

*Г. П. ПАСЕМКО***ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ**

Досліджено роль держави у формуванні та регулюванні ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні. Виявлено, що обмеженість ринкового механізму та зростання негативного впливу людини як головного елемента економічної системи на дотримання балансу між економічними цілями та обмеженими ресурсами вимагають підвищення ролі держави у формуванні та регулюванні ринку земель.

Ключові слова: державне регулювання, ринок земель сільськогосподарського призначення, цінні землі, суспільна цінність землі, земля-товар, земля-капітал.

The role of the state in the formation and regulation of agricultural land market in Ukraine. Found that the limitations of the market mechanism and increase the negative impact of man as the main element of the economic system on the balance between economic objectives and limited resources require increasing the state's role in the formation and regulation of the land market.

Key words: government regulation, the market for agricultural land, the price of land, the social value of land, land, goods, land-capital.

В якій би формі землевласник не отримував економічний результат, цінність землі для суспільства полягає не лише в можливості вилучення із земельної ділянки її корисності, яка реалізується в процесі товарного виробництва. Тому важко погодитися з поглядом окремих науковців, які вважають, що за основними закономірностями та характеристиками ринок землі не відрізняється від ринку споживчих товарів і факторів виробництва [12, с. 17]. Саме суспільна цінність як діалектична єдність корисності речі для споживача, а також вартості (суспільно-необхідних витрат виробництва) для виробника обумовлює економічний зміст конституційного положення багатьох країн про те, що земля є основою національного багатства і передуває під особливою охороною держави. Адже земля – не тільки базис для будь-якої людської діяльності, а й простір людського життя взагалі, вона є фундаментальною передумовою його існування, що обумовлює можливість виникнення протиріччя між характером використання землі у виробничому процесі і виниклою унаслідок цього зміною природно-біологічних умов існування людства. У міру залучення землі до виробничого процесу, збільшення чисельності населення і зростання потреби в землі саме як умови безпосереднього існування людини це протиріччя із гіпотетичного перетворюється на реальне.

Вивченю ролі держави щодо регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення присвячувалися дослідження багатьох учених: В. Другак, С. Кваші, В. Семчика, А. Третяка, Г. Шарого; методологічні основи державного регулювання аграрних відносин складають предмет дослідження таких учених, як А. Діброва, М. Латинін, Т. Лозинська, П. Макаренко, О. Могильний та ін. Незважаючи на значний науковий інтерес до окресленої предметної галузі, в Україні поки що не сформовано цілісної концепції державного регулювання ринку землі, що актуалізує необхідність проведення наукових досліджень у цьому напрямі.

Мета статті полягає в дослідженні ролі держави у формуванні та регулюванні ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Усе частіше перш, ніж використати землю у виробничих цілях, люди повинні знати, як це позначиться на умовах їх загальнобіологічного та соціального існування. Для характеристики економічного розвитку суспільства набагато важливішим є визначення способу виробництва життєвих благ, а не перелік самих цих благ. Мабуть, і ціннісноорієнтуюча парадигма економічного розвитку поволі буде трансформуватися в напрямі від визнання людини вищою цінністю до визнання такою цінністю біологічної системи, в якій людина є лише її складовою. У домінуючих економічних моделях людина відірвана від живої природи, навіть використання системного підходу не позбавило економічну теорію певної механістичності в поясненні людської поведінки. Ознакою цього є врахування лише її раціонального начала, що обумовлює активне використання людиною природних ресурсів для отримання необхідних їй життєвих благ. У цьому контексті слушним є зауваження Т. Акімової, що в дійсності людина зв'язана з природою настільки тісно, що не має вибирати жорстку у ставленні до природи стратегію виживання [1].

Майже до кінця ХХ ст. урахування переважно економічного ефекту від використання землі дозволяло робити вибір на користь ринкової форми організації землеробства та пов'язаних із ним галузей. Але останніми роками використання землі набуває більш системного характеру – по-перше, враховується ефективність використання земельних ділянок не лише в межах однієї галузі, а в системі галузей, пов'язаних із використанням землі; по-друге, оцінюються зміни економічних і соціальних умов життя та діяльності людей, обумовлені способом виробництва. Зауважимо, що саме другий аспект такої комплексної оцінки дає змогу акцентувати увагу на тому, що нормалізація змінених на гірше умов життя викликає необхідність здійснення додаткових витрат, розмір яких значно перевищує економічні вигоди, отримані в результаті господарського використання землі.

Слід чітко розуміти, що, роблячи вибір на користь ринку землі, в умовах якого земля набуває якостей товару (nehaj і специфічного), а отже, використовується з метою максимізації земельної ренти, ми унеможливлюємо або робимо дуже проблематичним узгодження цілей економічного розвитку (навіть при врахуванні соціальних цілей) з можливостями природної системи.

Таким чином, цінність землі – це діалектична єдність таких її природних і економічних якостей, які є передумовою існування біологічної і суспільної форм життя за умови поєднання із землею необхідних для її обробітку інших факторів виробництва – праці та капіталу.

Що стосується купівлі і продажу землі, то цей акт є формою реалізації не цінності або вартості землі, як це може здатися на перший погляд, а зовсім іншого економічного блага – можливості за рахунок землі одержати специфічний грошовий прибуток, прагнення до якого перетворює землю в капітал. Земля спочатку вступає у процес виробництва як дана природою первісна сила, на основі якої здійснюється аграрне виробництво. У зазначеній ситуації вона виступає як земля-матерія, тобто як виробнича сила, дарована природою. Неможливість задоволити потреби за допомогою лише первісної природної сили землі викликає необхідність виробляти зростаючу кількість продукту завдяки впливу праці людини на стан і продуктивність землі. У ринковій економіці збільшення виробництва продукту ґрунтуються на витратах, що набувають форми капіталу. Головними напрямами збільшення землі-капіталу є вкладення у придбання ділянок землі, що вже функціонують як засіб праці, а також поточні витрати, які об'єктивно ведуть до поліпшення властивостей землі.

Збільшення землі-капіталу надає їй рис основного капіталу, особливістю якого є створення можливості отримання надлишкової продуктивності. Цей “надлишок” виступає у формі земельної ренти, яка в свою чергу обумовлює прагнення до отримання власності на землю. Ціна землі, незважаючи на все різноманіття підходів до її визначення, завжди орієнтується на ренту [6]:

$$P = \frac{R}{N} 100\%,$$

де P – ціна землі, грош. од.; R – земельна рента, грош. од.; N – банківський відсоток.

Але об'єктивна неможливість представити ринок землі лише як економіко-правовий феномен, який існує поза межами біологічної системи, стала причиною трансформації процесу ціноутворення в земельній сфері, а внаслідок цього – все тіснішої прив’язки ціни до фізико-географічних і екологічних умов ведення землеробства. Розрахунки, виконані К. Репіним, вказують на наявність тісного кореляційного зв’язку між землезабезпеченням та ціною землі (рисунок) [10, с. 28]. Низька землезабезпеченість, як правило, зумовлює більш виражене переобтяження земельних ділянок, негативні прояви якого вимагають усе вагоміших капіталовкладень на їх подолання, що не може не відобразитись у ціні конкретної земельної ділянки. Крім того, у багатьох країнах світу держава обмежує доступ іноземців на земельний ринок або жорстко контролює їх присутність, тому ціна землі формується переважно під впливом внутрішніх попиту та пропозиції, тобто усунуто зовнішній тиск на ціноутворення.

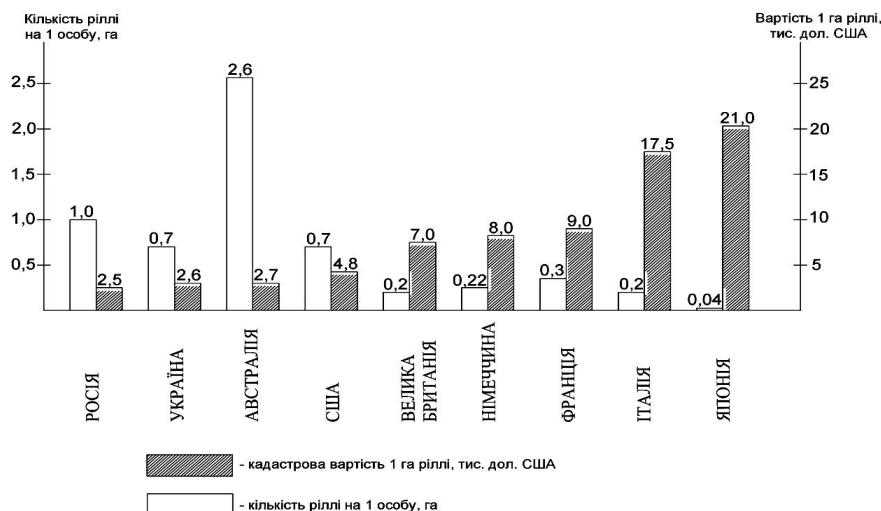


Рисунок. Кадастрова вартість 1 га ріллі та кількість ріллі на одну особу в окремих країнах світу, на початок 2010 р.

Якщо виходити з того, що історія розвитку земельних відносин співвідноситься з історією розвитку товарного господарства від примітивної його форми до сучасної, то логічним буде висновок, що ринок землі був формою організації її переміщення як природного ресурсу, необхідного для ведення господарської діяльності, до більш ефективних виробників. Тому, оцінюючи сучасну роль держави у становленні ринку землі в Україні, слід зазначити, що здійснювані державою перетворення не мають нічого спільного з прогресивним розвитком аграрних відносин.

Очевидно, можна говорити про принципову помилковість позиції реформаторів, яка полягає в обмеженні ролі держави лише її участю у створенні інституційного середовища для зміни відносин власності та усуненні її від регулювання економіки. Але набагато важливіше визначитися з тим, якою ця роль повинна бути в найближчому майбутньому. Приайнані, три обставини спонукають до висновку, що ця роль має бути вирішальною.

1. Обмеженість ринкового механізму, який здатен забезпечити ефективне вирішення економічних задач, але не в силі розв'язати проблеми, що виникають поза межами економічних відносин. На думку В. Милосердова, “ринок по суті є безсилim при розв'язанні таких фундаментальних проблем, як опрацювання економічної політики; регулювання економічних процесів, розвиток освіти та охорони здоров'я; будівництво доріг, забезпечення захисту навколошнього середовища, усесторонній розвиток особистості і, звичайно ж, соціальна справедливість, пов'язана з моральними критеріями і цінностями, розподілом доходів серед членів суспільства, наданням усім рівних шансів” [9, с. 60].

Лише держава може спрямувати ресурси на вирішення цих питань, оскільки для приватного власника вони є неактуальними через існування високих економічних ризиків.

2. Зростання негативного впливу людини як головного елемента економічної системи на дотримання балансу між економічними цілями та обмеженими ресурсами. Емпіричні дослідження та розрахунки багатьох учених доводять, що навіть використання безвідходних технологій і природоохоронних заходів уже не здатні розв’язати проблему взаємовідносин Людини та Природи, не змінюючи не лише способи виробництва, а й самих економічних цілей [1]. Людині, вписаній в економічну систему, важко зрозуміти, що стабілізація взаємовідносин “природа – людина” має відбуватися саме за її рахунок, отже, завдання держави полягає у стримуванні прагнень економічних суб’єктів до все інтенсивнішого використання природних ресурсів з метою задоволення зростаючих потреб сучасного покоління. Саме держава, виходячи із конституційних основ, має подбати про збереження землі як просторового базису для розміщення нащадків і як основного засобу виробництва для них життєвих благ.

3. Існування диференціації дохідності сільськогосподарських підприємств залежно від якості земель, що потребує вирівнювання умов господарювання. Використовуючи для виробничих потреб різні за природною родючістю ділянки землі, що обумовлює різний рівень їх продуктивності та собівартості виробленої продукції, і, вступаючи у відносини обміну за умов рівності ринкових цін для усіх учасників ринку, незалежно від умов господарювання, власники гірших земельних ділянокaprіор будуть отримувати менший дохід. Ця обставина є особливо важливою для власників невеликих ділянок, розмір яких не дає змоги нівелювати втрати від використання гірших за якістю земельних ділянок.

Неврегульовання цієї проблеми прискорить розорення дрібних землевласників. До того ж у сучасній аграрній політиці України не передбачені заходи, які можуть сприяти вирівнюванню умов ведення господарської діяльності. Проблема розподілу бюджетних коштів на підтримку аграрних товаровиробників, як правило, розглядається в дихотомічній площині, а пошук способів її розв’язання зорієнтовано на отримання відповіді на питання, кому надати допомогу. У підсумку така дихотомія набуває вигляду: “великим підприємствам – малим підприємствам” або “ефективним власникам – неефективним власникам”, а на практиці підтримка здійснюється на основі дотримання принципу рівності, що не відповідає специфіці ринку землі. З цією проблемою надзвичайно тісно пов’язані питання розподілу земельної ренти, яка може виступати в різних формах, що потребує розроблення різних механізмів вилучення її частки на користь усього суспільства.

Оскільки запровадження земельного ринку в Україні здійснювалося без належного нормативно-правового забезпечення та опрацювання наукової концепції його функціонування, тимчасово було призупинено реалізацію права на відчуження земельних ділянок шляхом купівлі-продажу. Скасування існуючого мораторію на купівлю-продаж земельних ділянок і запровадження

повноцінно функціонуючого ринку земель сільськогосподарського призначення вбачається логічним завершенням земельної реформи. Бездіяльність держави в умовах, коли, з одного боку, порушуються базові підвалини права власності, а з іншого – дрібна земельна власність гальмує розвиток продуктивних сил в аграрній сфері економіки, викликає не лише занепокоєння чи критику, а й прагнення знайти більш ефективні шляхи поєднання ринкового та державного механізмів регулювання аграрних відносин [2; 5; 12]. Аналіз численних публікацій дає змогу зробити висновок, що скасування мораторію має здійснюватися з одночасним посиленням “впливу держави на ринок земель, що проявляється в застосуванні низки економічних важелів, які сприяють концентрації земель, особливо сільськогосподарських, формуванню сталих землеволодінь та землекористувань” [12, с. 17].

Слід зазначити, що досвід функціонування вільного ринку сільськогосподарських земель у Росії свідчить не лише про відсутність будь-якого позитивного впливу цього інституту на розвиток аграрних відносин, а й про загострення соціально-економічних проблем, які не вдається розв’язати за допомогою лише ринку. Зокрема академік Російської академії сільськогосподарських наук А. Серков наводить дані, які свідчать, що до прийняття федерального закону “Про оборот земель сільськогосподарського призначення” в Російській Федерації в сільськогосподарському виробництві не використовувалося близько 30 млн га земель, а після його прийняття площа необроблюваних земель збільшилася ще на 5 млн га [11], що, на нашу думку, є наслідком поглиблення проблеми вирівнювання умов господарювання на землях різної якості та розподілу земельної ренти. Разом із цим в Росії прискорилася концентрація земель у руках невеликої частки населення, на підставі чого вчений зробив висновок про реальну мету запровадження земельного ринку – сприяти становленню крупних землевласників “за прикладом промислових галузей” [Там же, с. 137].

Політика держави щодо регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні має враховувати існуючу небезпеку концентрації земельних ділянок у власності тих, хто володіє значним капіталом, тим більше, що цей процес вже розпочався на основі оренди землі. Зрозуміло, що необхідність зняття мораторію на купівлю-продаж земельних ділянок, у першу чергу, продиктована невідповідністю наявного типу аграрних відносин, що склалися в умовах парцельної землевласності, рівно розвитку продуктивних сил, завдяки якому можна вести господарську діяльність на значно більших земельних площах і з суттєво вищою ефективністю. Але при цьому слід зважити на досвід трансформації земельного ринку в розвинутих країнах, який свідчить, що купівля-продаж не є головним елементом сучасного земельного ринку, його основу складають орендні відносини.

Це дає підстави окремим авторам стверджувати, що прозорість операцій з оренди землі є більш важливим чинником у забезпеченні розвитку аграрного виробництва, ніж юридичні права власності на землю [13]. Реальна практика функціонування ринку земель у різних країнах підтверджує цей висновок. Так, за даними В. Меєрса, С. Дем’яненка, Т. Джонсона і С. Зорі [8, с. 65], у

Бельгії, Франції та Німеччині орендується понад 60 % сільськогосподарських угідь, а загалом по 15 країнах ЄС – 40 %, у Канаді – 30 %.

В Україні вже зараз за тіньовими схемами угідя скуповують не хлібороби, які не мають коштів навіть для власного виживання, а представники невеликого прошарку “нових” землевласників. При цьому, чим більшою є економіч-на влада великого капіталу і чим більш концентрованим стає аграрне ви-робництво, тим більшу свободу капітал має у відчуженні ресурсів селян для власних потреб. Вільні від зобов’язань щодо збереження життєвого середовища на селі та відповідальності перед суспільством власники капіталу, вкладаючи його в аграрний бізнес, концентрують земельні ресурси у своїх руках, ігноруючи граничні можливості екосистем. Чим біднішим є “первинний” власник земельних ресурсів, тим простіше “інвесторові” отримати його землю за мізерною ціною, переклавши соціальні й економічні проблеми розвитку сільської місцевості на плечі самих селян [3, с. 109].

До того ж, очікуване в Україні і вже реально існуюче в інших країнах підвищення цін на землю може спровокувати її скуповування для спекулятивних цілей. У законодавстві багатьох країн передбачено низку обмежень щодо операцій купівлі-продажу на земельному ринку з метою запобігання використання землі як спекулятивного капіталу. Так, у Великобританії дохід від перепродажу земельних ділянок обкладається надвисоким податком, який може сягати 95 % різниці між ціною купівлі та ціною продажу [7]; у Німеччині власник, купивши земельну ділянку, не має права перепродувати її протягом 20 років; в Італії отримані у власність на безоплатній основі земельні ділянки не можна перепродувати протягом 30 років [12]; у переважній більшості країн введені обмеження (Великобританія, США, Іспанія, Бразилія) або повна заборона (Китай, Ізраїль, Естонія, Румунія, Угорщина, Канада) на купівлю землі іноземцями [10]. Показовим є правове запобігання скуповування землі у Франції [2, с. 26–27]. Згідно із законом, прийнятим у 1947 р., сільськогосподарськими товариществами у цій країні вважаються ті, хто живе на землі і займається землеробством і тваринництвом, а не землевласники, що проживають у містах. Для сільських жителів права використання землі для ведення сільського господарства ширші, ніж права власників землі. Якщо людина успадкувала землю, а не працює фермером, вона не має пріоритетного права користуватися землею і продавати її.

Науковець С. Майстро, аналізуючи можливість формування спекулятивного земельного капіталу і загрози продажу землі іноземцям після скасування мораторію, наводить приклади Росії та Польщі, в яких при функціонуванні повноцінного земельного ринку не спостерігається масового скуповування земель як вітчизняними, так і зарубіжними власниками капіталу [7]. Погоджуючись із автором щодо беззаперечності цього факту, усе ж слід зазначити, що незначний оборот земель у цих країнах обумовлюється різними причинами. У Польщі – значними обмеженнями щодо землеволодіння та землекористування [10; 12], а в Росії – заплутаністю земельного законодавства, яке паралізувало земельний ринок, та абсолютною непідготовленістю умов для його функціонування.

На сьогодні в Росії, за даними А. Варламова, “на землях сільськогосподарського призначення не проведена інвентаризація; в межах територій бувших сільськогосподарських підприємств не здійснено розмежування земель, які використовуються сільськогосподарськими організаціями та громадянами на різному праві, у зв’язку з чим ці ділянки не поставлені на кадастровий облік і не зареєстровані; земельні ділянки фонду перерозподілу не виділені в натурі; не проведені землевпорядні роботи з передачі у власність або користування сільськогосподарським організаціям або громадянам несільськогосподарських угідь, розташованих між ділянками продуктивних земель в межах земельних ділянок, наданих їм у власність, а також земельних ділянок, зайнятих належними їм на правах власності будівлями та спорудами та ін.” [4, с. 69–70]. І це при тому, що вільний земельний ринок у Росії функціонує з 2002 р.

Підводячи підсумок результатам проведеного аналізу, слід зазначити, що такі складові елементи власності на землю, як володіння, розпорядження і користування, можуть виступати самостійними об’єктами ринкового обороту. При цьому об’єктивний зміст і ринкова цінність кожного елементу і власності взагалі можуть не збігатися, що є підґрунтам для виникнення спекулятивного обороту землі. Дієвість державного регулювання ринку землі проявляється лише тоді, коли воно зорієнтовує землевласника на господарське використання землі, де проявляється об’єктивний зміст власності.

Саме на цій концептуальній основі ґрунтуються європейський досвід регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення, який має бути орієнтиром для подальшої трансформації усієї системи державного регулювання аграрних відносин в Україні.

У ході проведення дослідження виявлено декілька обставин, що спонукають до висновку про підвищення ролі держави у формуванні та регулюванні ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні, а саме: а) обмеженість ринкового механізму, який здатен забезпечити ефективне вирішення економічних задач, але не в силі розв’язати проблеми, що виникають поза межами економічних відносин; б) зростання негативного впливу людини як головного елемента економічної системи на дотримання балансу між економічними цілями та обмеженими ресурсами; в) існування диференціації доходності сільськогосподарських підприємств залежно від якості земель, що потребує вирівнювання умов господарювання.

Виходячи з того, що окрім складові елементи власності на землю, такі як володіння, користування й розпорядження можуть виступати самостійними об’єктами ринкового обороту, але при цьому об’єктивний зміст і ринкова цінність кожного елементу і власності в цілому можуть не співпадати, виникають можливості для здійснення спекулятивного обороту землі. У зв’язку з цим, про дієвість державного регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення можна говорити лише в тому випадку, коли воно зорієнтовує землевласника на господарське використання землі, де проявляється об’єктивний зміст власності. Цей концептуальний підхід, характерний для європейської практики державного регулювання земельного

ринку, має бути орієнтиром для подальшої трансформації цієї системи державного регулювання аграрних відносин в Україні.

Література:

1. Акимова Т. А. Экономика устойчивого развития : учеб. пособ. / Т. А. Акимова, Ю. Н. Мосейкин. – М. : ЗАО “Издательство Экономика”, 2009. – 430 с.
2. Бабміндра Д. Ринок землі: видимі й приховані ризики / Д. Бабміндра, А. Мартин // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 1. – С. 9–15.
3. Бородіна О. Аграрна політика України: витоки, сучасний стан і нові можливості в контексті інституціоналізму та викликів глобалізації / О. Бородіна // Економіка України. – 2008. – № 10. – С. 94–111.
4. Вармалов А. А. Формирование правовой базы земельных отношений в условиях аграрной реформы России / А. А. Варламов // Економіка АПК. – 2009. – № 3. – С. 65–70.
5. Ерве Ж.-Ж. Найкраще для України сьогодні – продовжувати мораторій, допомагати фермерам / Ж.-Ж. Ерве // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 1. – С. 26–27.
6. Лактіонова Г. П. Проблема оцінки та визначення ціни землі в умовах ринку / Г. П. Лактіонова // Зб. наук. праць ЛНАУ. – 2004. – № 37 (49). – С. 9–14.
7. Майстро С. В. Національний аграрний ринок в умовах глобалізації: механізм державного регулювання : [монографія] / С. В. Майстро. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 240 с.
8. Меєрс В. Зміна фокуса аграрної політики та розвитку села в Україні: висновки та перспективи для руху вперед / В. Меєрс, С. Дем’яненко, Т. Джонсон, С. Зоря // Збірник наукових праць. – К. : КНЕУ, 2005. – 171 с.
9. Милосердов В. В. Особенности земельной реформы в Российской Федерации / В. В. Милосердов // Економіка АПК. – 2009. – № 3. – С. 58–64.
10. Репін К. Досвід розвитку ринку сільськогосподарських земель країн Європи та фактори, що на нього впливають / К. Репін // Землевпорядний вісник. – 2011. – № 7. – С. 26–29.
11. Серков А. Ф. О мерах государственного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения / А. Ф. Серков // Государственное регулирование развития АПК и земельные отношения в России: сборник по материалам “Круглого стола” в рамках конф. “Ломоносовские чтения”; под ред. С. В. Киселева. – М. : Эконом. ф-т ТЕЙС, 2005. – С. 23–27.
12. Шарий Г. Складові концепції державного регулювання і розвитку ринку земель / Г. Шарий, Ю. Микитенко, Т. Банна // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 1. – С. 16–21.
13. Lermon Z. Land Policy and Evolving Farm Structures in Transition Countries / Zvi Lermon, Csaba Csaki, Gersbon Feder // The World Bank Development Research Group, Rural Development. – 2002. – № 2. – P. 64–66.