

ОБҐРУНТУВАННЯ ШЛЯХІВ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ

в Україні

Відповідно до Конституції України, земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [1].

До цих норм Основного закону мають пряме відношення всі громадяни України, а не лише «селяни». Вважається, що ключ до розв'язання наявних проблем і неузгоджень, що мають місце у розвитку Української держави, в тому числі в сільській місцевості та в аграрному секторі економіки, криється у питаннях, пов'язаних із землею та іншими природними ресурсами. Тому розпочаті реформування земельних відносин та природокористування повинні були узгоджуватись із загальним політико-правовим процесом і мали б стати невід'ємною складовою економічних, юридичних, соціальних, екологічних і духовних перетворень.

Незважаючи на такі вимоги, основна мета «реформування» в Україні зводилася, переважно, до прискореного роздержавлення та переходу до приватної власності на землю і майно. Селяни — члени реформованих господарств, які на початку «реформувань» виступали, начебто, основними заінтересованими суб'єктами у створенні нових власних господарств ринкового типу, нині перетворились, у кращому випадку, в орендодавців.

За таких умов допускалося багато порушень та значних економічних, соціальних і психологічних втрат. Приймались чисельні законодавчі та нормативні акти, норми яких часто не узгоджувалися між собою, що заплутувало суть нормативно-правового забезпечення і сповільнювало їх дієвість. Поряд з деякими позитивними результатами, загалом земельна реформа здійс-

Олександр КОВАЛІВ,

кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник,
завідувач відділу інтелектуальної власності
та маркетингу інновацій Інституту
агроекології і природокористування НААН

Обґрунтовано, що лише оновлений комплексний державний землеустрій, як обов'язковий захід державної регуляторної політики в галузі земельних відносин та природокористування, забезпечить втілення національних інтересів. У статті системно проаналізовано та узагальнено низку науково обґрунтованих напрацювань автора щодо пошуку шляхів бажаного розвитку реформ і врегулювання земельних відносин в Україні.

Ключові слова: земельна реформа, земельні відносини, землеустрій, рента, ринкова економіка, природні ресурси.

нювалася надто непослідовно і не завжди науково-обґрунтовано. Реалізація початкових задумів її «авторів» залишалася не виконаною.

Оскільки приватних інтересів було дуже багато, а інтереси держави і кожної адміністративно-територіальної одиниці фактично залишалися в меншості, то саме останні загубилися серед подвійності особистих інтересів багатьох керівників і чиновників, які мали відношення до процесу проведення і супроводу реформ. Поряд з цим, не проводилися необхідні заходи щодо: прогнозування та планування розвитку територій; раціонального використання та охорони ґрунтів; фінансового та довгострокового кредитного забезпечення реформ; технічного і технологічного переозброєння виробництва; розвитку та підтримки функціонування соціальної сфери; створення нових робочих місць і забезпечення зайнятості працездатного сільського населення. Земельна реформа не супроводжувалася комплексом державних землепорядних робіт. Роль держави в питаннях формування землеволодінь та землекористувань, природокористування, земельно-територіального устрою, ринкових відносин тощо повинна була стати основною, особливою і однозначною.

За умов, коли не були сформовані реальні сільсько-господарські землеволодіння і землекористування сімейного типу за оптимально-обґрунтованими розміром, формою і змістом, які б функціонували узгоджено з вимогами ресурсозбереження і відновлення природної родючості ґрунтів в конкретних агроладшафтах та забезпечували б умови нормальної життєдіяльності сімей селян-господарів, виникло десятки надвеликих агрохолдингів. Саме поява в Україні таких неприродних землекористувачів із земельним банком від 20 до 800 тисяч гектарів родючих угідь, яскраво свідчить про відсутність продуманої стратегії, концепції і програми

бажаної «земельної реформи» та розуміння щодо необхідності супроводження її державним науково-обґрунтованим землевпорядним процесом із відповідними організаційними, фінансово-економічними і контрольно-наглядовими заходами.

Як наслідок, працездатні селяни переважно залишилися без роботи, сільське населення зубожіє, а низка сільських населених пунктів — занепадає і зникає з карти України. Посилюється деградація багатьох сільських територій та екосистем в цілому. На всьому технологічному шляху харчового ланцюга «від поля до столу» застосовуються неприродні засоби захисту рослин і підвищення родючості ґрунту (хімічні добрива, пестициди, гербіциди, фунгіциди, штучні добавки, стимулятори та різні препарати, генна інженерія тощо). При цьому стан ґрунтів і проблема екологічної безпеки продуктів харчування для здоров'я населення, а також їх якість, залишаються на низькому рівні [2-4].

Натомість суспільству нав'язується думка, що завершальним етапом земельних реформувань в аграрній сфері має стати запровадження повноцінного вільного ринку земель сільськогосподарського призначення та іпотека землі, які начебто сприятимуть сталому розвитку сільських громад та сільських територій і це означатиме, що відбулася повна імплементація правил ринкової економіки (на зразок розвинутих країн світу) в земельні відносини України. Розроблена Концепція Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення», на заміну законопроектів про ринок земель, і виставлена для обговорення, зокрема на сайті Української аграрної конфедерації, не однозначно сприймається суспільством та аграрною громадськістю [5].

Дослідженню процесу врегулювання земельних відносин приділяється багато уваги і присвячено низку робіт таких авторів, як І.К. Бистрякова, О.М. Бородіної, В.М. Гейця, В.Я. Месель-Веселяка, Л.В. Молдаван, П.Т. Саблука, А.М. Третьяка, В.В. Юрчишина і багатьох інших. Однак, незважаючи на наявні різноманітні альтернативні пропозиції, в тому числі запропоновані автором цього дослідження, продовжується пошук шляхів подальшого реформування в Україні. Зокрема, 18 березня 2013 року за ініціативи голови Комітету з питань аграрної політики та земельних відносин Верховної Ради України Григорія Миколайовича Калетника, якого нещодавно було обрано академіком НААН України, відбулася чергова «серйозна» розмова за участю майже всіх провідних вчених (переважно академіків) в аграрній і земельній сферах щодо аналізу стану і пошуку перспективи реформування земельних відносин в Україні [6].

Метою і одночасно завданням цього дослідження є узагальнення низки науково-обґрунтованих поглядів автора щодо шляхів подальшого розвитку реформ в Україні, особливо з проблем врегулювання земельних відносин в аграрному секторі економіки, щоб зосередити наукову думку на верховенстві Основного Закону України.

Проведений аналіз здійснюваних перетворень земель та її природних ресурсів, пов'язаних з використанням господарстві, вказує на те, що з самого початку впровадження так званої «земельної реформи» не враховувалися фундаментальні основи ринкових реформ. Зокрема, володіючи, користуючись і розпоряджаючись земельною ділянкою сільськогосподарського призначення як живим природним ресурсом, основним засобом виробництва і капіталом, — одночасно здійснюється природокористування основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. В природі жоден організм не існує ізольовано по відношенню до інших живих істот. Між ними і середовищем здійснюється безперервний обмін речовин, які пронизані постійним потоком енергії. Такі відносини нерозривно пов'язані між собою і з територією України. Тому суспільно-економічні реформування і перехід від соціалістичної моделі планової економіки до моделі ринкової економіки необхідно було проводити комплексно, системно і синхронно в часі і просторі, виходячи із законів усіх основних складових ринкових відносин, які функціонально виражають: «РЕНТИ, ВІДСОТКИ і реальну величину ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ» (Схема 1). Особливих підходів до трансформації вимагали колективні землекористування.

В умовах ринкової економіки основною метою будь-якої діяльності є отримання прибутку. Тому ми спробували здійснити пошук можливого балансування економічно-обґрунтованих інтересів земле(природо)користування в умовах українських реалій і викликів глобалізації. Оскільки у приватній власності знаходяться лише земельні ділянки, а не просто земля та її природні ресурси, впровадження механізмів отримання збалансованих рентоузгоджуючих прибутків (доходів), у тому числі в інтересах суспільства, необхідно базувати на новій основі. Адже за користування землею як загальнонаціональною власністю виникає дохід (абсолютна земельна рента) із всіх ділянок землі та її природних ресурсів на користь всіх громадян, а не лише для конкретного власника земельної ділянки. Такий дохід (прибуток), який узгоджується з іншими рентами, несумірний з існуючим відокремленим символічним земельним податком. Саме поділ цих рентоузгоджуючих інтересів у доходах, закладених у механізм нашого розуміння абсолютної земельної ренти, і є реальним виразником національного (об'єкт права власності Українського народу) та особистого (об'єкт права приватної власності на земельну ділянку) інтересів.

Пропоновані механізми одержання рентних складових прибутків повинні функціонувати з позиції взаємної зацікавленості, бути взаємно залежними, а самі прибутки (доходи) розмежованими між чотирма основними її учасниками (Схема 2).

Усі визначені чотири види прибутків взаємопов'язані між собою, всіма учасниками, які використовують природні ресурси, і державою. Механізми визначення та функціонування їх мають бути основними складовими

суспільно-економічних відносин, особливо при формуванні, генеруванні та реалізації нової програми національної безпеки і оборони. Таке природокористування має бути платним для всіх і мають діяти прозорі механізми отримання прибутку, а також вільні комерційні відносини за безпосередньої участі держави. При цьому будь-які преференції мають бути відсутні, а надходження від першої рентної складової не повинні «проїдатися», як це відбувається зараз [7, 8, 9].

Передбачається, що запропоноване об'єктивне розмежування доходу (прибутку) позитивно впливатиме, в першу чергу, на сільськогосподарську та лісгосподарську діяльність, де земля використовується в якості основного засобу виробництва, а також віддзеркалюватиме різні інтереси, включаючи загальнонаціональні та інтереси світової спільноти. При цьому кожен із учасників буде зацікавлений в отриманні більшого прибутку, що одночасно виступатиме основною рушійною силою для досягнення успіху кожним з них.

Проте, не всі учасники відразу ж знаходитимуться в однакових умовах і не всі «заінтересовані» матимуть однакові можливості реалізувати своє бажання і право. Важливою передумовою балансування їхніх інтересів має бути розуміння того, що аграрний сектор економіки, як й інші, не може розвиватися автономно, тобто без комплексної політики держави.

Базуючись на цьому, автором впродовж останніх двох десятиліть неодноразово пропонувалася, в тому числі через публікації в газеті «Урядовий кур'єр», відповідна комплексна і системна національна регуляторна політика щодо використання всіх земель та їх природних ресурсів, конкретизувалися реальні кроки і механізми, в тому числі в аграрному секторі економіки.

При цьому необхідно реформувати існуючі державні інститути з питань землі та її природних ресурсів, в першу чергу, утворивши на їх базі Національний банк землі та її природних ресурсів України, або ж Національний земельний банк (банк даних) з відповідними регіональними та місцевими підрозділами як центральний орган виконавчої влади, підконтрольний та підзвітний Президенту України (РНБО, або, як виняток — Кабінету Міністрів України). Цей орган доцільно утворити на базі існуючих інституцій та в межах існуючої штатної чисельності [7, 8].

Пропонований Банк, на відміну від інших банків, окрім певних функцій, повинен мати свій бюджет і виконувати багаточільові функції та завдання, не притаманні Національному банку України, Державному бюджету України та комерційним банкам. Особлива увага має приділятися першій складовій рентного прибутку (доходу), який є основним виразником національних інтересів і диференціюється з іншими рентними складовими.

Передбачається, що функціонування пропонованої установи також відіграватиме роль основного генератора і стимулятора формування Державного, місцевих і сімейних бюджетів. Основні передумови з функціонування та реалізації національної регуляторної політики України виражено в логічній матриці (Схема 3).

Схема 1



Схема 2



Схема 3



Одночасне впорядкування підрозділів органів земельних ресурсів і охорони, підпорядкування їх виконавчим органам сільських, селищних та міських рад, без дублювання повноважень інших органів влади, сприятиме розгортанню реального самоврядування. З метою забезпечення реалізації державної аграрної і земельної політики щодо земель сільськогосподарського призначення, водного і лісового фондів, гармонійного врегулювання допущених помилок при реформуванні відносин в аграрному секторі економіки пропонується також впорядкувати функції Мінагрополітики України та інших структурних підрозділів, а також скоординувати діяльність всіх інших підприємств, організацій, фондів і проєктів, які матимуть відношення до проведення земельної і аграрної реформ, врегулювання земельних відносин, охорони і підвищення природної родючості ґрунтів тощо.

Оскільки кожна територія має свої особливості і відмінності щодо прийняття конкретних і взаємно узгоджених рішень з її розвитку, найвагомим заходом має стати комплексний сучасний державний науково обґрунтований землеустрій та землевпорядкування як єдиний і основний інструмент балансування всіх інтересів, особливо національного і місцевих громад. Він включатиме формування реальних і прозорих механізмів перспективного розвитку конкретних територій і держави в цілому, де б одночасно вирішувалися не лише економіко-господарські, але й екологічно-орієнтовані та соціально-вмотивовані завдання [10].

Для цього доцільно доповнити Закон України «Про землеустрій» новою статтею 53а «Проєкти землеустрою та землевпорядкування звершення земельної реформи на роздержавлених землях сільськогосподарських підприємств».

Такі проєкти повинні розроблятися з використанням ГІС-технологій на період їх повної реалізації в межах конкретних територій роздержавлення і паювання земель, де визначено однакові розміри паїв у кадастровому і грошовому вимірах і мають бути обов'язковими до виконання та складатися на основі завдань, розроблених і затверджених у встановленому законодавством порядку з врахуванням національних інтересів та інтересів територіальних громад. Вони мають складатися з метою: одержання достовірної інформації про землю, її власників і користувачів; формування мінімально неподільних масивів за їх цільовим (функціональним) призначенням; впорядкування компактних сільськогосподарських одиниць; планування заходів з перспектив використання і охорони землі та її природних ресурсів; планування заходів соціально-економічного розвитку відповідної території та підготовки земельних ділянок до їх можливого обігу.

Особлива увага має приділятися: відродженню природних агролісоландшафтів; водозабезпеченню і водорегулюванню; розвитку приміських зон і зон із спеціальним режимом земле- та природокористування, а також захисту прав власності та користування, включаючи орендні відносини, виходячи з національних інтересів та інтересів ефективних і добросовісних господарів [11].

Такий пропонований сучасний комплексний державний землеустрій та землевпорядкування повинен не-

від'ємно включати розгляд і вирішення питань з врегулювання відносин власності, а також (за необхідності) передбачати інші види документації, визначені замовником проекту.

Важливим механізмом оперативного супроводження процесу реалізації проектних етапів має бути створення прозорого і відкритого моніторингу та автоматизованої інформаційної системи з контролю за станом впровадження заходів та робіт і виявлення відхилень від проектних рішень та порушень земельного законодавства на основі об'єктивних даних, в тому числі за допомогою дистанційного зондування Землі.

Зважаючи на те, що держава сама вказала кому і скільки безоплатно передати (через колективізацію, паювання та видачу державних актів) земель сільськогосподарського призначення; визначила ціну кадастрових гектарів, не врахувавши місце розташування та інші властивості конкретних ділянок, що суттєво впливає на їхню фактичну вартість, і цим самим, не гарантуючи вказану їх вартість у сертифікатах; насильно видала такі сертифікати без визначення ділянок в натурі, як начебто рівноцінні у грошовому вимірі; пізніше замінила їх на держакти, — слід вважати не повністю вмотивованим твердження про повноправність продажу набутої власності на такі віртуальні ділянки і в такий спосіб. У нашому випадку, власникам таких «однакових за вартістю рівних у грошовому вимірі на відповідній території паїв» — має бути аморально одержувати різні суми грошей.

За таких умов, з метою виправлення допущених помилок, перші трансакції та зміна цільового призначення на всі розпайовані землі, а також на всі земельні ділянки сільськогосподарського призначення, що належать до державної і комунальної власності (незалежно від того, хто ними фактично володіє, користується чи розпоряджається), мають проходити лише через Державний (Національний) банк землі та її природних ресурсів (його філії). При цьому доцільно негайно дати можливість селянам, які бажають позбутися земельної власності, відчужувати отримані безкоштовно паї тільки на користь держави [7, 8, 11].

Незаперечним заходом у процесі реалізації окреслених кроків залишається синхронне введення нових механізмів одержання збалансованих прибутків, внаслідок земле- та природокористування, у тому числі на користь суспільства, які розмежовуються за інтересами і базуються на пропонованій основі.

Лише запроваджуючи пропоновані термінові комплексні, системні і радикальні заходи, які одночасно сприятимуть виправленню помилок попередніх реформувань і реальному росту бюджетів усіх рівнів, особливо сімейних, можливо буде забезпечити: стабільність і економічне зростання; прояв позитивних суспільних настроїв; формування системи захисту усіх законних прав суб'єктів власності та користування землею і її природними ресурсами, а також гарантувати охорону і раціональне використання довкілля, національну і продовольчу безпеку держави.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. // Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30.
2. Ковалів О.І. Розвиток сільських територій в контексті функціонування науково-обґрунтованих сільськогосподарських землеводільних і землекористувачів / Ковалів О.І. // Збалансоване природокористування. — 2013. — № 2-3. — С. 77-82.
3. Ковалив О. Некоторые экологические и социально-экономические интересы в процессе свержения земельной реформы в Украине / Ковалив А.И. // Baltic surveying — 2013: Proceedings of the International Scientific Methodical Conference. — Kaunas, Akademija, 2013. — ISSN 2243-6944. — P. 106-110.
4. Ковалів О.І. Збалансовані еколого-економічні та соціальні інтереси — основа якості життя і здоров'я людини / Фурдичко О.І., Ковалів О.І. // Агроекологічний журнал. — 2013. — № 4. — С. 7-12.
5. Концепція проекту Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» / [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://agroconf.org/content/zemelna-reforma-obig-zamist-rinku-konceptiya>.
6. Ковалів О.І. Ключ до державного успіху — в Національній коморі / Ковалів О.І. // Інвестиції, практика, досвід. — 2013. — № 9. — С. 87-90.
7. Ковалів О.І. Земля та її природні ресурси — основа подальшої внутрішньої політики в Україні на рентній основі (реальна програма дій). / О.І. Ковалів // Землепорядкування. — Київ. — 2003. — № 3. — Ст. 16-20.
8. 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. — Київ. — 2006. — № 2. — С. 45-55.
9. Oleksander Kovaliv. Substantiation of the Ways for Achievement of the Land Reform in Ukraine Under the Modern Conditions / Oleksander Kovaliv, Audrius Aleknavicius // RURAL DEVELOPMENT 2013 THE SIXTH INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE PROCEEDINGS, Aleksandras Stulginskis University Akademija, Kaunas district, Lithuania, 2013, ISSN 2345-0916, Volume 6, Book 3, pp. 332-336.
10. Ковалів О.І. Балансування інтересів та впорядкування ринкових земельних відносин — основний інструмент цивілізованих механізмів природокористування / Ковалів О.І. // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: економіка, аграрний менеджмент, бізнес. — 2011. — Вип. 163, Ч. 3. — С. 252-259.
11. Ковалів О.І. Національна регуляторна політика на новій рентній основі / Ковалів О.І. // Економіка АПК. — 2009. — №3. — С. 94-10.

JUSTIFICATION FOR FURTHER DEVELOPMENT WAYS OF THE LAND REFORM IN UKRAINE Kovaliv O.

It has been proved that only updated comprehensive state planning, as a mandatory regulatory policy measure in the field of land relations and nature management, is to ensure the implementation of national interests. This paper deals with analysis and generalization over the author scientifically substantiated developments on the desirable ways investigation for the reform development and land relations regulation in Ukraine.

Keywords: *land reform, land relations, land use, rent, market economy, natural resources.*

* * *
Kovaliv Oleksander, Honorary planner Ukraine, Honorary Doctor of the Institute of Agroecology and Environmental NAAS, a member of the Public Council under Derzhzemahenstvi Ukraine, honored worker of agriculture of Ukraine. E-mail: okovaliv@ukr.net. Site: www.kovaliv.kiev.ua

ОБОСНОВАНИЕ ПУТЕЙ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ ЗЕМЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В УКРАИНЕ Ковалив А.

Обосновано, что только обновленное комплексное государственное землеустройство, как обязательное мероприятие государственной регуляторной политики в сфере земельных отношений и природопользования, обеспечит воплощение национальных интересов. В статье системно проанализировано и обобщено ряд научно-обоснованных разработок автора по поиску путей желаемого развития реформ и урегулирования земельных отношений в Украине.

Ключевые слова: *земельная реформа, земельные отношения, землеустройство, рента, рыночная экономика, природные ресурсы.*

* * *
Ковалив Александр Иванович, Почетный землеустроитель Украины, Почетный доктор Института агроэкологии и природопользования НААН, член Общественного совета при Госземагентства Украины, заслуженный работник сельского хозяйства Украины. E-mail: okovaliv@ukr.net. Site: www.kovaliv.kiev.ua