

*Іван Михасюк, доктор економічних наук, заслужений професор,
завідувач кафедри економіки підприємства
Львівського національного університету
імені Івана Франка,
академік АН вищої освіти України,
професор економічних наук Республіки Польща*

ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

Поререформений період аграрної (земельної) реформи ставить перед агроекономічною наукою ще більше питань, аніж дає відповідей. Адже, як відомо, різниця в цінах на товари міста і села не на користь сіл. Тому, одержавши у власність землю, селянин має змогу взяти кредити під заставу землі, купити техніку і все необхідне, стати на ноги. Проте регулювання земельних відносин, удосконалення їх, утворення повноцінного ринку землі – процес довготривалий, вічний. Цей процес не менш складний і в містах, адже йдеться не про гектари, а квадратні метри несільськогосподарських земель, земель населених пунктів. Земля як засіб виробництва у всьому світі дорожчає. Дорожчають українські чорноземи і землі міст. За цих умов держава зобов'язана регулювати процес земельних відносин у місті і селі передусім через земельні банки. Бо, як свідчить досвід, ніхто – ні Уряд, ні Президент, ні Парламент – не зможе навести порядок із землею. Це під силу лише земельним банкам.

Результати реформ в аграрному секторі економіки – це перш за все поява реального приватного власника в особі фермера і формального власника підприємства, що виникло на місці КСП. Отож, якщо реальний власник вкладає кошти в подальший розвиток фермерського господарства і зростання прибутку, то вчорашній голова колгоспу, як звичайно, намагається сам у себе щось вкрасти. (До речі, подібні до колгоспно-кооперативної системи управління є і виробничі сільськогосподарські кооперативи). Реальне ефективне господарство треба створювати з дрібних індивідуальних одиниць і дати їм змогу поступово консолідуватися на підставі земельного обігу до розмірів, які зумовлені в кожному окремому випадку управлінськими рисами фермера, господаря-власника. У цьому разі, як показав досвід багатьох фермерських господарств України, зі збільшенням розміру фермерського й особливо приватно-колективного господарства зменшується почуття господаря-власника як в орендаря-керівника, так і в орендодавців. Водночас фермерські господарства повинні розвиватись не замість КСП та інших сільськогосподарських підприємств, а поряд з ними, доводячи право на існування.

Держава повинна відповідно підтримувати передусім велике товарне господарство, від усіх роботодавців вимагати виплату заробітної платні і сплату податків до бюджету. Це зумовлює потребу законодавчого введення нормативу зарплатні, як це зроблено щодо розміру орендної платні. Цей норматив повинен лише підвищуватись у всіх без винятку агроформуваннях.

Найефективнішими, як свідчить поререформений досвід, виявились збережені єдині комплекси, проте ті, які працюють уже на нових засадах, де кожен бачить у спільній власності свою ниву, своє майно. Там, де єдині комплекси не зберегли, розділили на крихти, земля у багатьох випадках заростає бур'яном, тваринництво зведено нанівець.

Комплекси на нових засадах, створення на базі КСП приватних агроформувань не повинно суперечити актуванню земельних паїв та визначенню їх у натурі. Адже абсолютна більшість селян, зокрема у західному регіоні (особливо на Львівщині), здали свої земельні паї в оренду саме цим підприємствам, частково фермерам та інвесторам. Крім того, ефективні економічні і правові важелі збереження цілісності раціональних земельних масивів, недопущення їхнього стихійного подрібнення домінують над політикою лібералізації земельних відносин, недопущення будь-яких обмежень щодо виділення земельних паїв у натурі. Те ж стосується іпотеки земельних ділянок.

Узгодженням суперечностей між відносинами власності і господарювання на землі, збереження цілісності земельних масивів є оренда землі. Проте для подальшого вдосконалення орендних відносин треба через відповідне законодавство гармонізувати інтереси селян-власників земельних паїв та підприємств-орендарів. Водночас потрібно закріпити права дотримання цілісності земельного масиву, врегулювати порядок відокремлення земельних паїв у натурі та їхнього обміну; зацікавити селянина-власника земельного паю у стабільності і довготривалості орендних відносин. З цієї метою необхідно поступово підвищувати орендну платню.

СЛОВО ВЧЕНОГО

Що стосується продажу земельних паїв, то, як відомо, Земельним кодексом України передбачено дозвіл на цей продаж лише з 2005 р. До того часу треба зробити все, щоб селянин, по-перше, не був зацікавлений у продажі свого земельного паю і, по-друге, вдосконалити цей процес, як це є у цивілізованих країнах світу. Усі операції з землею потрібно проводити через банки, своєрідний консорціум комерційних банків, який випускав би земельні сертифікати, що поліпшило б кредитне забезпечення аграрного сектора економіки. Без цього стихійний переділ землі через купівлю-продаж, застава може призвести до того, що значна частина землі опиниться у невеликої групи фінансових та земельних магнатів. Тобто може відбутись злиття фінансового, кримінального капіталу з великою земельною власністю. Банкам земля не потрібна. Адаже не будуть банкіри орати й сіяти. Тому банки не зацікавлені відбирати землю за борги. Якщо ж таке станеться, то банк докладе всіх зусиль, аби швидше знайти землі нового покупця, причому селянина. Адаже тим же Земельним кодексом передбачено, що орну землю не можна використовувати за іншим призначенням. Без участі в цьому процесі земельних банків спекуляція землею може призвести до появи земельного лобізму, сільського рекету. Паралельно індивідуальне товарне виробництво поступово замикатиметься в рамках присадибних ділянок.

Для того, щоб ринковий механізм міг нормально діяти, треба розчистити баланси усіх господарських суб'єктів АПК (у тім числі й державні) від взаємної заборгованості. Лише тоді реальним стане механізм банкрутства. Проте сьогодні інститут банкрутства в Україні, на жаль, може бути використаний головню для переділу власності, а не для передання землі і майна в руки ефективніших власників.

Пореформений період – це і збільшення частини КСП, які перебувають на грані повного краху і банкрутства. Їм уже не допоможе ніяке фінансове оздоровлення. Врятувати становище частково може приєднання таких господарств до стабільного сільгоспідприємства, птахофабрики або комплексу, до розташованого близько промислового підприємства. Такі комплекси підприємств, треба звільнити (тимчасово) від сплати податків.

Після початку реформ в Україні все ще потрібна реальна реорганізація великих сільськогосподарських підприємств. Надія на горизонтальне перетворення не приводить до позитивних результатів. Для створення ефективних господарств треба йти ринковим курсом, спрямованим на укрупнення господарств: починати з дрібних індивідуальних одиниць і дати їм змогу поступово консолідуватися на базі земельного обігу до розмірів, що залежать у кожному окремому випадку від управлінських здібностей фермера.

Життя спонукає до розширення співробітництва з країнами світу, з торговельними партнерами Європи. Це, як відомо, приховує небезпеку витіснення європейськими конкурентами українських виробників з внутрішнього ринку. За цих умов захист вітчизняного товаровиробника – це не просто запровадження високих митних платежів на аналогічну продукцію імпорту. Треба одночасно вводити відповідний графік зниження цих платежів до нормального рівня, щоб стимулювати вітчизняного товаровиробника адаптуватись до світового ринку, задіявши зовнішні і передусім внутрішні інвестиції.

В Україні рівень внутрішніх інвестицій не відповідає тим величезним збереженням, що їх мають зокрема, так звані “нові українці”. Тому й потрібні зусилля з боку держави щодо перетворення заощаджень в інвестиції. Необхідна розробка системи страхування інвестицій в аграрну сферу економіки, створення за участю держави міцної страхової структури, чітке визначення для інвесторів правових гарантій.

Надто слабкий банківський сектор України поки що не забезпечує адекватного кредитування реального сектора економіки. Тому без державної підтримки, без активного регулювання з боку НБУ аграрному сектору економіки не обійтись.

Надзвичайно важливо стимулювати розвиток іпотечного кредитування з використанням як забезпечення земельних ділянок, що дасть змогу залучити в економічний обіг не використовувані сьогодні активи і спрямувати доходи економічних агентів на розвиток внутрішнього ринку.

Держава повинна займатись політикою розвитку національної конкурентоспроможності передусім насамперед аграрного сектора АПК. У протилежному випадку більшість пореформених здобутків у цій важливій галузі буде зведено нанівець.

Держава й органи місцевого самоврядування є на ринку землі його організаторами, а також власниками землі, учасниками ринку. Головні заходи, які потрібно вживати в цьому напрямі, полягають передусім у централізації стратегічного планування і нормативного регулювання розвитку ринку землі й іншої нерухомості, наділення одного федерального відомства повноваженнями з підготовки проектів правових актів, необхідних для розвитку ринку землі.

Сучасні форми і методи державного регулювання земельних відносин не зовсім узгоджуються з ринковими підходами в галузі землекористування, а процедури надання прав власності і користування

СЛОВО ВЧЕНОГО

земельними ділянками часто є тривалими і непрозорими, відкривають певний простір для розвитку корупції. Зокрема, від інвесторів у разі нового будівництва вимагають сплати внесків на створення соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, що є додатковим податком на інвестиції і зовсім не стимулює до їхнього вкладання.

Для формування і регулювання ринку землі в Україні створена відповідна нормативна база; однак, її суттєвим недоліком є схематичність або абсолютне неврахування екологічних чинників в економічній оцінці міських територій. В разі економічного оцінювання міських територій доцільно виділяти такі групи рентоутворювальних чинників, як забезпечення інженерно-транспортною інфраструктурою, екологічні, чинник часу, соціальні та природно-ландшафтні.

Найсуттєвішими екологічними чинниками, є такі: рівень забруднення атмосфери, рівень забруднення ґрунтів, рівень акустичного забруднення і негативний вплив відсутності санітарно-захисних зон.

Перспективна потреба в території зумовлена темпами і масштабами розвитку суспільного виробництва, наближенням його до джерел сировини, першочерговим освоєнням земель, розміщенням продуктивних сил за регіонами та забезпеченням оптимальних життєвих умов міського і сільського населення.

Регулювання розвитку земельних відносин на рівні міст і населених пунктів передбачає планування й управління розвитком території і муніципальної освіти, управління об'єктами нерухомості, що є в муніципальній власності. Розвиток територій регулюють на підставі стратегічних планів розвитку міст. У цьому разі умови для ринку землі необхідно створити на місцевому рівні. Це передусім служба з кадастрового обліку, з реєстрації прав на земельні ділянки, з правового зонування, з оподаткування. Проте доки суб'єкти господарювання й органи влади мають справу не з ділянками, а з невизначеними землями, територіями, земля не може бути предметом громадянського обігу. Тому принципово важливим для створення ринку нерухомості стає оперативний і недорогий землеустрій і кадастровий облік ділянок, що маємо в деяких містах України, зокрема й у Львові. Тому тут у концептуальному плані запропоновано передусім завершити формування електронної версії земельного кадастру, забезпечивши відповідне фінансування за кошти бюджету міста, створити при управлінні земельних ресурсів центр земельного кадастру, завершити інвентаризацію земельних ділянок, зокрема під існуючими об'єктами багатоповерхової забудови. Визначити частки в оподаткуванні об'єктів підприємницької діяльності, які розташовані в цих об'єктах, забезпечити доступність і гласність інформації про вільні земельні ділянки в місті і надання їх для господарського освоєння переважно на конкурентних засадах.

У Львові, зокрема, заплановано у відповідних "Пропозиціях" розробити і запровадити вилучення земельних ділянок у землекористувачів, які тривалий час мають заборгованість із платежів за землю або не освоюють земельні ділянки в терміни, визначені законодавством, для подальшого продажу шляхом конкурсу або аукціону. У цьому разі передбачено поліпшити систему оперативного обміну інформацією між управлінням земельних ресурсів і податковою адміністрацією стосовно землекористування і плати за землю з суб'єктів господарювання.

Доцільним було б допустити вільну купівлю-продаж міських земель лише з урахуванням оновлених генеральних планів забудови населених пунктів за жорстких правових і економічних гарантій неухильного виконання зобов'язань, узятих покупцем міських земель з їхнього регламентованого освоєння.

З метою забезпечити становлення на муніципальному рівні системи оподаткування земельних ділянок на базі їхньої ринкової вартості необхідне створення муніципальних служб з оподаткування нерухомості, у тім числі й землі. Все це повинно бути спрямоване на створення умов для підвищення активності і зниження ризиків професійних учасників ринку землі, зокрема власників, інвесторів, кредиторів, професійних операторів ринку нерухомості.

Удосконалення регулювання земельних відносин та прискорення формування ринку землі у місті сприятиме фізичним і юридичним суб'єктам підприємницької діяльності в реалізації їхніх прав власності (оренди) на земельні ділянки несільськогосподарського призначення для подальшого використання в підприємницькій та іншій діяльності; забезпечить рівність усіх форм власності на земельні ділянки несільськогосподарського призначення як основу формування багатокладної економіки міста; поліпшить інвестиційний клімат в економіці міста, інвестиційну та кредитну привабливість підприємств завдяки продажу їм земельних ділянок несільськогосподарського призначення; збільшить доходи міського бюджету завдяки надходженню коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, забезпечить вільний обіг цих земельних ділянок на ринку та прав на них; забезпечить повний облік земель, їхніх власників і користувачів, раціональне та ефективне використання земельних ділянок; підвищить соціальні та екологічні пріоритети у використанні землі.

СЛОВО ВЧЕНОГО

За державою треба закріпити функції контролю і відповідальності за чистоту угод із земельними ділянками, особливо з операцій їхньої купівлі-продажу, застави, випуску цінних земельних паперів. Доцільним є також створення умов для підвищення ліквідності сільськогосподарських земель завдяки правовій регламентації процедур консервації надлишкової пропозиції та інтервенційних пропозицій у разі ажіотажного попиту на земельні ділянки.

Треба також відрегулювати допустимі межі зміни функціонального призначення і використання сільськогосподарських земель з метою включення їх у ринковий обіг для залучення інвестицій на розвиток основного виробництва.

Отже, вдосконалення регулювання земельних відносин, створення державного земельного кадастру, зонування і районування земель, оцінка нерухомості для оподаткування, розвиток конкуренції на ринку послуг з облаштування землі, формування і технічного опису нерухомості, а також уведення доступних і прозорих процедур надання земель із державної і муніципальної власності та регулювання правовідносин на нерухомість забезпечать розвиток ринку нерухомості й залучення інвестицій.

Застосовувані спроби економічного регулювання цін на землю поки що малоефективні, а фактичний рівень цін перетворює землю в товар, малодоступний для більшості фермерських та інших товаровиробників. Тому й необхідна науково обґрунтована оцінка землі – кількісне вираження якості землі з поправкою на місце розташування – як основа земельного кадастру.

Високі ж ціни на землю економічно вигідні всім її численним власникам і передусім державі, регіональним та місцевим органам управління, а також сільським товаровиробникам і приватним особам у разі здавання землі в оренду, під заставу.

Грошова оцінка, як результат кадастрової оцінки земель, земельної ділянки, є основою визначення земельного податку всім землекористувачам України з кожного гектара сільськогосподарських угідь у твердій валюті або в натуральній продукції за світовими цінами. Це гарант високопродуктивної праці хлібороба. Адже, сплативши раз у рік відповідну суму земельного податку – грошми чи натурою, землекористувач знає, що жодні інші податки (з обігу, на додану вартість тощо) на нього не поширюються. Отже, чим більше виробив продукції, тим більше отримав прибутку. Незалежно від того, які сільськогосподарські культури землекористувач вирощує (більш дохідні чи менші), – сума податку від цього не змінюється. Все це виправдане на перехідному етапі. Адже не секрет, що в західних країнах від єдиного земельного податку знову перейшли до сплати залежно від результатів праці.

Значимо, що в цивілізованих країнах така система справді дає позитивні результати, оскільки результати праці за роками неоднакові, проте у нас сьогодні передусім будуть заниженими звітні показники, а головне те, що знизиться продуктивність праці та зацікавленість у її результатах, у роботі окремого землекористувача.

Пропонуємо запровадити натуральний податок. Проте він може мати суттєве значення лише на період до запровадження єдиних світових цін і вільноконвертованої валюти на території України. Лише за таких умов держава, муніципальні органи матимуть змогу закупити за вільноконвертовану валюту продукти як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринку, і потреба у натуральному податку, як і в нинішніх держзамовленнях, сама по собі відпаде. Сьогодні ж пропозиції щодо запровадження натурального податку на кожну культуру залежно від її дохідності в конкретному господарстві (сільській раді), тим більше прогресивного (залежно від урожайності в окремі роки), передчасні. По-перше, таке оподаткування повинно ґрунтуватися на достовірній звітності, що сьогодні малоімовірно; крім того, потрібно значно розширити податкові служби на місцях. По-друге, – і це найголовніше, – таке оподаткування значно послабить стимул товаровиробників до продуктивної праці. Подібне в нас уже свого часу практикували через списування боргів зі збиткових господарств завдяки прибутковим. До чого це призвело – відомо. Тому в умовах становлення нових форм власності, зокрема селянських (фермерських) господарств, треба вивчати досвід оподаткування не стільки сучасних високорозвинутих країн світу (оподаткування за результатами праці, а не за умовами), скільки досвід минулого століття.

Ринок землі повинен передбачати передусім наявність землі як об'єкта купівлі-продажу, мотивацію виходу на земельний ринок продавців земельних ділянок, наявність платоспроможних покупців землі, яку продають, створення необхідної ринкової інфраструктури земельного ринку, визначення параметрів однакового ціноутворення на різні категорії земель, їхню диференціацію. Все це доповнює організаційно-правовий механізм оформлення угод і цивілізоване функціонування земельного ринку, державне регулювання земельного ринку.

Сьогодні землі, які не обробляються або т.з. “нічії” (таких земель в Україні понад 80 %), повинні

СЛОВО ВЧЕНОГО

акумулюватись у Державному фонді земель. Цей фонд повинен, крім цього, викуповувати землі у населення, яке побажає продавати і здавати в оренду.

Державну власність на землю слід розширювати. Це буде сприяти забезпеченню захисту кордонів, цілісності держави, оборони.

У США починаючи з 1996 р. держава викупила понад 40 % сільськогосподарських угідь, передала їх в оренду, здійснює контроль на предмет продажі іноземцям, контроль щодо підвищення родючості ґрунтів.

У більшості областей України, зокрема у Львівській, на початку незалежності держави земельну реформу розпочали через розподіл колективних земель (усім порівну), і як результат – поява дрібнотоварних господарств. А далі відбувається перерозподіл с/г угідь на користь вузького кола осіб. Це з одного боку – негативне явище, проте – з іншого – навпаки – слід економічними методами сприяти концентрації земель в руках активної частини населення.

Сьогодні і надалі в Україні продавати землі будуть селяни пенсійного віку. Вони мають на це право. Проте, без зняття мароторію цей продаж – це “дикий” ринок, тіневий обіг землі.

Проте масової купівлі-продажу землі не буде. Адже відомо, що наша фінансова система працює недостатньо надійно.

Крім цього, законопроект “Про ринок земель” передбачає повні обмеження, зокрема про заборону змінювати цільове призначення використання земель протягом 10 років. Крім цього, якщо власник захоче продати землю раніше зазначеного терміну, то для нього слід встановити такі податки, щоб не було вигідно продавати.

Для корпорацій доцільно обмежити купівлю землі до 3000 га. Збільшити земельну ділянку можна за рахунок оренди. Відносини права оренди слід стимулювати більш переконливо, зокрема економічними методами, ніж купівлю-продаж землі.

Що слід зробити, щоб наш селянин виграв від ринку землі? Перш за все, селянин повинен мати гарантію через іпотечний земельний банк, через “довгі кредити” – на 20 – 30 років, купити землю, створити базуутворююче для села господарство. Проте є побоювання, що великий капітал швидше ніж рядовий селянин скупить за безцінь українську землю. Адже бідні селяни ще довгий час не будуть мати доступу до дешевих банківських кредитів.

У свою чергу банки навіть у випадку зняття мароторію на купівлю-продаж не будуть прагнути володіти землею. Вони лише використають можливість продати землю і повернути свої гроші.

Державний земельний банк України повинен назначити мінімальну ціну за кожну земельну ділянку, яка включена як кадастрова одиниця в електронному варіанті. Це не дасть змоги “жулікам” змусити селян продавати землю за безцінь.

Крім цього банк повинен протидіяти фіктивним трансакціям мета яких – несплата земельних податків.

Доцільно було б, щоб при купівлі землі на суму, наприклад, понад 1000 прожиткових мінімумів, покупець відзвітував походження цієї суми. Лише громадяни України і юридичні особи, які зареєстровані на території України повинні мати право на землю. Це – вірно. Але, якщо селянин отримав землю, то він повинен протягом року провести відчуження цієї землі. У протилежному випадку земля через суд продається на аукціоні. Але якщо власник цієї землі проживає поза межами України, то при відсутності ринку землі він програє. Отож ринок землі ...

Слід пам’ятати, що найкраще використовується те, що вільно купується і продається. Це ж стосується і землі.

В Україні поки що можна було б дозволити іноземним громадянам орендувати землю без передачі у приватну власність. В Україні привабливою для іноземних інвесторів може бути низька орендна плата.

Що стосується міських земель. То тут тим більше без ринку землі органи місцевого самоврядування не мають права продати вільні від забудови земельні ділянки.

Отож завдання найближчого часу – це систематизувати усю інформацію, яка була накопичена протягом останніх років і є актуальною, систематизувати її в електронному варіанті і внести в єдину геоінформаційну систему. Без цього кадастр не запрацює. Тому якнайшвидше слід систематизувати цю розрізнену інформацію, щоб зібрати її і розмістити у Державному земельному кадастрі. При цьому доцільно орієнтуватися на найкращі світові зразки і не забувати про те, що у нас, на Західній Україні понад 150 років успішно функціонував австро-угорський земельний кадастр – “Провізоріум”.

