

*Т.М. Лозинська,*  
к.е.н., доц., доцент кафедри економічної політики ХарРІ НАДУ;  
*І.В. Карайон,*  
здобувач кафедри економічної політики ХарРІ НАДУ

## **РОЗВИТОК ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У КОНТЕКСТІ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ КРАЇНИ**

*Висвітлено стан і перспективи розвитку земельних відносин в Україні. Вказано на необхідність забезпечення раціонального використання землі у контексті забезпечення продовольчої безпеки.*

**Ключові слова:** земельні відносини, продовольча безпека, державне регулювання.

Здійснення масштабних реформ в аграрному секторі України, у першу чергу, було спрямовано на перетворення земельних відносин.

Земельні відносини – це відносини, що складаються між людьми з приводу володіння, користування та розпорядження землею з метою її ефективного використання. В Україні формування земельних відносин здійснюється на підставі нормативно-правової бази, згідно з якою земля є товаром і одночасно національним багатством. Таке тлумачення сутності сучасних земельних відносин вказує на складний характер взаємин між державою і іншими суб'єктами земельних відносин і ставить безліч питань щодо ролі держави в цій сфері та пошуку шляхів удосконалення механізмів державного регулювання земельних відносин.

Значущість цих питань з огляду на необхідність формування продовольчої безпеки актуалізує дослідження вчених у напрямку виявлення форм і методів впливу держави на земельні відносини відповідно із стратегічними цілями її розвитку на землю та створення на цій основі повноцінного земельного ринку. Особливо помітними були розбіжності в поглядах учених на проблему реформування земельних відносин в Україні на початку 90-х рр. минулого століття. Такі дослідники, як С. Дем'яненко, М. Зубець, М. Соловійов, В. Андрійчук наполягали на обережному вирішенні

земельного питання або зовсім заперечували приватну форму власності на землю [6; 11].

До кінця 1990-х рр., зважаючи на швидкий занепад аграрної сфери економіки і нездатність держави забезпечити ефективне використання земель сільськогосподарського призначення, усе більше науковців почало схилитися до думки про необхідність формування земельного ринку як запоруки соціально-економічного розвитку країни і підґрунтя для забезпечення продовольчої безпеки [4; 12]. Ґрунтовні дослідження розвитку земельних відносин в Україні містяться в праці П. Саблука “Розвиток земельних відносин в Україні” [10].

Проте складність і багатогранність земельного питання не дали змоги у процесі здійснення земельної реформи вирішити безліч проблем, серед яких можна виокремити:

- незавершеність процесу складання земельного кадастру, реєстрів земельних ділянок і землевласників;

- відсутність дієвих механізмів запобігання зміни цільового призначення земель, унаслідок чого частина сільськогосподарських угідь безпідставно виводиться із обробітку;

- відсутність державної програми виведення із обробітку деградованих і еродованих земель із визначенням суб'єкта управління цим процесом, джерел фінансування, чіткої процедури здійснення робіт по оцінці, складанню реєстру, механізмів вилучення земель у теперішніх власників тощо;

- використання тіньових схем купівлі-продажу землі, що веде до їх розбазарювання і втрати економічного потенціалу підприємств;

- недосконала, складна і тривала процедура оцінювання землі і видачі державних актів на право власності на земельну ділянку.

Усе це потребує вдосконалення нормативно-правової бази щодо функціонування земельного ринку, механізмів державного регулювання

земельних відносин, а також подальших досліджень теоретичних і практичних питань ефективного використання землі.

Метою статті є дослідження державного впливу на раціональне використання земель сільськогосподарського призначення та обґрунтування пропозицій щодо підвищення результативності державного регулювання земельних відносин.

За Конституцією (Ст. 14) земля є основним національним багатством [6], а це означає, що аграрна політика держави має сприяти як ефективному використанню земельних ресурсів, так і збереженню, охороні та поліпшенню родючості ґрунтів в інтересах усього суспільства.

На жаль, проведення державою земельної реформи, яка включала в себе і реформування відносин власності, не забезпечило достатньою мірою раціонального використання земель. Порівняно з радянським періодом, що зазнав нещадної критики з боку окремих учених [2], ефективність землекористування значно знизилася.

М. Щурик, проректор з наукової роботи Івано-Франківського інституту права, економіки та будівництва вказує, що знищення високотоварних господарств, парцеляція земель призвели до стабільно негативної динаміки виробництва сільськогосподарської продукції (рис. 1), а також спричинили децентралізацію земельних угідь, що унеможливило розробку і запровадження сівозмін, застосування сучасних технологій відтворення сільськогосподарських угідь [13].

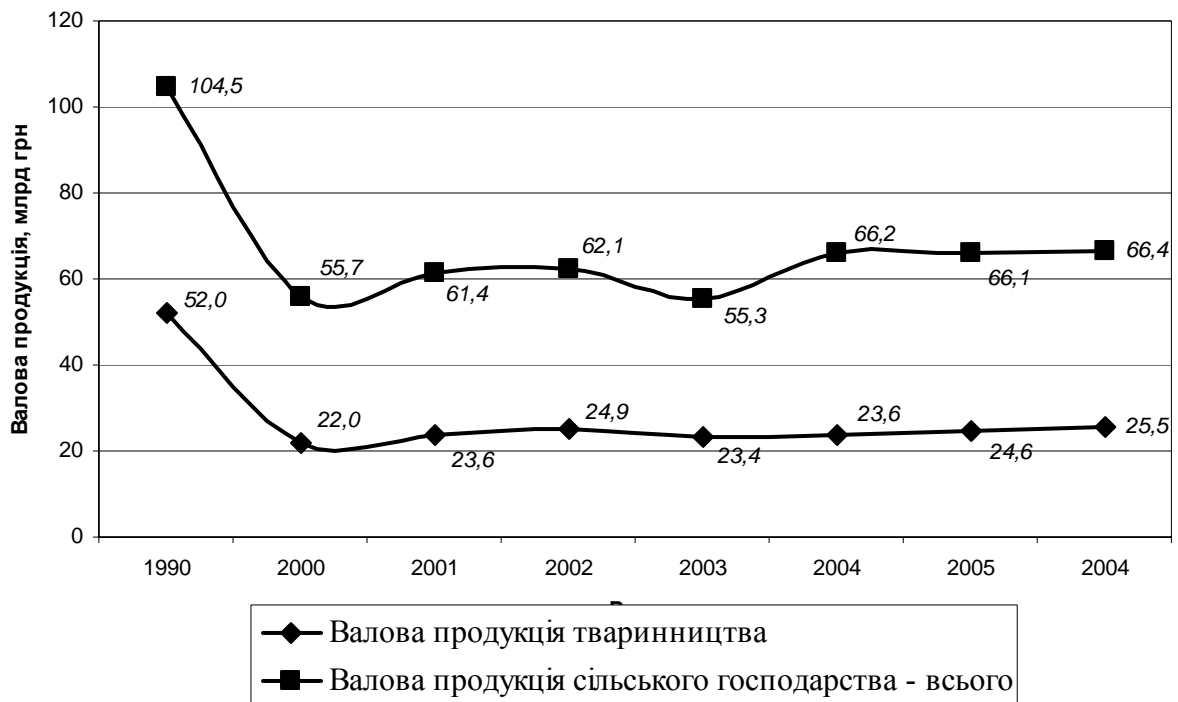


Рис. 1. Виробництво валової продукції сільського господарства у порівнянних цінах 2000 р. за всіма категоріями господарств у 1990-2006 рр.

У ході здійснення земельної реформи значно послабилося виконання регулятивних дій держави щодо контролю за використанням земель, було припинено державне фінансування робіт на поліпшення земель, зрошення, боротьбу з бур'янами та шкідниками в надії на те, що власники земельних ділянок, зацікавлені у збільшенні їх продуктивності, будуть самостійно виконувати ці роботи. Проте подрібнення великотоварних сільськогосподарських підприємств, по суті, привело до формування в аграрному секторі економіки України дрібнотоварного типу виробництва з усіма наслідками, що звідси витікають: нестачею оборотних коштів, неможливістю застосовувати на невеликих ділянках промислових технологій, використанням переважно живої праці тощо. За таких умов господарювання стратегічною метою землевласника є виживання, а не розвиток підприємства і, тим більше, не турбота про збереження та примноження продуктивного потенціалу землі.

Байдужість з боку селянина до своєї власності обумовлювалася також і відсутністю повноцінного ринку, який і дотепер існує лише у вигляді ринку землекористування (оренди), на якому продається нематеріальний актив – право користування землею. Орендні відносини, спотворені нерозвиненим правом приватної власності на землю, сприяли створенню ситуації, за якої землевласник не забезпечував розширеного відтворення земельних ресурсів, оскільки він здавав земельну ділянку в оренду, а орендар не дуже добре дбав про раціональне використання землі, оскільки, він не був її власником.

У результаті такого господарювання утворився дефіцитний баланс гумусу – однієї з найважливіших складових ґрунту, яка визначає його родючість. За даними Інституту землеробства, через ерозію ґрунтів, зниження урожайності сільськогосподарських культур і зменшення внесення органічних добрив в Україні щорічно втрачається 20 млн т гумусу [3].

На парламентських слуханнях „Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні”, які відбулися 13 вересня 2005 р. зазначилося, що в Україні деградовано близько 60 % черноземів [8].

Разом з цим варто згадати, що ще в 1991 р. Верховна Рада України, у складі якої було чимало аграріїв-практиків, прийняла Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”, в якому були закладені основи економічного механізму державного регулювання земельних відносин, зокрема передбачалося використання штрафних санкцій за погіршення родючості земель і надання податкових пільг підприємствам, які раціонально використовують землю.

На жаль, реалізація цього закону на практиці було надзвичайно утруднена через відсутність налагодженої системи моніторингу за якісним станом ґрунтів, які знаходяться у користуванні товаровиробників і затвердженої методики визначення родючості ґрунту. Запропонована Інститутом ґрунтознавства та агрохімії УААН методика визначення родючості ґрунту на основі розрахунку балансу гумусу [9] потребує значних витрат часу та матеріальних ресурсів для виконання робіт по діагностиці

ґрунтів усіх земельних ділянок, що знаходяться в обробітку, для виявлення базового рівня вмісту гумусу на кожній ділянці, стосовно якого потім з певною періодичністю необхідно проводити заміри внесення і винесення органічних речовин для розрахунку балансу гумусу. Для виконання такої роботи необхідні кваліфіковані агрохімічні лабораторії та обладнання, а також відповідна нормативно-правова база.

У 1995 р. було видано Указ Президента “Про суцільну агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення”, яким передбачалося здійснення державного контролю за зміною показників родючості й забруднення ґрунтів токсичними речовинами і радіонуклідами, що свідчить про визнання органами вади актуальності проблем раціонального використання та охорони земель. На виконання цього Указу Міністерством агропромислової політики України був розроблений і затверджений зразок агротехнічного паспорта та впроваджені економічні санкції щодо порушників законодавства у сфері збереження природної родючості та якісного стану земель у цілому.

Проте домінування в аграрній сфері АПК орендної форми господарювання не дає підстав сподіватися, що діагностика якісного стану ґрунтів і подальший моніторинг родючості будуть хоча б частково профінансовані суб'єктами господарської діяльності через відсутність необхідних оборотних коштів і економічної зацікавленості в оцінці родючості ділянок, що здаються в оренду. Орендареві не вигідне здійснення моніторингу родючості, оскільки в разі виявлення нераціонального використання земельної ділянки орендодавця і зниження її родючості він має виплатити останньому грошову суму не відшкодування завданих збитків.

Землевласники тим більше не будуть вкладати кошти в поліпшення ґрунтів, бо вони не використовують земельну ділянку як основний засіб виробництва, а орендна плата, яку вони отримують, встановлюється орендаром (а не землевласником!) незалежно від стану родючості земельної ділянки, хоча мінімальна орендна плата розрахована із

врахуванням якісних показників. Стрімка деградація українських чорноземів відбивається в зниженні продуктивності сільськогосподарських земель, і за цим показником, на жаль, Україна суттєво відстає від інших країн світу, зокрема європейських (рис. 2).

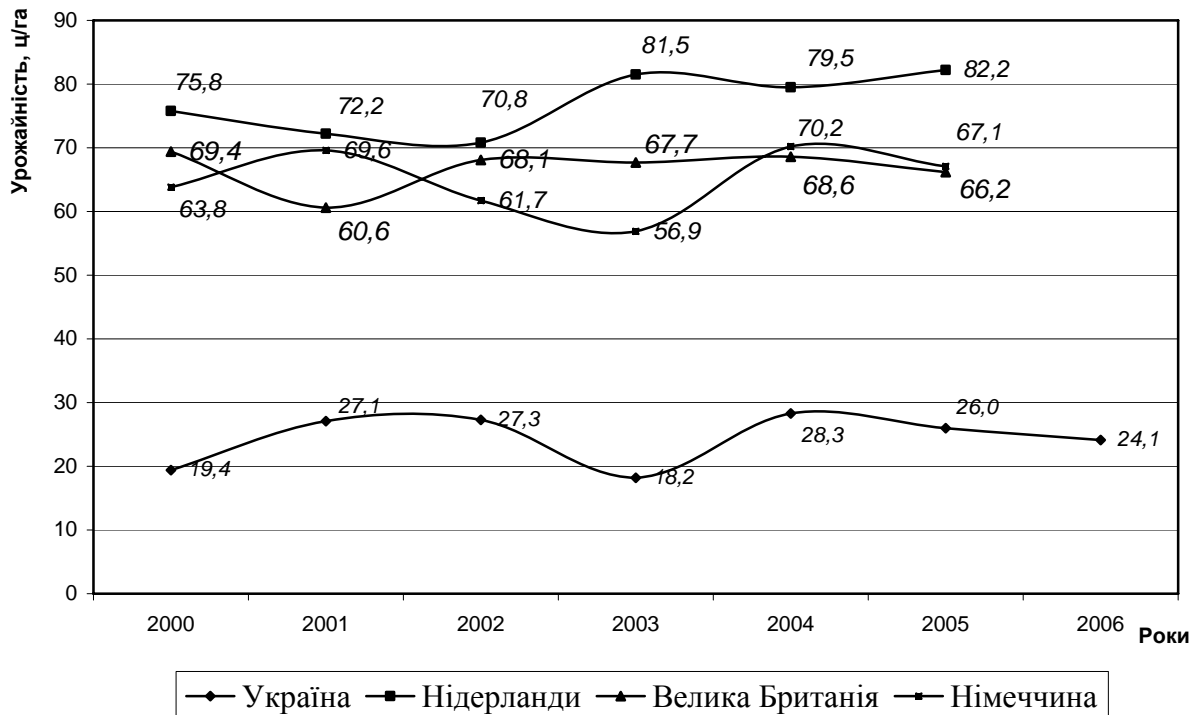


Рис. 2. Порівняння урожайності зернових і зернобобових культур в окремих європейських країнах і Україні, ц/га

Руйнування системи заходів, спрямованих на відтворення і підвищення родючості ґрунтів, що склалася в Радянському Союзі, загрожує втраті сільськогосподарських угідь, продовольчій безпеці та сприяє подальшому погіршенню умов проживання на селі.

Для подолання кризового стану в галузі використання та охорони земель необхідні якісні зміни в організації управління земельними ресурсами. У першу чергу необхідно провести інвентаризацію сільськогосподарських угідь з метою виведення із обробітку малопродуктивних і деградованих земель. Такі землі мають викуповуватися державою і переводитися до резервного фонду з метою проведення протиерозійних заходів і заліснення за рахунок коштів державного бюджету. Ці витрати, до речі, можна мінімізувати за

рахунок продажу квот на викиди вуглекислого газу, як це передбачено Кіотським протоколом.

Лісові насадження, як відомо, поглинають вуглекислий газ із повітря та утримують його в ґрунті, в результаті чого суттєво зменшується емісія CO<sub>2</sub> в атмосферу. Світовий банк взяв на себе зобов'язання матеріально підтримати виконання Кіотського протоколу, виплачуючи 80 дол. США в розрахунку на 1 га залісненої площі. В Україні налічується більше 2 млн га деградованих і малопродуктивних земель, більшість із яких зараз не обробляється, тому уряд країни має подбати про підготовку необхідних документів для отримання компенсації від Світового банку за зменшення викидів CO<sub>2</sub> в атмосферу за рахунок поступового заліснення цих земель.

Практика державного регулювання земельних відносин, спрямована на збереження та охорону земельних ресурсів існує в багатьох країнах світу. У США, наприклад, проблеми охорони земель віднесені до питань продовольчої безпеки країни. Так, закон 1985 р. „Про продовольчу безпеку США” зобов'язав усі сільськогосподарські підприємства запровадити на земельних ділянках, що піддалися ерозії, ґрунтозахисні заходи та передбачив виведення відповідних земель з обороту до державного резерву шляхом викупу (прогнозні витрати – 1,2 млрд дол.) [7].

Крім того, було введено низку субсидій і пільг для землевласників та землекористувачів, які добровільно виводять з активного обробітку землі, схильні до ерозії, та проводять на них протиерозійні заходи.

На думку академіка В. Медведєва, вся система землеробства, яка склалася на цей час в Україні, не тільки не забезпечує задовільного захисту ґрунтів і запобіганню ерозії, але й сприяє останній [5]. Окремі ґрунтозахисні заходи не можуть попередити чи значно знизити ерозійні процеси. Необхідна постійно діюча державна програма ґрунтозахисту, яка б забезпечувала поступову оптимізацію співвідношення природних систем і агросистем, реконструкцію агроландшафтів на екологічній основі (суттєву роль у цьому має відігравати заліснення деградованих земель) та використання



протиерозійних технологій ведення сільського господарства, зокрема технології no-till.

Отже, державне регулювання земельних відносин, спрямоване на забезпечення раціонального використання сільськогосподарських угідь, повинно мати системний характер, що не узгоджується з концепцією дрібнотоварного виробництва, згідно з якою здійснювалося реформування сільського господарства в нашій країні. Ведення сільськогосподарського виробництва на засадах еколого-економічного землекористування із застосуванням сучасних технологій можливо лише у великотоварних спеціалізованих підприємствах, де зосереджені значні технічні, фінансові та наукові ресурси, де можливе проведення дослідів і впровадження наукових досягнень. На початок 2006 р. в Україні у складі діючих сільськогосподарських підприємств найбільша питома вага (24,6 %) припадала на долю підприємств із площею сільськогосподарських угідь 20,1 – 50 га, які використовували 2,7 % загальної по країні площі сільськогосподарських угідь; 23,4 % сільськогосподарських угідь використовували підприємства площею 1000,1 – 2000 га (6,1 % від загальної кількості діючих підприємств). Підприємства площею більше 10000 га становили всього 0,1 % від загальної кількості сільськогосподарських підприємств і обробляли лише 2,5 % сільськогосподарських угідь. Хоча з початку 2000 р. у країні спостерігається тенденція до зменшення загальної кількості сільськогосподарських підприємств – за останні три роки з 59923 до 57877 (3,4 %) процес концентрації виробництва відбувається надто повільно, що не сприяє раціональному використанню землі. Збільшення кількості суб'єктів господарювання з відносно великими масивами землі у приватній власності дозволить також ефективніше розв'язувати проблему залучення кредитних ресурсів, використовуючи земельні ділянки в якості застави.

Таким чином, можна сформулювати основні напрями вдосконалення державного регулювання земельних відносин з метою забезпечення

раціонального використання сільськогосподарських угідь і формування продовольчої безпеки:

- найближчим часом завершити складання реєстрів земельних ділянок і землевласників і агрохімічну паспортизацію полів;

- провести інвентаризацію земель з метою виявлення деградованих і малопродуктивних земельних ділянок і поступового їх виведення із обробітку;

- розробити і затвердити постійно діючу державну програму заліснення деградованих земель і підготувати пакет необхідних документів для отримання грошової компенсації від Світового банку за зменшення емісії CO<sub>2</sub> в атмосферу;

- передбачити використання коштів, що надходять від трансакцій із землею для економічного стимулювання землевласників і землекористувачів за поліпшення родючості ґрунтів, на ці цілі спрямувати також і кошти, які будуть надходити від використання штрафних санкцій за погіршення якості землі (зниження родючості, забур'янення, поширення шкідників, погіршення структури ґрунту тощо);

- завершити формування Державного земельного кадастру та забезпечити його ефективне ведення;

- створити ефективно функціонуючу систему моніторингу сільськогосподарських земель, яка забезпечить надходження даних до автоматизованої інформаційної системи, що значно полегшить управління земельними ресурсами.

У результаті здійснення цих заходів суттєво підвищиться ефективність використання сільськогосподарських земель, як за рахунок вилучення із обробітку малопродуктивних і деградованих земель, так і за рахунок підвищення мотивації землекористувачів до застосування протиерозійних технологій.

**Список використаних джерел**

1. Конституція України: Закон України “Про внесення змін до Конституції України”. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/Laws/main.cgi>.
2. *Гайдуцький П.І.* Аграрна реформа: міфи й істина // Економіка АПК. – 2003. – № 9. – С.3 – 9.
3. *Гайдуцький П.І.* Аграрний сектор: від реформи до стратегії розвитку (питання власності та господарювання) // Економіка АПК. – 2003. – № 2. – С. 29 – 32.
4. *Данилишин Б., Лисецький А.* Аграрна політика: час визначитися // Уряд. кур’єр. – 2005. – № 89. – 17 трав.
5. Земельні ресурси України / За ред. В.В. Медведєва. – К. : Аграрна наука, 1998. – 150 с.
6. *Зубець М.В., Юрчишин В.В.* Проблеми села – турбота держави // Голос України. – 2003. – 15 серп.
7. *Микитенко Ю.І., Шарий Г.І.* Державне управління: економічні методи та система відносин в умовах формування ринку земель. – Полтава, 2007. – 100 с.
8. Парламентські слухання 13 вересня 2005 р. “Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні”. – Режим доступу : [http://portal.rada.gov.ua/control/uk/publish/article/news\\_Leht?art\\_id=62879&cat](http://portal.rada.gov.ua/control/uk/publish/article/news_Leht?art_id=62879&cat)
9. Расчеты баланса гумуса и норм органических удобрений для обеспечения его бездефицитного содержания в черноземах почвы Левобережной Лесостепи УССР : Метод. реком. / сост. Г.Я. Чесняк, М.М. Зинченко и др. – Х., 1987. – 48 с.
10. *Саблук П.Т.* Розвиток земельних відносин в Україні. – К.: ННЦ ІАЕ, 2006. – 396 с.
11. *Соловьев Н.Ф.* Рыночные трансформации и земельный вопрос в Украине // Вісник ХНАУ. – 2003. – № 6. – С. 3 – 32. – (Серія “Економіка АПК і природокористування”).
12. *Шпичак О.М., Андрійчук В.Г.* Проблеми теорії та практики формування ціни на землі сільськогосподарського призначення // Землевпорядний вісник. – 2003. – № 3. – С. 82 – 91.
13. *Щурик М.В.* Нові напрями державного регулювання земельних відносин макрорегіону в сучасних умовах // Економіка та держава. – 2006. – № 3. – С. 31 – 33.

***Lozinska T.M., Karayon I.V.* The development of land resources at the context of food safety of Ukraine.**

The condition and perspectives of land resources in Ukraine are represented in the article. The necessity of guarantee of rational utilization of arable land is showed of the context of guarantee of food safety.

**Key words:** landed relations, food safety, government control.

***Лозинская Т.Н., Карайон И.В.* Развитие земельных отношений в контексте продовольственной безопасности страны.**

Изложены положение и перспективы развития земельных отношений в Украине. Указано на необходимость обеспечения рационального использования земли в контексте обеспечения продовольственной безопасности.

**Ключевые слова:** земельные отношения, продовольственная безопасность, государственное регулирование.