ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПРІОРИТЕТИ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ПЕРЕДУМОВИ ПОГЛИБЛЕННЯ

LAND REFORM IN UKRAINE: PRIORITIES AND INSTITUTIONAL PRECONDITIONS FOR THEIR DEEPENING

Василь ГОЛЯН,
доктор економічних наук, професор
Громадська організація «Європейський аналітичний центр», Київ

Сергій ПЕТРУХА,
заступник директора Інституту післядипломної освіти Державної навчально-наукової установи «Академія фінансового управління», Київ

Vasyl' GOLYAN,
Doctor of Economics, Full Professor, Public Institution "European Analytical Centre", Kyiv

Serhiy PETRUKHA,
Deputy Director of the Institute of Postgraduate Education of the Academy of Financial Management of the Ministry of Finance of Ukraine, Kyiv

Андрій ЗАБЛОВСЬКИЙ,
кандидат історичних наук, керівник Секретаріату Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України, Київ

Andriy ZABLOVSKIY,
Candidate of Historical Sciences, Head of the Secretariat of the Council of Entrepreneurs under the Cabinet of Ministers of Ukraine, Kyiv

Постановка проблеми. Земельна реформа в нашій державі в останнє десятиліття стала одним із найбільш резонансних суспільно-політичних і соціально-економічних явищ. І це не дивно, оскільки земля є основним фактором виробництва в сільському господарстві, територіальним базисом розвитку продуктивних сил і концентрації інших видів відтворюваних і невідтворюваних природних ресурсів. А з огляду на те, що переважна частина сільськогосподарських угідь відрізняється високим рівнем родючості, прагнення опанувати таким ліквідним природним капіталом стало основною метою великих підприємницьких структур – як вітчизняних, так і зарубіжних.

Нині в Україні приступають до ключового елементу інституційних перетворень – інституціоналізації вільного обороту земель сільськогосподарського призначення. Сучасний етап земельної реформи зводиться до зняття обмежень купівлі-продажу сільськогосподарських угідь, в той час як система фінансово-економічного регулювання раціонального землекористування не зазнала суттєвих змін.

При цьому залишається невідпрацьованим механізм регулювання науково обґрунтованих сівозмін, відшкодування шкоди внаслідок «високопродуктивної» роботи окремих підприємницьких структур, що спеціалізуються на монокультурному сільськогосподарському виробництві, стимулювання середніх і дрібних землекористувачів до впровадження технологій безплужного обробітку ґрунту.

Аналіз останніх досліджень. Розгляду теоретико-методологічних підходів та практичних рекомендацій стосовно поглиблення земельної реформи присвячені праці А.Гальчинського, В.Гейця, А.Даниленка, Д.Добряка, А.Мартина, Л.Новаковського, С.Осипчука, П.Саблука та інших [1-4; 6-8; 10], в яких аналізується необхідність удосконалення інституціонального середовища регулювання земельних відносин, оцінюються можливості імплементації позитивного іноземного досвіду стосовно перерозподілу земельних активів, визначаються пріоритети розбудови інфраструктури земельного ринку. Особливою резонансністю відзначаються підходи стосовно доцільності пролонгації мораторію на вільний оборот сільськогосподарських земель.

Цілі статті. Метою публікації є розгляд інституційних передумов та обґрунтування пріоритетів поглиблення земельної реформи, зокрема в частині зняття чи пролонгації мораторію на вільний оборот сільськогосподарських земель, виявлення інституційних розривів у системі земельних відносин та проблем, які виникли в землекористуванні внаслідок здійснення половинчастих і безсистемних інституційних трансформацій, обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення фінансово-економічного механізму управління земельними ресурсами з метою формування фінансових фондів відтворення земельно-ресурсного потенціалу та набору стимулів стосовно забезпечення ощадливого землекористування.

Виклад основного матеріалу. Фактично прагнення привласнити земельну ренту якраз і є основним мотивом діяльності акул аграрного бізнесу, що і створює в значній мірі надмірну напруженість у земельному питанні. Не менш деструктивний вплив на формування прозорих і рівноправних земельних відносин мають інституційні розриви у сфері землекористування, які проявляються у невідповідності між правовим оформленням інститутів землекористування та їх реальним втіленням і схваленням у системі земельних відносин.

Основними інституційними розривами земельних відносин в Україні є:

- ❑ відсутність нормативної та методичної бази формування спеціалізованих земельних державних банків;
- ❑ формальний характер економічного стимулювання відтворення й охорони земельних ресурсів;
- ❑ суперечливість системи обмежень рівня концентрації земельної власності;

Доведено, що прагнення привласнити земельну ренту є основним мотивом діяльності суб'єктів аграрного бізнесу, яке в умовах наявності інституційних розривів у системі земельних відносин значною мірою і створює надмірну напруженість у земельному питанні. Встановлено, що основними інституційними розривами земельних відносин в Україні є: відсутність нормативної та методичної бази формування спеціалізованого державного земельного банку; формальний характер економічного стимулювання відтворення й охорони земельних ресурсів; суперечливість системи обмежень рівня концентрації земельної власності; асиметричність інформації щодо нововведень в земельному законодавстві для різних суб'єктів аграрного підприємництва (особисті селянські господарства, сільськогосподарські підприємства, агропромислові холдинги); дискримінаційний характер надання державних дотацій окремим категоріям сільськогосподарських виробників; невиправданий імпорт і недостатньо підготовлена імплементація у вітчизняну практику господарювання інститутів землекористування, які вже давно сформувалися в економічно розвинених країнах; протиріччя між зовнішньоекономічними цілями і політикою державного земельного протекціонізму; половинчастість і безсистемність нормативної та методичної бази реінжинірингу меліорованих територій у найбільш депресивних регіонах.

Встановлено, що в нинішніх умовах, коли в Україні ще не створена критична маса інституційних передумов для формування сучасного ринку землі, знімати обмеження на процеси купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення не можна. Обґрунтовано, що важливою передумовою створення повноцінного ринку сільськогосподарських земель та децентралізації системи управління земельними ресурсами є формування сучасного фінансово-економічного механізму управління різними категоріями земель та землекористуванням. Новий формат інституціонального забезпечення фінансування відновлення й охорони земель має сприяти накопиченню частини земельних платежів у спеціальних фондах, щоб забезпечити адресність їх використання, зокрема щодо відновлення природних властивостей ґрунтів та упорядкування земельних масивів.

It has been proved that the desire to appropriate land rent is the main motive of agrarian business activity, which under the existing institutional gaps within the system of land relations substantially creates excessive tension in terms of land issue. It has been determined that the main institutional gaps of land relations in Ukraine are as follows: absence of regulatory and procedural framework to establish a specialized land bank; formal character of economic stimulation for land resources reproduction and protection; inconsistency of the system of restriction on the level of land ownership; asymmetric information on innovations in land legislation for different agrarian businesses (private agricultural businesses, agricultural enterprises, agro-industrial associations); discriminatory nature of granting state subsidies to certain categories of agricultural producers; unjustified import and insufficiently prepared implementation of land management institutions into domestic land-use practices that have long been formed in economically developed countries; contradictions between foreign economic goals and the policy of state land protectionism; inconsistent and unsystematic regulatory and procedural framework for reengineering of reclaimed territories in the most depressed regions.

It has been determined that under current conditions, when a critical mass of institutional preconditions for the establishment of a modern land market has not yet been created in Ukraine, it is impossible to remove restrictions on the processed of purchase and sale of agricultural lands. It has been substantiated that the formation of a modern financial and economic mechanism of management over different categories of lands and land use is an important prerequisite for the creation of a full-fledged agricultural lands market and the decentralization of land resources management system. A new format of institutional provision for financing restoration and protection of lands should contribute to the accumulation of part of land payments in special funds in order to ensure targeting of their use, in particular, for the restoration of natural properties of soils and the ordering of land masses.

- асиметричність інформації шодо нововведення в земельному законодавстві для різних суб'єктів аграрного підприємництва (особисті селянські господарства, сільськогосподарські підприємства, агропромислові холдинги);
- дискримінаційний характер надання державних дотацій окремим категоріям сільськогосподарських виробників;
- невиправданий імпорт і недостатньо підготовлена імплементація у вітчизняну практику господарювання інститутів землекористування, які вже давно сформувалися в економічно розвинених країнах;
- протиріччя між зовнішньоекономічними цілями і політикою державного земельного протекціонізму;
- половинчастість і безсистемність нормативної та методичної бази реінжинірингу меліорованих територій у найбільш депресивних регіонах.

Форсування земельної реформи відрізняється надмірною кількістю концепцій і підходів, які в більшості випадків відштовхуються від необхідності інституціоналізації тих чи інших прав і форм земельної власності. Зокрема, відомий економіст, професор **Анатолій Гальчинський** переконаний в тому, що приватна власність на землю є іманентною формою буття українського народу, саме тому її штучна деінституціалізація була причиною перманентної стагнації сільського господарства. Основною проблемою відносин власності він вважає «вододіл» між суспільною і приватною власністю на землю, адже це визначає не тільки бар'єр між адміністративно-командною і ринковою економікою, а водночас і межу між двома цивілізаціями – азіатською та європейською. На його думку, колгоспний лад придумали не більшовики. Колгоспний лад – це калька російської патріархальної громади. Громада, як і колгоспна організація виробництва, ніколи не мали нічого спільного з ментальністю українського народу, а були нав'язані ззовні [1].

Екс-президент України **Леонід Кучма** стверджує, що сьогодні тільки у ортодоксальних комуністів є ще сумніви щодо безальтернативності приватної власності на землю, в першу чергу у сфері сільськогосподарського виробництва. Земля належала приватним власникам ще з часів патріархального і тим більше товарного виробництва. Під час приватизації землі, як і під час приватизації майна, краще діяти швидко. Затягування з приватизацією землі тільки сприяє її «дерибану», діє на руку тим, хто вміє це робити, має доступ до важелів влади [5].

Відомий український вчений **Сергій Осипчук** акцентує увагу на тому, що для селян важлива не власність на землю,

а доступ до неї і праця на ній. В умовах приватної власності бідні землекористувачі доступу до землі не мають, бо вона концентрується в руках багатіїв, отже, потрібен ефективний механізм надання селянам землі для користування. Оборот земельних ділянок доцільно обмежити в основному передачею права користування землею – орендою. Абсолютним залишається право власника на продукти виробництва, але практично ні в одній країні не визнається таке право щодо землі [8].

Перераховані вище підходи до основної складової земельної реформи – перетворення відносин власності на земельні ресурси – є в перших двох випадках ідеологічними, а в третьому випадку – результатом ґрунтовних наукових досліджень. Але останнім часом значний суспільний резонанс отримав новий підхід, сформульований у свій час **Петром Порошенком**. Основними складовими успішної реалізації земельної реформи як в економічному, так і в соціальному аспекті Петро Олексійович вважає: реалізацію державної програми створення нових робочих місць у сфері послуг, а також якісну й продуману міграцію жителів сільської місцевості в міста; впровадження нових технологій в аграрний сектор, що дасть можливість знизити вартість продуктів харчування; встановлення ринкових цін на земельні ділянки, що відповідають їх реальній вартості; зняття обмежень на рівень концентрації земельної власності як на території адміністративних областей, так і районів. У кінцевому підсумку він упевнений, що земельна реформа – це остання можливість отримати кошти для вирішення соціальних проблем українського села [9].

Великий аграрний бізнес може вирішити проблему нарощення виробництва сільськогосподарської продукції шляхом залучення незатребуваних земель у продуктивний господарський оборот, використання сучасних технологій і техніки зарубіжного виробництва, автоматизації та механізації більшості технологічних процесів. Але він не вирішить комплекс проблем, зокрема: соціально-економічного підйому сільських територій, створення нових робочих місць, зміцнення середнього класу в сільській місцевості, підтримки особистих селянських господарств, збереження сільського укладу життя як такого.

Земельна реформа в Україні реалізується вже двадцять п'ять років, але отримання тих результатів, які очікувалися на її початку, відкладається на невизначений час. Такий стан системи земельних відносин обумовлено рядом причин:

❑ у першу чергу 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;

❑ по-друге, рекомендації зарубіжних консалтингових агентств не завжди враховували українські реалії землекористування та етнокультурні чинники відношення сільського населення до землі як до базової детермінанти існування;

❑ по-третє, реалізація окремих заходів на початкових етапах реформи не завжди супроводжувалася необхідними інституційними передумовами;

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

❑ по-п'яте, 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 категорій земель у продуктивний господарський оборот.

За тривалий період половинчастих і безсистемних інституційних трансформацій земельних відносин накопичилося дуже багато проблем, які після зняття мораторію лише посиляться, а інституційне середовище їх вирішення звузиться. У першу чергу це пов'язано з тим, що:

❑ значна площа родючих сільськогосподарських угідь передана в оренду великим корпоративним структурам, які не завжди використовують їх за призначенням;

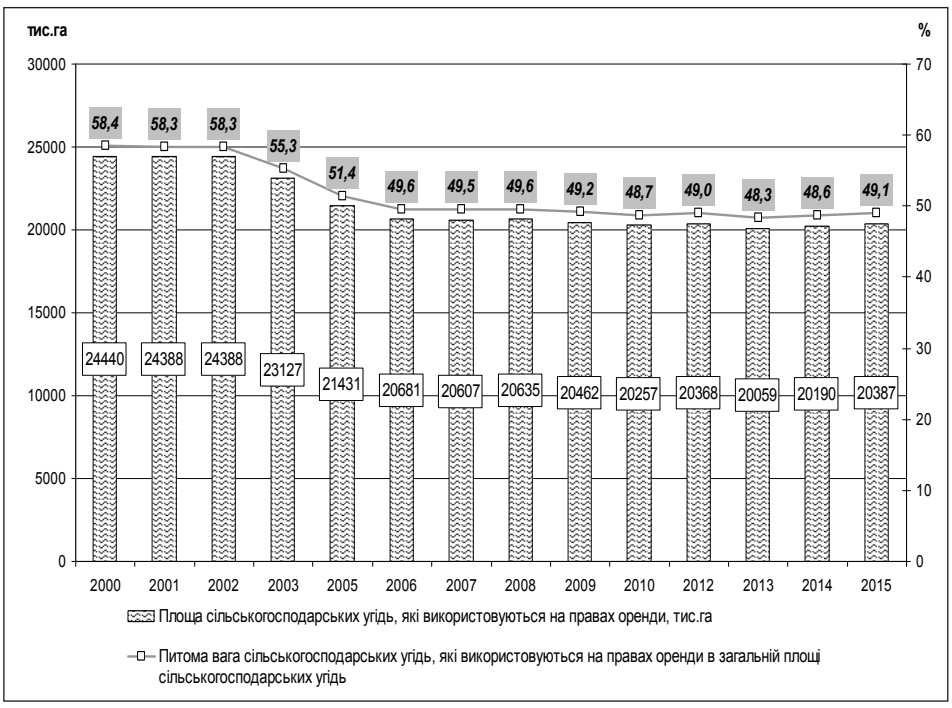
❑ відсутня сучасна система фінансово-економічного регулювання раціонального землекористування;

❑ має місце механістичний перерозподіл малопродуктивних сільськогосподарських угідь;

❑ спостерігається посилення тенденцій енергетичної, а не продовольчої спрямованості сільськогосподарського виробництва в ряді регіонів;

❑ відсутні дієві форми взаємодії органів місцевого самоврядування та основних землекористувачів на окремих територіях.

Рис. 1. **Площа сільськогосподарських угідь, які використовуються на правах оренди, та її питома вага в загальній площі сільськогосподарських угідь**
(розраховано за даними Державної служби геодезії, картографії та кадастру України)



Однією з прикметних рис половинчатості земельної реформи є те, що значна частина сільськогосподарських угідь використовується на правах оренди. Це пов'язано з тим, що власники земельних паїв, не маючи необхідної виробничо-технічної бази для повноцінного ведення сільськогосподарського виробництва, змушені її передавати в користування сільськогосподарським підприємствам, в першу чергу тим, які входять у вертикально-інтегровані агропромислові об'єднання. У 2000 році площа сільськогосподарських угідь, які використовувалися на правах оренди, становила 24440 тис. га, тобто 58,4% від всієї площі сільськогосподарських угідь. У наступні періоди спостерігалось деяке зменшення питомої ваги сільськогосподарських угідь, які перебувають в оренді, в загальній площі сільськогосподарських угідь. Якщо у 2001 році ця частка становила 58,3%, то у 2015 вона зменшилася до 49,1% (**рис. 1**).

Ще вищою є частка площі ріллі, яка використовується на правах оренди, в загальній площі ріллі. Якщо у 2000-2002 роках питома вага орендованої ріллі становила 65,1-65,5%, то у 2015 вона знизилася до 58,4% (**рис. 2**). Незначне зниження питомої ваги орендованих сільськогосподарських угідь, зокрема ріллі, в останні роки зумовлено зміцненням сегменту малого й середнього аграрного підприємництва, що призвело до розірвання угод оренди між власниками сільськогосподарських земель та орендарями.

Квінтесенцією сільськогосподарського виробництва та управління аграрним природокористуванням є висока питома вага ріллі в загальній площі сільськогосподарських угідь за 1990-2015 роки. Так, за вказаний часовий інтервал питома вага ріллі коливалася в межах 77,7-79,8% (**рис. 3**). Тобто в Україні має місце високий рівень розораності сільськогосподарських угідь, що пов'язано з монокультуризацією сільськогосподарського виробництва та збільшенням площі експортно-орієнтованих культур і технічних культур енергетичного спрямування. Одним із чинників високого рівня розораності є також неможливість власників сільськогосподарських угідь розпорядитися ними на свій розсуд, у тому числі й шляхом їх продажу.

Зняття мораторію в період, коли національна економіка ще не відійшла від «удару» світової фінансової кризи і не відновлено навіть той незначний рівень капіталізації, який був притаманний аграрному сектору в період макроекономічної стабілізації 2000-2008 років, призведе до масового продажу сільськогосподарських угідь і зниження ціни, рівень якої не завжди буде відповідати їх реальної вартості.

Академік **Валерій Геєць** у своїй фундаментальній праці «Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку» вказує на те, що нас очікує ще один напрямок розгортання приватизації власності – це приватизація землі, яка масово обезземелить українське селянство і викличе цілий комплекс істотних проблем у трансформаційних змінах українського суспільства [2]. Підтверджує висновок авторитетного вченого і той факт, що в селянському середовищі не сформувалися необхідний обсяг фінансових ресурсів

Рис. 2. **Площа ріллі, яка використовується на правах оренди, та її питома вага в загальній площі ріллі**
(розраховано за даними Державної служби геодезії, картографії та кадастру України)

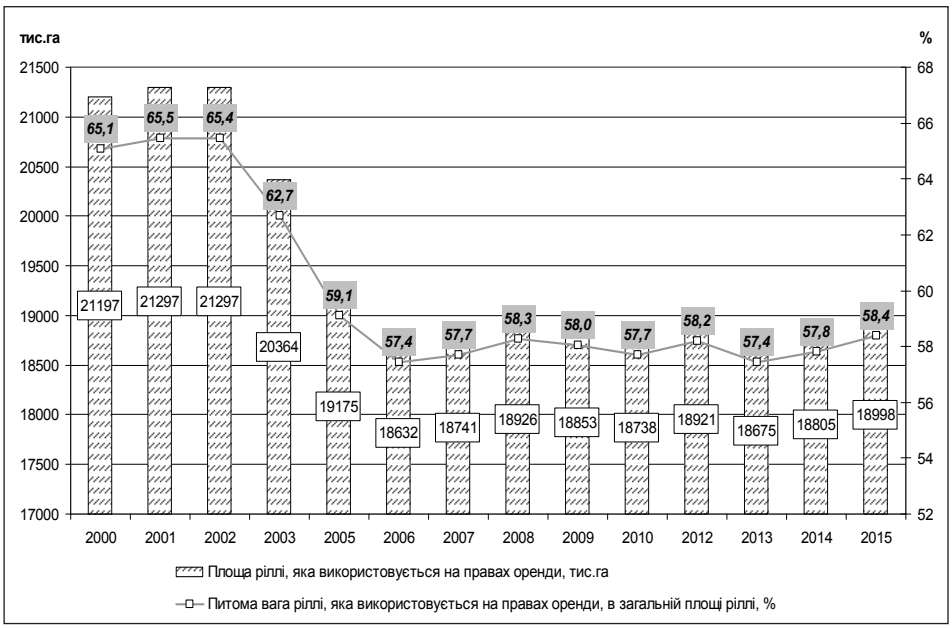
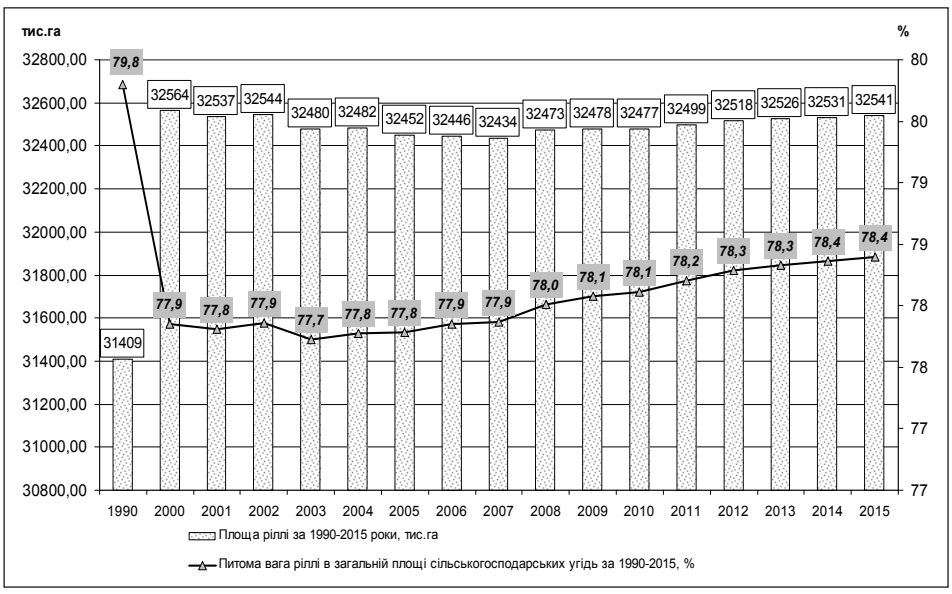


Рис. 3. **Площа ріллі та її питома вага в загальній площі сільськогосподарських угідь**
(розраховано за даними Державної служби геодезії, картографії та кадастру України)



для ведення сучасного сільськогосподарського виробництва і критично необхідне інституційне підґрунтя поведінки селян на ринку землі, зокрема купівлі-продажу сільськогосподарських угідь, надання їх в оренду, оформлення документів передачі землі у спадщину.

У земельних питаннях український уряд, частина політичного істеблішменту прагнуть йти шляхом найменшого опору – зняття всіх інституційних обмежень на вільні купівлю-продаж сільськогосподарських угідь. Якщо враховувати теорію і практику регулювання аграрних відносин, то це найбільш спрощений шлях. Апологети такої моделі земельних перетворень виходять із того, що зняття існуючих обмежень вільного обігу сільськогосподарських угідь у системі товарно-грошових відносин нібито викличе ланцюгову реакцію в напрямку технологічної та інституційної модернізації сільськогосподарського виробництва та сільського укладу життя, а саме: швидке залучення значних обсягів інвестиційних ресурсів в аграрний сектор, активізацію кредитування сільгоспвиробників вітчизняними банківськими установами внаслідок укладення іпотечних договорів, впровадження сучасних методів і технологій розвитку тваринницької галузі, формування розвиненої соціальної інфраструктури українського села.

Чи є для таких оптимістичних прогнозів інституційні передумови? З упевненістю можна сказати, що немає. По-перше, не відпрацьовані механізми захисту прав дрібних землекористувачів як безпосередньо на земельному ринку, так і на ринку позичкового капіталу. По-друге, не створено державний земельний банк, який грав би ключову роль у перерозподілі земельних ресурсів та формуванні державного фонду тимчасово незатребуваних земель. По-третє, селянське середовище в переважній більшості не має достатнього фінансового та організаційно-технічного потенціалу для організації конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва. По-четверте, відсутні дієві важелі обмеження екологічно деструктивних процесів. Крім того, не був урахований фактор перманентного загострення глобальної проблеми забезпечення продовольчої безпеки цілих регіонів світу, що так чи інакше сприятиме в майбутньому зростанню цін на родючі українські землі.

А, можливо, потрібно йти іншим шляхом на заключному етапі земельної реформи?

Спочатку відродити вітчизняне сільськогосподарське машинобудування, щоб сільськогосподарські машини стали доступними за ціновими параметрами і прийнятні за якісними характеристиками для всіх категорій сільгоспвиробників незалежно від форм власності; виробити державну стратегію підтримки підприємств у хімічній промисловості в тій частині виробничої програми, яка стосується виробництва мінеральних добрив, необхідних вітчизняному сільгоспвиробнику; сформувати інституційні форми взаємодії органів місцевого самоврядування, сільськогосподарських підприємств, особистих селянських господарств у напрямі спільного використання місцевого земельно-ресурсного потенціалу на основі угод державно-приватного партнерства; створити інституційну базу державного втручання в земельні спори і запобігання земельному рейдерству.

І, вирішивши ці питання, можна було б приступати до завершального акорду аграрних перетворень в умовах не до кінця сформованою інституційного середовища розвитку національного господарства – зняття обмежень на вільну купівлю-продаж сільськогосподарських угідь, форми і методи використання яких завжди виступали невід'ємною ментальною особливістю українського народу.

Закономірно, що найбільш родючі ґрунти будуть затребувані агрохолдингами та іншими великими сільськогосподарськими виробниками. З іншого боку, переважна частина сільськогосподарських підприємств (приватно-орендні підприємства, товариства, сільськогосподарські виробничі кооперативи) докладуть усіх зусиль, щоб зберегти в зоні свого впливу найбільш прийнятні для сільськогосподарського виробництва угіддя, які на сьогодні момент перебувають в їх користуванні.

З огляду на те, що процес перерозподілу земельної власності ще не отримав свого завершення і відповідної інституційної оформленості, держава має можливість виступити основним гравцем на земельному ринку. Найбільш імовірним варіантом придбання державою є низьколіквідні сільськогосподарські угіддя, в першу чергу в зоні масштабних осушувальних меліорацій. Незважаючи на те, що їх продуктивність значно нижча від продуктивності угідь у чорноземній зоні, в середньостроковій перспективі їх вартість буде зростати у зв'язку з посиленням глобальної проблеми виробництва продовольства. У таких умовах держава зможе вийти з цими угіддями на вже сформований цивілізований земельний ринок і використовувати їх найбільш ефективно, виходячи з тих же державних інтересів та інтересів територіальних утворень. Більш того, частину осушених територій можна буде відвести під розширення площ лісового фонду, тим самим зміцнивши агроландшафти.

Якщо держава в цей вирішальний у перерозподілі земельної власності період займе позицію стороннього спостерігача і не використає всіх існуючих важелів впливу для придбання значних площ сільськогосподарських угідь, то матиме місце ймовірність поглинання вже в середньостроковій перспективі українських земель транснаціональними корпораціями.

Земельні ресурси – насамперед сільськогосподарські угіддя – повинні стати предметом пильної уваги держави як потенційного їх власника, щоб створити просторовий базис для зміцнення господарської самодостатності національної економіки і формування левової частки реальних державних активів.

Особливе занепокоєння викликає той факт, що ідеологи поглиблення земельної реформи розглядають тільки один сценарій його наслідків – створення умов найкращого сприяння для залучення значних обсягів іноземних і вітчизняних інвестицій. Інший сценарій, який гіпотетично можливий і полягає в стихійному перерозподілі сільськогосподарських земель уже в перші постмораторні місяці, призведе до штучного зниження реальної вартості земельних ділянок в зв'язку зі значною пропозицією землі, – навіть не аналізується.

Водночас у новітній вітчизняній історії вже були прецеденти масштабних приватизаційних процесів, які деструктивно вплинули на концентрацію власності всередині країни. Мається на увазі сертифікатна приватизація, яка так і не створила в українському суспільстві реального класу дрібних власників-акціонерів, а ще більше посилила адміністративний перерозподіл національного багатства на користь найбільших фінансово-промислових груп, створеного

мільйонами громадян України внаслідок титанічної праці в складні післявоєнні роки.

Більше того, якщо попередні етапи приватизаційних процесів стосувалися окремих підприємств, окремих об'єктів виробничої інфраструктури (що в кінцевому підсумку не мало доленосного значення для переважної частини населення), то нинішній етап приватизаційних процесів стосується прав власності на землю як територіального базису розвитку продуктивних сил, основи життєвого простору. І це може призвести до незворотних процесів як у соціальному, майновому, так і національному розшаруванні українського суспільства.

Гіпотетично важливим фактором соціально-економічного підйому сільських поселень став би запуск ринку сільськогосподарських земель – у разі, якщо б він функціонував на основі дотримання базових принципів господарського і природоохоронного законодавства. Але, на жаль, у спектрі пріоритетів аграрних перетворень домінує ідея про необхідність інституціоналізації вільного обігу сільськогосподарських земель, і при цьому не створюються передумови для фінансово-кредитного та податкового регулювання процесів перерозподілу земельної власності, які дали б можливість селянину максимально ефективно розпорядитися сільськогосподарськими землями.

З огляду на викладене в разі запуску ринку сільськогосподарських земель найбільш реалістичним є сценарій перерозподілу земельної власності в інтересах агрохолдингів та інших корпоративних структур і поступового ізолювання селян від землі, завдяки якій в 90-х роках вони мали можливість вижити в умовах ліквідації сільськогосподарських підприємств, тотального дефіциту грошових коштів і перманентного «дерибану» національного багатства. Якщо в найближчі місяці в законодавчому полі не будуть створені соціальні стабілізатори в перерозподілі сільськогосподарських угідь, що належать селянам, можливим буде варіант масової латифундації, що призведе до соціального колапсу сільських територій.

На тлі зубожіння більшості населення України падіння добробуту жителів сільських населених пунктів є загрозливим. Така ситуація склалася внаслідок обмеження державою конституційних прав сільських жителів у частині розпорядження належними їм активами, в першу чергу землями сільськогосподарського призначення.

Більше того, мораторій на вільний обіг сільськогосподарських угідь позбавив сільські домогосподарства можливості маневру в напрямку диверсифікації своєї діяльності і тим самим збільшення доходів. Власники цих угідь у зв'язку з наявністю мораторію не мають можливості розпорядитися належними їм землями на свій розсуд, у тому числі й продати, оскільки не всі бажають займатися сільськогосподарським виробництвом.

Також мораторій «зв'язав руки» селянам і створив вакуум щодо перерозподілу сільськогосподарських угідь і їх використання в якості застави для отримання кредитних ресурсів. Селяни-пенсіонери, отримуючи мізерні пенсії, не мають можливості використовувати земельну власність, щоб поліпшити свій матеріальний добробут і сформувати основу для благополуччя своїх дітей і онуків.

Мораторій на вільний оборот сільськогосподарських угідь – це свого роду завуальована форма дискримінації селян, яких позбавляють конституційного права на свій розсуд розпоряджатися своєю власністю. Це перегукується з дискримінаційною нормою радянського періоду, коли селянам не видавали на руки паспорти, щоб прив'язати їх до своїх домівок і звузити ареал вільного пересування.

Ухвалення у 2001 році Земельного кодексу України, який узаконив приватну форму власності на сільськогосподарські землі, здавалося б стало початком розвороту держави в бік українського селянства, оскільки саме українське село, незважаючи на кілька репресивних хвиль, спрямованих на ліквідацію заможного селянина-господаря як класу, і дві світові війни, вистояло і зберегло самобутню українську культуру, ставши невичерпним джерелом відтворення титульної нації та поновлення національної еліти.

Спочатку складалося враження, що держава, надавши селянам право на володіння частиною земельного багатства, формально продемонструвала бажання поступово віддати борги українському селянству, що накопичилися за багато років, у тому числі через трагічні втрати селянства в результаті голодомору 30-х років, через «ножиці цін» на промислову і сільськогосподарську продукцію, через нерозвиненість соціальної інфраструктури на депресивних сільських територіях.

Але, на жаль, запровадження приватної власності на сільськогосподарські землі супроводжувалося постійним продовженням мораторію на вільний обіг активів, які були отримані селянами внаслідок розділу колгоспних земель. Причиною неодноразового продовження мораторію ставала, за версією можновладців як правого, так і лівого спрямування, непідготовленість інституційної основи для запуску повноцінного ринку сільськогосподарських земель.

Мораторій усунув сприятливі стартові умови для становлення класу потужних сільських домогосподарств та інституту українського фермерства. А насправді він звузив можливості щодо залучення інвестицій у розвиток матеріально-технічної бази ведення як рослинництва, так і тваринництва, зберігання й первинної переробки сільськогосподарської сировини, впровадження ґрунтозахисних систем землеробства.

Значній кількості селян не залишили іншого виходу, як передати в тимчасове користування великим суб'єктам аграрного підприємництва належні їм паї і тим самим штучно здешевити земельні активи, оскільки більшість орендарів платили їм орендну плату за заниженими ставками. Значні площі земель, особливо в зоні ризикованого землеробства, у зв'язку з відсутністю в селян власної матеріально-технічної бази для ведення високопродуктивного сільськогосподарського виробництва, а також через відсутність потенційних орендарів зазнали природної ренатуралізації, перейшовши в розряд лісовкритих площ і відкритих заболочених земель.

На тлі численних інституціональних пасток розвитку сільських домогосподарств (насамперед через наявність мораторію) великі суб'єкти аграрного підприємництва отримали вагомі преференції, в тому числі й за рахунок можливості орендувати значні площі родючих земель і платити символічну орендну плату. Селянам не надали належної допомоги по лінії інститутів сільськогосподарського дорадництва, в тому числі щодо входження сільських домогосподарств у кооперативні й кластерні утворення.

У зв'язку з дискримінаційними умовами, створеними державою для сільських домогосподарств, значно збільшився і інституціональний, і технологічний розрив між традиційними формами малого й середнього аграрного підприємництва та українським феноменом надмірної концентрації сільськогосподарського виробництва – агрохолдинговими формуваннями.

Було втрачено реальний шанс підвищити рівень капіталізації сільських домогосподарств, оскільки ринок земель сільськогосподарського призначення не був запущений у період 2002-2008 років, коли національна економіка була на підйомі і ціна земельних активів в значній мірі відповідала їх реальній вартості. Мала місце достатня кількість покупців сільськогосподарських земель, здатних заплатити прийнятну для продавців ціну.

Негативний вплив світової фінансової кризи на темпи розвитку національної економіки в 2009 році значно погіршив кон'юнктуру потенційного ринку сільськогосподарських земель і фактично сформував сприятливі передумови для скупки найбільшого національного багатства земельними спекулянтами за заниженими цінами. У результаті «мораторний синдром» позбавив власників земельних активів можливості капіталізувати ці активи і розшити ареал власного розвитку й розширеного відтворення.

Це стало однією з основних причин жебрацького існування переважної більшості селян і тим самим поглиблення світоглядної кризи сільського укладу життя, зокрема невпевненості селян в своїй здатності забезпечити безбідне існування. Це знаходить свій вияв у підтримці селянами на виборах різного рівня політичних діячів, які дають подачки у вигляді незначних виплат і символічної допомоги в розвиток соціальної інфраструктури села.

Суб'єкти великого аграрного бізнесу сформувати значний банк сільськогосподарських земель і зайняли монопольне становище на аграрному ринку, витісняючи поступово з нього традиційні форми організації сільськогосподарського виробництва. Тобто склалася ситуація, коли селян позбавили можливості використовувати всі можливі форми й методи для приросту власних доходів, у тому числі й за рахунок продажу земельних паїв, а великим агропромисловим формуванням, навпаки створили «тепличні» умови.

«Тепличні» умови для українських агрохолдингів полягають у тому, що держава так і не ввела обмежень на рівень концентрації ними сільськогосподарських угідь, не встановила жорстких рамок стосовно рівня монокультуризації сільськогосподарського виробництва та енергетичної спрямованості рослинництва, а також не наклала зобов'язань розвивати і підтримувати в належному стані сільську інфраструктуру.

Прихильники пролонгації мораторію часто наводять такий аргумент: у зв'язку з відсутністю розвиненої ринкової інфраструктури, незадовільним розвитком інститутів громадянського суспільства, затяжною стагнацією національної економіки в цілому запуск ринку сільськогосподарських земель може призвести до відчуження селян від основного засобу сільськогосподарського виробництва і перерозподілу найбільшого природного багатства на користь вітчизняних латифундій, земельних рейдерів і спекулянтів, а також іноземних підприємницьких структур.

Але вони свідомо не беруть до уваги можливість застосування комплексу заходів щодо захисту сільських жителів як на земельному ринку, так і на іпотечному ринку; можливість проведення пілотного проекту зі зняття обмежень на продаж сільськогосподарських угідь з метою поширення (у разі отримання прийнятного результату) позитивного досвіду на інші території України.

Українські суб'єкти великого аграрного бізнесу досягли високого рівня капіталізації не внаслідок впровадження високоефективних ресурсозберігаючих і енергозберігаючих технологій розвитку тваринництва (за винятком птахівництва) і рослинництва, переробки сільськогосподарської сировини, рециклінгу відходів, а завдяки нееквівалентному привласненню земельної ренти в результаті того, що платять орендну плату власникам сільськогосподарських угідь за заниженими ставками.

Така ситуація не сприяє суттєвому зростанню податкових надходжень до бюджетів сільських територіальних громад, а також не закладає необхідних стимулів для нарощування інвестицій у розвиток соціальної інфраструктури села, а лише поглиблює зубожіння селян, що в підсумку маргіналізує і люмпенізує населення сільських поселень.

Свідченням люмпенізації населення найбільш депресивних сільських територій, зокрема адміністративних районів Полісся, є вже традиційна підтримка селянами представників великого капіталу на парламентських виборах, які в більшості випадків не мають безпосереднього відношення до територій, від яких балотуються до вищого законодавчого органу.

Пролонгація мораторію на продаж сільськогосподарських земель ще більше поглибила «орендну кабалу» українських селян, оскільки останні позбавлені іншої, більш дієвої та вигідної альтернативи капіталізації належного їм земельної активу.

Наявність мораторію на вільний оборот сільськогосподарських земель має бути використана для формування фінансово-економічного механізму управління земельними ресурсами, який сприятиме створенню фінансових фондів відтворення земельно-ресурсного потенціалу та стимулюватиме землекористувачів впроваджувати технології ґрунтозахисного землеробства.

Розроблення заходів щодо поліпшення інституціонального забезпечення фінансово-економічного механізму управління земельними ресурсами в Україні є надзвичайно важливим завданням, оскільки досконалість інститутів власності, інститутів управління, інститутів фіскального регулювання та інститутів земельного ринку забезпечує нарощення та диверсифікацію джерел фінансового забезпечення проектів відновлення й відтворення та охорони земель.

В умовах поглиблення земельної реформи та децентралізації системи управління земельними ресурсами формування сучасного фінансово-економічного механізму управління різними категоріями земель та землекористуванням вимагає імплементації комплексу неформальних інститутів землегосподарювання, які заклали б необхідні для розширеного відтворення земельно-ресурсного потенціалу стимули та мотиви. Новий формат інституціонального забезпечення фінансування відновлення та охорони земель має сприяти накопиченню частини земельних платежів у спеціальних фондах, щоб забезпечити адресність їх використання, зокрема щодо відновлення природних властивостей ґрунтів та упорядкування земельних масивів.

Структурними складовими інституціонального забезпечення фінансово-економічного механізму управління земельними ресурсами є інституціональні передумови, які включають: базисні інститути, інститути земельного ринку, інститути фіскального регулювання землекористування, які визначають інституціональне підґрунтя диверсифікації джерел фінансово-економічного забезпечення проектів відтворення та охорони земель для сектору державного та муніципального управління, а також корпоративного сектора та сектора домашніх господарств; неформальні інститути раціонального землекористування, що передбачають усвідомлення землевласниками та землекористувачами необхідності перманентного відтворення земельно-ресурсного потенціалу, реальну імплементацію сучасних форм, методів та способів раціонального землекористування та неформальну кооперацію дрібних землевласників та землекористувачів у частині упередження проявів поглинання їх земельних активів інтегрованими підприємницькими об'єднаннями.

Визначальну роль відіграють базисні інститути, які представлені формами власності та системою управління земельними ресурсами. Згідно з Конституцією України інституціоналізовано три форми власності на землю: державна, приватна та комунальна. Також базисним інститутом є система управління земельними ресурсами. Цей інститут відноситься до базових, оскільки незалежно від суспільно-економічної формації існує та чи інша модель управління земельними ресурсами та землекористуванням.

Вагоме значення в системі інституціонального забезпечення фінансово-економічного механізму управління земельними ресурсами відіграють інститути фіскального регулювання землекористування, а саме: земельний податок, орендна плата, екологічний податок, відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва. Окремою функціональною спрямованістю відзначаються інститути земельного ринку, зокрема, земельні торги, земельні аукціони, іпотечно-заставні операції, які забезпечують перерозподіл земельних активів (**рис. 4**).

Перераховані вище інститути різною мірою (прямо чи опосередковано) впливають на формування джерел фінансово-економічного забезпечення відтворення земельно-ресурсного потенціалу як для сектору державного та муніципального управління, так і для корпоративного сектору і домашніх господарств. Але необхідно враховувати той факт, що не всі категорії земель на сьогодні є повноцінним елементом системи товарно-грошових відносин через наявність численних інституціональних обмежень. У спектрі таких обмежень найбільш значущим є мораторій на вільний оборот сільськогосподарських угідь. Також інституціональним обмеженням можна вважати гіперодержавленість земель водного фонду та земель лісогосподарського призначення.

З метою підвищення дієвості фінансово-економічного механізму управління земельними ресурсами набуває актуальності питання диверсифікації джерел фінансово-економічного забезпечення відтворення та охорони земель. За таких умов доцільно посилити адресну спрямованість фінансових ресурсів, які акумулюються на основі використання інституціоналізованих вже сьогодні фіскальних регуляторів землекористування. Мова йде про надходження у спеціальні фонди відтворення земельно-ресурсного потенціалу частини надходжень плати за землю, екологічного податку, штрафів за порушення природоохоронного законодавства в частині деградації земель.

Вагомим джерелом фінансово-економічного забезпечення відтворення та охорони земель є власні кошти землевласників та землекористувачів, але відносно цього джерела особливої ваги набувають неформальні інститути раціонального землекористування, які мотивуватимуть землевласників і землекористувачів повною мірою фінансувати проекти відтворення та охорони земель. Значним резервом диверсифікації джерел фінансово-економічного забезпечення є кошти вітчизняних та іноземних підприємницьких структур, які входять разом із землевласниками і землекористувачами в інтегровані підприємницькі об'єднання, а також кошти, отриманні в рамках надання міжнародної технічної допомоги стосовно відтворення земельно-ресурсного потенціалу.

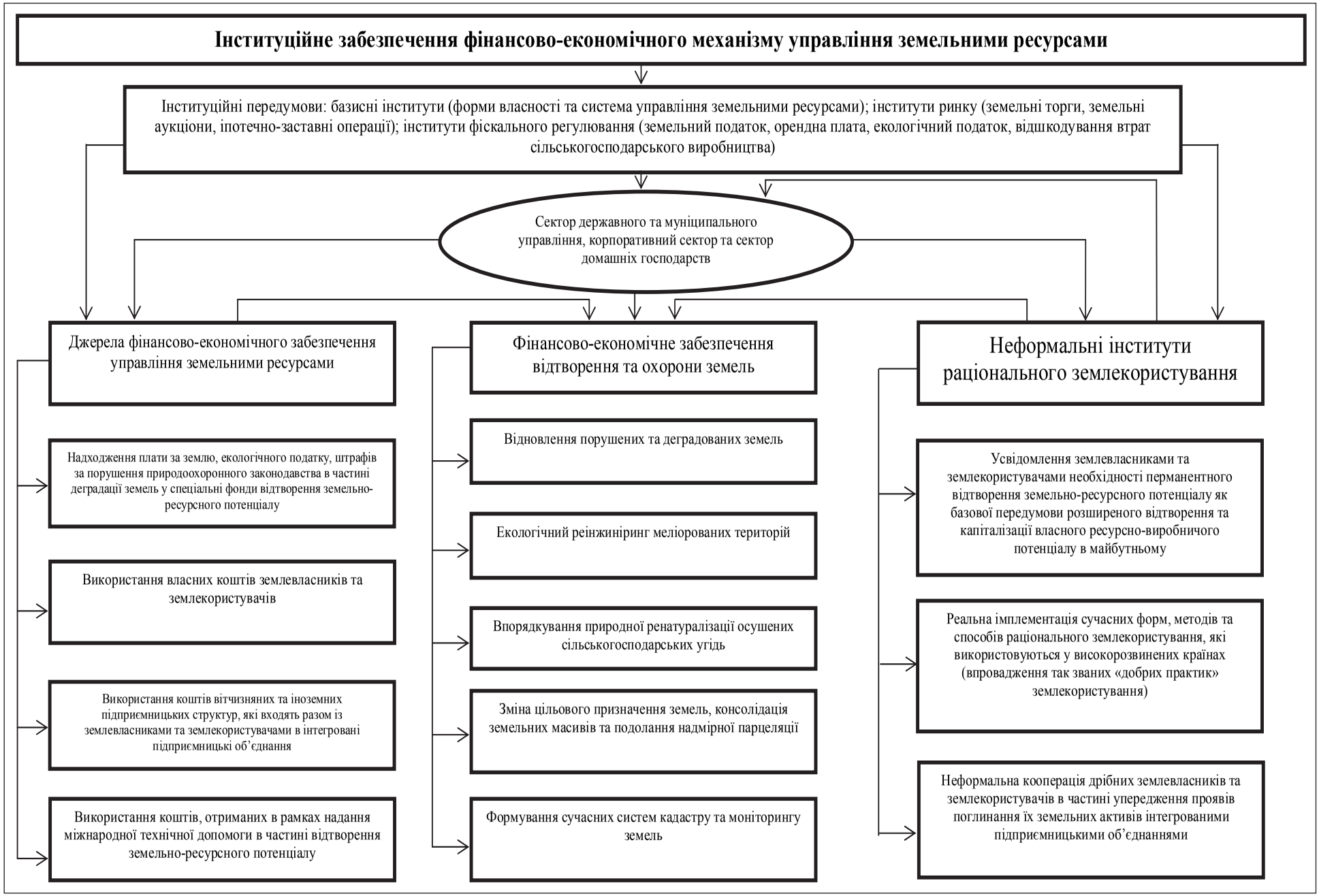
Для підвищення результативності використання перерахованих джерел фінансово-економічного забезпечення відтворення земельно-ресурсного потенціалу необхідно внести зміни в податкове та бюджетне законодавство стосовно акумуляції частини плати за землю та екологічних платежів за деградацію земель у спеціальних фондах, призначенням яких є фінансування розширеного відтворення земельно-ресурсного потенціалу. Щодо підвищення ефективності використання коштів підприємницьких структур, які разом із землекористувачами та землевласниками входять в інтегровані підприємницькі об'єднання, то тут основним каталізатором є корпоративна солідарність учасників інтегрованого об'єднання стосовно збереження і примноження природно-ресурсної бази розширеного відтворення ресурсно-виробничого потенціалу.

Збільшення обсягу коштів, отриманих у рамках надання міжнародної технічної допомоги в частині відтворення земельно-ресурсного потенціалу, пов'язується з діяльністю інститутів сільськогосподарського дорадництва, які повинні доносити інформацію до землекористувачів і землевласників щодо наявності потенційних джерел отримання коштів, які передбачені різного роду конвенціями міжнародних фінансово-економічних та торгово-економічних об'єднань.

З огляду на наявні інституціональні передумови та потенційні джерела фінансово-економічного забезпечення основними проектами відтворення й охорони земель є: відновлення порушених та деградованих земель, екологічний реінжиніринг меліорованих територій, впорядкування природної ренатуралізації осушених сільськогосподарських угідь, зміна цільового призначення земель, консолідація земельних масивів та подолання надмірної парцеляції, а також формування сучасних систем кадастру та моніторингу земель. Ефективність фінансового забезпечення реалізації перерахованих проектів значною мірою пов'язана зі зняттям інституціональних обмежень та різного роду обтяжень щодо володіння, користування та розпоряджання земельними ресурсами.

Виходячи з іноземної та частково вітчизняної практики, з кожним роком все більшої ваги набуває формування неформальних інститутів раціонального землекористування, що безпосередньо пов'язане з базовими постулатами підприємницької етики та охорони навколишнього природного середовища. До основних неформальних інститутів раціонального землекористування ми відносимо усвідомлення

Рис. 4. **Складові інституціонального забезпечення фінансово-економічного механізму управління земельними ресурсами**



землевласниками та землекористувачами необхідності перманентного відтворення земельно-ресурсного потенціалу, реальну імплементацію сучасних форм, методів та способів раціонального землекористування, неформальну кооперацію дрібних землевласників та землекористувачів у частинні упередження проявів поглинання їх земельних активів інтегрованими підприємницькими об'єднаннями.

ВИСНОВКИ

Одне з головних протиріч нинішнього етапу соціально-економічного розвитку України можна сформулювати таким чином: аграрний сектор в останні роки став «локомотивом» розвитку економіки, а сільські території, які є ареалом здійснення сільськогосподарського виробництва, все більше занепадають. Тобто відсутня гармонізація між цілями розвитку аграрного сектора як базової ланки сільської економіки і пріоритетами соціально-економічного підйому села.

Така ситуація зумовлена значною мірою багаторазовою пролонгацією мораторію на вільний обіг сільськогосподарських угідь, переважна більшість яких у результаті розділу колгоспних земель перейшла у власність селян. Мораторій обмежив конституційні права українських селян щодо розпорядження належним їм активом шляхом його продажу на земельному ринку.

Більшість селян, не володіючи навіть критично необхідним обсягом фінансових ресурсів для організації товарного сільськогосподарського виробництва, були змушені передати земельні паї в тимчасове користування сільськогосподарським підприємствам, зокрема тим, які входять у вертикально й горизонтально інтегровані підприємницькі агропромислові об'єднання.

У нинішніх умовах, коли в Україні все ще не створена критична маса інституційних передумов для формування сучасного ринку землі, знімати обмеження на процеси купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення, які в умовах економічної кризи 90-х років виступили запорукою продовольчої безпеки і компенсували втрати внаслідок масштабної стагнації промислового комплексу, ні в якому разі не можна.

Сучасне інституціональне забезпечення системи управління земельними ресурсами оцінюється експертами як недостатньо задовільне, що вимагає умонтування комплексу інституціональних норм як у систему регулювання землекористування, так і в систему перерозподілу земельних активів. Особливою складністю відзначається удосконалення інституціонального забезпечення фінансово-економічного механізму регулювання землекористування, оскільки надмірна звуженість специфікації фіскальних регуляторів та джерел інвестування відтворення й охорони земель не дозволяє повною мірою упереджувати прояви виснаження та деградації земельно-ресурсного потенціалу.

Мораторій на вільний оборот сільськогосподарських земель необхідно знімати, але не разовою дією або прийняттям законодавчого акту, який моментально сформує передумови для перегріву земельного ринку і відкриє канали для завуальованої скупки представниками великого аграрного бізнесу найбільш родючих сільськогосподарських угідь з метою формування цілісних земельних масивів для ще більшої інтенсифікації вирощування сільськогосподарських культур експортної орієнтації, а поетапним наданням права вільного розпорядження сільськогосподарськими землями для окремих категорій землевласників.

Спочатку необхідно зняти заборону на продаж сільськогосподарських угідь, що перебувають у державній власності; потім повинні отримати право продажу сільськогосподарських угідь люди похилого віку, які отримали земельні паї під час розподілу колгоспних земель; надалі необхідно надати можливість вільно продавати сільськогосподарські угіддя спадкоємцям власників паїв.

Такий порядок зняття мораторію на вільний обіг сільськогосподарських земель дасть можливість періодично вносити корективи в інституційне підґрунтя і процедуру відчуження земельних активів і не допускати штучного заниження ціни на основне природне багатство, що унеможливить нееквівалентний перерозподіл земельного капіталу в інтересах основних фінансових груп країни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гальчинский А. Земля и собственность //Зеркало недели. – 2005. – №43. – С. 9.

2. Геєць В.М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку. – Київ: Ін-т економіки та прогнозування НАН України, 2009. – 864 с.

3. Даниленко А. С. Роль реформування земельних відносин у розв'язанні соціально-економічних проблем розвитку українського села і сільських територій //Землевпорядний вісник. – 2005. – №1. – С. 3–8.

4. Добряк Д. С., Бабміндра Д. С. Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах. – К., Урожай, 2006. –336 с.

5. Кучма Л.Д. Зламане десятиліття. – К.: «Інформаційні системи», 2010. – С. 374–379.

6. Мартин А. Г. Корумпованість земельних відносин в Україні: причини і шляхи їх подолання // Землеустрій і кадастр. – 2014. – №2. – С. 33–48.

7. Новаковський Л.Я., Олещенко М. А. Соціально-економічні проблеми сучасного землекористування. – К.: Урожай, 2007. – 276 с.

8. Осипчук С. Землеразвод //Зеркало недели. – 2011. – №5. – С. 9.

9. Порошенко П. Земельная реформа – Quo vadis? //Зеркало недели. – 2012. – №2 (50). – С. 7.

10. Саблук П. Т. Розвиток земельних відносин в Україні. – К., ННЦ ІАЕ, 2006. – 396 с.

REFERENCES

1. Gal'chinskij A. Zemlja i sobstvennost' [Land and property]. Zerkalo nedeli, 2005, no. 43, 9 p. [in Russian].

2. Heyets' V.M. Suspil'stvo, derzhava, ekonomika: fenomenolohiya vzayemodiyi ta rozvytku [Society, state, economics: phenomenology of interaction and development]. Kyiv, In-t ekonomiky ta prohnozuvannya NAN Ukrayiny, 2009, 864 p. [in Ukrainian].

3. Danylenko A.S. Rol' reformuvannya zemel'nykh vidnosyn u rozvyazanni sotsial'no-ekonomichnykh problem rozvytku ukrayins'koho sela i sil's'kykh terytoriy [The role of land relations reformation in solving socio-economic problems of the Ukrainian village and rural areas development]. Zemlevporyadnyy visnyk, 2005, no. 1, pp. 3-8 [in Ukrainian].

4. Dobryak D. S., Babmindra D. S. Ekoloho-ekonomichni zasady reformuvannya zemlekorystuvannya v rynkovykh umovakh [Ecological and economic principles of land management reform under the market conditions]. Kyiv, Urozhay, 2006, 336 p. [in Ukrainian].

5. Kuchma L.D. Zlamane desyatylittya [The broken decade]. Kyiv, "Informatsiyni systemy", 2010, pp. 374-379 [in Ukrainian].

6. Martyn A.H. Korumpovanist' zemel'nykh vidnosyn v Ukrayini: prychyny i shlyakhy yikh podolannya [Corruption of land relations in Ukraine: causes and ways of its overcoming]. Zemleustriy i kadastr, 2014, no. 2, pp. 33-48 [in Ukrainian].

7. Novakovs'kyy L.Ya., Oleshchenko M.A. Sotsial'no-ekonomichni problemy suchasnoho zemlekorystuvannya [Socio-economic problems of modern land use]. Kyiv, Urozhay, 2007, 276 p. [in Ukrainian].

8. Osipchuk S. Zemlerazvod [Land fraud]. Zerkalo nedeli, 2011, no. 5, 9 p. [in Russian].

9. Poroshenko P. Zemel'naya reforma – Quo vadis? [Land reform - Quo Vadis?]. Zerkalo nedeli, 2012, no. 2 (50), 7 p. [in Ukrainian].

10. Sabluk P.T. Rozvytok zemel'nykh vidnosyn v Ukrayini [Development of land relations in Ukraine]. Kyiv, NNTS IAE, 2006, 396 p. [in Ukrainian].