

**РОЗВИТОК ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ, ЯК СКЛАДНИКА АГРАРНОЇ
ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**
**DEVELOPMENT OF LAND REFORM AS A COMPLEX AGRICULTURAL
POLICY OF UKRAINE**

***Анотація.** Досліджуються питання земельної реформи в Україні і розглядаються напрямки державної політики в сфері регулювання земельних відносин. Розглянуто основні проблеми землекористування в Україні та їх вплив на соціально-економічний розвиток держави, у т. ч. на хід аграрної та земельної реформ. Окреслено причини неефективного використання земельних ресурсів: нераціональна система державного управління земельними ресурсами та відсутність дієвого механізму оцінки землекористування і контролю за дотриманням норм земельного законодавства. Вказано на успішні приклади практики проведення аграрної реформи з дотриманням раціонального землекористування в зарубіжних країнах. Проаналізовано стан земельних відносин, основні проблеми та перешкоди впровадженню нових принципів взаємодії учасників земельних відносин. Визначено проблеми та перспективи реалізації земельної реформи в Україні. Наголошено на необхідності комплексного підходу, врахування прагнень суспільства та історичних традицій для успішної реалізації земельної реформи.*

***Ключові слова:** земельна реформа, земельні ресурси, зарубіжний досвід, земельне законодавство, аграрний сектор*

***Аннотация.** Исследуются вопросы земельной реформы в Украине и рассматриваются направления государственной политики в сфере регулирования земельных отношений. Рассмотрены основные проблемы землепользования в Украине и их влияние на социально-экономическое развитие государства, в т. ч. на ход аграрной и земельной реформ. Определены причины неэффективного использования земельных ресурсов: нерациональная система государственного управления земельными ресурсами и отсутствие действенного механизма оценки землепользования и контроля за соблюдением норм земельного законодательства. Указано на успешные примеры практики проведения аграрной реформы с соблюдением рационального землепользования в зарубежных странах. Проанализировано состояние земельных отношений, основные проблемы и препятствия внедрению новых принципов взаимодействия участников земельных отношений. Определены проблемы и перспективы реализации земельной реформы в Украине. Отмечена необходимость комплексного подхода, учета стремлений общества и исторических традиций для успешной реализации земельной реформы.*

***Ключевые слова:** земельная реформа, земельные ресурсы, зарубежный опыт, земельное законодательство, аграрный сектор*

***Summary.** The issues of land reform in Ukraine are investigated and the directions of state policy in the sphere of land relations regulation are considered. The main problems of land use in Ukraine and their impact on the socio-economic development of the state, including the course of the agrarian and land reforms, are considered. The reasons for the inefficient use of land resources are identified: the irrational system of state land management and the lack of an effective mechanism for assessing land use and monitoring compliance with land laws. It points to successful examples of the practice of agrarian reform in compliance with sustainable land use in foreign countries. The state of land relations, the main problems and obstacles to the introduction of new principles of interaction of participants in land relations are analyzed. Identified problems and prospects for the implementation of land reform in Ukraine. The need for an integrated approach,*

taking into account the aspirations of society and historical traditions for the successful implementation of land reform is noted.

In modern conditions, the problem of streamlining land relations in Ukraine is extremely important, because the development of the agrarian sector of the economy depends on its solution. The fact that Ukraine is an agrarian country and has some of the best fertility land in the world, even more pressing issue is the creation of an effective mechanism of land relations that would stimulate the most efficient use and conservation of land. In fact, this is the main task of land reform in Ukraine.

It is determined that the main task of land reform, the essence of which is to reform land relations based on the recognition of human rights and interests (denationalization of land) in the rational, highly efficient and environmentally friendly use of land resources. It deserves much more attention to the humanitarian aspect of the development of market land relations - the cessation of the extinction of Ukrainian villages, the degradation of the rural population, the guarantee of legal protection of the economic interests of peasants-landowners, the equalization of living conditions of rural and urban populations.

It is proved that today Ukraine's land resources are gaining strategic importance not only for national interests but also for the world community to solve global food security problems

Keywords: *land reform, land resources, foreign experience, land legislation, agrarian sector*

Вступ. Аграрні відносини у системі економічних явищ являють собою чи не найфундаментальніший феномен. Справа в тому, що земля як засіб і предмет праці, а також просторовий базис є основою всієї суспільної піраміди. Яке б суспільство не було взято для розгляду, воно завжди пов'язане з землею: залежить від її використання, зумовлене її усталеністю.

Виходячи з цього, спроби одночасно перебудувати аграрні відносини з додержанням раціонального землекористування – задача комплексна, край важлива та складна. За характером формування ці відносини нагадують родючість ґрунту, яка виникає протягом багатьох десятиріч завдяки

природним процесам та на основі наполегливої праці і з обов'язковим застосуванням всього, що може запровадити людський інтелект та культура. Таким чином, підхід до реформування аграрних відносин повинен бути науково обґрунтованим. Це особливо важливо у сучасних умовах господарювання, коли від стану земельних ресурсів та рівня їх використання може залежати як життєздатність усього людства, так і забезпечення оптимальних життєвих умов кожному індивіду.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми національної аграрної (у т.ч. земельної) реформи України розглядалися в працях таких вчених-аграріїв як: В.Г. Андрійчука, М.Й. Маліка, М.Я. Месель-Веселяка, М.А. Лендєла, П.Т. Саблука, В.В. Юрчишина та інших. Спільною позицією науковців є ствердження, що аграрна реформа сприяє реалізації аграрної політики, яка визначається державою і є дієвим інструментом управління не тільки аграрною сферою, але й національною економікою.

Мета статті: проаналізувати проблеми, які виникають у процесі землекористування та при розвитку земельних відносин, визначити перспективи та шляхи реалізації земельної реформи у складі аграрної реформи України, обґрунтовувати необхідність надання аграрній реформі нового змісту, у т. ч. окресливши шляхи здійснення земельної реформи.

Основна частина. В Україні досі не сформована ефективна державна аграрна політика і це ускладнює реалізацію аграрної, у т.ч. земельної реформи. На сьогоднішній день маємо факт зниження родючості ґрунтів, невикористання значних площ сільськогосподарських угідь, невирішення соціальних проблем села та наявність депресійних територій. Аграрна реформа країни має свої особливості, коли виникає необхідність пов'язати використання природних ресурсів з обмеженими технічними ресурсами.

Виходячи з цього, вивчення аграрних відносин, на наш погляд, має ґрунтуватися на наступних засадах:

- по-перше, при їх вивченні треба виходити з досягнень світової і вітчизняної науки.

- по-друге, необхідно аналізувати як глибинні економічні процеси, так і форми прояву їх у житті, звернувши особливу увагу на соціальні механізми реалізації аграрних відносин.

- по-третє, вивчення аграрних проблем повинне сприяти їх вирішенню на основі можливостей та інтересів трудівника на землі.

Все це зумовлене тим, що тільки праця є рушійною силою підвищення ефективності використання землі і на цій основі - дальшого розвитку аграрних відносин.

Проблеми використання кооперативних форм об'єднання селян не вичерпують питання соціального стимулювання землеробської праці. Надзвичайно актуальні проблеми пов'язані зі сільськими товариствами, оскільки завдяки їм сімейне фермерство не тільки є економічним явищем, а й набуває рис соціального інституту.

Дослідження, проведені американськими економістами і соціологами, показали, що при підході до проблем підвищення життєвого рівня і соціального стимулювання фермерської праці за одиницю вивчення слід брати не відокремлену ферму, а фермерське співтовариство - сільську общину. Це означає, що фермер чи селянин, як суб'єкт аграрних відносин, виступає не тільки через свої особисті інтереси, а й через асоційовані інтереси певного об'єднання селян. Ігнорування цього факту може мати несподівані і досить тяжкі наслідки.

Зокрема, надання на Середньому Заході США федеральним урядом допомоги фермерам без урахування відмінностей між міськими і сільськими територіями, викликало деградацію сільських територій. І це відбувалося в умовах, коли життєвий рівень окремих індивідів і сільських сімей підвищувався. Те ж саме відбувалося при спробах створювати агромістечка або механічно перенести умови міського комфорту на сільську територію. Ці кроки виявилися не успішними з ряду причин:

По-перше, таке піклування про окрему сім'ю, відірване від проблем стихійно існуючого соціуму - сільської общини, призводить до розпаду

останньої, і механізмом регулювання праці та життєвого рівня залишаються лише індивідуальні зусилля.

По-друге, при такому розвитку подій втрачається сімейний характер ферм або селянських господарств. А це кінець-кінцем зумовлює загальне зниження життєвого рівня на даній території. Справа в тому, що, як свідчить світова практика, в місцевостях, де переважає індустріальне аграрне виробництво, загальний рівень соціально-економічного добробуту населення нижчий, ніж у районах сімейного фермерства (а соціальним фоном сімейного фермерства скрізь є сільська община) [2].

Таким чином, з погляду соціального стимулювання сільськогосподарської діяльності своєчасними слід вважати пропозиції, спрямовані на те, щоб соціальний розвиток сіл був комплексним, єдиним процесом, який повніше задовольняє потреби не тільки окремої особи чи родини, а й уже сформованих соціально-економічних соціумів, зайнятих сільськогосподарською діяльністю.

Відносно новою і ще недостатньо висвітленою в економічній літературі є проблема стимулювання діяльності тих господарів, ферми яких не можуть бути основним джерелом задоволення потреб, а то й взагалі є збитковими. Причина недооцінки даної проблеми двояка: з одного боку, ще не досягли певного рівня процеси, які породжують подібні проблеми в нашій дійсності; з другого - ми просто не обізнані з процесами, що відбуваються в інших країнах. А зарубіжний досвід є досить цікавим.

Наприклад, у Німеччині понад 50 % ферм фактично є побічними господарствами, що існують поряд з іншою, як правило, найманою працею. Ще більш разючі процеси відбуваються в США. Так, у 1987 р. лише для 8 % сімейних ферм фермерство було єдиним джерелом доходів. Більше того, до 60% цих фермерів виручають суми, що не покривають виробничих витрат. Парадокс: більшість власників сімейних ферм займаються сільським господарством собі на збиток. Але це зовсім не значить, що вони перетворюються на звичайних дачників. Такому факту є кілька причин, головні з яких такі:

- по-перше, ці господарства є для їх володарів джерелом продукції підвищеної якості або екологічно чистої;
- по-друге, зберігаючи статус фермера, вони мають ряд пільг щодо податків, деяких соціальних пільг тощо;
- по-третє, володіння землею і фермою є неабияким засобом зміцнення соціального статусу та збереження капіталу;
- по-четверте (і на думку американських соціологів це є головним), праця на фермі, селянська праця не є отупляючою працею, як поза фермою. Для таких власників праця на фермі - засіб відновлення витрачених сил і корисне, об'єднуюче усю сім'ю заняття [2].

Саме цими особливостями пояснюється той факт, що ферми «неповного часу», про які йшлося вище, характеризуються високою культурою виробництва, а їх продукція користується попитом на ринку сільськогосподарських продуктів. Розвиток і підтримання подібних ферм дедалі більше вважається однією з важливих складових частин того розділу аграрної політики урядів і органів управління на всіх рівнях, які мають на меті, по-перше, зміцнити загальні соціальні основи сільськогосподарського виробництва, а по-друге, стимулювати якість фермерської діяльності на землі.

Найперша і найактуальніша проблема, яка виникає при ринкових способах стимулювання землеробської праці - проблема співвідношення цін на продукцію, що реалізується і придбається селянам: селянин завжди відчуває свою залежність від коливань цін. І в той же час сільськогосподарське виробництво за своєю стабільністю майже не відрізняється від інших галузей. Отже, першочерговою проблемою є проблема паритету (співвідношення) цін продажу селянської продукції та цін на продукцію, що купує селянин.

Якщо простежити за паритетом цін у США, який в оптимальному випадку повинен становити сто пунктів, то виявиться, що протягом останніх 50 років такий паритет досягався не більше 10 разів, в інших випадках він був значно менший від 100 пунктів. Це означає, що обмін селянської продукції на неселянську був нееквівалентний, і селяни на цьому зазнають значних збитків. Аналогічні факти можна було б навести й по інших країнах [2].

Таким чином, дана проблематика глобальна. Причини її криються в специфічних особливостях сільськогосподарського виробництва. Одна з останніх полягає в тому, що рух затрат праці та їх зміни у процесі сільськогосподарського виробництва значно інертніші, ніж в інших галузях. Крім того, ціни на сільськогосподарську продукцію зачіпають за живе абсолютно всі верстви населення, тому робиться все, щоб підвищення цих цін було якомога повільнішим і відбувалося в останню чергу [9].

Доводиться спиратися на допомогу суспільства. Саме такий шлях обрали всі країни з розвинутим фермерським господарством. Однак при цьому виникає питання: а який характер повинна мати така допомога? Особливостями сільськогосподарського виробництва є надзвичайно низька, майже нульова еластичність попиту та велика рухомість пропозиції. Якщо в умовах вільного коливання цін на продукти харчування, що виробляються сільським господарством, зменшиться її виробництво, то це неодмінно призведе до зменшення прибутків фермерів. Таке зменшення дорівнює добутку від множення кількості втраченої продукції на її стару ціну. В той же час, скорочення виробництва зумовить значне підвищення цін на сільськогосподарську продукцію. Причому це підвищення зачепить всю продукцію, яка буде вироблена. А розміри її набагато більші, ніж продукції, на яку скоротилося виробництво [3].

Прибуток від підвищення цін дорівнюватиме добутку від множення кількості усієї продукції на приріст цін. І цей приріст буде значно більший, ніж втрати, пов'язані зі скороченням виробництва.

Таким чином, виявляється, що фермер або підприємець в умовах вільного коливання цін на сільськогосподарську продукцію об'єктивно зацікавлений у скороченні виробництва з метою підвищення цін на сільськогосподарську продукцію. Чи є вихід із такого становища? Він полягає у вирішенні двох питань:

По-перше, забезпечення селянам стабільності цін. Ця стабільність може гарантуватися або закупівлею держави, або регламентованим встановленням цін на сільськогосподарську продукцію для позадержавних споживачів, або тим

та іншим одночасно. Враховуючи сумні наслідки нашої дійсності, цей захід повинен супроводжуватися гарантованим у законодавчому порядку індексуванням цін. Інакше стабільні ціни можуть перетворитися на знаряддя стабільного пограбування селян.

По-друге, усі форми допомоги селянам повинні бути спрямовані не на пасивну їх підтримку, не на відшкодування збитків, що виникли, а на забезпечення стабільності сільськогосподарського виробництва, причому не у вартісних показниках, а в певному фізичному обсязі і при відповідних якісних показниках [1].

Аналіз сучасних тенденцій формування економічного порядку в аграрному секторі України показує, що гальмування розвитку аграрної реформи заморозило взаємопов'язані синергетичні чинники розвитку аграрної сфери, через що сформувався специфічний уклад сільськогосподарської діяльності - від надзвичайно великих виробників до фермерів, особистих селянських господарств та інших дрібних виробників, для яких держава не створила умов саморозвитку.

Крім того, слід вказати на те, що практично призупинено продовження земельної реформи на ринкових принципах, що стало перепорою в застосуванні ринкових механізмів фінансового забезпечення розвитку аграрної економіки та поглиблює інші негативні тенденції, що найближчим часом призведе до проблем із продовольчою безпекою держави та соціальної напруги на сільських територіях. Без створення сприятливих економічних умов для сільгоспвиробників та охорони земель поширюватимуться небажані тенденції, які в подальшому зупинити буде надзвичайно проблематично [5].

На сучасному етапі розвитку сільськогосподарського виробництва земельний капітал є не тільки об'єктом обліку та виробничим потенціалом, але й висловлює зміст фінансового чинника, який має стати основою формування ринку землі. Консервування земельних відносин, негативні тенденції при використанні земель сільськогосподарського призначення, недосконала законодавча база щодо земельних питань, недієздатність програм охорони та

відновлювання земельних ресурсів – таке важке підґрунтя має наша держава для здійснення земельної реформи.

Земельний Кодекс України, прийнятий у 2001р. [4], потребує підготовки та прийняття майже 30 законодавчих та нормативних актів, які мають бути спрямовані на проведення інвентаризації земель в країні та окреслення кола дій усіх учасників земельних відносин як передумови формування класичної моделі розвитку земельної реформи на ринкових принципах.

В умовах сьогодення в аграрній сфері України спостерігається одночасна присутність в виробництві великих виробників, які усвідомлюють множинні ризики від проведення земельної реформи, та дрібних виробників (фермерів, особистих господарств), для яких держава не створила умов для самореалізації. Досі не сформовано ефективного землевласника, задачею якого має стати вирішення питань раціонального, екологічно безпечного землекористування. Все це призводить до занепаду українського села [8].

На нашу думку, необхідно в найкоротші строки провести аграрну і земельну реформи, поєднуючи їх з адміністративно-територіальною та бюджетною реформами: зробити кроки від лібералізації до державного регулювання через інституційну економіку до ринку земель.

Висновки. Аграрні відносини як предмет вивчення є надзвичайно складним явищем. По-перше, в них переплітаються поняття, пов'язані з явищами, що вивчаються як фундаментальними, так і прикладними науками. По-друге, спроби вирішення проблем аграрних відносин лише на основі емпіричних принципів призводять до переплетення при аналізі цих відносин наукових положень і буденних сільськогосподарських уявлень. По-третє, при аналізі аграрних відносин особливо яскраво проявляється закономірність, коли фундаментальні явища сприймаються або поверхово, або зовсім не помічаються.

Праця на землі має двоїстий характер: вона створює продукт й одночасно відтворює продуктивну силу землі. Відповідно до цього механізм стимулювання праці повинен бути спрямований на підвищення ефективності кожного з цих аспектів праці. Землеробська діяльність має свої не тільки

виробничі, а й соціальні механізми. В зв'язку з цим вона передбачає тільки їй притаманні форми соціального стимулювання.

Сучасний стан розвитку територій вимагає завершення земельної, аграрної, адміністративно-територіальної та бюджетної реформ, регуляторного інституціонального втручання держави в економічний оборот земель сільськогосподарського призначення на принципах соціальної збалансованості та землевпорядних вимог формування землекористування, розробленої системи обмежень на ринку земель і формування стимулюючих правових норм для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку аграрної сфери.

Реформи необхідно проводити в комплексі: аграрні - з відновлення ефективної агровиробничої структури у кожному сільському поселенні; земельні - на основі раціонального землекористування, ефективного механізму оцінки земель та забезпечення їх раціонального використання.

Література:

1. Боклаг В.А. Формування та розвиток державної політики у сфері державного управління земельними ресурсами в Україні: дис... докт. держ. упр.: 25.00.02; Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2015. 40 с.
2. Гадзало Я.М. Проблеми завершення земельної реформи. *Вісник аграрної науки*. № 8. 2015. С. 5-10.
3. Даниленко А.С. Роль реформування земельних відносин у розв'язанні соціально-економічних проблем розвитку українського села і українських територій. *Землевпорядний вісник*. №1. 2005. С. 5-13.
4. Державна земельна політика в Україні: стан і стратегія розвитку (аналітичні матеріали). *Національна безпека і оборона*. 2009. № 3 (107). С. 2-31.
5. Добряк Д.С. Сучасний стан земельної реформи та перспективи розвитку земельних відносин в Україні. *Землевпорядний вісник*. 2015. № 4. С. 45-52
6. Жук В.М. Теоретико-методологічні засади обліку та контролю підтримки сільського розвитку. *Збірник наукових праць. Економічні науки, серія "Облік і фінанси"*. Випуск 8 (29). Луцьк, 2011. С. 142-151

7. Земельний кодекс України: від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. №3-4. С.27
8. Постанова Верховної Ради України «Про земельну реформу». Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, N 10, с.100
9. Третяк Н.А. Розвиток системи управління земельними ресурсами як економічної функції власності на землю: монографія. Херсон, 2013. 178 с.

References

1. Boklagh V.A. (2015) "Formation and development of state policy in the sphere of state administration of land resources in Ukraine": Doctor's thesis, Zaporizhzhia: ONTU; Classic Private University.
2. Ghadzalo Ja.M. (2015) "Problems of completion of land reform", *Visnyk aghrarnoji nauky*, Vol. 8, pp.5-10.
3. Danylenko A.S. (2005), "The Role of Land Relations Reform in Solving Socio-Economic Problems of Ukrainian Village Development and Ukrainian Territories", *Zemlevporjadnyj visnyk*, No. 1, pp. 5-13.
4. State land policy in Ukraine: state and strategy of development (analytical materials) (2009), *Nacionaljna bezpeka i oborona*, No. 3 (107). pp. 2-31.
5. Dobriak D.S. (2015), "The current state of land reform and prospects for land relations in Ukraine", *Zemlevporjadnyj visnyk*, No. 4, pp. 45-52
6. Zhuk V.M. (2011), "Theoretical and methodological principles of accounting and control of rural development support", *Zbirnyk naukovykh pracj. Ekonomichni nauky, serija "Oblik i finansy"*, Vol. 8 (29), Lucjk, pp. 142-151
7. Land Code of Ukraine. (2001, October 25, № 2768-III). *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrajiny* (VVR), 2002, No. 3-4. p.27
8. Resolution of the "On Land Reform" (1991), *Vidomosti Verkhovnoji Rady URSR* (VVR), 1991, No. 10, p.100
9. Tretjak N.A. (2013) "Development of land management system as an economic function of ownership of land": *monoghrafija*, Kherson.

Boginska Lyudmila Alekseevna, Ph.D., art. lecturer of the Department of Geodesy and Land Management, Sumy National Agrarian University

Prokopenko Natalia Ivanivna, magistr of the Department of Geodesy and Land Management, Sumy National Agrarian University

The article is devoted to problems of conducting land policy in Ukraine in modern economic conditions. The need for research has arisen due to the development of state policy in the field of land relations regulation. Since the beginning of the land reform in 1992, land use problems and their impact on the socio-economic development of the state, including on the course of agrarian reform become of particular relevance. The reasons for inefficient use of land resources are as follows: the inefficient system of state management of land resources, the lack of an effective mechanism for assessing land use and monitoring compliance with land legislation.

An important role in this process should be played by the use of comparative analysis of its own legislation with the laws of other states. On the one hand, when adopting regulations aimed at implementing radical legal reforms, state bodies should take into account the national features and legal traditions of the state, on the other hand, the experience of neighboring countries in solving similar problems. The experience of regulation of land relations in the European Union is analyzed, on the basis of which it is concluded that there are no unified, harmonized standards in this field. The land policy of the EU is of a regional nature, that is, land relations are regulated at the national level by the legislation of the EU member states. The development of land legislation in the EU is influenced by EU cooperation in the field of agriculture, environment and regional development.

Based on the analysis of the powers of the central executive authorities through the local self-government bodies, it was discovered that the newly established services of the state land cadaster do not promote effective management, especially at the national level, since these functions are not provided for in the "Regulations on the State Land Cadaster" and other normative acts .

The state of land relations, the main problems and obstacles to the introduction of new principles of interaction of participants in land relations are analyzed. The problems and prospects of realization of land reform in Ukraine are determined.

It was emphasized that reforms should be carried out in a complex: agrarian ones - for the restoration of an effective agribusiness structure in each rural settlement; land - on the basis of rational land use, an effective mechanism for assessing land and ensuring their rational use.

We agree that the main accents of the land reform are: lifting the moratorium on land sales, forming a modern land market, guaranteeing the rights of Ukrainians to land, and using international experience in land reform. The current land reform is not the first attempt by the authorities to change land relations in Ukraine, but it is precisely today that the destiny of the Ukrainian land is being solved for many years to come.