних покупців-сільгоспвиробників є обмеженою кількістю виробників, що працюють в цій місцевості та (або) готові розпочати працювати в цій місцевості, то потенційні покупці-інвестори можуть не мати чіткої географічної прив'язки, вони можуть інвестувати в ділянки, що розташовані будь-де на території України. Потенційні інвестори можуть значно збільшувати кількість учасників аукціону. При цьому, тим більше буде учасників аукціону — тим менша ймовірність, що на цьому аукціоні буде використано переважне право купівлі, а отже, менший очікуваний ефект переважного права на ціну землі, менше очікуваної вигоди для орендарів, а відтак, менший потенційний обсяг інвестицій від суб'єктів переважного права.

Висновок. Переважне право має свої позитивні та негативні сторони. Попередній спрощений аналіз вигод та втрат дає підстави говорити про в цілому очікуваний позитивний економічний ефект від застосування переважного права на купівлю-продаж земель сільгосппризначення в Україні.

Список використаної літератури

AEIAR report, "Status of Agricultural Land Market Regulation In Europe. Policies and Instruments" (2016), http://www.aeiar.eu/wp-content/uploads/2016/04/Land-market-regulation_policies-and-instruments-v-def2.pdf

Bikhchandani, Sushil, Steven A. Lippman, and Reade Ryan. "On the Right-of-first-refusal." *The BE Journal of Theoretical Economics* 5, no. 1 (2005).

Chiang, Yao-Min, and Jarjisu Sa-Aadu. "Right of First Refusal (ROFR) Effects in Auctions with Reserve Price: Empirical Evidence from Taiwanese Government Land Auctions." Available at SSRN 2409599 (2014).

Latruffe, Laure, and Chantal Le Mouél. "Review of policies affecting farmland mobility in France." (2006).

Van Holst, Frank, Morten Hartvigsen, and F. Ónega Lopex. "Land governance for development in Central and Eastern Europe: Land fragmentation and land consolidation as part of Sustainable Development Goals." In *World Bank Land and Poverty Conference*. 2018.

Holst "Comparative quick scan study. Pre-emption rights related to rural land" (2011), http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/reu/europe/documents/LANDNET/2012/DLG_Holst_en.pdf

Swinnen, J., and Knops, L., "Land, labour and capital markets in European agriculture." CEPS, Brussels (2013).

Walker, David I. "Rethinking rights of first refusal." *Stan. JL Bus. & Fin.* 5 (1999): 1.

Додаток

Розрахунок втрат в економіці від переважного права.

Втрати в економіці - це втрати в добробуті всіх стейкхолдерів. Ми можемо розрахувати сукупний добробут всіх трьох стейкхолдерів для кожного з випадків - з використанням переважного права та без.

Сукупний добробут = (очікувана вигода стороннього покупця) + (очікувана вигода орендаря) + (очікувана ціна, котру отримає продавець ділянки).

При сценарії без переважного права:

Сукупний добробут = \$56,3 + \$56,6 + \$1944 = \$2056,97

З переважним правом:

Сукупний добробут = \$26,4 + \$99,9 + \$1918 = \$2044,6

Відтак, загальні витрати в економіці при забезпеченні функціонування переважного права – це різниця в сукупному добробуті гравців,

Втрати в економіці = \$2056,97 - \$2044,6 = \$12,37