

УДК 332.2

РОЗВИТОК СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В КОНТЕКСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗБАЛАНСОВАНИХ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЛЕВОЛОДІНЬ І ЗЕМЛЕКОРИСТУВАНЬ

О.І. Ковалів

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник

Інституту агроекології і природокористування НААН

Розглянуто деякі аспекти наявних проблем в Україні стосовно формування науково обґрунтованих сільськогосподарських землеволодінь і землекористувань як першооснови реалізації державної регуляторної політики з розвитку сільських територій. Зроблено огляд ряду наукових поглядів автора щодо подальших шляхів розвитку землеволодінь і землекористувань на еколого-економічній основі. Визначається, що головний з них — це проведення комплексного державного землеустрою в процесі звершення земельної реформи. Вважається, що перш за все, необхідно формувати ефективні фермерські і селянські господарства сімейного типу, які б стали невід'ємним організмом живого природного середовища і основним механізмом з вирощування й одержання натуральних продуктів харчування, насамперед, для потреб всіх громадян України. Акцентується увага на необхідності законодавчого і нормативно-правового забезпечення умов вільного господарювання та господарської ініціативи й самореалізації, дешевого довгострокового кредитування та гарантії збуту виробленої продукції за стабільними цінами лише для відповідно сформованих землекористувань і землеволодінь як основним учасникам реалізації пропонованої державної регуляторної політики.

Ключові слова: сільські території, землеволодіння, землекористування, сільське господарство, політика.

Дещо спонтанні кроки з реформування сільськогосподарського землекористування та відсутність прозорої й однозначної державної регуляторної політики на державному й місцевому рівнях з бажаного розвитку сільських територій, в Україні не сприяло формуванню науково обґрунтованих сільськогосподарських землеволодінь і землекористувань як першооснови щодо збереження природно-господарської цілісності агролісоландшафтів та оптимального просторового соціального й економічного розвитку конкретних сільських територій і їх місцевих громад.

Як наслідок, існуючі сільськогосподарські землекористування, переважно, спрямовані на вирішення інтересів власного бізнесу. Слід вважати, що в сучасних реаліях, так званої, української ринкової економіки, окремі заклики і настанови до необхідності впорядкування їх за розміром і структурою на основі еколого-економічних вимог — залишаються мало ймовірними.

Доречно зауважити, що в радянські часи «планової економіки» також відбувався

повсюдний наступ на природні агрокомплекси під красивим гаслом «освоєння» в товарній землі всіх малопродатних й непридатних для цього угідь. Землі сільськогосподарського призначення і прилеглі до них малопродуктивні ділянки іншого цільового призначення, в основному, використовували штучно створені колективні і державні сільськогосподарські підприємства. До їхнього загального землекористування також входили присадибні землі, громадські пасовища і сінокоси. Загальний розмір таких господарств в середньому становив 2–4 тис. га.

В часи перебудови, на початку дев'яностих років минулого століття почали створюватись селянські (фермерські) господарства розміром до 100 га угідь, в тому числі зо 50 га ріллі та особисті підсобні (селянські) — загальною площею до 2 га.

У процесі прискорення реформування аграрного сектора економіки на початку 2000-го року на базі майже 11 тис. колективних сільськогосподарських підприємств (КСП) було створено понад 14,5 тисяч господарств різного типу господарювання, які ви-

користувували розпайовані землі на умовах оренди. В цей період інтенсивно виокремлювались земельні ділянки під землі запасу і до резервного фонду, для ведення особистих селянських господарств, до яких було додано понад 800 тис. земельних паїв тощо. Дещо збільшилась кількість фермерських господарств на спонтанно виділених масивах і досягла — 43 тисяч з середнім розміром — 25 га. Таке фрагментарне порушення існуючої організації території, здавалося б усталених землекористувань комуно-соціалістичного типу, не вирішувало проблем розумного та комплексного трансформування господарської системи, а лише негативно вплинуло на структуру угідь та посилило екологічний дисбаланс їх співвідношення. Адже нові товарні сільськогосподарські землекористування за розміром і структурою виникали всупереч декларованим намірам організаторів реформ поза процесом науково обґрунтованих вимог до формування бажаних господарських одиниць.

В умовах розвитку високодохідного експортно-орієнтованого агробізнесу, під видом необхідності інвестування аграрного сектору економіки і через відсутність державної регуляторної політики, щодо розвитку ефективних вітчизняних господарських структур, заснованих на власній праці, в Україні більшість новостворюваних господарств трансформувалось і на цій основі виникло десятки надвеликих агрохолдингів. Як наслідок, працездатні селяни переважно залишились без роботи, сільське населення зубожіє, а ряд сільських населених пунктів — занепадає і зникає з карти України. Посилюється деградація не лише окремих ґрунтів і водних ресурсів, алей багатьох сільських територій та екосистем в цілому.

У цьому зв'язку головним завданням звернення земельної реформи є виправлення допущених помилок і нормативно-правове забезпечення нових земельних відносин через комплексні й реальні механізми, сфокусовані на формування науково обґрунтованих за розміром і структурою нових землеволодінь і землекористувань як основи успішного розвитку сільських територій.

Дослідженню проблем з формування нових за розміром і структурою сільськогосподарських підприємств і фермерських та особистих селянських господарств, а також щодо подальшого врегулювання земельних

відносин в Україні приділяється багато уваги і присвячено ряд робіт, зокрема таких відомих авторів, як В.М. Гейця, І.К. Бистрякова, Д.С. Добряка, Й.М. Дороша, В.Я. Месель-Веселяка, Л.Я. Новаковського, П.Т. Саблука, А.М. Третьяка, М.М. Федорова, А.Д. Юрченка, В.В. Юрчишина і багатьох інших. Проведені дослідження цими та іншими вченими підтверджують наявність проблем на сучасному етапі стосовно формування ефективних землеволодінь та землекористувань в сільській місцевості і вказують на вимоги до їх вирішення.

Метою даної статті є узагальнення, на основі проведення досліджень з наявних проблем, найважливіших принципів і шляхів подальшого формування бажаних за розміром і структурою сучасних сільськогосподарських землеволодінь та землекористувань та розвитку сільських територій та відновлення природних агролісоландшафтів через нове комплексне землевпорядкування в процесі звернення земельної реформи в Україні.

Незаперечним є те, що кожна територія і суспільно-економічні та екологічні умови життєдіяльності в часі й просторі є не однорідними і носять специфічний характер. Кожна держава, яка проводила земельні та аграрні реформи в національних інтересах, визначала головні пріоритети стратегічного планування соціально-економічного розвитку сільських територій, особливо, з обґрунтуванням механізмів розробки та реалізації стратегії реформування земельних відносин та формування землеволодінь і землекористувань. Такі реформи супроводжувалися комплексними землеустроєм і землевпорядкуванням. Аналізуючи процес становлення цивілізованих держав, яскраво вирізняються завданнями щодо створення передумов функціонування стабільних фермерських землекористувань сімейного типу, наприклад таких які діють в переважній більшості країн Європи. Вони одночасно мали стати запорукою збереження демографічної ситуації в сільській місцевості як генфонду нації, а також гарантованим джерелом стабільності продовольчої безпеки країни.

Наприклад, розглядаючи земельну реформу Російської імперії (початок минулого століття), зокрема, встановлено, що її метою було також створення умов вільної праці на власній землі, наближаючи людей і худобу до родючих угідь, внаслідок чого було сфор-

мовано майже мільйон сімейних господарств. Для цього виділялись відповідні земельні масиви, діяла прозора фінансово-господарська система тощо.

Будуючи соціалізм, проводили широкомасштабний соціалістичний землеустрій та землевпорядкування, в процесі яких ліквідували «Столипінські хутори», усуспільнювали землю і насильно формували колективні господарства, згуртовуючи всі поселення і всі помешкання в компактні населені пункти (комуни). Освоювали землі і розорювали межі.

При цьому колгоспників не рахували за повноправних громадян. Будь хто із селян не мав права покинути колгосп без рішення зборів. Працюючі від малого до старого одержували мізерну винагороду за трудовні. Їм почали видавати паспорти лише у 1961 р. Селяни почали мігрувати в міста. Пізніше, щоб остаточно ліквідувати настрої особистості й самотності та щоб легше було «управлять» новими радянськими селами повсюдно виникали радянські господарства нового типу — «радгоспи», укрупнювали колгоспи — по декілька в один і об'єднували села в одну сільраду. Внаслідок такого землеустрою виникли «успішні» центральні садиби та неперспективні села, що починали вимирати. Формувались міжколгоспні об'єднання і трести. Одночасно проводився наступ на власність, яка залишалась у дворах селян, в тому числі через додаткові податки на коней, худобу, птицю, на кожне дерево і кущ. Таким чином досягалась мета побудови комунізму.

Наприкінці минулого століття радянська система закономірно не могла продовжувати існувати, почала занепадати. Після проголошення незалежності України, вбачається, що через відсутність інтересу щодо розвитку самостійної молоді держави та чіткого й однозначного бачення багатьма керівними політиками шляхів розумної трансформації аграрного сектора економіки в національних інтересах, невідворотним став процес занепаду й руйнування радянського устрою, в тому числі штучно створених сільськогосподарських землекористувань.

Здійснюючи хаотичні кроки в пошуку ефективного власника, а не господаря на власні землі, не створюючи можливостей з реалізації приватної ініціативи, на жаль, до цього часу так і не визначено, саме з по-

зиції національних інтересів, а значить — з позиції інтересів всіх громадян України, — мети, етапів, завдань та механізмів правового, економічного, фінансового, соціального і духовного розвитку подальших земельних реформ та цивілізованих ринкових умов, а також шляхів їх забезпечення і реалізації. Проголошена земельна реформа не супроводжувалась комплексом робіт із Державного землеустрою та землевпорядкування, як основного інструменту державного планування, управління, регулювання і реалізації аграрної реформи та здійснення заходів з формування мінімально неподільних ділянок (полів) за їх функціональним призначенням і цілісних господарюючих землеволодінь і землекористувань. Не створено систему з раціонального використання і охорони ґрунтів. За таких умов, вести розмову про еволюційний розвиток бажаних за формами, змістом і розмірами господарюючих суб'єктів на родючих українських землях — недоречно.

Слід зазначити, що в сучасних умовах, в наслідок таких непродуманих дій, в тому числі за через існування високих банківських відсотків (понад 20 відсотків), не має найменшої можливості бажаним молодим фермерам створити ефективні власні господарства. Пропонований вільний ринок земель сільськогосподарського призначення і, начебто, вигідні для селян інститути застави та іпотеки також не сприятимуть появі господарств європейського типу. Тому сучасний стан земельних відносин та використання землі і її природних ресурсів в Україні вимагає нагального впровадження комплексних і системних радикальних заходів, спрямованих на: виправлення допущених помилок; становлення ринкових земельних відносин; формування системи захисту набутого права власності, користування та розпорядження землею, включаючи державу і територіальні громади; створення умов для раціонального й ефективного природокористування та охорони ґрунтів і підвищення їх родючості, а також ґрунтового впорядкування органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в цій сфері [1–3].

Дослідження вказують на те, що в існуючих умовах, надважливим і дієвим кроком до оздоровлення сільських територій має стати невідворотній процес формування в сільській місцевості ефективних землеволодінь і зем-

лекористувань типу, які б стали невід'ємним організмом живого природного середовища і основним джерелом з вирощування й одержання натуральних продуктів харчування, насамперед, для всіх громадян України. Такі господарства як складові природно-господарської системи в конкретних природно-кліматичних умовах мають орієнтувати свою функціональну діяльність на забезпечення, біологічних, агроекологічних, технологічних, водо-регулюючих, інженерно-технічних та інших вимог. Вони мають сплачувати відповідний земельний податок в розмірі рентної величини, визначеної для конкретного землеволодіння чи землекористування в певних земельно-кадастрових районах.

Ключовий захід в досягненні такого успіху криється в проведенні, насамперед, державного землеустрою і землевпорядкування на національному, регіональних і місцевих рівнях. При цьому, найвагомішим заходом має бути пошук варіантів щодо формування науково обґрунтованих за змістом, формою і розміром (диференційовано по всій території України) приватних сімейних фермерських та селянських господарств (родові, сімейні маєтки, які створюють молоді сім'ї переважно без найманих працівників), які б склали каркасну основу формування територіальної громади й генераторами комплексного розвитку сільських територій [4; 5].

Вважаємо, що процес формування пропонує землеволодіння і землекористування повинен також утверджувати новий соціальний і економічний устрій на селі, фундаментом якого мають бути такі найважливіші принципи:

- повного успіху сімейного і родинного способу життєдіяльності в сільській місцевості, як пріоритетності в державотворчій політиці;
- беззаперечного володіння і користування землею та її природними ресурсами місцевого значення потенційним фермером-селянином на правах приватної власності, можливо - на правах довічного успадкованого володіння;
- абсолютного права власності на житло, техніку, худобу, засоби виробництва та на інше нерухоме і рухоме майно, необхідне для життя і ведення ефективного сільського господарства;
- юридичної і господарської самостійності, спрямованої на утвердження нату-

рального екологічно чистого і ефективного функціонування господарства;

- права на переробку виробленої продукції, збуту її, а також іншої діяльності їхніми членами, що не перешкоджає успішному функціонуванню тому, чи іншому фермерському і селянському господарству сімейного типу, включаючи сільський зелений туризм і фріланс роботу;

- не втручання в господарську діяльність і повний захист з боку держави законних інтересів фермерського і селянського господарств і його членів;

- гарантування екологічно-збалансованого і безпечного для життя і здоров'я людей використання прилеглих територій до фермерського і селянського господарства;

- повної моральності і економічної відповідальності за результати господарської і комерційної діяльності;

- добровільності добору і пошуку партнерів та форм взаємодії з ними;

- розвитку неприбуткової кооперації і безперешкодного виходу таких кооперативів, а також господарств із власною продукцією на всі можливі ринки збуту, в тому числі закордонні;

- економічної підтримки і стимулюючої політики, особливо щодо формування і функціонування інфраструктури (доріг, ліній електропередач і газопроводів, централізованого водопостачання), освіти, охорони здоров'я та інших заходів з боку держави.

За попередніми розрахунками і прогнозами необхідно створити понад 250 тис. таких фермерських господарств загальною площею майже 10 млн га малих масивів ріллі та інших прилеглих угідь, як каркасну основу розвитку сільських територій. Поряд з цим доцільно впорядкувати до 5 тис. спеціалізованих господарств різної форми господарювання (переважно з найманими працівниками) загальною площею близько 10 млн га високоцінних й високотоварних великих масивів. Решту сільськогосподарських угідь мають використовувати без найманих працівників дрібні особисті селянські, та фермерські господарства (їх кількість — біля 2 млн), частину земель необхідно залужити, залісити тощо [2].

Діяльність всіх таких створюваних і впорядкованих господарств повинна ґрунтуватися на високоморальних та культурних цінностях і орієнтуватися на виробництво

натуральної екологічно чистої (органічної) високобілкової продукції рослинництва й тваринництва. Відповідна увага має приділятиметься вітчизняним передовим агро-екологічним, біоенергетичним, енергозберігаючим, вітамінозберігаючим (включаючи холодильні) та іншим технологіям.

Головною умовою, поряд із окресленими принципами, — є забезпечення умов вільного господарювання та господарської ініціативи і самореалізації, дешевого довгострокове кредитування та гарантії збуту виробленої продукції за стабільними цінами лише для господарств (відповідно сформованих землеволодінь і землекористувань) — учасників реалізації пропонованої державної політики. Для цього необхідно також:

- створювати необхідні умови для вільного і повного забезпечення вітчизняною продукцією і продуктами (натуральна екологічно чиста (органічна) високобілкова продукція рослинництва і тваринництва) потреб внутрішнього ринку на конкурентній основі, створюючи передумови і можливості купівельної спроможності для всіх громадян України. Здійснювати закупівлю їх лише на відкритих торгах для потреб держави, включаючи демпферні, стратегічні запаси довготермінового зберігання;

- спрямовувати розвиток АПК на максимальне виробництво і реалізацію на зовнішніх ринках продукції господарствами, які відповідно сформували землекористування і стали активними учасниками реалізації пропонованої державної політики, надлишків виробленої власної продукції, особливо продуктів харчування та промислової переробки (запроваджуються стандарти, які відповідатимуть вимогам СОТ);

- дозволити вільно завозити всю продукцію, яку неможливо або невигідно виробляти в Україні. Для цього передбачається впровадити відповідні стимулюючі механізми, в тому числі національні стандарти, які відповідають національним вимогам, та інші заходи національної безпеки.

Беручи до уваги наслідки паювання земель і непрозорість в створюваних механізмах остаточного роздержавлення інших земель сільськогосподарського призначення за допомогою ПАТ «Державний земельний банк», вважаємо, що досягнення поставленої мети стосовно створення і функціонування бажаних за розміром і структурою сучас-

них сільськогосподарських землеволодінь та землекористувань може відбутися за певних умов.

Однією з таких є запровадження механізмів здійснення перших трансакцій в процесі реалізації землевпорядного планування, землеустрою і землевпорядкування. Для цього пропонується законодавчо визначити і невідворотно впровадити механізми, де б перші трансакції та зміна цільового призначення на всі розпайовані землі сільськогосподарського призначення незалежно від того хто ними фактично володіє, користується чи розпоряджається, а також на всі землі державної власності проходили б лише через пропоновану Національну спеціалізовану установу (її філії) [3; 6].

ВИСНОВКИ

На основі викладеного, доцільно вважати, що питання землі та її природних ресурсів, які конституційно визнано основним національним багатством, і до яких мають відношення майже всі галузі національного господарства і всі громадяни України мають бути пріоритетом державного управління та основним ключем до соціально-економічного розвитку держави, кожного регіону та кожної сім'ї [7–9].

Сучасний стан земельних відносин в Україні вимагає нагального впровадження комплексних і системних радикальних заходів шляхом проведення відповідного державного землевпорядного планування, землеустрою і землевпорядкування на національному, регіональних й місцевих рівнях, формуючи в сільській місцевості, перш за все, ефективні землеволодіння і землекористування фермерських та селянських господарств сімейного типу, які б стали невід'ємним організмом живого природного середовища і основним стимулюючим механізмом з вирощування й одержання натуральних продуктів харчування, насамперед, для потреб всіх громадян України.

Слід вважати, що без забезпечення умов вільного господарювання та господарської ініціативи й самореалізації, дешевого довгострокового кредитування та гарантії збуту виробленої продукції за стабільними цінами лише відповідно сформованим землекористуванням і землеволодінням як основним учасникам реалізації пропонованої державної політики і без створення необхід-

них можливостей купівельної спроможності такої продукції всіма громадянами України не відбудеться бажаного розвитку сільських територій і гарантування відповідної продовольчої безпеки в державі. При цьому має стимулюватися максимальне виробництва і реалізація на зовнішніх ринках продукції виробленої такими господарствами, особливо продуктів харчування.

Досягнення таких перетворень має відбуватися за умов розробки і реалізації стратегії соціально-економічного розвитку держави і кожного регіону, яка має передувати стратегічному плануванню з врахуванням суттєвої диференціації кожного регіону України. І лише, на основі визначених цілей та пріоритетів соціально-економічного розвитку стратегічного планування, повинна формуватися мета та завдання такого розвитку, у відповідності до яких розробляються схеми, генеральні плани і проекти державного землеустрою і землевпорядкування на національному, регіональних і місцевих рівнях.

Пропонується прийняти дієві законодавчі і нормативно-правові акти, в тому числі внести відповідні зміни до Закону України «Про землеустрій». Одночасно необхідно визначити і терміново впровадити механізм, де б перші трансакції чи зміна цільового призначення на всі розпайовані землі сільськогосподарського призначення, незалежно від того хто ними фактично володіє, користується чи розпоряджається, проходили лише через відповідну державну установу (її філії).

Надважливу роль в досягненні успіхів з розробки і реалізації пропонованого процесу, який має супроводжуватись потужним інформаційним забезпеченням, повинно відігравати саме суспільство.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Ковалів О.І. Земля та її природні ресурси — основа подальшої внутрішньої політики в Україні на рентній основі (реальна програма дій) / О.І. Ковалів // Землевпорядкування. — 2003. — № 3 — С. 16–20.
2. Ковалів О.І. Основні засади комплексної національної регуляторної політики з реалізації конституційних вимог в Україні щодо землі та її природних ресурсів — основного національного багатства (акцент на землях сільськогосподарського призначення) / О.І. Ковалів // Земельне право України. — 2006. — № 2. — С. 45–55.
3. Ковалів О.І. Еколого-економічні та соціальні напрями регулювання земельних відносин і природокористування на сучасному етапі / О.І. Ковалів // Економіст. — 2011. — № 10. — С. 31–33.
4. Ковалів О.І. Балансування інтересів та впорядкування ринкових земельних відносин — основний інструмент цивілізованих механізмів природокористування / О.І. Ковалів // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: економіка, аграрний менеджмент, бізнес. — 2011. — Вип. 163. — Ч. 3. — С. 252–259.
5. Ковалів О.І. Національна регуляторна політика на новій рентній основі / О.І. Ковалів // Економіка АПК. — 2009. — № 3. — С. 94–97.
6. Ковалів О.І. Державний землеустрій як Основний інструмент здійснення земельної та аграрної реформи. / О.І. Ковалів // Організаційно-економічні трансформації в аграрному виробництві. // Матеріали Дванадцяти річних зборів Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників. — 25–26 лютого 2010 р. — Київ. — 2010. — С. 173–178.
7. Конституція України від 28 червня 1996 // Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30.
8. Ковалів О.І. Основні особливості економіки природокористування в процесі регулювання земельних відносин / О.І. Ковалів // Інноваційна економіка. — 2012. — № 4 — С. 262–265.
9. Ковалів О.І. Неможливість завершення земельних реформ без здійснення відповідного державного землеустрою / О.І. Ковалів, О.П. Ісаченко // Землеустрій і кадастр. — № 1. — 2012. — С. 19–30.