



**Григорій ШАРІЙ**,  
перший заступник начальника  
Головного управління Держземагентства  
у Полтавській області,  
кандидат наук з державного управління

# ПРО СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ УКРАЇНИ

## Земельна реформа та її прорахунки

**С**оціально-економічний стан розвитку сучасного села в Україні далеко не однозначний і характеризується у багатьох районах прогресуючими кризовими явищами.

Декларативна ідея щодо формування власника землі, який, в більшості, не має ні фізичних, ні матеріальних можливостей займатися сільгоспвиробництвом, та відпускання на самоплив формування товарного високопродуктивного виробника сільгосппродукції — помилкові. Земля має не тільки належати тому, хто її обробляє, а й бути в руках того, хто її використовує найбільш продуктивно для суспільства як засіб виробництва. Курс на власника,

а не на виробничу структуру — це **перший прорахунок реформаторів аграрного сектору України**.

Майже 70% земельних паїв, половину земель фермерів, більшість земель особистих селянських господарств (ОСГ) обробляють інші виробники, а не самі фермери і селяни, які отримали ці ділянки, при цьому отримуючи безпідставно земельну ренту у вигляді платежів за землю.

**Це другий прорахунок реформи.**

Новітні реформатори зуміли розробити єдині універсальні правові норми щодо регулювання земельних відносин на селі для Слобожанщини і Київщини, Волині і Поділля, Криму і Галичини, Львівщини і Херсонських степів. Ігнорування регіональних особливостей і традицій — **третій прорахунок реформи.**

▶ На Полтавщині із 1846 сіл у 980 відсутня виробнича аграрна структура, в 96 сільських радах, або в 350 селах, селяни так і не створили жодного фермерського господарства. Правонаступників КСП в області залишилося 173 із 720, що існували на початок активних трансформацій в 1996-м. В підсумку, в АПК області збережено лише десяту частину робочих місць проти 1990 року. Орендна плата за 1 га паїв становить 500-1600 грн, що в 5 разів нижче середньої орендної плати в Європі, заробітна плата в аграрному секторі становить лише 8% у затратах агровиробників. Бюджетні земельні платежі за землі сільськогосподарського призначення становлять 0,1% від нормативної грошової оцінки земель, або 20 грн за 1 га на рік. І це незважаючи на те, що виробничі успіхи підприємців АПК, особливо в рільництві, очевидні і перевищили рівні 1990 року, а продуктивність худоби виросла проти зadanого року майже вдвічі. А якщо врахувати, що внесення органічних і мінеральних добрив лише на третину компенсують винос поживних речовин у рослинництві, то висновок, що сьогодні земля на Україні — це предмет наживи, — правильний і об'єктивний.

У селах України сотні тисяч покинутих садиб, тисячі — господарських дворів. Постійне користування державною землею суб'єктами господарювання загнало в тінь фактичне використання земель у межах господарюючих суб'єктів. Безоплатна приватизація землі піднесла на вершину суспільної

піраміди тіньовий обіг землі, ввела його в ранг суспільних норм. Безоплатна приватизація на підставних осіб — джерело збагачення чиновників. Садиби у селах скуповуються за безцінь в одні руки, без обмежень, особливо на Київщині, зі змінами в народі назв сіл на прізвища покупців.



Користуючись прогалиною в законодавстві, громадянам надавалися землі для фермерських господарств на умовах оренди, в обхід аукціонів і конкурсів та без просторових обмежень, коли майбутні фермери отримували по 500 і більше гектарів державних земель до 49 років в оренду. За цим стояла тіньова схема розподілу державного земельного фонду.

Економічний обіг орних масивів державних земель вказує, що рівень договірної орендної плати становить лише десяту частину вартості права оренди сільськогосподарських земель і більшість платежів найімовірніше також носили тіньовий характер. На тих же умовах здійснюється оренда комунальних земель, особливо для будівництва багатоквартирних житлових будинків.

▶ Десять років тому земельний аукціон в Кременчуці дав ціну 1 м<sup>2</sup> землі — 1000 гривень (комерційне використання). З того часу аукціони не проводяться, а фактичні ціни проданих ділянок у містах обласного підпорядкування для комерції не перевищують рівень 500 грн за 1 м<sup>2</sup>, заводячи більшу частину коштів від продажі в тіньові схеми отримання благ посадовими особами та депутатами, які приймають рішення про продаж. Експертна оцінка більшості земельних ділянок визначається як результат зговору між власником і потенційним покупцем, коли експерт тільки підганяє оцінку під визначений рівень, на що вказують фактичні співпадання оцінки і ціни продажу земельних ділянок у 90 відсотків випадків.

За дослідженням Світового банку, у 2007 році частка тіньової економіки відносно ВВП в Україні становила 45,5 відсотка, не менша доля і в сфері земельних відносин.

За нашими розрахунками, бюджетні втрати в результаті недосконалого податкового законодавства та тіньового обігу земель становлять близько 60 відсотків земельних платежів. Загальнодержавні щорічні бюджетні втрати земельних платежів можна оцінити в 27-30 мільярдів гривень. Це під-

тверджує, що тіньова діяльність перетворилася у визначальний фактор функціонування національної економіки в цілому.

Особливість тіньового обігу землі в Україні в тому, що тільки отримання владних повноважень щодо

розпорядження землею дозволяє сформувати і контролювати його. Зрошування влади і капіталу та присвоєння ними прав на землю, в тому числі через механізми оренди та безоплатної приватизації, відкрили шлях до тіньового земельного обігу.

▶ Потенційні втрати бюджету і недонадходження бюджетних платежів тільки по Полтавській області становлять близько 1 мільярда гривень, у тому числі в результаті:

- заниженої у двічі нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення — 170 млн грн;
- не проведення зонування, не введення локальних коефіцієнтів земель населених пунктів, невчасної актуалізації нормативної грошової оцінки земель поселень — 80 млн гривень ;
- невідповідність фактичних і юридичних меж населених пунктів, не приведення меж поселень до економічної і фактичної доцільності — 84 млн гривень;
- невизначеність приміських зон — 10 млн грн;
- знаходження великої частини земельних ділянок поза кадастровим обліком і державною реєстрацією — 58 млн грн;
- невикористання і ненадання в оренду більшої частини природних кормових угідь (236 тис. га) — 46 млн грн;
- невідповідність ставок земельного податку фактичним доходам (0,1 % проти 1 %) на землях сільськогосподарського призначення — 230 млн грн;
- утримування державних земель в стані постійного користування приватними структурами — 82 млн грн;
- надання державних земель наказним порядком, без аукціонів і конкурсів, зменшень рівнів орендних платежів, відсутність продажу права оренди — 130 млн грн;
- відсутність системи оподаткування земель особистих селянських господарств (ОСГ) та паїв, що приєднуються до ОСГ — 36 млн грн;
- відсутність планів земельно-господарського устрою адміністративних та систем продажів прав користування, оренди, сервітутів — 40 млн грн;
- заниження ціни продажів земельних ділянок у межах населених пунктів — 10 млн грн;
- безоплатна приватизація нових земельних ділянок — 130 млн грн;
- невикористання земель зайнятих непродуктивними багаторічними насадженнями — 26 млн грн;
- безсистемність у наданні земель водного фонду — 2 млн грн.

Лібералізація земельних відносин тягне за собою значні втрати бюджету. В результаті відмови держави від обов'язкової державної землевпорядної експертизи експертної оцінки земельних ділянок, що готують до продажу, ціни на земельні ділянки державної і комунальної власності за останні два роки не тільки не виросли, а навіть зменшилися на 20-30 %, особливо в містах обласного підпорядкування. В результаті ціни на землю первинного ринку від вторинного відстають у два рази.

Право оренди паїв селян перепродується подекуди вже в четверте і досягло ціни 8 тис. гривень за 1 га, але здійснюються такі оборудки ті-

льки за сприяння, підтримки і прямого інтересу владних структур. Орендна плата, яка виплачується селянам, в 10 разів нижча за орендну плату в країнах Європи (430 гривень проти 420 євро за 1 га орних земель в рік), що і дає таку унікально високу витребуваність пайових земель та ціну права оренди в тіньовому форматі.

Повторюється столипінська схема: 1906 рік — 40 відсотків наділів селяни спродали за безцінь в перший рік, коли отримали наділи, а за 10 років ціни на землю виросли в 9 разів. У підсумку пролетаризоване село та суспільство в ході революції землю, куплену за безцінь, повернуло збройним шляхом.

Якщо сільгоспвиробники компенсують лише третину поживних речовин, що їх виносять товарні культури із ґрунту, то можна обрахувати присвоєний ними рентний дохід в результаті такого господарювання та недосконалого законодавчого регулювання в сфері земельних відносин і оцінити його по Україні від 20 до 40 мільярдів гривень у рік.

Заявочне розмежування, проведене одним законом, зекономивши 3 мільярди державних коштів, які передбачалися на розробку проектів землеустрою з розмежування земель, завело земельні відносини в тупик, завдаючи щорічних збитків на мільярди гривень. Необхідно виділити громадські городи, сіно-

коси і пасовища та виділити, власне, державний земельний фонд, яким мають розпоряджатися центральні земельні органи виконавчої влади. Держземагентство не повинно втручатися і не опікуватися дрібноконтурними ділянками, городями, садівничими кооперативами, громадськими сінокосами і пасовищами, які мають перейти до комунальних земель.

Державні землі необхідно виділити, проінвентаризувати, переоцінити, здійснити моніторинг стану та паспортизацію, сформувавши Державний фонд земель сільськогосподарського призначення. Особливий статус державних земель вимагає й особливого управління ними, й умов надання.

### Що робити в ситуації, що склалася

На селі процеси розвитку аграрного сектору, земельних відносин та соціального розвитку існують з 2000 року без будь-якого суттєвого регуляторного впливу держави. В результаті маємо масове безробіття та самозайнятість сільського населення, латифундизм та поглинання дрібних аграрних товаровиробників різними способами, при цьому економічний базис у вигляді виробничої структури в половині існуючих сільських поселень втрачено.

Враховуючи ситуацію, що склалася, необхідно:

**1 Розробити і прийняти новий Земельний кодекс та Державну програму розвитку земельних відносин.** Численні зміни в чинний Земельний кодекс, який лише узаконив «казані» правові норми щодо паювання і приватизації земель, не приносять позитивного результату. За 12 років Верховна Рада змінила 90 із 212 статей Кодексу, прийнявши більше 50 законів, а негайних змін потребують більшість нині діючих норм.

Ігнорування колективною співвласністю селян (землі колишніх КСП, які не підлягали паюванню), на рівні Конституції, Земельного кодексу та інших законів не призупинило її існування «де факто», а лише загнало в тінь відносини на

землях колишніх КСП. Держава, передавши землі селянам у КСП і посвідчивши це право державними актами, потім реорганізувала КСП, а землі самочинно без законодавчого підтвердження віднесла до земель державного запасу. Необхідно поновити правові інституції, що регулюють відносини на колективних землях, та відновити колективні, соціальні, кооперативні та громадські органи співвласників земельних паїв, земель колишніх КСП, визначивши на державному рівні форми самоорганізації, управління та особливу правосуб'єктність.

У цьому полягає першочергова правова, суспільна, соціальна та політична справедливість стосовно селян.

**2 Економічні відносини та правові інституції мають враховувати зональні та регіональні особливості розвитку аграрного сектору, традиційні інститути земельних відносин та соціально-економічний стан села.**

Неприйнятний підхід щодо необхідності суцільної деколективізації. Колективні аграрні підприємства (КАПи), що пропонуються, актуальні лише для частини регіонів. Враховуючи соціально-економічну та зональну специфіку, необхідно розробити регіональні державні програми, які б враховували особливості регіонів.

Історичні уроки дають приклади розробки особливих «уложений» для окремих груп губерній Російської імперії та для земель Козаких військ в ході реформацій 1861–1865 років. У нас в Україні паювання, роздержавлення і послідуєчі трансформації земельних відносин проведені одноманітно, указним порядком для Закарпаття, Полісся і півдня України, тому і користь від реформи отримали лише близько 20 відсотків селян і сільських територій, всі інші тільки потерпають від проведеної реформи. І добре, що вона не завершилася, а є можливість зробити декілька кроків назад. Але ж знову не загалом і не сліпо, а через сучасні механізми державного регулювання, використовуючи адмінресурс держави, економічні стимули та санкції.

Селянам центральних областей, півдня України економічні і правові норми повинні дати змогу за рахунок кооперації відновлювати втрачену виробничу аграрну структуру. Але західні області мають напроцювати механізм щодо викупу земель та формування стійких сімейних одноосібних господарств з їх послідуєчою кооперацією в сфері збуту, переробки, матеріального постачання і обслуговування. Вбачається обов'язковість існування крупних сімейних ферм та фермерських господарств в зоні Полісся, потужних спеціалізованих кооперативів по виробництву технічних культур, сучасних тваринницьких комплексів у Північних областях України.

**3 Мораторій на обіг земель сільськогосподарського призначення необхідно зняти лише за умови, коли рух земель буде охоплений державним регулюванням.**

Економічний рух земель сільськогосподарського призначення і їх обіг необхідно підпорядкувати суспільним інтересам в частині консолідації земель, обов'язкового збереження родючості, цільового, продуктивного та раціонального використання, ввівши санкції аж до вилучення земель.

Санкції мають бути економічно виважені. Адже, наприклад, сучасна система санкцій за знищення орного шару ґрунту та сума відшкодувань за вилучення 1 га ріллі обрховується в

межах 96 тис. грн, що не дієво і економічно не об'єктивно.

Якщо скупка земель іноземцями і юридичними особами унеможливлена, то масова спекуляція і обезземлення селян потребують сучасних нормативно-правових і адміністративних рішень.

При цьому знову ж таки санкції за спекуляцію землею повинні перейти в площину Податкового кодексу, яким потрібно передбачити митні збори на порядок вищі, ніж сучасна нормативна грошова оцінка земель і пропонувані в проектах законів санкції.

Дійсно, при вартості 1 м<sup>2</sup> у приміській зоні м. Києва від 10 до 100 дол. США, а сотки — від 1 до 10 тис. дол. США, санкція за перепродаж 1 га в розмірі 21 тис. грн — при вартості 1 га до 1 млн дол. США — аж ніяк не вплине позитивно на ситуацію. Землі в Київській області та АР Крим будуть перепродаватися по 3-5 разів на рік зі сплатою мізерних штрафів та санкціонованих платежів такого рівня.

На сьогодні на селі проживає 30% населення країни, але ємкість аграрного сектору забезпечує роботою лише 5% населення. Позиція попередніх урядів щодо підтримки мораторію на продаж землі — це хибна позиція. Необхідно шляхом підтримки кооперації створювати робочі місця на селі і не тільки у сфері аграрного виробництва, а й у сфері переробки сировини, розміщуючи на селі підприємства інших галузей економіки.

Не можна допускати концентрації землі в руках обмеженого кола осіб. І головна протидія тут — це дозвіл скупки землі сільгоспокооперативам та підтримка Державним земельним банком дрібних і середніх господарств на селі.

На заваді концентрації земель повинен стати Податковий кодекс із прогресивною системою оподаткування.

Особливе місце сільськогосподарських кооперативів та фермерських господарств у формуванні економічного обігу сільгоспземель і їх особлива правосуб'єктність має бути інституційно сформована в нових законодавчих актах «Про сільськогосподарські товариства та підприємства», «Про сільськогосподарську кооперацію», «Про фермерське гос-

подарство» тощо. Кооперативний рух має прожити аграрне виробництво і село як по горизонталі, так і по вертикалі, а виробнича кооперація як явище має вийти за рамки участі лише фізичних осіб у кооперативах.

Максимально можливі розміри землеволодінь на одну фізичну особу або на фермерське господарство чи кооператив мають бути конкретизовані для кожної окремої зони, області (регіону) чи провінції (району) з врахуванням конкретних умов. Для Закарпаття, Карпат, інших гірських територій скупка орних земель на одну фізичну особу, можливо, не повинна перевищувати 10 га, а максимальна кількість орних земель у сільгоспокооперативі повинна відповідати найбільш раціональному землекористуванню в масштабах товарних сівозмін лісостепу і степу в межах 1000–3000 га орних земель.

Розпорядження землями сільгоспризначення, незалежно від форм власності в межах базових рад, має здійснюватися за дозвільної компетенції цих рад, згідно з розробленими планами розвитку територій та проектів земельно-господарського устрою.

Механізми протидії зміні цільового призначення сільськогоспземель, особливо цінних земель, мають бути закладені в зазначених проектах.

**4** **Необхідно повернутися від спільночасткової до спільносумісної форми власності на земельні частки паїв без права виділення паю в натурі в цілісному масиві.** Консолідоване спільносумісне використання в межах масиву має бути обов'язковою умовою і головним обтяжуючим елементом власності.

Створення кооперативів має ініціюватися власниками паїв, особистою селянського господарства, орендарями, Державним земельним банком, органами місцевого самоврядування, великими сільгоспприємствами та підтримуватися державними економічними стимулами.

Станом на 2012 рік в Україні нараховувалося близько 800 виробничих сільгоспокооперативів на площі 832 тис. га (2,2 % земель), 851 обслуговуючий кооператив, а на державному рівні для підтримки молочно-м'ясних кооперативів передбачалося

5 млн гривень державної підтримки.

Виробнича кооперація має бути багатогранною — від дрібних виробничих і заготівельних кооперативів до створення великих виробничих кооперативів, від будівництва окремих міні-ферм з кооперованими приміщеннями аж до будівництва кооперативних молочноконсервних, м'ясо- і цукрокомбінатів, овочевотепличних комбінатів, овочепереробних заводів і оптово-роздрібних кооперативних міських, приміських ринків, постійно діючих ярмарків.

Лише за таких умов техногенне і екологічне навантаження на території буде виправдане. Адже ці виробництва працюватимуть на бюджет села і громади, а не забезпечуватимуть надприбутки агрохолдингам та закордонним інвесторам.

Збутові зернові кооперативи переламають ситуацію, коли кінцева ціна реалізації більш ніж у двічі перевищує закупівельну ціну в селянина, тобто селянин отримує лише 15-45 відсотків ціни, що сплачує кінцевий споживач продукту.

Державна підтримка і стимулювання таких організаційно-структурних змін у бік кооперації повинна мати економічний та фінансово-нормативний характер у частині податкової політики щодо пільг для кооперативних форм виробничої аграрної структури — аж до введення єдиного земельного податку.

У країні з допомогою держави необхідно сформувати систему захисту селян (фермерів) і їхніх прав на:

- землю і орендну плату (рівень орендної плати не нижче 5% від нормативної грошової оцінки);
- збут сільгосппродукції (80% від кінцевої ціни реалізації);
- пріоритетність прав і пільги на переробку сільгоспсировини;
- викуп землі;
- страхування ризиків;
- робочі місця в кожному поселенні і заробітну плату від 10 тис. грн на місяць;
- медичне обслуговування та відновлення мережі сільських лікарень;
- освіту та відновлення мережі дитячих садків та сільських шкільних закладів та сільських ПТУ;
- сільську споживчу кооперацію та побутове обслуговування.

## В и с н о в к и

Новий Земельний кодекс має адаптувати і трансформувати земельні відносини до нових реалій приватної власності та враховувати суспільні ризики і сучасні соціальні виклики. Для цього необхідно:

- внести зміни до норм і системи безоплатної приватизації земель, які створюватимуть не корупційні схеми, а сприятимуть зміцненню сільської системи поселень, переселенню людей на село, унеможливлюватимуть спекуляцію землею та скупку в одні руки більше двох садиб у межах 1 га землі;
- розробити сучасну систему земельних відносин і організаційного використання земель на основі норм наукового землеустрою, повернутися до обов'язкових сівозмін і планового територіального розвитку, ввівши в сівозміни норми кормового клину поетапно — 10% в перший рік і до 40% в 10-й рік оренди, обмеживши розміри приватної власності землі на родину до 1 га в межах поселень і до 20 паїв за межами населених пунктів;
- переоцінити земельні ресурси, сформувати Державний земельний фонд, ліквідувати інститут постійного користування землями, вивести державні і комунальні землі з тіншового безоплатного обігу і використання, ввівши об'єктивну систему земельних податкових платежів і довівши їх в державі до 55 млрд грн в рік (визначити рівень орендної плати від 5% нормативної грошової оцінки на всі землі при терміні оренди сільськогосподарських земель від 8 до 16 років);
- розпочати роботу іпотечних банківських державних установ (Державного земельного банку), надавши повноваження на скупку земель (паїв) та надання сільгоспземель виключно в оренду з метою формування оптимальної виробничої структури, ліквідації безземельних господарств на селі;
- введення земель сільськогосппризначення в ринковий обіг розпочати поетапно:
  - у перші 5 років дозволити продаж виключно власникам землі — пенсіонерам, що не мають спадкоємців, обмеживши коло покупців до громад, держави та селян-сусідів (стримуючи скупку землі селянами на рівні 20 паїв);
  - на другому етапі (6-15 років) розширити коло продавців власни-

ками паїв, спадкоємцями, що не проживають на селі, та розширити коло покупців фермерами та сільськогосподарськими кооперативами, збільшивши площу скупки в одні руки до 40 паїв (фермери) і до 200 паїв (сільгоспкооперативи);

- адміністративно домогтися переформування органів влади та компетенції управління землями, повернувши обов'язковість прийняття будь-яких рішень за участю сільських рад як у межах поселень, так і за межами;
- звузити функції Держземагентства до управління державними землями та проведення трансакцій з землею;
- поновити Держкомзем як орган законодавчої ініціативи і формування державної політики в земельних відносинах у складі Мініекономіки з функціями здійснення державного земельного контролю та ведення державного земельного кадастру земель і реєстру земель та правочинів земельних ділянок;
- сформувати дієвий громадський контроль щодо використання і охорони земель, створивши земельні громадські комісії, комітети (палати), яким надати статус управління землями;
- єдиним державним реєстром земель вважати Державну національну кадастрову систему з правом реєстрації правочинів (договорів оренди) земельних ділянок, вдосконаливши поземельну книгу;
- в аграрному землекористуванні повернутися від спільно-часткового до спільно-сумісного землеволодіння в межах цілісних масивів; перейти до єдиноспадковості паїв і норм неподільності земельних ділянок, включаючи ділянки поселень;
- поземельні книги завести на садибу як єдину цілісну землеоблікову одиницю, а не на її частину по видах угідь, об'єднуючи розроблені облікові документи та земельні ділянки.

Державна політика на селі має повернутися від політики саморозвитку і лібералізації до системного відновлення агровиробництва на основі співвласності селян (кооперативу), фермерських господарств і системного обмеження латифундизму:

- «кожному селу — виробничий підрозділ»;

- оплата праці в аграрному секторі має становити в структурі зарплат не 3-4% (на рівні 2000 грн), а 15% і досягти 8-11 тис. грн на місяць;
- жорстка цінова політика щодо недопущення демпінгування та зобов'язальне декларування цін на експортовану сільгосппродукцію кінцевим продавцем.

Зазначені заходи дадуть конкретний результат, а саме: нову якість сільського життя, розширене відтворення сільської робочої сили, сталий розвиток територій і сільських поселень на основі:

- земельних податків на селі в сумі 30 млрд грн, що забезпечить бюджетну самостійність сільських поселень;
- орендної плати за паї — при рівні оренди 5% та збільшенні оцінки землі до 40 тис. грн за 1 га та 2 тис. грн орендної плати за 1 га ріллі (або 9 тис. грн за 1 пай);
- мінімальної заробітної плати на селі на рівні 10 тис. грн;
- відновлення сільської мережі лікарень, шкіл, побутової сфери, торгівлі і транспорту;
- будівництва на селі, переселення в сільську місцевість (не менше 1 млн котеджів за 10 років та 2,5 тис. тваринницьких ферм і комплексів);
- збільшення виробництва тваринницької продукції у 2 рази за перші 5 років реформування;
- доведення виробництва продукції рослинництва в перерахунку на зерно до 50 млн тонн;
- збільшення кількості зайнятих в аграрному секторі до 2% населення або 800 тис. працюючих (без самозайнятості в ОСГ).

В усі часи розвиток сіл та становище селян були не однозначними. І сьогодні є безліч позитивних прикладів розвитку аграрного сектору, земельних відносин, соціально-економічного розвитку села та сталого розвитку сільських територій. Відродження села — процес не одномоментний, він важкий і складний як інституційно, так і адміністративно, але, враховуючи значну політичну підтримку суспільства і об'єктивну необхідність, економічно можливий і здійснений для України в реальному часі.