

УДК 351.862.4

С. В. Майстро,

д.держ.упр., проф.,

професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ,
м. Харків

НЕОБХІДНІСТЬ ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто особливості земельної реформи, яка є однією з основних складових розвитку аграрного ринку України. Визначено основні результати проведених заходів. Підкреслюється необхідність більш активного залучення землі в ринковий обіг. Запропоновано напрями удосконалення механізму державного регулювання розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Ключові слова: механізм державного регулювання, ринок земель сільськогосподарського призначення, земельні відносини, мораторій, оренда сільськогосподарських земель.

Створення нової системи земельних відносин на основі приватної власності на землю, забезпечення рівності прав власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави, забезпечення гарантій прав на землю виступає ключовим моментом аграрної реформи. Земельна реформа стала необхідною умовою не лише аграрної, а й усієї економічної реформи, без її здійснення був би неможливим перехід до ринкових відносин у країні.

Дослідженню питань функціонування ринку землі присвятили свої публікації П. Гайдуцький, О. Могильний, П. Саблук, Є. Ходаківський та ін. [2; 4; 5; 10]. На їхній погляд, формування в країні ефективного власника землі є однією з провідних засад формування економічної платформи аграрної реформи, для чого необхідно залучити землі сільськогосподарського призначення в економічний обіг. Однак чимало питань щодо форм залучення земель сільськогосподарського призначення в економічний обіг та напрямів удосконалення механізму державного регулювання розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення шляхів державного регулювання земельних відносин та обґрунтування напрямів удосконалення механізму державного регулювання розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Точкою відліку земельної реформи в Україні є прийнята 18 грудня 1990 р. постанова Верховної Ради УРСР “Про земельну реформу”, якою передбачалося виділення земель запасу для організації селянських (фермерських) господарств, ведення особистого підсобного господарства, садівництва, городництва з одночасною передачею їх у приватну і колективну власність. Законом України “Про форми власності на землю” (1992 р.) було запроваджено приватну власність на землю. Час вимагав юридичного закріплення тодішніх реалій, поетапного зняття обмежень на шляху формування нових відносин. Тому в 1992 р. було прийнято Земельний кодекс України

(далі – Кодекс), що заклав передумови ліквідації монополії держави на землю: вводилися поняття середньої земельної частки, порядок визначення її величини, перелік осіб, які мають право на отримання цієї частки [3].

Указом Президента України “Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва” (1994 р.) було задекларовано визнання права на земельну частку (пай) об’єктом купівлі-продажу, дарування, успадкування, міни, застави, а також передання в оренду. Іншим Указом Президента України – “Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям” (1995 р.) – було запроваджено сертифікат на право на земельну частку (пай). Ці та інші нормативно-правові акти зумовили економічний, соціальний і правовий зміст земельної реформи і дали можливість провести паювання земель колективних сільськогосподарських підприємств (КСП) і організацій та видати громадянам відповідні сертифікати.

Перший етап, пов’язаний із роздержавленням землі, її паюванням і приватизацією завершився видачею понад 6 млн селян сертифікатів на земельну частку (пай). Це був один із найважчих періодів аграрної реформи: відбувалася переоцінка цінностей, зміна психології, способу мислення та життя громадян. Найголовнішим його здобутком стало усвідомлення свого права на власність, початок формування ефективного власника – господаря, який вже був готовий до самостійного господарювання на землі. Змінювалися відносини власності на землю, структура землеволодіння і землекористування, запроваджено плату за землю, оренду земельних ділянок, їхні купівлю-продаж, дарування, обмін.

Одним із найбільш ефективних заходів аграрної реформи став Указ Президента України від 3 грудня 1999 р. “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки”. У ході його реалізації завершився етап реформування КСП, перехід від колективної до приватної власності на землю – шляхом створення приватних підприємств і широкого застосування орендних відносин на землю [1].

Упродовж 2000 р. було практично завершено розпаювання землі, видачу земельних сертифікатів і передачу земельних паїв в оренду новоствореним аграрним підприємствам. Набула суттєвих обсягів оренда землі.

Однак ринок земель сільськогосподарського призначення в Україні повною мірою ще не функціонує. Ідеться про ринок земель, які отримали селяни на свої земельні паї (в Україні зареєстровано близько 7 млн власників земельних паїв; середній розмір земельного паю в межах країни становить близько 4 га. Найбільші розміри земельних паїв на Сході країни (майже 6 га), найменші – на Заході (трохи менше 2 га) [8]).

Згідно з чинним законодавством України власники земельних часток (паїв) не мають права продавати або іншим способом відчужувати належні їм земельні ділянки та земельні частки (паї), крім міни, передачі їх у спадщину та при вилученні земель для суспільних потреб [3].

Верховна Рада України протягом останнього десятиліття періодично продовжувала цей мораторій на продаж земель. Останній раз це відбулося в січні 2013 р., коли мораторій на продаж сільськогосподарських земель був продовжений парламентом до 1 січня 2016 р. [8].

Наразі дві третини українських земель (а це близько 42 млн га) є землями сільськогосподарського призначення. Утім, через подовження земельного мораторію

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

продавати паї до 2016 р. не можна (деякі фахівці вважають це порушенням конституційного права українців на володіння приватною власністю) [8].

Між тим монополізації земельного ринку після скасування мораторію можна уникнути через чітке відстежування доходів покупців, а також через обмеження площі паїв в одних руках.

Головні аргументи лобістів продовження мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення в Україні наведено нижче в переліку.

- Відсутність законодавчо випсаного механізму функціонування ринку землі: не розроблено необхідного пакета нормативно-правового регулювання ринку землі.

З цим аргументом важко не погодитися. Дотепер гальмується створення ринку землі через відсутність умов, необхідних для роботи механізму ринку. Потребує першочергового ухваленням Закон України “Про обіг земель сільськогосподарського призначення”. Це стосується й інших важливих нормативно-правових актів, а все це разом означатиме створення вільного ринку землі в Україні (однак, на думку фермерів, це сприятиме легалізації нинішніх тінювих схем продажу сільгоспугідь, розширенню великих аграрних холдингів на шкоду дрібним, а також закріпленню позицій новітніх феодалів [8]).

Те, що не проведено належної інформаційно-роз’яснювальної роботи серед селян про можливі ризики від їхньої участі в купівлі-продажу землі.

На жаль, така робота практично не ведеться. За таких умов кращим “вчителем” стане функціонування ринку землі, бо власники земельних паїв будуть особисто зацікавлені в своїй обізнаності щодо “правил гри” і знайдуть необхідну їм інформацію, якої в інформаційному просторі вистачає.

- Продаж земель селянами за безцінь у зв’язку з тривалою збитковістю сільськогосподарського виробництва та відсутністю конкуренції серед потенційних покупців земельних ресурсів.

На наш погляд, це, радше, виняток із правил, пов’язаний із регіонами, де більша частина землі не обробляється (наприклад, Західноукраїнський регіон). В інших регіонах, особливо на півдні, де площа паю досягає 15–20 га на одну людину, кожний власник за оренду одержує від сільгоспвиробника щорічно в середньому більше 1 тис. грн грошима і продукцією (не менше 3 % на рік від вартості паю з 2008 р. відповідно до Указу Президента України) [6]. До речі, на наш погляд, для стимуляції інтересу орендодавців, розмір гарантованої орендної плати доцільно підвищити, як мінімум, до 5–10 %.

Отже, виплата стабільної орендної плати привела до того, що чимало селян в Україні розглядають сьогодні земельну ділянку як джерело гарантованого доходу. Тому власники паїв не проявляють великого бажання реалізувати землю (пай), тим більше за безцінь.

- Скуповування великих земельних масивів олігархічними угрупованнями та землевласниками-спекулянтами.

За чинним Кодексом, діє обмеження в 100 га на купівлю землі в одні руки. При цьому економічно обґрунтована концентрація земель в ефективного власника (агропромислових холдингів) – один зі шляхів підвищення конкурентоспроможності галузі. Що стосується спекулянтів, то доцільно скористатися зарубіжним досвідом для запобігання цьому процесові. Наприклад, в Англії, якщо купити землю сільськогосподарського призначення 1 га за 1 тис. дол., а через рік продати за 10 тис. дол, то податкові відрахування від різниці в ціні сягнуть майже 95 % [2]. Там

невигідно спекулювати землею. Тому подібні обмеження повинно бути прописано в законодавстві України щодо розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення.

• Перебільшені сподівання на земельну іпотеку як засіб залучення інвестицій, адже право власності на сільськогосподарські землі загальною площею до 100 га не дозволять залучати ресурси в необхідних обсягах.

Хоча, відповідно до чинного Кодексу, обмеження в 100 га на купівлю землі в одні руки збережеться й діятиме до 2010 р., ця заборона не стане перешкодою на шляху концентрації земельних ділянок. Обмеження на кількість землі у приватній власності можна буде легко обійти, створивши, наприклад, на місці агрофірми холдинг, кожна з фірм якого матиме право придбати по 100 га землі. Це дозволить вирішити на першому етапі проблему залучення інвестицій під заставу землі. У перспективі доцільно збільшувати розміри сільськогосподарських земель у приватній власності.

Держава не має чіткого уявлення про те, яка буде ринкова вартість землі, хто її продаватиме та купуватиме.

Статистика свідчить, що від 70 (на Заході країни) до 85 % (на Півдні країни) сільських мешканців України отриману землю власними силами не обробляють. Отже, цілком доречним є висновок, що потенційними продавцями землі будуть, насамперед, пенсіонери, городяни, які успадкували ділянки сільськогосподарської землі, а також селяни в регіонах, у яких сільгоспвиробники не орендують землі. Тому активність продавців землі (паїв) буде пов'язано, перш за все, з тими селами і районами, де земля пустує, за наявності платоспроможних орендарів.

Перша група майбутніх покупців землі – фермери, яких цікавлять суцільні масиви землі площею близько 100 га, придатні для товарного виробництва. Вони готові вкладати гроші в добрива й меліоративні роботи, але, природно, не на орендованій землі, а на своїй власній. На кінець 2013 р. в Україні налічувалося понад 42 тис. фермерських господарств [7].

Середні й великі сільгоспвиробники теж зацікавлені у придбанні землі, яку вони орендують. Але, швидше за все, купувати землю вони будуть у невеликій кількості, як майбутню заставу для банку. Тим більше, що комерційні банки не приховують інтересу до сільськогосподарської земельної іпотеки.

Купувати ж великі земельні площі агрофірмам поки не вигідно. По-перше, це призведе до заморожування великих капіталів, яких в аграріїв обмаль. По-друге, невисока орендна плата за землю цілком влаштовує сільгоспвиробників (якщо держава не буде її підвищувати). Це підтверджує й динаміка структури договорів оренди: частка договорів довгострокової оренди в загальній структурі договорів по Україні в 2013 р. дещо збільшилася.

Крім аграріїв, інтерес до землі сільськогосподарського призначення виявлять і підприємці, далекі від сільського господарства. Підвищеним попитом користуватимуться земельні ділянки в передмістях великих міст, у заповідних зонах. Ці ділянки землі будуть викуповуватися виключно з метою подальшого переведення до розряду несільськогосподарських.

За підрахунками експертів, ринкова пропозиція землі до продажу в найближчі роки становитиме близько 10 млн га, за найоптимістичнішими оцінками, попит не перевищить 6 млн га. За умови введення мораторію ця невідповідність зростатиме. Тому навіть норма перехідних положень Кодексу, за якою продаж земель сільськогосподарського призначення обмежуватиметься 100 га, викликає пересторогу щодо подальшого зниження попиту на землю та зниження її ціни на ринку, що позбавить

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

нинішніх власників можливості одержати реальні гроші від продажу земельної ділянки [4]. Тому природно, що реальну ціну на землю повинен визначити тільки ринок, як, утім, і її покупців та продавців.

Слід зазначити, що, незважаючи на існування мораторію на продаж сільськогосподарських земель, в Україні її активно продають і купують (рис. 1).

За офіційними даними Державного комітету з питань земельних ресурсів (далі – Держкомзем), в Україні перебувають в оренді близько 19,9 млн га землі сільгосппризначення, що становить приблизно 70 % розпайованої землі.

Чимала частина земель, що залишилися незданими в оренду (8 млн га), – це земля, що змінила своїх власників попри мораторій [9].

До речі, Держкомзем подібні тенденції не відстежує, що означає що держава не контролює цей процес. При цьому більше половини власників розпайованих земель – люди пенсійного віку. Третина з них не має спадкоємців або ними є іноземці. Отже, продовження мораторію призведе до фактичного вилучення з ринку землі, що належить цим громадянам.

Тобто подальше подовження мораторію на продаж сільськогосподарських земель – найпростіший спосіб ще більше тінзувати ринок земель сільськогосподарського призначення, тому цей ринок треба узаконити, а громадяни України скористаються своїми конституційними правами.

Враховуючи нинішній кризовий стан економіки України, коли можливості політики активної державної бюджетної підтримки в розвиток аграрного сектора обмежені, визначимо варіанти стабілізації економіки аграрного сектора в умовах, коли ринок землі відсутній і при включенні землі в ринковий обіг (рис. 2).

Логічно передбачити, що ринок землі стане провідним чинником стабілізації та розвитку економіки аграрного сектора, головною альтернативою загальної економічної стабілізації України, що вкрай актуально в сучасних умовах.

Запровадження ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення викличе такі позитивні наслідки в аграрному секторі України:

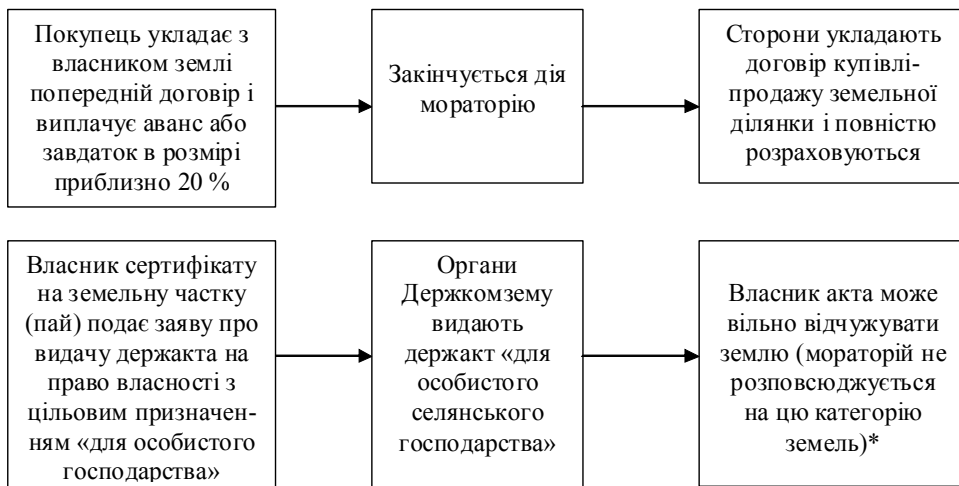
- капіталізація землі та повноцінне використання у виробництві сприятиме переміщенню її до більш ефективних власників, оскільки селяни, зазвичай, не мають можливості самостійно господарювати (понад 80 % селян здають землю в оренду). При цьому, за даними Держкомзему, більше 50 % власників земельних часток (паїв) є особами пенсійного віку, і третина з них не мають спадкоємців або ними є громадяни інших держав;

- концентрація сільськогосподарських угідь відповідає глобальним тенденціям світової економіки, що позитивно впливатиме на розвиток продуктивних сил галузі. На цій основі можна значно підвищити конкурентоспроможність вітчизняних товаровиробників на внутрішньому та зовнішньому агропродовольчих ринках;

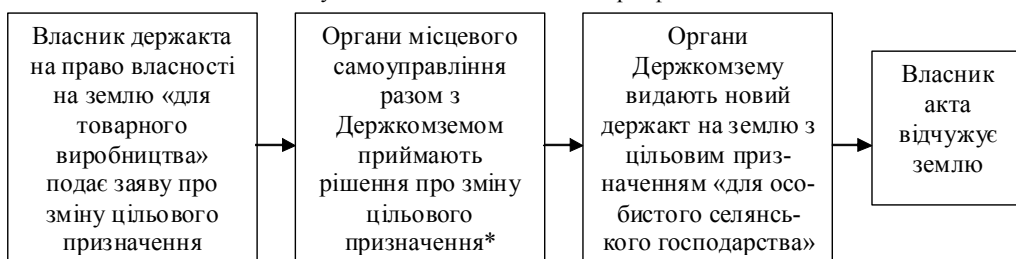
- запровадження земельної іпотеки і залучення довгострокових кредитів, крім іншого, передбачає модернізацію основних виробничих фондів та сталий інтенсивний розвиток аграрного сектора і розвиток сільських територій;

- має відбутися підвищення інвестиційної привабливості аграрного сектора та залучення необхідних обсягів інвестицій, як внутрішніх, так і іноземних;

- поява ефективного власника землі скасує практику споживацького ставлення до землі, особливо з боку комерційних структур, що орендують земельні масиви і що діють за принципом: виснажити землю за кілька років та покинути її.



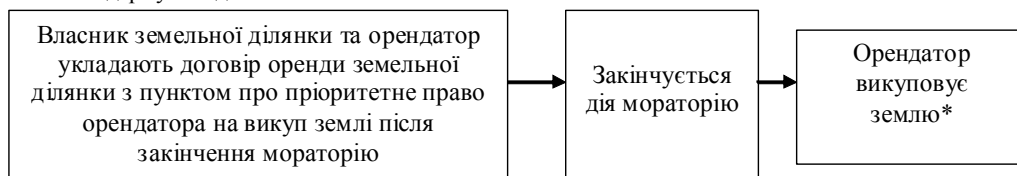
*На сьогодні близько 99 % власників сертифікатів вже виділили землю в натурі з цільовим призначенням «для товарного виробництва». Тому дана схема не одержала масового розповсюдження і може застосовуватись лише до власників сертифікатів.



*Рішення про зміну цільового призначення особливо цінних земель приймає Кабмін.



*Зазвичай, ціну продажу обумовлюють між собою селянин і довірена особа заздалегідь, інколи власник одержує завдаток.



*Дуже часто орендатори платять гроші зразу та беруть розписки, що коли після зняття мораторію власник не продасть йому землю, гроші будуть повернуті.

Рис. 1. Схеми відчуження земель сільськогосподарського призначення в Україні в обхід мораторію на їхню продаж-купівлю [9]

Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

<i>Показники</i>	<i>Ринок землі відсутній (сучасний стан)</i>	<i>Ринок землі функціонує</i>
Власник	Правоздатний, дієздатність обмежена	Правоздатний, дієздатність повна
Вартість землі	Нормативна (декларативна) та “тіньова” (низька)	Ринкова (в перспективі вища за “тіньову” та нормативну)
Об’єкт застави (земля)	Відсутній	Наявний (іпотека)
Інвестиційна привабливість аграрного сектора	Низька	Висока
Обсяги внутрішніх та іноземних інвестицій	Недостатні	Забезпечують потреби галузі
Тип відтворення в аграрному секторі	Простий (або звужений)	Розширений
Рівень продовольчої безпеки країни	Недостатній	Високий
Імпорт аграрної продукції	Наявний	Відсутній (за виключенням критичного імпорту)
Експортний потенціал	Не реалізований	Збільшення потенціалу
Функція держави	Дотаційна	Регулююча

Рис. 2. Перспективи розвитку аграрного сектора України за умов функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення

Отже, позбавлення держави монополії на розпорядження землею сільськогосподарського призначення є тільки початком масштабної та складної роботи з урегулювання земельних відносин. Це стосується, насамперед, розвитку правового поля земельних і майнових відносин, гарантування прав власників, збереження землі як природного ресурсу, створення механізмів та інструментів стимулювання ефективного господарювання на землі, формування інформаційної мережі щодо землекористування тощо. Необхідно завершити створення законодавчо-нормативних та інфраструктурних умов для відміни мораторію, що сприятиме перерозподілу сільськогосподарських угідь на користь більш ефективного власника і забезпечить подальший інтенсивний розвиток аграрного сектора України. Функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення є важливим кроком для подальшого соціально-економічного розвитку України, у тому числі сільських територій, на екологічних засадах, що буде предметом подальших наукових досліджень.

Література:

1. Указ Президента України “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки” від 3 грудня 1999 р. // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 49. – С. 11.
2. Гайдуцький П. И. Мораторий на продажу землі затягує аграрну реформу / П. И. Гайдуцький // Бизнес. – 2004. – № 7 (578). – С. 32–33. – (16 февр.).
3. Земельний кодекс України. – Запоріжжя : Поліграф, 2001. – 100 с.
4. Могильний О. М. Регулювання аграрної сфери / О. М. Могильний. – Ужгород : ІВА, 2005. – 400 с.
5. Саблук П. Т. Нова економічна парадигма формування стратегії національної продовольчої безпеки України у XXI столітті / П. Т. Саблук // Нова економічна парадигма формування стратегії національної продовольчої безпеки України у XXI столітті. – К. : ІАЕ УААН, 2001. – С. 5–16.
6. Соколовская М. Земельный фальстарт / М. Соколовская // Бизнес. – 2004. – № 45 (616). – С. 36–39. – (8 нояб.).

7. Статистичний щорічник “Сільське господарство України” за 2013 рік / Держкомстат України. – К., 2014. – 340 с.
8. *Серета С.* Мораторій на продаж землі скасують завчасно на користь “новітніх феодалів”? / С. Серета. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24885439.html>.
9. *Таран Ю.* Обратная тяга / Ю. Таран // Бизнес. – 2006. – № 10 (685). – С. 26–30. – (6 марта).
10. *Ходаківський Є. І.* Стабілізація економічної ситуації в контексті ринку землі / Є. І. Ходаківський // Нова економічна парадигма формування стратегії національної продовольчої безпеки України у XXI столітті. – К. : ІАЕ УААН, 2001. – С. 251–253.

Maestro S. V. The necessity and the directions of improvement of state regulation of the agricultural land market in Ukraine.

The features of the land reform, which is one of the main components of the agricultural market of Ukraine. The basic results of the events and emphasized the need for more active involvement in the land market turnover. Proposed areas of improving the mechanism of state regulation of the agricultural land market in Ukraine.

Key words: mechanism of state regulation, agricultural land market, land relations, moratorium and lease of agricultural land.

Надійшла до редколегії 27.03.2015 р.