

ЦИВІЛІЗАЦІЙНІ ВИМІРИ РЕФОРМУВАННЯ ВІДНОСИН ВЛАСНОСТІ В СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОМУ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННІ

CIVILIZED DIMENSIONS DURING THE PROPERTY RELATIONS REFORMING IN THE AGRICULTURAL LAND USE

Андрій ПОЛИЩУК,
Міжнародний економіко-гуманітарний
університет імені академіка
Степана Дем'янука, Рівне



Andriy POLISHCHUK,
International Economics and Humanitarian
University named after academician
Stepan Demianchuk, Rivne

Тривалий період інституціональних трансформацій у сільськогосподарському землекористуванні так і не створив сприятливих передумов для завершальної фази земельної реформи, а саме зняття останніх обмежень на вільний оборот сільськогосподарських угідь. Це пов'язано з тим, що в умовах інституціональної невизначеності щодо перерозподілу розпайованих земель значні земельні масиви в результаті тінювих схем сконцентрувалися у володінні великих агроформувань. Розпайовані землі надаються в користування на правах оренди сільськогосподарським підприємствам, що звужує базу стягнення земельних податків та не сприяє капіталізації сільськогосподарського виробництва, оскільки орендна плата сплачується як правило у натуральній формі.

Всі ці процеси надзвичайно негативно впливають на соціально-економічний стан сільських територій та еколого-економічну ефективність сільськогосподарського землекористування. Саме перший фактор має детермінувати подальші кроки держави щодо програмування завершальної фази реформування відносин власності в сільськогосподарському землекористуванні. Якщо в регуляторний механізм землекористування не буде вмонтовано соціальних амортизаторів, то зняття мораторію на вільний оборот сільськогосподарських угідь призведе до відчуження значної частини селян від основного засобу сільськогосподарського виробництва і створить передумови для посилення соціальної напруженості в сільській місцевості.

У працях вітчизняних вчених розкриваються проблеми формування багатоукладності в системі земельних відносин, виявлено інституціональні розриви в проведенні завершальної фази земельної реформи, показано взаємозв'язок між збереженням земельних ресурсів і соціально-економічним піднесенням сільських територій, але недостатньо конкретизовано цивілізаційний зріз реформування відносин власності щодо використання, володіння та розпорядження сільськогосподарськими землями. Мається на увазі, що непідготовленість завершального етапу перерозподілу земельної власності може призвести до незворотних змін в соціальній структурі села, прискорить монофункціональну енергетичну спрямованість сільського господарства цілих адміністративних районів.

Метою статті є розробка заходів щодо упередження проявів несправедливого перерозподілу сільськогосподарських земель та виснажливого землекористування на основі цивілізаційного підходу.

Найбільш резонансною складовою земельної реформи в Україні виступала інституціоналізація приватної форми власності на землі сільськогосподарського призначення. Введення мораторію на вільний оборот сільськогосподарських угідь зумовлено тим, що для повноцінного інституту приватної власності в сільськогосподарському землекористуванні необхідно було прийняти цілий спектр законодавчих та нормативних актів. На жаль, процес формування інституціонального

підґрунтя для вільного перерозподілу земельної власності в сільському господарстві розтягнувся на невизначений час, що вже суттєво дискредитувало ідею формування в Україні цивілізованого ринку сільськогосподарських земель.

Взагалі інститут приватної власності на землю є і залишатиметься в найближчій перспективі об'єктом ідеологічних протиріч між основними політичними гравцями, адже він стосується фундаментальних основ життєдіяльності переважної частини населення. Тому й не так однозначно, як хотілось би «промоутерам» радикальних економічних перетворень, сприймається перспектива узаконення вільного обороту сільськогосподарських угідь. Форсування цього процесу без систематизації історичного минулого (особливо останніх шістдесят років) та сучасних економічних реалій із проєкцією на особливості соціальної структури суспільства може призвести до небувалої напруги у формі нового витка антагоністичних протистоянь між суб'єктами земельних відносин.

В.Мікловда та М.Пітюлич переконані, що найгострішим питанням сьогоднішніх суспільних перетворень, яке розкололо українське суспільство на дві групи, є відродження інституту приватної власності на землю. Незважаючи на те, що право приватної власності закріплене в Конституції України, дискусія з цього приводу не вщухає. Не внесло ясності в цю проблему і прийняття Земельного кодексу, який фактично продекларував право приватної власності на землю, проте прийняті перехідні положення стали бар'єром на шляху формування цивілізованого ринку землі в Україні [6, с. 76].

На думку П.Гайдуцького, приватна власність в Україні продовжує піддаватися ідеологічній ревізії. Історично справедлива і науково обґрунтована концепція приватизації під впливом постсоціалістичної ментальності значною мірою втратила ринковий і набула постсоціалістичний зміст. Ринкова ідея приватизації як способу придбання (купівлі) об'єкта власності суб'єктом підприємництва на законодавчому рівні трансформувалась у сертифікатну приватизацію. Класична ринкова модель приватизації землі означає продаж державою землі суб'єктам господарювання. Однак це не сприймалось постсоціалістичною ментальністю [2, с. 8].

Важко погодитися з таким категоричним твердженням, оскільки власність взагалі і приватна зокрема – це не фактор виробництва, а форма перерозподілу доданої вартості і, звичайно, земельної ренти. Інститут

власності, безперечно, відіграє важливу роль у питаннях організації сільськогосподарського землекористування та концентрації необхідних для цього фінансових, людських та матеріальних ресурсів, але абсолютизувати його, а особливо приватну форму, – означає відволікатися від дійсно актуальних проблем використання, відтворення й охорони земель. Саме за такої абсолютизації «поза кадром» залишаються численні нагальні проблеми розвитку аграрного природокористування. Крім того, спірним є «безапеляційне» твердження П.Гайдуцького про історичну справедливість і наукову обґрунтованість приватизації землі.

У статті розглянуто процеси реформування відносин власності у сільськогосподарському землекористуванні в контексті соціально-економічного піднесення сільських територій. Досліджено суперечливий характер інституту приватної власності на землі сільськогосподарського призначення. Виявлено причини пролонгації мораторію на вільний оборот сільськогосподарських угідь, запропоновано комплекс заходів по упередженню несправедливого перерозподілу земельної власності, обґрунтовано доцільність формування нової земельної доктрини.

The article deals with the property relations reforming in agricultural land use in the context of rural areas' socio-economic growth. It is investigated the contradicting nature of private ownership of agricultural land. Reasons for extension of the moratorium on the free circulation of agricultural land are covered, measures for prevention the unjust redistribution of land ownership are proposed and the expediency of a new land doctrine forming is grounded.

І все ж таки трансформація земельних відносин на початку 90-х років ХХ століття створила передумови для формування цивілізованого ринку земель та багатокладності в сільськогосподарському виробництві. Але при цьому активізувала цілий спектр раніше завуальованих протиріч між підвищенням рівня капіталізації сільськогосподарського виробництва та забезпеченням сприятливих умов життєдіяльності простих селян.

Формування багатокладності – це процес глибоких еволюційних перетворень, суть яких полягає у формуванні нових організаційно-економічних відносин в інтересах селянина-трудівника. Тому особливої уваги заслуговують заходи щодо створення умов для економічної самостійності, вільного вибору форм господарювання на землі. Організаційно-правові структури різної форми власності, конкуруючі одна з одною, забезпечать необхідні мотиви для ефективного використання наявних земельних ресурсів [7].

Та, на жаль, у вітчизняній практиці реформування земельних відносин не було створено критичної маси інституціональних передумов для реальної, а не формальної багатокладності. Демонтаж колгоспно-радгоспної системи не дав поштовху до розвитку на переважній більшості території ринкових форм сільськогосподарського виробництва, значні потенційні можливості розширеного відтворення аграрного сектора завдяки наявності родючих сільськогосподарських угідь не було трансформовано в конкурентоспроможне сільськогосподарське виробництво. Більше того, не однозначно сприймалося і сприймається розпаювання земель колективних сільськогосподарських підприємств.

Поділ земель на паї має як позитивні, так і негативні наслідки з огляду на ефективність господарювання на землі. Основними позитивами є: формування у селян почуття власника-господаря як на землю, так і на вироблену на ній продукцію; створення нових господарських структур на засадах приватної власності; запровадження орендних відносин та контроль землевласника за використанням землі орендарем.

До негативних наслідків слід віднести: парцеляцію земельних масивів, яка порушує існуючу організацію території землекористування, що сформувалася за колгоспно-радгоспної системи. Це ускладнює насамперед ведення сівозмін, попередження деградації ґрунтів; проведення державних заходів щодо землевпорядних та меліоративно-охоронних робіт, оскільки їх потрібно узгоджувати з кожним землекористувачем; передачу земельних ділянок різної якості, що спричиняє як соціальні, так і фінансові проблеми через відсутність коштів на капіталовкладення для відновлення родючості деградованих ґрунтів.

Серед позитивних наслідків земельної реформи слід виділити інститут орендних відносин. Оренда виконує соціальну функцію, оскільки надає можливість господарювати на землі тим, хто цього бажає, і водночас залишає право власності за орендодавцем. Завдяки оренді можлива концентрація землі у сільськогосподарських товаровиробників, вона має стати одним з ефективних способів господарювання на землі, що підтверджується світовим досвідом [7].

Розпаювання земель – це лише одна зі складових реформування відносин власності в сільськогосподарському землекористуванні. Розпаювання не виправдало сподівань, оскільки не супроводжувалося суттєвою фінансовою підтримкою в першу чергу особистих селянських господарств, діяльність яких базувалася якраз на отриманих паях. У результаті значна кількість паїв залишилася незатребуваною в продуктивному господарському обороті, втратила свою традиційну продуктивність внаслідок відсутності науково обґрунтованих норм внесення органічних та мінеральних добрив, піддалася впливу природного заліснення та залуження.

Перехід аграрного сектора економіки до ринку потребує відповідних змін у земельних відносинах в напрямі здійснення перетворень у структурі земельної власності. Роздержавлення й приватизація земельних ресурсів сільськогосподарського призначення створили широкий спектр власників земельних ділянок різних форм власності. Істотне подібнення, неефективне використання сільськогосподарських угідь об'єктивно зумовлює необхідність формування механізмів подальшого розвитку земельних відносин з урахуванням інвестиційно-інноваційної складової [8]. До цих пір не сформовано інституціональне підґрунтя для нарощування інвестиційного потенціалу відновлення, відтворення та охорони земельних ресурсів. Тому відсутня можливість фінансувати численні проекти щодо повернення в

господарський оборот деформованих земель внаслідок торфорозробок, негативного впливу складів отрутохімікатів, необґрунтованого осушення. Реформа відносин власності на землю без потужної фінансової бази відтворення її кондиційної продуктивності не стане реальним поштовхом формування конкурентоспроможного вітчизняного аграрного сектора.

Крім недостатнього інвестиційного забезпечення, невдале реформування відносин власності в сільськогосподарському землекористуванні пов'язується ще з цілим комплексом проблем:

- поспішністю заключного етапу земельної реформи (інституціоналізація вільного обігу сільськогосподарських угідь), який швидше є механізмом поглинання родючих земель великими агропромисловими холдингами, а не цілеспрямованим комплексом заходів щодо впровадження ринкових механізмів у систему перерозподілу земельної власності;

- рекомендації зарубіжних консалтингових агентств не завжди враховували українські реалії землекористування та етнокультурні фактори ставлення сільського населення до землі як базової детермінанти існування;

- реалізація окремих заходів на початкових етапах реформи не завжди супроводжувалася формуванням необхідних інституціональних передумов;

- не були враховані екологічні наслідки парцеляції великих земельних масивів та не введені адміністративні й економічні важелі стимулювання впровадження сучасних форм і методів екологічно безпечного землекористування;

- виконавча влада не відпрацювала механізмів реінжинірингу меліорованих територій у зонах як осушення, так і зрошення, що до цих пір не дозволяє забезпечити повноцінне повернення цих земель у продуктивний господарський оборот [4].

На думку А.Крисак, дестимуляторами вдалого проведення земельної реформи є такі чинники: відсутність сучасної системи земельного кадастру; недостатня інституціональна впорядкованість комунальної форми власності на окремі категорії земель; розмитість прав і повноважень представницьких органів щодо охорони та відтворення земельних ресурсів; нерозвиненість грошово-кредитних та фінансово-банківських інститутів, що опосередковують оборот с.-г. угідь; системна розбалансованість роботи окремих організаційно-правових форм аграрного природокористування (с.-г. кооперативи, колективні підприємства, господарства громадян); бажання землекористувача взяти максимум прибутку із с.-г. угідь у короткостроковій перспективі; низька культура землеробства (нехтування вимогами аграрної науки); упереджене ставлення до ґрунтозахисних технологій землеробства; примат ринкової кон'юнктури у визначенні пріоритетів вирощування с.-г. культур; відсутність корпоративізму в обслуговуванні міжгосподарських гідротехнічних споруд меліоративних систем [5].

Не спрацьовує також взаємозв'язок між пріоритетами екологізації землекористування та пріоритетами підвищення життєвого рівня сільського населення. В ідеалі, як вважає В.Борисова, основною метою заходів щодо збереження земельних ресурсів є підвищення життєвого рівня людей за умови збалансування земельних, трудових, інших матеріальних та природних ресурсів АПК. В кожному районі, сільськогосподарському підприємстві необхідно вирощувати ті культури, які мають найбільшу продовольчу активність, – максимальну кількість якісної продовольчої продукції з одиниці використаної площі при технологічно обґрунтованих витратах та її виробництво з урахуванням природоохоронних заходів [1].

Чому сьогодні не можна знімати мораторій на вільну купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення? По-перше, в сільській місцевості в латентному стані знаходяться інститути громадянського суспільства, здатні повноцінно відстоювати інтереси простих селян при запуску ринку сільськогосподарських угідь і при виникненні спірних моментів з великими землекористувачами. Такими інститутами могли б бути споживчі кооперативи, асоціації виробників сільськогосподарської продукції, об'єднання представників особистих селянських господарств та фермерства, державно-приватні партнерства. Але, на жаль, ні відповідні департаменти Міністерства аграрної політики та продовольства України, ні органи місцевого самоврядування впродовж кількох років так і не приступили до стимулювання створення селянських об'єднань, які б посилили на селі корпоративну культуру і сформували у світоглядних орієнтаціях селян критично необхідний рівень ринкового мислення.

По-друге, державна політика регулювання земельних відносин не має достатнього набору інструментів вирівнювання умов господарювання на землях з різним рівнем родючості. Даний факт свідчить про те, що в перші постмораторні періоди представники аграрного бізнесу кинуться в регіони із значними запасами чорноземів, а в регіонах з менш родючими ґрунтами ще більше посилиться інвестиційний дефіцит у секторі сільськогосподарського виробництва. З огляду на це правильнішим було б розтягнути зняття мораторію на кілька етапів: спочатку зняти обмеження на територіях активних меліорацій (зони осушення й зрошення), де відпрацювати форми і методи справедливого й економічно ефективного перерозподілу власності та при переважанні позитивних ефектів їх використання поширити на території з більш високим рівнем родючості. У чорноземних районах приватний капітал у сільськогосподарське виробництво однозначно піде, а от у районах, що знаходяться в зонах дефіциту вологи, і зонах з високою ймовірністю підтоплення наросування обсягів інвестування сільськогосподарських проектів буде мати місце лише за наявності сприятливих інституціональних передумов.

По-третє, нормативну грошову оцінку земель сільськогосподарського призначення було проведено без урахування світових цін на землю і посилення глобальної продовольчої проблеми. Для проведення більш досконалої грошової оцінки в сьгоднішніх умовах потрібні величезні кошти і значний організаційний ресурс, що забезпечити дуже проблематично. Відповідно існування нормативної грошової оцінки, неадекватної реальній цінності земель сільськогосподарського призначення, значно звужує податкову базу вилучення земельного податку та орендної плати, що позбавляє місцеві бюджети надійного джерела доходів. Посилює проблему підвищення фіскальної віддачі використання земель сільськогосподарського призначення також наявність такого рудимента перехідного періоду, яким є фіксований сільськогосподарський податок, який також звужує базу вилучення земельних платежів. Декларативними є інструменти економічного стимулювання відтворення й охорони деградованих земель, що не сприяє впровадженню невиснажливих способів землеробства і не мотивує землекористувачів до обмеження екологодеструктивних видів сільськогосподарського виробництва [3].

Для недопущення незворотних змін на селі, пов'язаних із несправедливим перерозподілом земельної власності, необхідно інституціоналізувати цілий комплекс важелів, які блокуватимуть процеси тінювого перерозподілу земельної власності, упереджуватимуть прояви нецільового використання сільськогосподарських угідь, стимулюватимуть різні категорії землекористувачів до впровадження сучасних методів органічного землеробства.

У першу чергу необхідно активізувати діяльність щодо об'єднання особистих селянських господарств в обслуговуючі та збутові кооперативи, які крім традиційних для себе функцій (організація збуту продукції, будівництво сховищ, придбання сільськогосподарської техніки та техніки по первинній переробці сировини) будуть відстоювати інтереси селян при вирішенні спорів з великими землевласниками. Такого роду кооперативи матимуть можливість прискорювати процеси розробки земельпорядної документації, вирішення земельних спорів, участі в земельних аукціонах та конкурсах. Участь селян у таких кооперативах поступово підвищуватиме їх обізнаність у питаннях перерозподілу земельної власності, надання сільськогосподарських угідь в оренду, отримання державного фінансування на відтворення земель, які втратили свої природні якісні характеристики не з їх вини.

По-друге, сільські ради мають ініціювати створення державно-приватних партнерств із місцевими сільськогосподарськими підприємствами, фермерами та особистими селянськими господарствами, що дозволить їм брати безпосередню участь у перерозподілі й використанні сільськогосподарських земель і спиратися на допомогу районних відділів земельних ресурсів та земельпорядних служб щодо упередження проявів виснажливого землекористування. Сільські ради як ніхто мають бути зацікавлені в збереженні й примноженні місцевого земельно-ресурсного потенціалу, оскільки це реальна база стягнення земельний податків, що виступають одним з основних джерел поповнення місцевих бюджетів. З огляду на це погіршення якісних характеристик ґрунтів вплине на зменшення нормативної грошової оцінки, що звужить базу стягнення земельного по-

датку, і бюджети місцевого самоврядування недоотримають таких необхідних для соціально-економічного піднесення села фінансових ресурсів.

По-третє, в основу програмування подальших перетворень у системі земельних відносин має бути закладено нову земельну доктрину, що полягає в передачі прав користування земельними ресурсами, а не передачі прав власності. Світовий досвід доводить, що ефективність сільськогосподарського виробництва в першу чергу залежить від результативності виробництва і збуту сільськогосподарської продукції, а не від форми власності на земельні ресурси. Тому необхідно налагодити ефективну систему перерозподілу прав користування сільськогосподарськими землями, що дозволить не допустити надмірного перегину щодо доступності земельних ресурсів для широких мас сільського населення і упередити незворотність процесу передачі сільськогосподарських угідь великим землевласникам або ж суб'єктам аграрного підприємництва, які не дотримуються базових положень природоохоронного законодавства.

По-четверте, необхідно формувати сучасну систему земельного моніторингу, що дозволить отримувати достовірну інформацію про зрушення в структурі землеволодіння й землекористування, зміну цільового призначення земель, погіршення якісних характеристик ґрунтів унаслідок недотримання принципів невиснажливого землекористування, подрібнення цілісних земельних масивів, прояви надмірної концентрації земельної власності, реальну базу стягнення фіксованого сільськогосподарського та земельного податків. Нині, коли така система моніторингу не налагоджена, зняття існуючих обмежень на вільний оборот сільськогосподарських угідь може призвести до надмірної екологічної деструктивності землекористування та ескалації соціальної напруженості й негативних змін у соціальній стратифікації села.

ВИСНОВКИ

Попередні етапи земельної реформи в Україні було проведено без урахування сучасних цивілізаційних домінант, а саме: обмеження інтересів переважної більшості селян, продажу найбільш ліквідних об'єктів земельної власності на конкурсній основі, впровадження сучасних технологій органічного землеробства, імплементації базових положень основних міжнародних природоохоронних конвенцій. Паралельно з реформуванням відносин власності не відбувалося створення фондів інвестиційного забезпечення процесів відтворення, відновлення та охорони сільськогосподарських угідь, що не створило фінансової бази для повернення у продуктивний сільськогосподарський оборот земель, які були виведені в період економічної кризи 90-х років та внаслідок незатребуваності значних площ цих категорій земель новоствореними агроформуваннями. Має бути сформовано нову земельну доктрину, яка передбачатиме в першу чергу передачу прав користування земельними ресурсами, а не передачу прав власності, що упереджуватиме соціально та екологічно деструктивні процеси на сільських територіях.

ЛІТЕРАТУРА

1. Борисова В.А. Економічні аспекти відтворення родючості та раціонального використання сільськогосподарських земель / В.А. Борисова // Вісник Сумського національного аграрного університету. – 2008. – №1. – С. 293–299. – (Серія «Фінанси і кредит»).
2. Гайдуцький П. Аграрна реформа: міфи й істина / П. Гайдуцький // Урядовий кур'єр. – 2003. – №172. – С. 7–8.
3. Голян В. Україна на порозі невиданного земельного дерибана. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua-ekonomist.com/226-ukraina-na-poroge-nevidannogo-zemel'nogo-deribana.html>.
4. Голян В.А. Институциональные разрывы земельной реформы в Украине / В.А. Голян // Економіст. – 2012. – №3. – С. 7–11.
5. Крисак А.І. Організаційно-економічні засади інституціонального забезпечення сільськогосподарського землекористування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.06 «Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища» / А.І.Крисак. – Київ, 2009. – 20 с.
6. Мікловда В. Етноменшини Закарпаття в умовах становлення ринкових відносин / В. Мікловда, М. Птіюлич // Економіка України. – 2007. – №7. – С. 74–81.
7. Русан В.М. Організаційно-правові форми використання сільськогосподарських земель в Україні / В.М. Русан // Вісник Сумського національного аграрного університету. – 2008. – №1. – С. 271–278. – (Серія «Фінанси і кредит»).
8. Чупіс А.В. Фінансові технології розвитку земельних відносин / А.В. Чупіс, М.М. Геєнко // Вісник Сумського національного аграрного університету. – 2008. – №1. – С. 19–24. – (Серія «Фінанси і кредит»).