

УДК 332.2.009 6 : [330.341 : 330.837] (477)

DOI: 10.31359/2312-3427-2019-4-1-267

О.І. Гуторов, д-р екон. наук, професор

Харківський національний аграрний університет ім. В.В. Докучаєва

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0688-9413>

e-mail: Gutorov.Alexandr@gmail.com

О.І. Ковалів, д-р екон. наук, старший науковий співробітник

Інститут агроєкології і природокористування НААНУ

e-mail: okovaliv@ukr.net

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ТА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Розкрито теоретичні й методологічні засади інституціонального забезпечення трансформаційних процесів у здійсненні земельної реформи в Україні з урахуванням часових і просторових передумов, з'ясовано основні причинно-наслідкові аспекти формування нових земельних відносин в Україні, в тому числі на регіональному рівні, діагностовано інституціональні особливості землекористування як виду природокористування.

Оцінено позитивні наслідки та виявлено прорахунки реформування земельних відносин в Україні, обґрунтовано тенденції та закономірності їх трансформацій, розглянуто окремі напрями стратегічного бачення подальшого інституціонального розвитку аграрного сектора економіки України, а також обґрунтовано алгоритм гіпотези інституціонального забезпечення розвитку ринкових земельних відносин в Україні. Удосконалено основні принципи інституціоналізації конституційної норми права власності Українського народу, діагностовано передумови завершення земельної реформи.

Ключові слова: земельна реформа, інституціоналізація, конституційні норми, розвиток, земельна ділянка, землекористування, земельний пай, земельні інтереси, ринкові земельні відносини.

Постановка проблеми. За роки здійснення земельної реформи в Україні відбулися суттєві зміни в характері земельних відносин: ліквідована державна монополія на землю, проведено безплатний

перерозподіл землі на користь громадян, здійснено перехід до різних форм власності на землю і господарювання на ній, введено платне землекористування, створено об'єктивні передумови для обороту земельних ділянок.

Проте, незважаючи на позитивні наслідки реформування аграрного сектора економіки в Україні, земельна реформа не привела до оновлення економіки землегосподарювання, раціонального використання та охорони земельних ресурсів, відтворення продуктивного потенціалу сільськогосподарських земель. Вона здійснювалась поза часовими і просторовими параметрами конституційних норм стосовно землі як природного об'єкта, а також відірвано від адміністративної, фінансової, податкової, природоохоронної та інших реформ. Земельна реформа не супроводжувалась належним інституціональним забезпеченням і набула перманентного характеру.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначені проблеми досліджувалися такими науковцями, як: Бистряков І.К. [1], Будзяк В.М. [2], Будзяк О.С. [3], Гуторов А.О. [4], Гуцуляк Г.Д. [5], Добряк Д.С. [6], Дорош Й.М. [7], Зось-Кіор М.В. [8], Лупенко Ю.О. [9], Мартин А.Г. [10], Пасхавер Б.Й. [11], Третьяк А.М. [12], Федоров М.М. [13], Шарий Г.І. [14]. Наукові розробки названих та інших науковців і фахівців сприяли більш предметному усвідомленню сучасних закономірностей трансформації земельних відносин, інституціоналізації проведення реформ та їх специфіки.

Разом з тим, багато аспектів цих наукових проблем залишаються дискусійними, недостатньо розкритими, зокрема залишено поза увагою повноцінну інституціоналізацію конституційної норми стосовно землі та її природних ресурсів – об'єкта права власності Українського народу, що перебуває під особливою охороною держави, а також незалучення повним обсягом цього природного об'єкта в економіку України. При цьому вважається, що завершальним етапом такої «земельної реформи» в Україні має стати лише термінове запровадження інституту ринку (обігу) земель сільськогосподарського призначення та зняття мораторію на їх купівлю-продаж.

Ринок землі в Україні, безсумнівно, повинен запрацювати, як і в усіх цивілізованих країнах. Але зараз в нашій державі немає належного підґрунтя для запровадження прозорого ринку земель як окремого інституту.

За таких умов проблему розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні можливо розглядати лише

нерозривно з процесом інституціонального забезпечення здійснення земельної реформи як складової розвитку повноцінних ринкових земельних відносин при забезпеченні збалансованого земле- та природокористування.

Формулювання цілей статті. Метою статті є розробка та обґрунтування науково-теоретичних і методологічних засад, практичних рекомендацій щодо інституціонального забезпечення трансформації земельних відносин в Україні.

Виклад основного матеріалу. Усвідомлення земельних реформувань як аграрних спричинило припущення істотних помилок та гальмує реформування загалом в Україні. На процес реформування негативно вплинули такі фактори, як: поділ родючих угідь на земельні паї (ділянки); непроведення високоточних робіт з геодезії, цифрової картографії, кадастру; відірваність від фінансових, податкових, митних, природоохоронних та інших трансформацій.

Довготривалість проведення земельної реформи в Україні зумовлена відсутністю науково обґрунтованих теоретичних та методологічних засад інституціонального забезпечення власне звершення земельної реформи в Україні як цілісної, законодавчо визначеної мети, етапів, завдань та механізмів правового, економічного, фінансового і соціального розвитку суспільства. Необхідно здійснити підготовку і проведення нового етапу (етапів) земельної реформи саме в інтересах усіх громадян України.

Цей процес ґрунтується на теорії інституціоналізації, яка є основою соціально-економічних побудов (рис.1).

Ці заходи мають базуватися на зрозумілих і дієвих інститутах, чіткому й однозначному та обов'язковому до виконання законодавчому і нормативно-правовому супроводі та мати комплексний і системний невідворотний характер.

Теорія сучасного інституціоналізму розглядає інститути як «правила гри», що являють собою формальні (конституції, закони, права власності) та неформальні (заборону, звички, традиції) обмеження. Метою їх створення є удосконалення організації суспільства через систему стандартних обмежень. Для практичного втілення мети створюються відповідні структури (установи, організації, підприємства), які в процесі діяльності виступають чинниками інституціонального розвитку (рис.2).

Земля та природні ресурси є цілісною категорією, яку слід визначати як «земля та її природні ресурси», що є об'єктом права власності всього Українського народу та повинна реально перебувати під особливою охороною держави. Таке визначення цієї категорії доцільно закріпити

конституційно і сутність трактувати з позиції національних інтересів у контексті комплексного природокористування через збалансовану систему суспільно-економічних земельних відносин.



Рис. 1. Процес інституціоналізації звершення земельної реформи

Подальше звершення земельної реформи можливе за умов дотримання трьох основних правил в межах функціонування економічних та позаекономічних інститутів: «інтересів багато, а держава й природа одна», «кожному своє – у єдиній державі», «діяти в інтересах усіх інших громадян – краще ніж у своїх власних», а також двох принципів заінтересованості: «комфортніша і безпечніша моя і наша життєдіяльність, якщо комфортніше і безпечніше почувається земля та її природні ресурси в чистоті біосфери» і «чим комфортніше і безпечніше проживає, працює і відпочиває кожен мій сусід, – тим краще кожному – мені, громаді та державі в цілому».

Попередні етапи здійснення земельної реформи в Україні не супроводжувалася відповідним землевпорядним процесом. Також не виправдала себе концепція плюралізму трьох різних форм земельної

власності, яка фактично звелась до передання родючих земель лише у надуману колективну власність та спричинила усунення державних органів влади й органів місцевого самоврядування від реалізації комплексних державних заходів щодо земельної реформи.

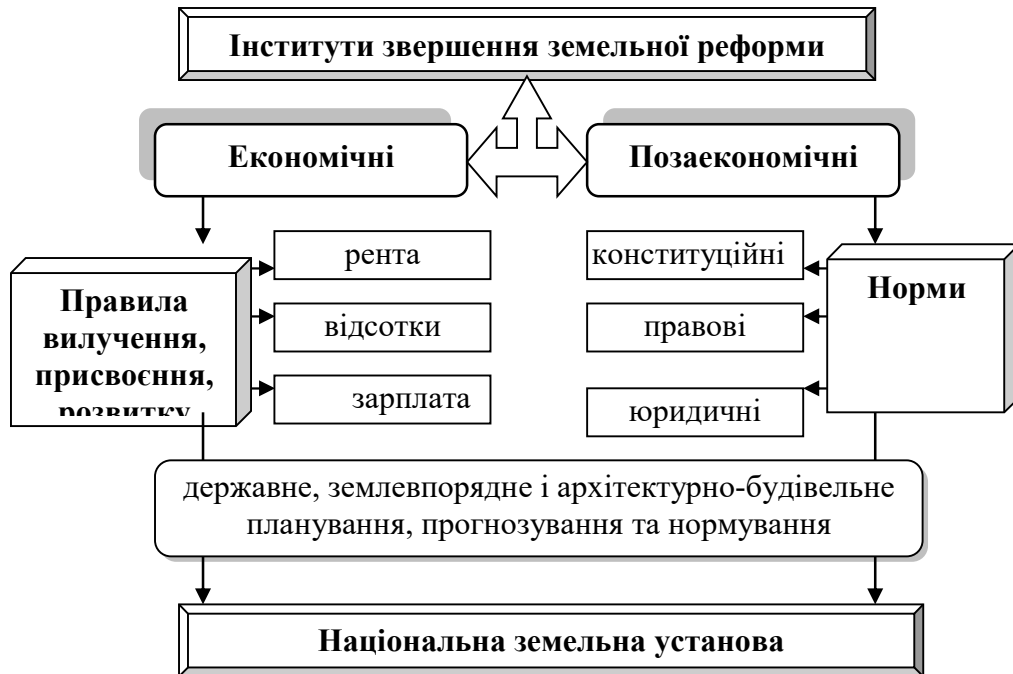


Рис. 2. Базові економічні та позаекономічні інститути звершення земельної реформи

Натомість достатньо кардинальні зміни порівняно з 1990 р. відбулися у розподілі земель за формами власності, що є прямим наслідком проведеної трансформації. На 1 січня 2019 р. площа земельного фонду державної власності становила 47,9 %, приватної – 52,0 %, недержавних сільськогосподарських підприємств - лише 0,1 %. До 1996 р. землі сільськогосподарського призначення інтенсивно передавались у колективну власність та визначалися земельні паї. Лише після 2000 р. селянам видали віртуальні державні акти на право приватної власності на земельні ділянки (паї), замінивши земельні сертифікати, з яких переважна більшість (21,1 млн га – сільськогосподарські угіддя, з них ріллі – 19,0 млн га) знаходилась знаходитися нині в оренді.

Як наслідок в Україні посилились негативні тенденції зростання сільського безробіття та зубожіння селян. Неврахування інтересів селян у процесі паювання земельних масивів та майнових комплексів, а також земельно-господарська і фінансова експансія з боку великого капіталу лише погіршили ситуацію на селі. Тому наміри розв’язати наявні проблеми земельних відносин шляхом запровадження ринку (обігу) землі як начебто

кінцевого етапу завершення земельної реформи в Україні не мають достатнього інституціонального підґрунтя. Нині багатогранні інституціональні особливості землі та її природних ресурсів як об'єкта землекористування і виду соціально-економічних відносин часто на практиці ототожнюють лише з інститутом права власності на земельну ділянку.

Категорію «земельна ділянка» доцільно трактувати як інститут об'єкта нерухомості й об'єкта ринкових земельних відносин, у межах якої ідентифікується інститут природного об'єкта права власності Українського народу, що має здатність до багатофункціональної продуктивності, виступає носієм природних ресурсів і технологій, у тому числі з вирощування сільськогосподарських культур, які забезпечують на природній основі існування самої людини. За таких умов набуття прав власності на окремі земельні ділянки, в тому числі шляхом безоплатної передачі через земельні паї, не можна ототожнювати з правом власності Українського народу на землю та її природні ресурси як на природний об'єкт.

Зняття мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення та запровадження їх ринкового обігу можливе не лише за дотримання загальноприйнятих норм і обмежень, але й за умов: виправлення припущених системних помилок; фундаментальної реформи існуючих державних інститутів та інституцій, які займаються питаннями землі та її природних ресурсів; проведення широкомасштабних робіт із комплексного державного землеустрою та землевпорядкування на національному, регіональних і місцевих рівнях у розрізі кожного роздержавленого й реформованого господарства за спеціальними завданнями; відновлення території рад базового рівня (у межах і за межами населених пунктів); консолідації розпайованих земель; захисту прав на раціональне землекористування та усунення правопорушень.

До позитивних наслідків реформування земельних відносин в Україні слід віднести запровадження приватної власності на земельні ділянки, проведення роздержавлення земель і передачу їх у власність громадян, формування фермерських господарств, розвиток господарств населення, створення сільськогосподарських підприємств ринкового спрямування. Поряд з цим реформування земельних відносин в Україні супроводжується нераціональним, безсистемним і безгосподарським використанням земель та недотриманням уже встановлених вимог щодо охорони ґрунтів.

Ці проблеми та надмірне освоєння земель в Україні призводять не лише до суттєвого зниження їх природної родючості та постійної

деградації, різноманітного забруднення і фізичного зменшення площ сільськогосподарських угідь, але й до катастрофічного погіршення стану водозабезпечення і водорегулювання та руйнування власне екосистем і, як наслідок, життя й здоров'я людей. За останні 20 років втрачено від 0,4 до 0,8 тонн з гектара, що в масштабах держави прирівнюється до збитків у розмірі 453,4 млрд грн, а площа ґрунтів з активним ступенем кислотності становить майже 4 млн га, що на 300 тис. га більше, ніж десять років тому. Також від початку 90-х років минулого століття щорічно фіксується від'ємний баланс усіх елементів живлення, особливо азоту й калію [15].

У Степовій зоні України відбувається інтенсивний процес підлуження. Через водну ерозію щорічно змивається близько 500 мільйонів тонн гумусу та близько одного мільйона тонн азоту, 0,7 мільйона тонн фосфору й понад 10 мільйонів тонн калію. Тому поряд із дотриманням встановлених вимог щодо повного збереження природної родючості ґрунтів необхідно ще й повсюдне формування агролісоландшафтів та залуження і заліснення, в тому числі прибережних водоохоронних смуг і водотоків, за рахунок зменшення, у першу чергу, площ еродованої ріллі. Це повинно відбуватися в рамках комплексної державної земельної політики, в тому числі аграрної. Стратегічною метою такої політики має стати формування системи землегосподарювання, яка уособлюватиме землю та її природні ресурси в усьому її просторі. Парадигма землегосподарювання як територіально-просторового базису життєдіяльності людини і як єдиного об'єкта права власності всього Українського народу, що перебуває під особливою охороною держави, до яких мають пряме відношення всі її громадяни і всі господарські та підприємницькі структури, дала нам можливість сформулювати робочу гіпотезу звернення земельної реформи в Україні.

Зважаючи на те, що процес звернення земельної реформи в Україні є актуальним і надважливим соціально-економічним чинником, виникла необхідність в удосконаленні теоретичних і методологічних засад подальшого інституціонального розвитку аграрного сектора економіки України та врегулювання земельних відносин й економіки природокористування з позиції національних інтересів як нової парадигми.

Забезпечення реальних прав власності Українського народу на свою землю як на ключовий об'єкт життєдіяльності можливе лише за умов інституціонального забезпечення звернення земельної реформи в Україні в контексті нової парадигми, структурно-логічну схему якої наведено на рис. 3.

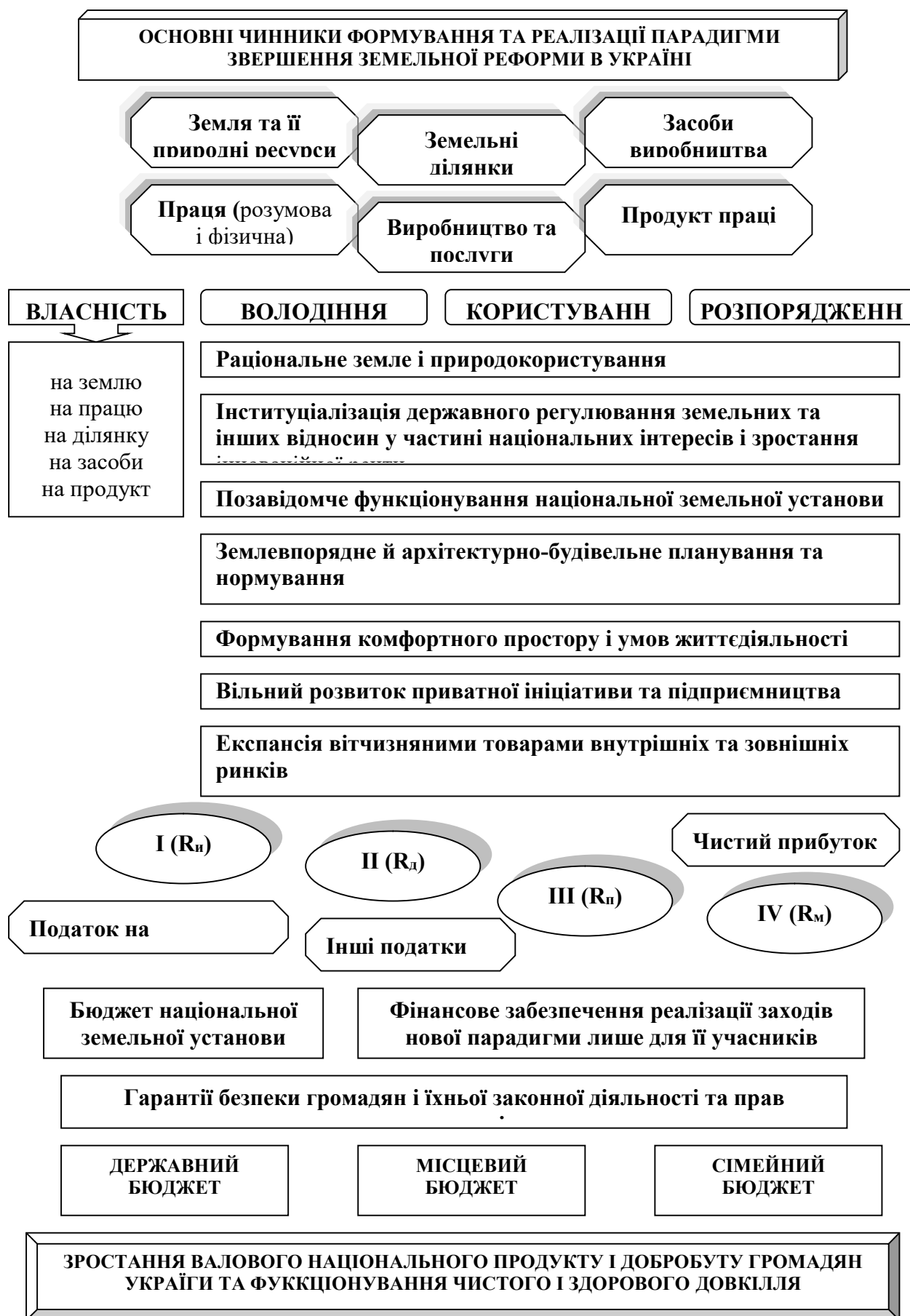


Рис. 3. Структурно-логічна матриця основних чинників парадигми звернення земельної реформи в Україні

Основна мета звершення реформування земельних відносин – це досяжність рівня комфортної життєдіяльності людини, її родини і громади, в процесі якої забезпечується раціональне земле- і природокористування та збереження довкілля. Досягнення цієї мети вимагає реформування діючих державних інститутів з питань землі та її природних ресурсів.

Однією зі складових системи реформування діючих державних інститутів є організаційно-правове забезпечення ефективного використання земельних ресурсів. З метою подолання виявлених протиріч у вітчизняному земельному законодавстві в контексті забезпечення екологічно сталого розвитку сільськогосподарського землекористування і продовольчої безпеки держави нагального вирішення потребує проблема щодо кола принципових питань, які мають бути вирішені у процесі поетапного прийняття Законів України, що стосуються питань становлення ринку землі, здійснення зонування земель за рівнем їх екологічності, деградованості та техногенної забрудненості.

Нормативно-правове врегулювання земельних відносин сприятиме стабільності та ефективності функціонування системи сільськогосподарського землекористування, зорієнтованої на вирішення питань продовольчої безпеки країни, досягнення добробуту громадян і розвиток сільських територій. Воно також вирішуватиме питання формування цивілізованого ринку земель сільськогосподарського призначення, використання, відтворення і їх охорони, збереження родючості ґрунтів, що дозволить проводити прогнозовану, прозору політику земельних відносин, яка сприятиме зростанню довіри населення, його переконанню у незворотності земельної реформи, активізації інвестиційних процесів в аграрному секторі [16].

Висновки. Характерною ознакою сучасної науки про землю є зростання ролі методології при вирішенні проблем розвитку ринкових земельних відносин. Аналіз теоретико-методологічних проблем і фактичних кроків інституціонального забезпечення земельних реформуваль в Україні вказують на те, що трансформаційні процеси в галузі земельних відносин під видом аграрної та земельної реформ розпочаті спонтанно ще в Українській РСР, а формулювання й наукове супроводження їхніх засад.

Здійснювана в Україні земельна реформа не супроводжувалася відповідними обґрунтованими заходами та землевпорядним процесом і до цього часу законодавчо не визначено мету, етапи, завдання та механізми

правового, економічного, фінансового і соціального розвитку реформ, а також шляхів їх забезпечення та реалізації.

Науково-теоретичне і практичне осмислення методів і механізмів роздержавлення земель сільськогосподарського призначення, переданих в колективну власність потребує удосконалення, а також розроблення адекватних пропозицій стосовно можливого виправлення їх негативних наслідків.

Удосконалення оренди земель сільськогосподарського призначення – це стратегічний імператив розвитку земельних відносин в Україні. Особливо це стосується гармонізації інтересів землевласників і орендарів, коли перші зацікавлені в максимальному доході від здаваної земельної ділянки, частки (паю), а другі – в мінімізації витрат, максимізації прибутку з одиниці площі, формуванні цілісного орендованого земельного масиву в перспективі й мінімізації ризиків опортуністичної поведінки з боку орендодавців.

Намагання провести земельну й аграрну реформи поза часовими і просторовими параметрами загальнодержавних фінансової, податкової, митної, природоохоронної, ресурсощадної, адміністративної та інших реформ були марними. Пропоновані шляхи і методи реформування земельних відносин в Україні були заздалегідь безуспішними через відсутність всебічного і ґрунтового теоретичного осмислення внутрішньої і зовнішньої політики та невід’ємності функціональної сутності будь-якого сектора економіки окремо від інших секторів і всього суспільно-економічного, юридичного, екологічного і соціально-духовного механізму життєдіяльності кожного громадянина, територіальної громади та держави в цілому.

Розв’язати наявні проблеми земельних відносин шляхом запровадження лише інституту «ринку землі» та зняття «мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення» як начебто кінцевого етапу завершення земельної реформи в Україні можливо лише після інституціоналізації науково обґрунтованої комплексної національної регуляторної політики щодо землі та її природних ресурсів і запровадження механізмів одержання збалансованих прибутків, які розмежовуватимуть інтереси і базуватимуться на нових підходах.

Бібліографічний список.

1. Бистряков І.К. Рентні відносини в системі модернізації національної економіки : монографія / І.К. Бистряков; за ред. Б.М. Данилишина. Київ: РВПС України НАН України, 2007. 518 с.

2. Будзяк В.М. Сільськогосподарське землекористування: проблеми та шляхи їх вирішення : монографія. Київ: Аграр Медіа Груп, 2011. 299 с.
3. Будзяк О.С. Екологіобезпечне використання земель: теоретичні та практичні аспекти : монографія. Київ : Аграр Медіа Груп, 2011. 326 с.
4. Гуторов А.О. Розвиток інтеграційних відносин в аграрному секторі економіки : монографія. Київ: ТОВ «СІК ГРУП УКРАЇНА», 2016. 484 с.
5. Гуцуляк Ю.Г. Управління земельними ресурсами в умовах ринкової економіки : монографія. Чернівці: Прут, 2002. 124 с.
6. Добряк Д.С., Тихонов А.Г., Паламарчук Л.В. Економічний оборот землі в Україні: теорія, методологія і практика : монографія. Київ: Урожай, 2004. 136 с.
7. Дорош Й.М. Теоретико-методологічні основи розвитку земельних відносин в Україні : монографія. Київ: ВІПОЛ, 2011. 286 с.
8. Зось-Кіор М.В. Національні та інтеграційні аспекти управління земельними ресурсами аграрного сектора економіки : монографія. Запоріжжя: ТОВ НВК «Інтер-М», 2016. 348 с.
9. Лупенко Ю.О., Ходаківська О.В. Трансформація земельних відносин у сільському господарстві (аналітичний огляд). Київ: ННЦ «ІАЕ», 2015. 52 с.
10. Мартин А.Г. Регулювання ринку земель в Україні : монографія. Київ: Аграр Медіа Груп, 2011. 254 с.
11. Пасхавер Б. Рентний чинник розвитку аграрного ринку. *Економіка України: науковий журнал*. Київ, 2008. № 11. С. 72–80.
12. Третяк А.М., Другак В.М. Земельна політика та земельні відносини: соціально-економічні та духовні аспекти розвитку : монографія. Київ: ЦЗРУ, 2007. 178 с.
13. Федоров М.М. Економічні проблеми земельних відносин у сільському господарстві : монографія. Київ, 1998. 263 с.
14. Шарий Г.І. Інституційне забезпечення розвитку земельних відносин в аграрному секторі України : монографія. Полтава, 2016. 604 с.
15. Ковалів О.І. Звершення земельної реформи в Україні: нова парадигма : монографія. Київ: ДІА, 2016. 416 с.
16. Гуторов О.І., Грошев С.В. Організаційно-правове забезпечення ефективного використання земельних ресурсів. *Вісник ХНАУ. Серія «Економічні науки»*. Зб. наук. праць / Харк. нац. аграр. ун-т ім. В.В. Докучаєва. Харків, 2016. № 1. С. 272–277.

Гуторов А.И., Ковалив А.И. Теоретико-методологические основы развития и институционального обеспечения трансформации земельных отношений в Украине.

Раскрыты теоретические и методологические основы институционального обеспечения трансформационных процессов в осуществлении земельной реформы в Украине с учётом временных и пространственных предпосылок, выявлены основные причинно-следственные аспекты формирования новых земельных отношений в Украине, в том числе на региональном уровне, диагностированы институциональные особенности землепользования как вида природопользования.

Оценены позитивные последствия и выявлены просчёты реформирования земельных отношений в Украине, обоснованы тенденции и закономерности их трансформации, рассмотрены отдельные направления стратегического видения дальнейшего институционального развития аграрного сектора экономики Украины, а также обоснован алгоритм гипотезы институционального обеспечения развития рыночных земельных отношений в Украине. Усовершенствованы основные принципы институализации конституционной нормы права собственности Украинского народа, диагностированы предпосылки завершения земельной реформы.

Ключевые слова: земельная реформа, институализация, конституционные нормы, развитие, земельный участок, землепользование, земельный пай, земельные интересы, рыночные земельные отношения.

Gutorov O.I., Kovaliv O.I. Theoretical and methodological foundations of development and institutional support of land relations transformation in Ukraine. The theoretical and methodological foundations of institutional support of transformation processes in the implementation of land reform in Ukraine taking into account the temporal and spatial preconditions have been considered. The main cause and effect aspects of the formation of new land relations in Ukraine, including the regional level have been found out; the institutional features of land use as a type of nature management have been elucidated.

The positive consequences have been estimated and the errors of land relations reform in Ukraine have been identified. The trends and regularities of their transformations have been substantiated; some directions of strategic vision of further institutional development of the agrarian sector of the Ukrainian economy have been considered; and the hypothesis algorithm for institutional support of land market relations development in Ukraine has been substantiated.

The expediency of personification of the institutions of property right to a land plot as an objects of real estate and property right of the Ukrainian people as a natural object ensuring the differentiation of rights and liabilities as for land and nature management and the responsibilities for their rational use and protection as well as the corresponding revenues (incomes) as the main tools for realizing ecological and economic interests in the process of completing the land reform has been substantiated.

The theoretical and methodological preconditions for lifting a moratorium on purchase and sale of the agricultural lands that, unlike the existing ones, are based on a complex correction of the errors of land denationalization and the constitutional norms institutionalization regarding the land and its natural resources have been improved.

The theoretical and methodological foundations of the institutional support for the completion of the land reform in Ukraine as a new paradigm have been formulated. These foundations are based on the institutionalization of the constitutional norms regarding the land and its natural resources as a natural object of property rights of the Ukrainian people and the basic national wealth which is under special protection of the state.

The methods of scientific evaluation of the specific causes and effects of the land and agrarian reforms implemented in Ukraine have been further developed. These methods are based on the profound reliable information and on practical experience of their implementation, which allowed identifying their negative results and formulating the basic principles of completion of the land reform as a new paradigm.

The basic principles of the constitutional norm institutionalization of the Ukrainian people's property right have been improved. The preconditions for the completion of the land reform have been found.

Key words: land reform, institutionalization, constitutional norms, development, land parcel, land use, land shares, land interests, land market relations.

Стаття надійшла до редакції: 19.09.2019 р.