

5. *Кисіль В.И.* Биологическое земледелие в Украине: проблемы и перспективы / В.И. Кисиль. — Штрих, 2000. — 162 с.
6. *Кисіль В.І.* Біологічне землеробство: тенденції в світі та позиції в Україні / В.І. Кисіль // Вісник аграрної науки. — 1997. — № 10. — С. 9–13.
7. *Ситник К.* Стан ґрунтів і майбутнє людства / К. Ситник, В. Багнюк // Вісн. НАНУ. — 2008. — № 8. — С. 3–27.
8. *Тарарико А.Г.* Эффективность контурно-мелиоративной системы земледелия // Земледелие. — 1990. — № 7. — С. 51–54.
9. *Luo Y.* Elevated CO₂ increases belowground respiration in California grasslands / Y. Luo, R.B. Jackson, C.B. Field, H.A. Mooney // *Oecologia*. — 1996. — Vol. 108. — P. 130–137.
10. *Tonkha O.L.* Fertility of chernozem ordinary under different cultivation and tillage systems / O.L. Tonkha // *New advances in research and management of world mollisol*. — Harbin, China. — 2010. — P. 165–166.

УДК 332.3 : 332.7

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ ВІДНОСИНАМИ В АГРАРНІЙ СФЕРІ

А.Д. Юрченко

кандидат економічних наук, професор кафедри екології та економіки землекористування

Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління Міністерства екології та природних ресурсів України

Обґрунтовано теоретико-методичні засади удосконалення організаційно-правових механізмів формування й реалізації цілісної аграрної політики держави на основі синхронізації заходів земельної та аграрної реформ.

Ключові слова: *земельні відносини, аграрна стратегія, аграрна структура, державне управління земельними ресурсами.*

В аграрній сфері України інноваційна модель розвитку визнається безальтернативною, але її практична реалізація не здійснюється, оскільки немає реальних державних організаційно-правових і фінансових механізмів. Основним засобом реалізації ефективної аграрної політики має стати системне законодавство, на підставі якого повинна формуватись аграрна стратегія держави.

Теоретичною базою дослідження та формульованих у цій статті висновків стали праці А.М. Третяка, І.К. Бистрякова, О.С. Будзьяк, Й.М. Дороша, Ш.І. Ібатулліна, О.І. Фурдичка, М.А. Хвесика. Аналіз їхніх наукових публікацій свідчить, що дослідження стосуються переважно обґрунтування базових теоретико-методологічних засад соціально-економічного та екологічного розвитку сільськогосподарського виробництва. Обґрунтування реальних державних організаційно-правових механізмів здійснення довгострокової аграрної політики щодо формування ефективного земельного ладу в країні з урахуванням результатів земельної реформи в попередній період методично забезпечено недостатньо.

У цій статті на підставі аналізу соціально-економічних результатів, отриманих у 1991–2015 рр., обґрунтовано трансформації земельних і аграрних відносин теоретико-методичних засад державної стратегії розвитку земельних відносин в аграрній сфері країни з урахуванням позитивного світового досвіду.

В основу сучасного державного адміністрування в аграрній сфері країни має покладатися система аграрного і земельного законодавства, завдання якої полягають в:

1) опрацюванні довгострокової стратегії розвитку аграрного сектора економіки країни з урахуванням позитивного світового досвіду;

2) оптимізації розміщення окремих галузей сільського господарства в регіонах з найбільш сприятливим біокліматичним потенціалом та удосконаленні аграрної структури;

3) контролі над обсягами та інтенсивністю використання сільськогосподарських угідь з метою забезпечення стабільних обсягів виробництва сільськогосподарської продукції за умов відтворення родючості ґрунтів;

4) економічно заінтересованій участі наукових, освітніх і впроваджувальних уста-

нов та організацій у модернізації аграрної сфери;

5) розвитку інфраструктури, необхідної для доведення продукції від поля до споживача, а також для реалізації її на зовнішніх ринках.

Одночасно з розробленням програми завершення земельної реформи в аграрній сфері необхідно опрацювати організаційно-правові механізми оптимізації використання та охорони земельних ресурсів в межах новостворених самоврядних територіальних громад.

Необхідно звернути увагу на досвід країн ринкової економіки щодо належної державної соціальної і фінансово-економічної підтримки дрібних товаровиробників, оскільки вони, за переконанням урядів цих країн, є своєрідним мобільним резервом, практичною школою аграрної сфери, яка може бути легко витребуваною у випадку виникнення непередбачуваних продовольчих загроз. Процес підготовки практично спрямованих сільськогосподарських законів у цих країнах проводиться не культурно, а передбачає обов'язковий ретельний і багатоступеневий розгляд їхніх проектів заінтересованими аграрними опонентами та отримання громадської підтримки, насамперед сільського населення. На підставі цих законів розробляються відповідні галузеві державні програми, в тому числі з розвитку системи управління земельними відносинами та аграрним землекористуванням. Запозичення цих механізмів державного управління земельними відносинами в аграрній сфері вбачається особливо актуальним у період завершення формування ринкового земельного ладу.

Як свідчить досвід реформування, стратегічною помилкою органів влади України в початковий період земельної реформи стала відмова від державного регулювання земельних відносин і аграрного землекористування. З перших років незалежності в аграрній сфері України під зовнішніми впливами [2] засуджувалася планово регульована економіка, соціалістична аграрна структура, активно впроваджувались ідеї ринкової економіки, яка вважалася єдиною прогресивною формою соціально-економічного розвитку. В цей же період, наприклад у США, здійснювалися заходи з приборкання вільного ринку земель у сільському господарстві, виходячи з переконання, що лише держава може забезпечити раціональний розвиток аграрної економіки, оптимальне співвідношення її галузей, виконання соціальних завдань на багато років. У 2009 р. за активної участі відповідних департаментів Міністерства сільського господарства США, із залученням наукових і дослідних установ було опрацю-

вано довгостроковий Стратегічний план (до 2018 р.) розвитку аграрного сектора економіки країни [3]. На підставі Стратегічних планів у США опрацьовуються відповідні виробничо-економічні та фінансові плани Міністерства сільського господарства, в яких, зокрема, визначаються заходи із збереження та примноження природних ресурсів, насамперед землі; підтримки в належному стані сільських територій; вирішення соціальних проблем аграрної сфери, а також різноманітні форми державної підтримки галузі та конкретних товаровиробників; механізми застосування інноваційних технологій і сучасних організаційних форм виробництва.

Після того як США на словах пообіцяли скоротити обсяги субсидій для свого сільського господарства, президент Буш у 2002 р. насправді їх подвоїв: сільське господарство щорічно отримує субсидій на 1 млрд. доларів. Так, у 2006 р. 27 тис. заможних фермерів США, які вирощують бавовну, отримали допомогу в розмірі 2,4 млрд доларів. Доцільність запровадження державних субсидій у країнах, що розвиваються, США заперечують [4].

Законотворча практика провідних країн ринкової економіки, в процесі реалізації якої опрацьовуються стратегічні програми і плани для аграрної сфери, на наш погляд, є повчальною для України. Здійснювані на їх виконання заходи зумовлюють високу ефективність сільськогосподарського виробництва та дають змогу цим країнам підвищувати вплив на формування режимів міжнародної торгівлі продовольством, державну підтримку власного приватного бізнесу на ринках інших країн.

Приклад дієвої державної політики в аграрній сфері вселяє надію на те, що при врахуванні цього досвіду сільське господарство і в цілому аграрна сфера України, реально зможуть отримати статус провідної галузі економіки, стануть предметом заінтересованого та продуктивного піклування з боку суспільства і держави. Але здійснена за рекомендаціями прихильників ринкового саморегулювання земельна реформа в аграрній сфері країни призвела до ліквідації крупного товарного сільськогосподарського виробництва, розвалу його ресурсної бази. На фінансування сільської соціальної сфери, яка до реформи утримувалась переважно за рахунок ресурсів колективних господарств, у бюджеті держави коштів не знаходилося. Сільськогосподарські угіддя товарних сільськогосподарських підприємств розпорошені на 7 млн парцел, відбулася руйнація матеріально-технічної бази аграрного виробництва.

Фермерське господарство, всупереч сподіванням реформаторів, не стало домінуючою

формою організації сільськогосподарського виробництва і деградує. Так, на кінець 2013 р., порівняно з 2010 р. кількість фермерських господарств скоротилась на 772 одиниці [5].

Державна політика розвитку дрібногосподарного сільськогосподарського виробництва не передбачає визнання господарств населення рівноправною частиною вітчизняної аграрної сфери [6]. Стратегічного значення в сучасних умовах набувають можливості доступу до земельних ресурсів, необхідних для вирощування сільськогосподарської продукції.

Вітчизняна політика в питаннях обороту сільськогосподарських угідь має це враховувати, оскільки проблема стосується національної безпеки країни. Вартість продуктів харчування зростає постійно, а останнім часом відбувається настільки динамічно, що стає серйозною світовою проблемою. Згідно з оцінками ФАО, ціни на основні продукти харчування в найближчі 20 років зростуть більше ніж удвічі. За свідченням професора Єльського університету Роберта Шіллера, розпочався бум цін на сільськогосподарські угіддя навіть у США і Великій Британії [7]. Україна, як відомо, володіє родючими сільськогосподарськими угіддями у відносно сприятливій кліматичній зоні Європи. Так, за статистичними даними сільськогосподарські угіддя України займають 42,8 млн га, або 72 % її земельних ресурсів. За площею орних земель на душу населення (близько 1 га) Україна є однією з найбільш забезпечених країн світу.

Але в загрозливих для національної безпеки країни обсягах здійснюється внутрішня колонізація аграрної сфери країни шляхом захоплення із застосуванням механізмів довгострокової оренди мільйонів гектарів сільськогосподарських угідь сучасними латифундіями. За 10 років (2005–2015) їхній земельний банк зріс до 5,6 млн га сільськогосподарських угідь країни [8].

Агрохолдинг «Миронівський хлібопродукт», який контролює 300 тис. га земель у п'яти районах Київської та Черкаської областей, залучив до роботи лише 215 місцевих жителів 43 сіл. Якщо на всій території України домінуватимуть агрохолдинги, то в сільськогосподарській сфері зможуть знайти роботу 14,3 тис. жителів країни [9]. З розвитком цієї форми сільськогосподарського виробництва триватиме деградація сільської поселенської мережі, більшість селян позбавиться перспективи навіть виживання. Гасла реформаторів створити організаційні умови стимулювання довгострокової реалізації земельної продуктивності на основі підвищення заінтересованості селян у соціальному виробництві, зміни відношення суб'єктів підприємницької діяльності в аграр-

ній сфері до відтворення родючості земель, формування ринкових механізмів оптимізації аграрної структури не підкріплюються конструктивними практичними діями влади.

Принципово важливим прорахунком очільників держави при прийнятті в 1991 р. рішення розпочати земельну реформу стало абсолютне зневажання особливостями сформованого в радянський період укладу життя і психологічного стану селян, відсутності в них знань з організації та технологій сучасного сільськогосподарського виробництва, а також фінансових механізмів функціонування ринкової аграрної економіки. Майже 7 млн колгоспників не могли зразу ж після приватизації в середньому чотиригектарних наділів сільськогосподарських угідь професійно вести ефективну виробничу діяльність, забезпечуючи гідні умови свого життя і членів родин. Не випадково в Україні без належної державної підтримки не стала за два десятиліття домінуючою та перебуває в стані стагнації фермерська форма ринкової організації сільськогосподарського виробництва. За відсутності довгострокової, всебічно обґрунтованої програми формування і розвитку ринкової аграрної структури намагання імплементувати західні ринкові форми аграрної структури в соціалістичне українське село методами шокової терапії не могли не закінчитися провалом, наслідки якого в Україні нереально буде подолати і в майбутні десятиліття.

Від того, в який спосіб і коли буде завершено формування ринкового земельного ладу в аграрній сфері країни, значною мірою залежить майбутня доля України: чи залишиться вона незалежною повноцінною державою, чи перейде до групи напівколоніальних сировинних територій, навіть якщо їй збереже формальні ознаки державності. Поки що поточні аграрні реформування в черговий раз влада намагається провести без державного стратегічного визначення їх головних цілей, завдань і механізмів.

У числі реальних вигодонабувачів від реформування селяни не спостерігаються.

Форсований ринковий обіг сільськогосподарських угідь, який готуються запровадити владні структури країни, призведе до придбання сільськогосподарських угідь країни іноземцями та окремими латифундистами України. Чи усвідомлює загрози нерегульованого ринкового обігу сільськогосподарських земель населення України, насамперед селяни, яким не стане місця для життя і роботи на рідній землі; чи не перейшла уже країна рубікон втрати контролю за продовольчою та національною безпекою?

З метою уникнення спекулятивних угод щодо купівлі продажу земель сільськогосподарського призначення в період завершення земельної реформи доцільно запровадити ефективно діючі в країнах з ринковою економікою певні регулюючі обмеження, які стосуються такого:

1. Власник земельної ділянки сільськогосподарського призначення протягом трьох років з часу набуття права власності на неї не повинен продавати або іншим способом відчужувати належну йому земельну ділянку, крім передачі її в спадщину або органу місцевого самоврядування чи органу виконавчої влади на тих самих умовах, за якими ця земельна ділянка була придбана у власність.

2. Якщо набувач права власності на земельну ділянку продаватиме раніше, ніж через один рік, придбану ділянку для ведення сільськогосподарського виробництва, то він буде зобов'язаний достроково повернути кредит, наданий йому для придбання цієї земельної ділянки.

3. При укладанні повторних угод щодо купівлі-продажу земельних ділянок раніше від строків, визначених законом, державне мито за укладення угод щодо купівлі-продажу земельних ділянок має справлятися у розмірі різниці між вартістю придбання і ціною продажу цих ділянок.

4. При зміні цільового призначення сільськогосподарських або лісгосподарських земель протягом п'яти років з дня придбання їх у власність власник земельної ділянки має сплатити до місцевого бюджету різницю між вартістю земельної ділянки сільськогосподарського або лісгосподарського призначення та нового призначення.

5. У випадках виявлення недобросовісних угод, пов'язаних із укладенням договорів купівлі-продажу за зниженими цінами, має діяти переважне право купівлі земельних ділянок державою або територіальною громадою за цими самими цінами.

Вбачаємо, що не лише розв'язання технічних проблем земельного реформування в аграрній сфері мають стосуватись закони України «Про завершення земельної реформи» та «Про ринок сільськогосподарських земель України». Переконані, що пріоритетне місце в цих законах повинно належати визначенню правових механізмів спрямування земельної політики держави на розв'язання сучасних соціальних проблем сільського населення як

головних товаровиробників сільськогосподарської продукції.

ВИСНОВКИ

1. Земельні трансформації в аграрній сфері України в період проведення земельної реформи здійснювались безвідповідально, без належного системного обґрунтування їх змісту та ефективності в державній стратегії формування ринкового земельного ладу.

2. Намагання звести сутність проблем завершення земельної реформи лише до визначення технічних процедур ринкового перерозподілу сільськогосподарських угідь загрожує при їхній реалізації незворотними негативними наслідками для суспільного розвитку країни.

3. Невідкладно має бути розроблена інституціональна база першочергових напрямів і змісту розвитку системи управління земельними відносинами в аграрній сфері з визначенням пріоритетності головних завдань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Урядовий кур'єр. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.ukurier.gov.ua.
2. Земельная реформа и реорганизация сельского хозяйства в Украине / Цви Лерма, Карен Брукс, Чаба Чаки. — Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия. — 1995. — с. XIII.
3. Черняков Б.А. Оперативное управление аграрным сектором США (на основе разработки и прогнозирования Стратегического плана) / Б.А. Черняков // США и Канада. — 2010. — № 8. — С. 113.
4. Стиглиц Дж.Е. Крутое пике: Америка и новый экономический порядок послеглобального кризиса. / Дж.Е. Стиглиц. — М.: Эксмо, 2011. — С. 245.
5. Статистичний збірник Державної служби статистики України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>
6. Прокопа І.В. Інтеграція товарних сільськогосподарських підприємств у ринкову систему функціонування аграрного сектора: загальні засади та першочергові кроки / І. В. Прокопа // Економіка АПК. — 2013. — № 10. — С. 16–23.
7. Дзеркало тижня. Україна. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dt.ua/>
8. Крупнейшие агрохолдинги Украины. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.usab.ua
9. Функционирование фермерских хозяйств и перспективы их развития: монография / Л.В. Калинин, В.В. Линчук, В.Н. Лебедь, Е.А. Лысенко. — К.: ННЦ ИАЭ, 2014. — С. 46.