

УДК 351: 332.2

Д. А. Міщенко,
к. е. н., доцент кафедри економіки підприємства,
Класичний приватний університет, м. Запоріжжя

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано державну політику щодо здійснення земельної реформи в Україні, визначено можливі позитивні та негативні наслідки впровадження ринку земель, запропоновані заходи щодо попередження можливих загроз та ризиків подальшого розвитку земельної реформи.

The article analyzes the state policy regarding the implementation of land reform in Ukraine, identified the possible positive and negative consequences of implementing the land market, the proposed measures to prevent possible threats and risks of further development of land reform.

Ключові слова: аграрна реформа, ринок земель, аграрний сектор, сільськогосподарські товаровиробники, законодавче забезпечення, державне регулювання.

Key words: agrarian reform, land market, agricultural sector, agricultural producers, legal provisions, state regulation.

ВСТУП

Реформування аграрного сектора економіки є першочерговою вимогою сьогодення, і ключовим в цьому процесі є питання щодо завершення земельної реформи. Реформування галузі має відбуватись виключно за комплексним підходом.

Розвиток земельних відносин в Україні за останні роки набув стагнаційної форми, оскільки не одержав свого завершення у вигляді земельного ринку. Така ситуація стримує подальший розвиток ринкових відносин в економіці країни в цілому, оскільки негативно позначається на еволюції економічної системи у питаннях залучення іноземних інвестицій, трансформації організаційно-правових форм господарювання, активізації економічної діяльності сільського населення та органів місцевого самоврядування. Проблема полягає в потребі всебічного обґрунтування необхідності впровадження ринку землі та визначення необхідних для цього умов і відповідних обмежень.

Становлення повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення — одна із найпекучіших проблем земельної реформи в Україні, що стосується інтересів усього суспільства і його майбутнього. Питан-

ня про землю — одне з найбільш дискусійних і заполітизованих питань аграрної політики України, у площині якого точаться суперечки протягом двох десятиріч, і одностайності з приводу того, яким має бути цей ринок, немає досі. За час реформування земельних відносин в Україні проблемі їх удосконалення цілком об'єктивно приділяли велику увагу провідні вчені-економісти, серед яких можна назвати В. Амбросова, В. Горлачука, Д. Гнатковича, Д. Добряка, С. Дорогунцова, А. Лисенського, Л. Новаківського, В. Месея-Веселяка, О. Онищенка, П. Саблука, А. Сохнича, М. Ступеня, В. Трегобчука, А. Третяка, М. Федорова, М. Хвесика, І. Червена, В. Юрчишина, І. Юхновського та ін. Вони сформували основні засади розвитку ринкових земельних відносин та їх трансформації, принципи ефективного використання земельних ресурсів як складової ресурсного потенціалу аграрної сфери економіки. Однак рівень розвитку земельних відносин, низька їх соціальна, економічна та екологічна ефективність, відсутність ринку землі, що в сукупності значною мірою зумовлюють наявний незадовільний рівень розвитку аграрного сектора, і дотичних до нього сфер економіки, незадовільний добробут сільського населення, свідчать про необхідність подаль-

ших досліджень цієї проблеми стосовно умов і потреб сьогодення, особливо враховуючи курс України на підготовку до приєднання до зони вільної торгівлі з ЄС та укладання Угоди про асоціацію.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета статті — розглянути державну політику щодо здійснення земельної реформи в Україні, визначити можливі позитивні та негативні наслідки впровадження ринку земель, запропонувати заходи щодо попередження можливих загроз та ризиків подальшого розвитку земельної реформи.

РЕЗУЛЬТАТИ

Реформування земельних відносин в Україні здійснюється з 1991 року. Основним принципом, який визначив напрями реформування, стало подолання монополії держави на земельну власність і встановлення багатосуб'єктності права власності на землю. Відповідно до Декрету Кабінету міністрів України "Про приватизацію земельних ділянок" від 26 грудня 1992 року, чинне законодавство надає право громадянам України вільно купувати й продавати лише присадибні ділянки для ведення садівництва, дачного і гаражного будівництва. На відчуження інших земель сільськогосподарського призначення у нашій державі, відповідно до Закону України "Про внесення змін до Земельного кодексу України" від 6 жовтня 2004 року, було накладено мораторій до першого січня 2007 року. 19 грудня 2006 року було прийнято Закон України "Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо заборони продажу земель сільськогосподарського призначення до прийняття відповідних законодавчих актів", який являв собою компромісне рішення, оскільки були прибічники і противники мораторію. Приймавши 28 грудня 2007 року Закон України "Про Державний бюджет України на 2008 рік та внесення змін до деяких законодавчих актів України", Верховна Рада України продовжила заборону на купівлю-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок і зміну цільового призначення (використання) земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб, для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених у натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства. Час скасування мораторію не було чітко визначено, але ця подія пов'язувалася з двома юридичними фактами — набуття чинності законів України про державний земельний кадастр та про ринок земель [3].

22 грудня 2009 року Верховна Рада подовжила до 1 січня 2012 року мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення і 19 січня подолала вето президента на цей закон. Потрібно відзначити, що встановлений мораторій фактично обмежує конституційні права власників земельних ділянок, що закріплені частиною першою статті 90 Земельного кодексу України від 25.10.2001: "Власники земельних ділянок мають право продавати або іншим шляхом відчужувати земельну ділянку, передавати її в оренду, заставу, спадщину".

Погляди на залучення в обіг земель сільськогосподарського призначення різні — аж до протилежних: від формування виключно ринку оренди землі до зняття будь-яких обмежень на передачу у власність /торгівлю землями сільськогосподарського призначення.

На думку окремих дослідників, приватна власність на землю стимулює ефективне її використання, а також сприяє економічному зростанню країни. Діючий ринок земель забезпечує стабільність прав власності, можливість передачі їх від однієї особи до іншої, відповідність цін реальній вартості землі тощо [5].

Заборона купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення викривляє і спотворює природу приватної власності на землю: юридично вона начебто й існує, але економічно — не працює. Власник не може використовувати землю як інструмент залучення кредитів та інвестицій. Саме ринок земель має вирішити ці проблеми.

Серед негативних наслідків продовження мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення можна виокремити наступні:

1) стримування оптимізації сільськогосподарського землеволодіння та землекористування, неможливість поліпшити технологічні умови використання сільськогосподарських земель внаслідок нераціональних розмірів землеволодіння, черезсмуження, вкраплення дрібних ділянок інших власників у масиви земель господарств тощо;

2) концентрація більшої частини земель сільськогосподарського призначення у власності найменш економічно активної частини сільського населення (пенсіонерів та осіб перед пенсійного віку), що не має належних професійних знань, фінансових та фізичних можливостей займатися землеробською працею;

3) отримання земельних ділянок сільськогосподарського призначення у спадщину особами, що проживають в містах, інших країнах, та не мають наміру займатися сільськогосподарським виробництвом і управляти земельними активами, що призводить до невикористання земель сільськогосподарського призначення;

4) блокування процесів створення крупнотоварних господарств ринкового типу, що в умовах членства України у СОТ кардинально знижує конкурентоспроможність вітчизняного сільського господарства на світових ринках;

5) зниження інвестиційної привабливості аграрного сектора української економіки, пов'язане з підвищенням ризику вкладень внаслідок неможливості іпотечного кредитування сільського господарства під заставу земельних ділянок [2].

На думку інших дослідників, приватна власність на землю не є необхідною умовою підвищення сільськогосподарського виробництва. Вони вважають, що в умовах відсутності чіткого законодавчо врегульованого механізму реалізації права приватної власності на землю (а тим більше її купівлі-продажу), коли існує велика різниця між нормативною і реальною (ринковою) ціною земельних ділянок, формування ринку неприпустиме. Обіг земельних ділянок доцільно обмежити в основному передачею права користування землею — орендою [7].

Супротивники запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення з вільними продажем-купівлею їх, беручи до уваги сучасні прояви цих процесів, наводять наступні загрози для України:

- скуповування значних площ земель сільськогосподарського призначення фінансово-промисловими групами, що призведе до "обезземелювання" селян та утворення аграрного латифундизму;

- формування нового поміщицтва та батрацтва;

- виникнення ситуації, за якої власник земель є фактично невідомим, теоретично він може перебувати й за океаном, а розпоряджаються виробництвом місцеві "керівники";

- захоплення українських земель іншими державами;

- відчуження селянами земельних ділянок сільськогосподарського призначення за ціною, істотно нижчою від економічно обгрунтованої;

- зникнення в історичній перспективі українського села як самобутньої виробничої і соціокультурної структури — своєрідного соціально-культурного феномена. Новому землевласникові селянин не потрібен, оскільки сучасні технології вирощування сільськогосподарських культур дозволяють обходитися і без нього. Як наслідок, деградація сільського (і не тільки) населення в усіх вимірах та на всіх рівнях;

- можливість значного подорожчання продуктів харчування для населення країни внаслідок монополізації виробництва сировини, переробки і включення витрат на купівлю у вартість кінцевого продукту;

- індивідуальне привласнення земельної ренти мізерною частинкою населення, яка за своєю природою має слугувати загальнодержавним інтересам;

- неконтрольована зміна цільового призначення та урбанізація сільськогосподарських земель, у тому числі й найродючіших ґрунтів — чорноземів;

- виникнення явища "спекуляції" земельними ділянками, коли значні площі земель сільськогосподарського призначення скуповуватимуться фінансовими спекулянтами із метою подальшого їх перепродажу за більш високою ціною, що призведе до зростання вартості аграрної продукції і спричинить інфляцію [8];

- концентрація значних площ сільськогосподарського призначення у власності фінансових установ (комерційних банків) під час переходу заставної землі у власність заставоутримувача;

- погіршення екологічного стану довкілля, зокрема гідрографічної мережі, що, своєю чергою, негативно позначиться на організації забезпечення населення питною водою;

- неможливість реалізації заходів із виконання Загальнодержавних програм охорони довкілля, зокрема Загальнодержавної програми використання та охорони земель, про формування національної екологічної мережі та ін.;

- деградація і зникнення в найближчому майбутньому біосфери (оскільки земля з ґрунтами — середовище проживання всіх біологічних видів та біоценозів на планеті) на окремих територіях і в цілому в Україні [4].

Переважна більшість цих загроз може бути усунена шляхом відповідного законодавчого забезпечення, своєрідного попередження тих негативних явищ, що мають шанс виникнути в разі запровадження ринку землі. Так, загроза "обезземелювання" селян та утворення аграрного латифундизму може бути кардинально зменшена при використанні обмеження щодо максимальної граничної площі земельних ділянок, що можуть перебувати у приватній власності однієї особи для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, діючим Законом України "Про захист економічної конкуренції", а також завдяки ефективного нагляду за ринком земель з боку Антимонопольного комітету України. Ризик щодо відчуження селянами своїх ділянок за ціною, нижче ринкової, зменшується завдяки впровадженню механізму продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення за ціною, яка визначена на підставі експертної грошової оцінки, а також шляхом запровадження відстроєння набрання чинності договорами відчуження земельних ділянок із правом кожної зі сторін відмовитись від укладення договору протягом певного строку. Загроза зміни цільового призначення та урбанізації сільськогосподарських земель є мінімальною, оскільки привабливі для містобудівного освоєння землі за останні роки вже зазнали урбанізації та переведені у відповідні категорії земель. Ризик "спекуляції" земельними ділянками може бути нівельовано завдяки запровадженню підвищених ставок державного мита при перепродажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення (сільськогосподарських угідь) протягом 5 років з дня укладення договору, за яким ця ділянка перейшла у власність відчужувача, в розмірі від 60 відсотків від нормативної грошової оцінки при відчуженні на п'ятий рік до 100 відсотків від нормативної грошової оцінки земельної ділянки при відчуженні за перший рік. Ризик концентрації значних площ сільськогосподарського призначення у власності фінансових установ є несуттєвим, оскільки зацікавленість комерційних банків у цьому питанні відсутня, а земельні ділянки, на які звернене стягнення, згідно з чинним законодавством підлягають продажу на прилюдних торгах [1].

Зараз, у зв'язку з відсутністю досконалих інструментів регулювання ринку земель, залишається законодавчо заблокованим найбільший сегмент ринку земель — ринковий обіг земель сільськогосподарського призначення, які становлять 45,7 % від площі держави.

Мораторій не може постійно подовжуватися, його існування стримує створення цивілізованого земельного ринку та замість вирішення існуючих проблем, призводить до нагромадження нових, але в той же час, запровадження ринку землі вимагає надзвичайно обережної та досконалої державної політики у цій сфері.

З огляду на це принциповими завданнями державної політики щодо запровадження ринку земель можна вважати:

- законодавче визначення принципів та механізмів державного регулювання ринку земель;

- запровадження механізмів попередження недобросовісних дій суб'єктів ринку земель, пов'язаних із продажем земельних ділянок за заниженими цінами, а також досягненням суб'єктами ринку монопольного (домінуючого) становища;

— деталізацію умов цивільно-правових угод, за якими може здійснюватися відчуження речових прав на земельні ділянки;

— попередження спекулятивних операцій із земельними ділянками сільськогосподарського призначення [6].

Важливу роль в становленні ринку земель сільськогосподарського призначення могло б відіграти створення інституції, яка була б одним із активних учасників земельного ринку. Проводячи на ринку операції купівлі-продажу земельних ділянок, передачі їх в оренду, викупу заставлених ділянок тощо, така установа стала б одним із основних інструментів реалізації державної земельної політики ринковими методами.

Світовий досвід також свідчить, що ефективне державне регулювання сільськогосподарського землекористування в ринкових умовах може успішно здійснюватися на основі спеціалізованої державної установи, яка виконуватиме функції регулятора ринку та власника державних сільськогосподарських земель.

ВИСНОВКИ

Впровадження ринку землі в Україні як логічне завершення головного етапу земельної реформи є обов'язково необхідним, і його реалізація дозволить: максимально пришвидшити формування законодавчої бази ринкових земельних відносин; законодавчо врегулювати питання щодо порядку проведення земельних торгів; організувати прозорий ринок земельних ділянок державної, комунальної та приватної власності; подолати негативні наслідки чинного мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення; поліпшити інвестиційний клімат у країні; враховувати ціну землі у вартості виробленої в аграрному секторі продукції, визнати роль земель як елемента аграрного виробництва, сприятиме стабільності цін на сільськогосподарську продукцію та встановленню паритетних міжгалузевих відносин між селом та промисловістю.

У розвинених країнах світу земля є заставою під довгострокові, недорогі кредити для сільськогосподарських підприємств.

Функціонування іпотечного кредитування дозволить залучити до аграрного сектора кошти, достатні для фінансування технічного переоснащення сільського господарства і запровадження нових високопродуктивних технологій.

Ефективність, справедливість і економічна безпека ринку землі для України в кінцевому підсумку буде залежати від того, в чиїх інтересах цей ринок буде функціонувати і хто конкретно буде представляти інтереси держави в процесі державного регулювання ринкових трансакцій.

Ринок сільськогосподарських земель повинен існувати. Він необхідний і як умова, і як засіб розвитку аграрного сектора, інститут, що забезпечує підвищення продуктивності та ефективності сільськогосподарського виробництва. Однак потрібно пам'ятати, що у більшості розвинених країн запроваджені досить жорсткі заходи державного регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення.

Література:

1. Нечипоренко О. Світова практика розвитку земельних відносин / О. Нечипоренко // Економіка АПК. — 2007. — № 4. — С. 154—157.
 2. Ревенко М.М. Аграрні відносини в Україні: проблеми і їх вирішення / М. Ревенко // Економіка АПК. — 2003. — № 1. — С. 58—64.
 3. Саблук П.Т. Розвиток земельних відносин в Україні / П.Т. Саблук. — К.: ННЦ "Інститут аграрної економіки", 2006. — 396 с.
 4. Створення ринку землі // Пропозиція. — 2003. — № 12. — С. 108—110.
 5. Третяк А. Історія земельних відносин і землеустрою в Україні: навч. посіб. / А. Третяк. — К.: Аграрна наука, 2002. — 280 с.
 6. Федоров М. Організаційно-економічні передумови формування ринку земель сільськогосподарського призначення / М. Федоров // Економіка АПК. — 2003. — № 1. — С. 25—31.
 7. Черевко Г. Земельні відносини в умовах ринку / Г. Черевко, П. Буряк, Т. Гачек // Аграрна економіка. — 2009. — Т. 2 — № 3—4. — С. 35—43.
 8. Юрчишин В.В. Соціально-економічні проблеми розвитку аграрних відносин / В.В. Юрчишин // Економіка АПК. — 1999. — № 1. — С. 30—38.
- Стаття надійшла до редакції 13.07.2011 р.*

АГРОСВІТ
www.agrosvit.info
Передплатний
індекс: 23892

**ЖУРНАЛ
ВИХОДИТЬ
24 РАЗИ
НА РІК**

Журнал «АГРОСВІТ» включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з **ЕКОНОМІКИ**

(постанова Президії ВАК України від 27 травня 2009 р. № 1-05/2)

**Тел: (044) 223 26 28, 537 14 33, 537 14 32
Тел/факс: (044) 458 10 73
E-mail: econoty@ukr.net**