

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 3, 2010

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 332.122:338.432

Ю. М. Хвесик,

к.е.н.,

Міністерство економіки України

## ДЕРЖАВНЕ РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА РЕГІОНУ

**Анотація.** *Визначено роль роздержавлення у становленні ринку землі в регіонах. Обґрунтовано складові елементи повноцінного функціонування земельного ринку в державі.*

**Annotation.** *The role of privatization is certain in becoming of market of earth in regions. The component elements of the valuable functioning of the landed market are grounded in the state.*

**Ключові слова.** *Агропромислове виробництво, державне реформування, земельні відносини, механізм регулювання, регіон, ринок землі, формування.*

### Вступ

Виробничі відносини, які склалися за командно-адміністративної системи, вже не відповідали характеру продуктивних сил. Невідкладним стало завдання подальшого удосконалення земельних відносин шляхом реформи. Нові форми господарювання, що з'являються на селі, вимагають нового економічного механізму регулювання зазначених відносин. Складовою частиною механізму реформи є земельне законодавство, завдання якого – регулювання земельних відносин.

Грунтуючись на винятково державній формі власності на землю, Є.С. Карнаухова так формулює поняття земельних відносин: „Суть соціалістичних земельних відносин, що склалися в СРСР, полягає в тому, що держава, як представник всього суспільства, є власником землі і її володарем, як об'єктом господарства. Земельні виробничі відносини при соціалізмі – це відносини держави, що представляє все соціалістичне суспільство, і соціалістичних виробничих колективів, робітників радгоспів і колгоспників, тобто колективних соціалістичних працівників з приводу порядку, користування і характеру використання головного засобу виробництва сільського господарства, що належить всьому суспільству, - землі, з усіма наслідками, що з цього випливають... Соціалістичному характеру земельних відносин в процесі виробництва має відповідати і соціалістичний характер

### Аналіз останніх наукових досліджень.

Комплексному теоретично-практичному дослідженню питань використання ресурсного потенціалу агропромислового комплексу в умовах ринкових трансфор-мацій присвятили свої праці українські вчені – П.І.Гайдуцький, А.С.Гальчинський, В.П.Галушко, М.В.Гладій, В.М.Гець, І.І.Лукінов, П.М.Макаренко, О.М.Онищенко, В.М.Трегобчук, А.Е.Юзефович та ін.

### Постановка завдання

- визначити роль роздержавлення у становленні ринку землі в регіонах;
- обґрунтувати складові елементи повноцінного функціонування земельного ринку в державі.

### Результати

Об'єктами земельних відносин у сфері сільськогосподарського виробництва є землі сільськогосподарського призначення (рілля, землі під багаторічними насадженнями, сіножатями і пасовищами) всіх форм власності й господарювання. Суб'єктами земельних відносин є окремі громадяни (фізичні особи) і юридичні особи та їх об'єднання (сільськогосподарські підприємства різних організаційно-правових форм, установи й організації, органи виконавчої влади). Суб'єкти правовідносин щодо землі діють у межах чинного законодавства.

На підставі вивчення літературних джерел, вітчизняного і земельного законодавства, досвіду проведення земельних реформ у Росії, колишньому Радянському Союзі та країнах дальнього зарубіжжя, а також врахування досвіду реформування земельних відносин і об'єктивних умов, які склалися в аграрному секторі нашої країни, вважаємо, що земельні відносини – це суспільні відносини в процесі володіння, користування, розпорядження й управління землею на різних рівнях (державному, господарському і внутрішньогосподарському), як об'єктом господарювання і засобом виробництва у сферах агропромислового виробництва.

Реформування земельних відносин розпочинається з появою різних форм земельної власності, що не означає виняткової монополії жодної з них. У більшій частині країн з розвиненим земельним ринком немає абсолютного права приватної власності на землю. Тому головне завдання реформування земельних відносин полягає в тому, щоб дібрати адекватні сьогодишнім умовам економічного і соціального розвитку комбінації правомочностей користування і володіння землею, за яких буде досягнуто балансу інтересів різних власників.

Становлення різноманітних форм земельної власності в Україні та її регіонах розпочалося з прийняття низки нормативно-законодавчих документів. Проте вони не змогли відобразити всієї складності процесів земельних перетворень і тому мали обмежений характер, багато в чому спотворювали реальні ринкові процеси. Як відмічають В.М. Гець, Є.Г. Панченко, Є.М. Лібанова, це виявилось в тому, що „...по-перше, перехід права володіння або користування в основному не передбачав

конкуренцію набувальників цих прав. По-друге, земля переважно передається безоплатно, а не продається за ринковою вартістю. По-третє, володіння і продаж землі здійснюються тільки при її цільовому використанні. За таких умов не можна говорити про становлення товарної форми землі, а отже, і про ринкові принципи її привласнення” [5, с.158]. Ми погоджуємося з наведеними твердженнями цієї групи науковців, а також з їх тезою, що з 1999 р. відбуваються реальні ринкові перетворення форм власності на землю.

В Україні в 90-х рр. ХХ – на початку ХХІ ст. відбувається формування ринку землі, в процесі якого долаються певні труднощі [1, с.241]: економічні (вкрай низька платоспроможність переважної більшості населення, відсутність у минулому практичного функціонування ринку землі, обліку витрат на землю і природні багатства, механізму ціноутворення тощо); правові (необхідність розробки і прийняття законодавчих основ про ринок землі та його регулювання); ідеологічні (опір частини членів суспільства радикальній економічній реформі, побоювання, що іноземний капітал скупить землі та інші природні ресурси); політичні (заперечення окремими партіями необхідності приватної власності на землю і ринку землі); наукові (недостатньо глибоке дослідження проблем ринку землі); соціальні (зіткнення інтересів різних прошарків суспільства).

Ми підтримуємо думку науковців щодо поділу ринку землі на первинний та вторинний. Первинний ринок землі та інших природних ресурсів охоплює всі об’єкти, які вперше з’являються на ньому (наприклад, цілинні землі, землі, що стали придатними для сільськогосподарського обробітку або іншого використання у результаті попереднього „облагоджування”, нові родовища корисних копалин та ін.). Вторинний ринок землі – решта природних ресурсів, що можуть бути використані для виробництва товарів і послуг.

Агропромислове виробництво має свої особливості та специфіку, свої, властиві тільки йому проблеми. Унікальність його проявляється в тому, що тут об’єднується виготовлення засобів виробництва, виробництво і переробка сільськогосподарської сировини та реалізація продукції сільського господарства і продуктів, що виробляються з неї. За характером діяльності та структури виробленої продукції агропромисловий комплекс найбільше схильний до ринкової економіки, оскільки майже вся його продукція робиться для ринку. Одночасно він сам є надзвичайно об’ємним ринком для інших сфер матеріального виробництва. Перехід його до ринку ставить в обов’язок науці «Державне управління» взяти на себе розробку фундаментальних теоретичних основ ринкових відносин, механізму регулювання і відтворення товарно-грошового обміну в горизонтальних і вертикальних напрямках, а також моделі структури ринку АПК.

Становлення ринкових відносин неможливе без докорінного перетворення виробничо-економічних відносин АПК. Від того, наскільки інтенсивно здійснюватиметься їх перебудова в аграрній сфері, залежить соціальне відродження села, вирішення продовольчої проблеми, створення ринкової економіки в цілому. При цьому як у центрі перебудови економіки, так і земельних відносин та ринку землі лежить питання власності. Отже, і земля має бути товаром, капіталом, а економічні відносини у ринковій економіці повинні будуватись на основі відносин власності.

Відомо, що першим і головним ресурсом сільськогосподарського виробництва є земля. Проте цей вид ресурсу не мав ні ціни, ні вартості, ні власника. Відтак на вартість землі суспільство практично не розподіляло отриманого народним господарством доходу.

У становленні ринку землі важлива роль відводиться роздержавленню, яке передбачає поступове звуження функцій, обмеження ролі держави в усіх сферах суспільного життя на основі створення й розвитку різноманітності соціально-економічних секторів, форм і структур, політичної, ідеологічної та культурної різноманітності, сукупності громадянських прав і свобод кожної особи. Роздержавлення економіки передбачає послаблення ролі держави в управлінні економічними об’єктами за одночасної приватизації та корпоратизації частини державної власності, передання низки повноважень державних органів підприємствам, розвитку приватного підприємництва, заміну вертикальних зв’язків горизонтальними. Роздержавлення аграрної економіки зводиться, передусім, до зміни типів і форм економічної власності в усіх сферах суспільного відтворення, а, отже, охоплює відносини безпосереднього виробництва, розподілу, обміну (відновлення ринкового обігу суспільного продукту та ресурсів) та споживання. Щодо об’єктів роздержавлення розрізняють: 1) роздержавлення власності; 2) роздержавлення господарського механізму.

Роздержавлення власності – це процес переходу державної власності в інші недержавні типи та форми власності (акціонерну, кооперативну, приватну та ін.). В кількісному аспекті роздержавлення – зменшення частки державної власності в загальній структурі власності країни, в системі продуктивних сил. В той же час у економічній енциклопедії відмічається, що „приватизація є складовою роздержавлення, вужчим поняттям, обмеженим лише зростанням частки приватної (належить одній людині) та сімейної власності [1, с.285].

Приватизація землі – процес переходу землі, що перебувала в державній власності, у приватну власність громадян. В Україні приватизація землі регулюється Земельним кодексом України [2] та указами Президента України. Приватна власність на землю – земля, що належить окремій особі або сім’ї. Двома різновидами приватної власності на землю є приватна трудова і приватна нетрудова.

Приватна власність на землю у трудовій і нетрудовій формах і відродження колективної трудової власності на землю найбільшою мірою відповідають вимогам закону єдності праці і власності у формах асоційованої праці та асоційованого привласнення. Ми підтримуємо точку зору науковців про те, що невиваженою є аграрна політика, зорієнтована на тотальну приватизацію землі як у формі трудової, так і нетрудової власності. При цьому слід брати до уваги й те, що приватна власність (а отже, й приватна власність на землю) на міжнародній конференції ООН на рівні голів урядів у 1992 р. визнана тупиковою для розвитку світової цивілізації.

На початку ХХІ ст. в Україні перетворення землі на товар закріплено в Земельному кодексі 2002 р., який має як позитивні, так і негативні риси. Позитивним є формування повноцінного господаря землі, реальної приватної власності на землю, (у цьому випадку фермер не боїтиметься споруджувати сільськогосподарські будівлі на землі; намагатиметься поліпшувати її якість; не маючи спадкоємців, зможе продати її, вийшовши на пенсію, забезпечити собі належний рівень життя), створення додаткових стимулів для іноземних інвестицій в економіку України та ін. Ці позитивні риси значною мірою зберігаються за наявності довготермінової оренди. Негативними наслідками є, по-перше, можливість концентрації значної частини землі в руках мафіозно-тінювих структур і навіть іноземного капіталу (через підставних осіб), які спекулюють земельними ділянками. Такі негативні тенденції, на думку [5, с. 144], спостерігатимуться до завершення процесу формування регульованої ринкової економіки, а отже, тривалий час.

З юридичного погляду приватна власність на землю суперечить ст. 13 Конституції України [3], згідно з якою земля, її надра та інші природні ресурси є об’єктами права власності українського народу, тобто права володіти, розпоряджатися, користуватися нею та іншими природними ресурсами. Суперечність цього положення Основного Закону України проявляється в тому, що, оскільки суб’єктом власності на землю є весь український народ, то ним не можуть бути водночас інші суб’єкти власності. Крім того, володіти землею та іншими природними ресурсами, згідно з Конституцією України, не мають права іноземні фізичні та юридичні особи.

Реальна робота з роздержавлення власності розпочалася в Україні наприкінці 1992 р. із затвердженням першої Державної програми приватизації

(07.07.1992 р.). Завдання цієї програми були певною мірою декларативними, недостатньо економічно обґрунтованими. Зокрема, однією з пріоритетних цілей називалося досить абстрактне „створення багатокладної економіки”, а одним із принципів здійснення роздержавлення – „забезпечення соціальної захищеності й рівності прав громадян України в процесі приватизації” (цього принципу, на жаль, не було дотримано) [1, с.287].

В Україні в 90-х роках ХХ ст. відбувалися здебільшого нераціональні та руйнівні щодо трансформації економічної системи процеси роздержавлення і приватизації: надмірне зменшення частки державної власності; інтенсивне первісне нагромадження капіталу внаслідок розкрадання державної власності та формування тіньової економіки; посилення відчуження праці від власності, а отже, тотальне зuboжіння найманих працівників та ін. [7, с.295, 300].

Розкриваючи проблему розвитку земельних відносин в умовах формування ринку землі, відмічає, що „ринок землі – це сфера дій економічних відносин, які виникають у процесі її обігу. „Ринок землі” та „обіг землі” – різні за змістом поняття. Перше – ширше, і включає поряд із системою угод із землею також механізми та інфраструктуру, що забезпечують їх. Під обігом землі розуміють сукупність угод із землею (земельними ділянками, правом на земельну частку (пай), правами на землю”, [6, с.261]. Ми підтримуємо теоретичні положення цитованого науковця, стосовно того, що методично зводити ринок землі до її купівлі-продажу помилково. Світова практика свідчить, що найважливішими складовими ринку землі є орендні й іпотечні відносини. Тому в Україні слід очікувати швидкого розвитку орендних відносин і застави землі на початкових стадіях ринкових земельних відносин, а не її масової купівлі-продажу.

Внаслідок політичної й економічної ситуації, що склалася в нашій державі, з юридичного погляду можуть існувати два ринки землі – легальний і нелегальний. Щоб уявити й проаналізувати можливі варіанти розвитку подій у зв'язку зі становленням ринку землі, необхідно дослідити елементи та фактори, що зумовлюють його розвиток.

Складовими елементами повноцінного функціонування земельного ринку є: наявність землі як об'єкта купівлі-продажу; соціально-економічна мотивація виходу на земельний ринок продавців та платоспроможних покупців земельних ділянок; формування відповідної ринкової інфраструктури та організаційно-правового механізму оформлення угод щодо земельного ринку, а також його регулювання як на національному, так і регіональному рівнях з урахуванням природно-економічних особливостей.

Важлива обставина становлення земельного ринку – це особливості землі як речового фактора виробництва. Земля – довготерміновий і територіально нерухомий ресурс. Основні властивості її не змінюються з часом, а якщо й змінюються, то дуже повільно, тому землю вважають ресурсом із необмеженим строком використання. Порівняно з іншими ресурсами вона не зношується в процесі виробництва сільськогосподарської продукції. Завдяки таким характеристикам, як нерухомість і довготерміновість використання, земля має особливе значення щодо оподаткування, оренди, урядових програм тощо. Дані про власника і опис якісних характеристик кожної ділянки зберігаються у базі даних місцевих органів влади для її оподаткування. Існує спеціальне право, яке регулює використання землі. Наявність ресурсів, безпосередньо пов'язаних із землею, таких, як вода, корисні копалини, нафта, споруди, крім того, заходи щодо зберігання ґрунтів і наявність рекреаційних зон можуть суттєво впливати на вартість землі, а отже, - прийняття рішень щодо інвестування.

Земля як загальний просторовий базис є обмеженим просторовим ресурсом, диференційованим за якістю та місцем розташування. Обмеженість землі, особливо у сільському господарстві, компенсується додатковими інвестиціями в неї. Це, у свою чергу, зумовлює збільшення земельної ренти і, як наслідок, - підвищення ціни на землю. Отже, тенденція зростання ціни землі має постійний характер, що зумовлено обмеженістю її площі та приростом населення.

І нарешті, фактором становлення і розвитку ринку землі є кредитні ресурси. Збільшення розмірів фермерських господарств разом із нарощуванням обсягів прибутку для більшості сільськогосподарських формувань потребує розширення земельної площі. Найтипівіші шляхи здійснення цього заходу – придбання землі у власність або її оренда. Обидва вони можуть суттєво впливати на прибутковість, ризикованість і ліквідність.

Ринок землі має розширене трактування і взаємопов'язаний з іншими ринками, зокрема, як уже відмічалось, з ринками прав власності, прав оренди, прав на земельні частки (паї), іпотечний та інші ринки. Серед них важливу роль відіграє ринок праці. Невипадково окремі економісти-аграрники розглядають ринок праці як важливу складову земельних відносин, підкреслюючи, що „збільшення виробництва сільськогосподарської продукції і підвищення її економічної ефективності багато в чому залежить від рівня забезпеченості аграрної сфери робочою силою. В ринковій економіці робоча сила, як і товар (капітал), вступає у сферу вільного обігу. При цьому кожен із них створює свій ринок (ринок товарів, капіталів, робочої сили, цінних паперів, послуг тощо) з притаманними йому особливостями, які визначають ту чи іншу систему його функціонування і впливу на обсяг виробництва та його ефективність [4, с.99].

У результаті здійснення земельної реформи в Україні держава втратила монопольне право на землю. Особливо значні зміни відбулися внаслідок приватизації сільськогосподарських угідь.

Земля входить до складу нерухомості як земельна ділянка (територія), що має певну площу (розмір), фізичні властивості (якість і склад ґрунту, рельєф, особливі кліматичні умови) і місцезнаходження (відстань) відносно розташування джерел сировини, постачальників і споживачів, центрів концентрації попиту, транспортних комунікацій тощо. Фізичні та економічні властивості землі тісно пов'язані з такою категорією, як нерухомість. Характер зв'язку землі і нерухомості ми розглядаємо у двох значеннях: широкому та вузькому. У широкому значенні нерухомість – це земля і все, що з нею тісно пов'язано, а у вузькому - лише об'єкти, безпосередньо пов'язані із землею.

Обидва значення дають підставу визначити нерухомість як капітал, зрощений із землею. Такий підхід дає змогу використовувати різні способи регулювання та управління нерухомістю, механізми її оцінки і оподаткування. В Україні є різні інституції регулювання нерухомої власності. Зокрема, Державний комітет України по земельних ресурсах регулює земельні відносини, а проблеми нерухомості у вузькому значенні вирішують Державний комітет України будівництва, архітектури та житлової політики, а також інші установи.

В умовах перехідного періоду ринок розвивається від державних форм до більш простих приватних форм власності. Ринок землі в Україні почав формуватися з великим відставанням, оскільки з самого початку приватизації ринкові перетворення у сфері земельних відносин і нерухомості були розмежовані нормативно-державною системою регулювання. Це зумовило поділ як законодавства про землю та інші об'єкти нерухомості, так і повноважень між різними державними органами. Оскільки земля є фундаментальним каркасом ринку нерухомості, відсутність ринку землі руйнує всю його структуру. Власник об'єкта нерухомості, що не володіє правом власності на землю, втрачає опору в будь-яких операційних діях, пов'язаних з нерухомістю. Так, людина, продаючи своє житло, реалізує ренту за місцезнаходженням, не будучи її власником. Держава в умовах відсутності ринку землі дає змогу, по-суті, розпоряджатися нею без відповідного економічного і правового механізму.

Формування ринку землі передбачає здійснення трьох основних взаємопов'язаних процесів – існування різних форм власності на землю, перетворення землі на товар і забезпечення її капіталізації.

#### **Висновки**

Формування ринку землі забезпечить можливість реалізації важливих соціально-економічних процесів, передусім у сільській місцевості, серед яких, на нашу думку, важливе значення мають: виникнення різноманітних альтернативних форм земельної власності, адекватних господарсько-виробничим умовам і соціально-психологічним потребам людей; повноцінне функціонування ринку нерухомості, оскільки існуватимуть можливості для легального привласнення землі та земельної ренти, що унеможливить існування тіньового земельного ринку; розширення фінансово-кредитного простору за рахунок розвитку іпотечного кредитування і його інструментів (зокрема, заставних); розширення матеріально-фінансової бази територіальних громад, створення додаткових джерел поповнення місцевих бюджетів; створення умов для більш активного інвестування іноземного і національного капіталу в саму землю і в те, що створено на ній; активізація відтворювальних процесів в усіх сферах АПК.

#### Література

1. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т.3. - К.: Видавничий центр «Академія», 2002. – 952 с.
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. – К.: ВЕЛЕС, 2005. – 79 с.
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р., № 254к/96-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30.
4. Новаковський Л.Я., Будзилович І.С. Уроки земельного реформування. - К.: Урожай, 2002. – 126 с.
5. Онищенко О.М. Ринкові трансформації в аграрному секторі//Перехідна економіка: Підручник / В.М. Гесць, С.Г. Панченко, Е.М. Лібанова та ін. – К.: Вища шк., 2003. – 591 с.
6. Саблук П.Т. Розвиток земельних відносин в Україні. – К.: ННЦ ІАЕ, 2006. – 396 с.
7. Червко Г.В. Державне регулювання економіки в АПК: Навч. посіб. – К.: Знання, 2006. – 339 с.

*Стаття надійшла до редакції 04.03.2010 р.*



ТОВ "ДКС Центр"