5. Шкабара Т.Л., Гродецька О.Г. Формування інформаційного поля якості продуктів харчування // Науковий вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту КНТЕУ. – Випуск IV. Економічні науки. – Чернівці, 2006. – С.262-270.

М.В.Щурик, д.е.н.,
Івано-Франківський університет права
ім. Короля Данила Галицького,
м. Івано-Франківськ

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАДІЯНИХ ТА ПОКИНУТИХ ЗЕМЕЛЬ АГРАРНОГО СЕКТОРА

Розкрито основні причини зростання незадіяних земель у аграрному секторі. Запропоновано напрямки залучення та вилучення земельних угідь.

The article reveals the main reasons for increasing idle lands in the agrarian sector. The author suggests the ways of institutional security for the process of drawing and withdwawing lands.

Земельна реформа в аграрній сфері значно загострила проблеми залучення (вилучення) сільськогосподарських угідь у виробничий процес. З кожним роком відтворення земельних ресурсів ускладнюється через негативну динаміку збільшення кількості покинутих і не використовуваних земель. Однією з причин незадіяності є відсутність адекватного інституціонального забезпечення відтворювального процесу.

Земельні відносини, за допомогою яких регулюється організація земельного господарства, відтворення земельних ресурсів нині є предметом досліджень і дискусій серед багатьох відомих вітчизняних та зарубіжних учених, практиків, господарників тощо. Дискусії щодо землі, її використання, поліпшення, збереження та охорони часто виникають серед політиків, оскільки земля є стратегічним, загальнонаціональним базовим ресурсом. Напрямки досліджень та дискусії в абсолютній своїй більшості вирізняються багатогранністю. Йдеться про тематику досліджень, що піднімаються вченими і стосуються використання земель, розв'язання проблем власності, екології, вартісної оцінки, форм господарювання тощо. Особливо актуальними в контексті відтворення земельних ресурсів, на нашу думку, є дослідження, що стосуються їх інституціонального забезпечення, оскільки деструктивність організації нинішнього земельного господарства спричинена значною мірою відсутністю, а в багатьох випадках пасивністю тих управлінських ланок, основне призначення яких полягає в організації та забезпеченні контролю розвитку цього

важливого сектора економіки. «У нас є всі підстави вважати, що залучення в ефективний обіг земельно-ресурсного потенціалу та удосконалення земельних відносин є одним із стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку України» [4, с.24]. Таким чином, нинішній розвиток земельних відносин у аграрному секторі потребує удосконалення, яке полягає у підвищенні ефективності їх використання завдяки розв'язанню проблеми покинутих і незадіяних земель.

Окремі вчені, зважаючи на потребу трансформації земельних відносин до умов ринку пропонують впорядкувати відтворювальний процес земель АПК шляхом вилучення з обігу малопродуктивних та ерозійно небезпечних земель. За науково обґрунтованими рекомендаціями до активного сільськогосподарського обробітку слід залучати не більше третини території. Скільки ж має бути відведено для іншої господарської діяльності, а одна третина повинна залишатися у природному стані, що забезпечує рівновагу у природі [3, с.12]. Зважаючи на безконтрольність, що пов'язана швидше всього із зростанням кількості незадіяних і покинутих земельних паїв, вчені пропонують посилити контроль за їх рухом завдяки втручанню у цей процес державних інституціональних структур. Земельні ділянки, зазначають вони, які не мають власника і не користуються попитом, мають бути взяті під контроль держави і передані для організації нових підприємств та фермерських господарств у відповідності з цільовими програмами, забезпеченими фінансовою підтримкою, або ж має бути здійснена їх консервація [1, с.71].

Складнощі, що мають місце в зв'язку з організацією земельного господарства, на нашу думку, можуть бути успішно розв'язані завдяки належному інституціональному забезпеченню процесу формування власності на землю, адекватному правовому регулюванню земельних відносин, посиленню ролі державних інституцій та місцевих органів самоврядування.

Оцінити рівень, запропонувати найважливіші передумови та механізм удосконалення інституціонального забезпечення відтворення земельних ресурсів через призму задіяності земельних паїв у господарський обіг. Нинішня оцінка результатів трансформації земельних ресурсів аграрного сектора засвідчує, що земельна реформа, що була започаткована в середині 90-х років минулого століття не забезпечила очікуваних результатів. Більше

того, вітчизняний аграрний сектор зустрівся з новою, раніше невідомою проблемою. Йдеться про недовикористання значної частини продуктивних сільськогосподарських земель. Зрозуміло, що такі зміни не могли залишитися поза увагою вчених, політиків, громадськості та інших зацікавлених інституцій.

Оцінюючи причини швидкого зростання покинутих і незадіяних земельних угідь у вітчизняному земельному господарстві слід зазначити, що більшість із них є продуктом генезису земельної реформи, найважливішим напрямком якої були: пошук справжнього господаря землі, приватизація земельних ділянок через роздержавлення й паювання, реалізація конституційного права кожного громадянина (селянина) отримати безкоштовно земельну ділянку, практично повна руйнація інституціонального забезпечення процесу відтворення земельних ресурсів, що було сформовано в період командно-адміністративної системи тощо. Звичайно, це далеко не повний перелік причин динамічної деградації земельних відносин у сільському господарстві, однак, на наше переконання, саме їх слід віднести до визначальних.

Аналіз впливу наведених вище чинників на недовикористання земель сільськогосподарського призначення засвідчує, що саме вони спричинили до повної руйнації абсолютної більшості сільськогосподарських підприємств. Майже повністю було також знищено інституціональне забезпечення процесу відтворення земельних ресурсів. Йдеться про інституції основними функціями яких було забезпечення процесу використання, збереження, поліпшення та охорони земель. Негативний вплив спричинила земельна реформа також на інституціональне забезпечення заходів, що стосувалися поліпшення екології та розв'язання соціального пакету завдань.

Особливо значної шкоди завдали земельному фонду приватизація земельних паїв та руйнація раніше цілісних земельних масивів. Провідники тодішньої земельної реформи вважали, що приватизація безкоштовно розданих земельних паїв без особливих зусиль приведе до внутрішнього усвідомлення селянином відчути себе господарем землі. Внаслідок чого само собою буде забезпечено належне відтворення земельних паїв не лише через призму ефективного використання, а й розв'язання проблем поліпшення екології, соціального захисту, інституціонального забезпечення та інших важливих складових

відтворювального процесу.

Реалізація постулатів паювання призвела до утворення практично в межах кожного населеного пункту земельного пайового фонду, призначеного для потреб пайовиків. Оцінка результатів рівня розпаювання земельних фондів колишніх сільськогосподарських підприємств дає можливість стверджувати, що саме паювання, теоретичні, методологічні та практичні засади якого були спрямовані на безкоштовну роздачу земель, призвели нині до дерибану продуктивних сільськогосподарських угідь. Слід було усвідомити, що реалізація права кожного громадянина на землю не повинна здійснюватись сліпо, масово, без належного наукового обґрунтування можливих негативних наслідків. Це, на наше переконання, глибока, стратегічна помилка, негативні результати якої відчуватимуть не лише нинішнє, а й майбутнє покоління селян. Це аксіома, без усвідомлення якої вивести нинішнє земельне господарство з аграрної кризи майже неможливо. Помилки, допущені при паюванні земельних ділянок призвели до зростання кількості покинутих паїв та незадіяності значної частки пайового земельного фонду в багатьох сільських населених пунктах.

Відомо, що для потреб виділення земельних паїв у межах кожного населеного пункту, за рішенням загальних зборів працівників колишніх сільськогосподарських підприємств було сформовано пайовий земельний фонд. Відповідно до встановлених критеріїв визначено розміри земельних паїв та склад осіб, що мали право на земельну ділянку в межах пайового фонду.

Особливу увагу під час дослідження процесу паювання земель нами було звернуто на склад потенційних власників та користувачів земельних паїв. Згідно з встановленими на той час критеріями, що визначались у більшості випадків на сході мешканців населеного пункту, право на пай одержали: громадяни, що раніше працювали в господарстві, працюючі в поточний період часу, сільська інтелігенція, адміністративно-управлінський персонал тощо. Перелік груп осіб, що одержали право на земельну частку в пайовому фонді можна значно розширити та доповнити, оскільки в багатьох населених пунктах він не був однаковим і часто мав суб'єктивний характер. Йдеться про особливості господарської діяльності, розмір виділеного для паювання земельного фонду, менталітет майбутніх власників та користувачів,

вплив і авторитет, а також довіра до осіб, що практично забезпечували виділення паїв, віддаленість від обласних і районних центрів, демографічні показники сільських мешканців і ін. Слід зазначити, що відсутність єдиного критерію щодо осіб, які отримали право на земельний пай, є однією з причин, що призвела до соціальних конфліктів у багатьох сільських населених пунктах, зловживань та дерибану землі в період її безкоштовного розподілу.

Невиправданим, на наше глибоке переконання, було включення до складу пайовиків осіб пенсійного віку, а також сільської інтелігенції, оскільки зазначені категорії громадян мають зовсім інше призначення в суспільстві. Інакше як спробою перекласти державою вирішення власних потреб за рахунок низькозахищених соціально верств населення не назвеш. Економічні, соціальні та інші негаразди мають розв'язуватись державними інституціями за допомогою інших регуляторів суспільного розвитку. Соціалізація, що використана при паюванні земель, безкоштовна роздача земель майже усім бажаючим, навпаки, значно загострила розв'язання не лише соціальних, а й економічних, екологічних проблем.

Оптимізацію земельних відносин, підвищення ефективності відтворення земельних ресурсів, як показують проміжні підсумки нинішнього розвитку земельного господарства в країні, слід здійснювати шляхом запровадження професійних засад господарювання. Це також, на нашу думку, є аксіомою, без якої не можна забезпечити не лише інституціональне забезпечення незадіяних та покинутих земель аграрного сектора, а й налагодити успішну діяльність всього сільськогосподарського виробництва. Діяльність аграрного сектора має базуватись на засадах професійності, як це має місце в промисловості, будівництві, транспорті та інших важливих сферах національної економіки.

Сподіватись на те, що успішне відтворення земельних ресурсів можна буде досягнути завдяки паюванню земель, приватизації не виправдали себе часом. Окремі вчені з цього приводу зазначають: «…доводиться констатувати, що приватизація ще не продемонструвала в наших умовах серйозних економічних успіхів, що ефективний власник поки не з'явився, за окремими винятками» [2, с.90]. За підрахунками вчених, нині організувати належним чином земельне господарство можуть не більше 2-3% власників земельних паїв. Використаний підхід (методика) до

розподілу паїв у сільському господарстві є помилковим, що стало однією з головних причин появи незадіяних та покинутих земельних ділянок. Склад нинішніх власників і користувачів земельних паїв аграрного сектора не є оптимальним, оскільки процес зростання кількості покинутих земельних площ у найближчій оглядовій перспективі продовжиться.

Зважаючи на можливість посилення негативних наслідків у зв'язку з залученням в обіг покинутих і незадіяних сільськогосподарських земель, важливими постають дослідження, що стосуються цільового їх призначення. Йдеться про обов'язкову потребу втручання в цей процес держави та місцевих органів самоврядування через адекватне інституціональне забезпечення. Саме органи влади в особі держави повинні забезпечувати розв'язання загальнонаціональних інтересів, включаючи радикальне рішення, що стосується використання та призначення незадіяного пайового земельного фонду, покинутих паїв, не залучених до цільового використання інших земельних площ. Ці земельні ресурси мають нині прихований статус «нічийних». Зрозуміло, що завдання державних і місцевих органів влади при цьому полягають у реанімуванні власності на них. Ми більш ніж переконані, що у випадку здійснення перших спроб встановлення статусу цих земель абсолютна більшість власників та користувачів покинутих земельних угідь знайдеться, оскільки «нічийність» у даному випадку є продуктом бездіяльності інституціональних одиниць, що входять до складу державних і місцевих органів влади.

Розв'язання проблем незадіяних земель нинішніх власників та користувачів слід розпочати з проведення заходів інвентаризації, переобліку. При цьому, зважаючи на значний обсяг робіт і затрат, потрібно облікувати лише ті землі, які не використовуються. Йдеться не лише про потребу реанімації цих земель з метою залучення їх у господарський обіг, а про визначення доцільності, корисності покинутих земель, яка повинна охоплювати не лише суто економічні інтереси суспільства (громади), а й екологічні, соціальні та інші важливі складові відтворювального процесу. Зрозуміло, що вирішення завдань інвентаризації потребує адекватного інституціонального забезпечення. Йдеться про організацію робіт, професійну підготовку кадрів, фінансування тощо.

Завдання полягає також у визначенні реальних розмірів покинутих земель у межах кожного населеного пункту, встановлення доцільності подальшого їх використання, цільове призначення тощо. Високопродуктивні землі слід залучити для потреб виробництва сільськогосподарської продукції. Земельні угіддя, що за своїми якісними та кількісними характеристиками, розмірами затрат, суспільною значущістю не є придатними для виробництва сільськогосподарської продукції доцільно залишити в існуючому природному стані, або використати для розширення площ під посів трав, лісових угідь. Завдяки проведенню таких робіт значно зросте суспільна корисність цих земельних площ, підвищиться їх ринкова вартість. При цьому слід категорично відмовитися від використання тотального, загального підходу до цільового використання земель. Землі нерозпайовного фонду в межах кожного населеного пункту слід використати, керуючись суспільними стратегічними інтересами не лише через призму ефективного використання, а й збереження, поліпшення та охорони.

Наступним, не менш важливим кроком, який потребує інституціонального забезпечення є трансформація уже розпайованих і приватизованих земельних паїв. Це найбільш важкий і суперечливий захід. Складність полягає в тому, що в кінцевому підсумку прийняті рішення можуть призвести до соціальних конфліктів. Йдеться про збереження та реалізацію конституційних прав приватного власника на землю. На нашу думку, в даному випадку можуть виникнути суперечності між особистими та суспільними інтересами, які мають вирішуватись на користь усього суспільства. Недовикористання земель, або взагалі незасіяність їх у суспільному відтворювальному процесі не може слугувати вагомою причиною приватного володіння нею. Саме тому вчасним, на нашу думку, є прийнятий Верховною Радою України закон, який дозволяє вилучати приватизовані землі, суспільна потреба в яких значно вища, вагоміша. Більше того, зважаючи на те, що нинішній власник морально, психологічно, духовно ще не готовий до приватного володіння, вважаємо, що йому слід делегувати лише право приватної власності на землю.

Оцінка динаміки покинутих і незадіяних земельних паїв господарств населення в аграрному секторі вітчизняної економіки засвідчує про нагальну потребу проведення їх інвентаризації. Під

час її проведення потрібно встановити не лише персональний склад власників та користувачів паїв, а й причини, що призвели до їх незадіяності. При цьому ж знову ж таки проблеми задіяності земельних ділянок слід розв'язувати шляхом використання диференційованого підходу, беручи до уваги потенційні можливості реанімації паїв нинішніми власниками. Земельні ділянки, що тривалий час пустують і не використовуються, доцільно деприватизувати, створюючи при цьому громадський фонд земель. Зрозуміло, що націоналізація незадіяних земельних ділянок призведе до порушення прав приватної власності громадян і, як нами зазначено вище, може спричинити соціальне напруження. В зв'язку з цим вилучення земельних ділянок слід організовувати за допомогою двох напрямів. Перший полягає в придбанні паїв та приватизованих земельних ділянок за рахунок коштів держави. Щодо другого, то його суть полягає в безкоштовному вилученні земельних ресурсів, які, по суті, не мають власника, або такі, що отримані користувачами й власниками незаконним шляхом. Слід зазначити, що націоналізація незадіяних земель не повинна здійснюватись тоталітарними методами та шляхами. В кожному конкретному випадку доцільно використовувати індивідуальний підхід до потреби вилучення земельної ділянки, беручи до уваги інтереси суспільства та власника, можливості належного розв'язання економічних, екологічних, соціальних та інших складових відтворювального процесу АПК. Дослідження показують, що не всі земельні ділянки (паї) та нерозпайовані фонди доцільно залучати для потреб виробництва сільськогосподарської продукції. Більше того, значна частина з них знаходиться в різних віддалених масивах, що унеможливлює їх раціональне використання. Йдеться про потребу формування нового стратегічного землеустрою, який би в перспективі забезпечував раціональну організацію земельного господарства. Щодо використання низькопродуктивних та еродованих земель, то їх потрібно використовувати для заліснення, створення рекреаційних зон та заповідників тощо. Зрозуміло, що проведення таких заходів потребує адекватного інституціонального забезпечення.

Швидке зростання кількості покинутих і незадіяних земель у вітчизняному аграрному секторі потребує прийняття радикальних рішень. Йдеться про раціональне використання найбільш цінного

загальнонаціонального ресурсу – сільськогосподарських угідь. Аналіз причин існування незадіяних земельних фондів, а також покинутих земельних паїв засвідчує, що більшість з них є продуктом помилок, допущених під час роздержавлення, паювання та приватизації. Насамперед це стосується упущень, що мали місце під час визначення переліку осіб, які мають право на земельний пай. Незадіяність земельних ресурсів спричинена також відсутністю належного інституціонального забезпечення відтворювального процесу. Розв'язання проблеми незадіяних земельних угідь потребує прийняття на найвищому державному рівні термінових заходів. Насамперед це стосується інвентаризації земель нерозпайованого фонду та покинутих земельних паїв. Потребує також переобліку нинішній персональний склад власників і користувачів земельних ділянок. Результати інвентаризації слугуватимуть інформаційною базою для прийняття рішень, що стосуються подальшого використання націоналізованих земельних ресурсів, а також для розробки стратегії інституціонального забезпечення процесу використання та цільового призначення цих земель АПК.

Список використаних джерел:

1. Амбросов В. Ефективність використання факторів розширеного відтворення в аграрному секторі // Економіка України. – 2009. – №1. – С.67-73.
2. Архангельський Ю., Радзієвський О. Про ефективність приватизації в Україні // Економіка України. – 2008. – №9. – С.86-91.
3. Федоров М.М. Трансформація земельних відносин до ринкових умов (доповідь) // Економіка АПК. – 2009. – №3. – С.4-18.
4. Хвесик М.А. Стратегічні імперативи раціоналізації землекористування в контексті соціально-економічного піднесення України // Економіка АПК. – 2009. – №3. – С.42-30.