

Розділ 2

ЕКОНОМІКА

ТА МІЖНАРОДНІ ЕКОНОМІЧНІ ВІДНОСИНИ

DOI: 10.33310/2521-120X-2019-12-1-12-17

УДК 338.43

Валерій ГОРЛАЧУК

*доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри управління земельними ресурсами
Чорноморського національного університету імені Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна
e-mail: upr.zem.resur@gmail.com*

Віра БУЛЬБУК

*магістрант Чорноморського національного університету імені Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна
e-mail: upr.zem.resur@gmail.com*

МОДЕЛЬ ФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ НА СЕЛІ

У статті досліджені актуальні проблеми розвитку земельних відносин на селі. Здійснено оцінку земельної реформи, вказавши, що вона стала головною причиною довготривалих системних потрясінь на селі. Доведено недоцільність зняття мораторію на земельні паї, що загрожує фундаментальним інтересам держави – національній і продовольчій безпеці.

Визначені головні умови розвитку ефективної системи сільськогосподарського землекористування. Проаналізовано особливості формування об'єднаних територіальних громад. Акцентовано увагу на важливість районної планування, яка повинна бути фундаментальною основою при вирішенні питань об'єднання громад.

Ключові слова: аграрне виробництво, сільськогосподарське землекористування, оренда, ринок земель, мораторій, земельна рента, агрохолдинг.

Сьогоднішня українська реальність є переконливим свідченням процесу формування та реалізації недолугої земельної політики. Земельна реформа, яка мала б забезпечити пріоритетний розвиток сільських територій, формування здорової нації, сприяння відтворенню генофонду країни, вирішення проблем довкілля стала головною причиною довготривалих системних потрясінь. Причому, цинізм, який демонструє нині влада у своїй повсякденній діяльності, спрямований не стільки на розв'язання земельних питань, організаційно-управлінських відносин у земельній сфері, скільки на їх особисте збагачення, популяризує моральні принципи, культурно-

ціннісні орієнтації, що і призвело до бідності селян, розчарування у земельній реформі і невдоволення владою.

Тут мова йде про те, що держава не пронизана національною ідеєю, чим справляє негативний вплив на самоідентифікацію українця і селянина, зокрема, хоча держава мала б бути джерелом соціальних благ, прав і відповідальності кожного члена суспільства, гармонізації людини із суспільством, подолання економічної, соціальної, екологічної, політичної і духовної кризи.

На превеликий жаль формування та реалізація державної ідеології у сфері регулювання земельних відносин натикається на

низку нездоланих непорозумінь щодо стратегії розвитку сільських територій і сільськогосподарського землекористування зокрема.

Свідченням цього є різноманітність точок зору щодо розпаювання земель колективної власності, зняття мораторію на ринок земельних паїв, об'єднання територіальних громад (ОТГ), які начебто є запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень, поліпшать стан населених пунктів, якість життя громадян та ін, що свідчить про актуальність піднятої проблеми.

Пошукам вирішення питань щодо вироблення ефективної політики земельних відносин, управління земельними ресурсами, тактичних завдань формування сталого землекористування присвячено багато наукових праць В. М. Гейця, Д. С. Добряка, Й. М. Дороша, О. В. Лазаревої [1], А. Г. Мартина, Л. Я. Новаковського, А. Я. Сохничя, А. М. Третьяка та інших вчених.

Проте, на наш погляд, залишається багато невіршених питань як теоретичної, так і практичної спрямованості, через що виникає конфронтація між громадою і державою, між окремими людьми і суспільством.

З огляду на вище приведене, автори поставили за мету обґрунтувати методологічні підходи розвитку сільських територій у світлі українських реалій.

Для досягнення цієї мети поставлено такі завдання: обґрунтувати протизаконність паювання земель колективної власності, виявити недоліки існуючої методології використання земельних паїв, обґрунтувати переваги використання земельних паїв на засадах спільної часткової власності на землю, навести пропозиції щодо методології формування і розвитку об'єднаних територіальних громад з метою підвищення ефективності їх функціонування.

На долю українського селянства в усі часи випадали різні випробування щодо збереження його самоідентичності.

Запропонована модель проведення земельної реформи в Україні є тому яскравий приклад, яка не виправдала сподівань селян, не згуртувала націю, не забезпечила подолання економічної і духовної кризи тощо. Причина, по суті, одна. Була відсутня власна

ідеологія розвитку земельної реформи. У цьому зв'язку один із дослідників [2, с. 26] сказав, що «народ без власної ідеї розвитку не є нацією, спроможною реалізувати визначене природою (трансцендентно) право та покликання».

Однією із складових реформи, яка пішла врозріз Конституції, стала реорганізація колективних сільськогосподарських підприємств, яка ставила своїм завданням суцільне паювання сільськогосподарських угідь з наступною передачею тим селянам, яким було дозволено це зробити за законом.

Особливістю такого паювання був той факт, що цей процес виключав можливість вилучення з обороту ерозійно небезпечних територій, в першу чергу, орних земель, не врахував існуючої організації території, в тому числі організації території, проведеної на засадах контурно-меліоративної організації території. В багатьох випадках паювання проводилось без попередньо розробленого проекту чи схеми організації території орних земель, без врахування розміщення прибережних захисних смуг і ін.

Існуючі нині економічні, соціальні, екологічні, політичні та інші втрати, зумовлені проведенням такої реформи, ще довго реально будуть нагадувати про себе, як велике зло.

Поза сумнівом, ще більші втрати очікує суспільство у випадку зняття мораторію на купівлю-продажу земельних паїв, як найгіршу комбінацію у контексті монополізації ринків сільськогосподарської продукції, узурпації економічної влади і ін. Зняття мораторію є інструментом в руках олігархів, які зможуть на свій розсуд трактувати «правила гри» на ринку сільськогосподарської продукції, підірвати довіру селян до влади і закону тощо.

Дуже небезпечним є той факт, що зняття мораторію на купівлю-продажу земельних паїв призведе до такого сценарію подій, за якого розірвання договору оренди земельного паю будуть зруйновані (розформовані) фермерські господарства та інші організаційно-правові форми господарювання на землі, які забезпечені необхідними технічними засобами на десятки і сотні мільйонів гривень, подаючи сподівання на досягнення високих показників економічного зростання.

У цьому випадку державна регуляторна політика повинна бути зорієнтована, самперед, на збереження і підтримку вже існуючих організаційно-правових форм господарювання, які ефективно використовують землі на правах оренди – фермерських господарств, сільськогосподарських виробничих кооперативів, ТЗОВ та ін.

Але ситуація з орендою земельних паїв є неоднозначною.

Тут мова йде про паї, які орендують агрохолдинги. Фактично ці паї вже продані за типовими схемами орендарям і зняття мораторію потрібно лише для того, щоб законодавчо закріпити право власності на ці паї за ними.

Зрозуміло, що ситуація, яка склалася під впливом агрохолдингів свідчить про марні сподівання, що останні визначають високий рівень розвитку аграрного сектора економіки. Проведені дослідження підтверджують, що в агрохолдингах ні на один колосок не зростає врожайність культур у порівнянні із фермерським чи іншим господарством. Але слабкі сторони агрохолдингів є очевидними і полягають, головню, у відчуженості їх від життя територіальних громад, відсутності пріоритетних інтересів щодо забезпечення екологічно-безпечного землекористування, збереження та відтворення родючості ґрунтів та ін. Підтримка і розвиток сільської інфраструктури ніколи не була функцією агрохолдингів.

Одним із факторів, що негативно впливає на економіку аграрного сектора економіки і держави в цілому є те, що агрохолдингові компанії паразитують на присвоєнні земельної ренти, яка їм не належить. Ця рента належить державі. Кількісне значення цієї ренти зростає з масштабністю територій, які охоплюють агрохолдинги.

Тому ні за яких обставин не можна допустити зняття мораторію на земельні паї, оскільки це напряду загрожує фундаментальним інтересам держави – національній і продовольчій безпеці.

Розв'язання цієї проблеми, яка відповідає інтересам держави і суспільства, ми розглядаємо у контексті наступних сценаріїв:

1. Земля повинна використовуватись тільки на засадах:

- оренди паїв у орендодавця;

- оренди із земель колективної власності після завершення процесу реприватизації земельних паїв у їх власників. Це є реальне, соціально справедливе розв'язання земельного питання, оскільки паювання земель колективної власності було антиконституційним і це слід визнати.

У цьому легко пересвідчитись, якщо звернутись до хронології ухвалення Конституції і законодавчих актів України, виходячи з розуміння того, що Конституція являє собою Основний закон, якому підпорядковуються всі інші закони та нормативно-правові акти, які носять характер «рамкових» законів.

Якщо Земельний кодекс України (1992 р.), Укази Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» (1994 р.), «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» (1995 р.) та ін. реально вказують на важливість розвитку різних форм власності та господарювання на землі, паювання земель колективних сільськогосподарських підприємств для кожного члена, які працювали у ньому і залишаються членами цього підприємства.

У Конституції ж України, яка була прийнята Верховною Радою України значно пізніше – 28 червня 1996 року вказується на право набуття приватної власності, причому таке право оголошено непорушним, але про паювання земель колективної власності зовсім не згадується, що стало причиною конфлікту інтересів у цій сфері. Відповідно, дії з розпаюванням земель колективної власності, які передували прийняттю Конституції України, є протизаконними. Беручи до уваги вищеприведене, акцентуємо увагу на тому, що Конституційний суд України повинен визнати дії з розпаюванням земель не законними і як такі, що порушують права інших громадян України, які позбавлені можливості отримати землю у приватну власність.

2. Використання земельних паїв їх власниками на засадах спільної часткової власності на землю, в результаті чого вони (власники паїв) отримуватимуть в середньому щонайменше 15–20-кратну економічну вигоду з паю у рік у порівнянні із розміром

орендної плати, яка складає нині не більше 1,0–1,2 тис. грн. в рік. Наприклад, при середньому розмірі земельного паю 4,5 га та розмірі орендної плати не нижче 3% грошової нормативної оцінки в кінці маркетингового року, власник паю отримає 3,5–4,0 тис грн. Працюючи ж на своїй землі, власник паю навіть при мінімальній зарплаті, розмір якої сьогодні складає 4,2 тис. грн, реально в рік отримає 50–60 і більше тисяч гривень (в залежності від виконуваної ним роботи).

Моделей просторової організації території може бути безліч, але один із варіантів, як свідчить досвід провідних країн світу, може бути реалізований у формі виробничих кластерів (об'єднань), які можуть вступати між собою в кооперацію. Кластерний підхід дозволить комплексно і системно розв'язувати стратегічні і тактичні економічні та соціальні питання в рамках сільських територій, поєднати під один «дах» виробників всіх видів сільськогосподарської продукції, реалізаторів цієї продукції, постачальників, науку тощо.

Реалізація проектів розвитку кластерів є механізмом відродження сільської економіки, високого рівня зайнятості людей, що входять до кластеру, хоча для цього потрібно вдосконалити механізм фінансової їх підтримки, надання методичної, консультаційної, освітньої та ін. допомоги.

Такий сценарій розвитку земельних відносин та системи управління земельними ресурсами створює значні конкурентні переваги перед тими суб'єктами, які перебуватимуть поза системою кластерів.

Тепер стає очевидним, що землі колективної власності, передані у власність селянам не для того, щоб нею торгувати, а вести бізнес, досягаючи успіху на конкурентному ринку. За такою схемою пішли Чехія, Угорщина, Білорусь, Японія, Ізраїль, Китай та багато інших країн.

Але потерпівши поразку на ниві земельної реформи центральна влада почала активізувати свою діяльність щодо створення об'єднаних територіальних громад з метою підвищення частки місцевих бюджетів у консолідованому державному бюджеті. Дійсно, начебто непогана ідея для втілення її в життя. Але, що представляють собою об'єднані тери-

торіальні громади? Сьогодні це стихійне насильницьке об'єднання необ'єднаних територіальних громад із слабким економічним потенціалом, без будь-якого економічного обґрунтування «максимального використання людських і природних ресурсів місцевості для створення потрібної кількості робочих місць та забезпечення належного рівня добробуту у цій місцевості [3, с. 12]».

Завдяки невваженій поспішності центральної влади щодо створення об'єднаних територіальних громад, які носять більш політичний, ніж економічний характер, в Україні вже «створено» на початок березня 2019 року понад 800 об'єднаних громад, тобто дві третини від «запланованої» кількості. Але хто може поручитись за такі утворення, сказавши скільки їх реально повинно бути і як вони впливатимуть на створення сприятливого психологічного та бізнес-клімату на територіях, що входять до складу системи об'єднаних територіальних громад? Ніхто!

У такому випадку, у якому нині представляються ОТГ – це бутафорія, на яку купилися селяни. Конструкція таких ОТГ породила спротив і розбрат на селі, що справляє негативний вплив на функціонування внутрішньої структури сільської системи.

Аналіз стану та сучасних тенденцій розвитку ОТГ свідчить, що головним недоліком при їх формуванні є механістичний характер їх створення, відсутність адекватних Програм розвитку, в тому числі «зв'язано – диверсифікованих [4]» Програм з відповідним маркетинговим забезпеченням, покликаних підвищувати конкурентний потенціал громад.

При цьому, без комплексного і системного землеустрою територій, з проходженням державної землепорядної експертизи і затвердженого в установленому порядку, який дасть змогу виявити і врахувати сукупність чинників при формуванні ОТГ не обійтись.

Слід сказати, що у сучасній практиці підходи до розроблення Програм розвитку ОТГ вимагають кардинального вдосконалення. В чому тут проблема? Проблема полягає в тому, що впровадження комплексу заходів, спрямованих на створення ОТГ проводиться в обхід землеустрою. Останній знаходить своє відображення лише на завершальному

етапі, так званого, створення ОТГ у формі описової характеристики сучасного стану використання природних, в тому числі земельних ресурсів, констатації екологічної ситуації в рамках вже сформованих ОТГ, і не більше.

Але втілити ідею об'єднання територіальних громад, чітко сформулювавши та юридично закріпити пріоритети, у реалізації яких зацікавлені мешканці села, визначити ресурси, які слід направити на реалізацію проекту об'єднання можна тільки завдяки землеустрою, виконаного землевпорядною організацією, яка має відповідні ліцензії.

Завдяки землеустрою, виходячи з моделі розвитку сільських територій, формуються контури майбутніх ОТГ, з подальшим наповненням їх змістовною частиною на науковій основі.

При цьому, стрижневою ланкою землеустрою, наділеного ефективно розв'язати цю проблему, є районна планівка як організуюча і спрямовуюча сила розвитку об'єднаних територіальних громад, як механізм комплексного вивчення і найбільш доцільного розв'язання питань розселення в нашій країні, охорони і раціонального використання земельних ресурсів, встановлення складу, співвідношення і розміщення угідь, проектування елементів довгострокового призначення (засобів виробництва, нерозривно пов'язаних із землею), з перспективою розвитку на багато років наперед.

Закцентуємо увагу, що цінність районної планівки полягає якраз в тому, що вона, відображаючи свої рішення у картографічно-

му матеріалі, дозволяє бачити територію району (районів) у комплексі, направляти формування цієї території у відповідності із поставленою задачею. Проекти (схеми) районної планівки дозволяють управлінцям здійснювати контроль за всім ходом процесу розвитку ОТГ, вносити корективи в міру впливу внутрішнього і зовнішнього середовища на кінцевий результат.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у виявленні відсутності у центральній владі власної ідеології (політики) розвитку земельної реформи, яка стала причиною руйнівних процесів на селі.

Ідея зняття мораторію на земельні паї загрожує фундаментальним інтересам держави – національній і продовольчій безпеці.

Процес формування території ОТГ нині не витримує ніякої критики. Це бутафорія, що породила спротив і розбрат на селі, справляє негативний вплив на функціонування внутрішньої структури сільської системи.

Намір про створення ОТГ потрібно розпочинати з договірних відносин між землевпорядною організацією і органами самоврядування на підставі показників соціально-економічного розвитку району і ОТГ на перспективу.

Теоретичне і практичне значення дослідження полягає в тому, що висновки і рекомендації, проведені у статті, можуть бути використані при вдосконаленні чинного законодавства у сфері земельних відносин, орендодавцями земельних паїв, органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування при вирішенні земельно-майнових питань.

Список використаних джерел

1. Лазарева О. В. Теоретико-методологічні засади стратегії розвитку сільськогосподарського землекористування в регіоні: теорія, методологія, практика : [монографія] / О. В. Лазарева. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. – 304 с.
2. Кононенко П.П. Національна ідея, нація, націоналізм: Моногр. – К.: МАУП; Міленіум, 2006. – 358 с.
3. Пасічник Ю. В. Теоретичні конструкції місцевого економічного розвитку – Економіка та держава. – № 12. – 2008. – С. 12.
4. Смерічевський С. Ф. Структурний аналіз зв'язано-диверсифікованих систем України. – Економіка і держава. – № 12. – 2008. – с. 15.

References

1. Lazarieva, O. V. (2015) Teoretiko-metodologichni zasady strategii rozvitku silskogospodarskogo zemlekoristuvannya v regioni: teoria, metodologiya, praktika [Theoretical and methodological principles of strategy of development of agricultural land-tenure in a region: theory, methodology, practice]. Monografia. Mikolayv: Vid-vo CDU im. Petra Mohyly, 304 [in Ukrainian].
2. Kononenko, P. P. (2006) Nacionalna idea, nacia, nacionalizm [National idea, nation, nationalism]. Monografia. K, Maup; Milenium, 358 [in Ukrainian].
3. Pacichnik, U. V. (2008) Teoretichny konstrukcii miscevogo rozvitku [Theoretical construction of local development]. Ekonomika ta derjava - Economy and state, 12, 12 [in Ukrainian].
4. Smericevsky, C. F. (2008) Strukturny analiz zvyazano-diversifikovanih system v Ukraini [Structural analysis of the constrained-diversified systems of Ukraine]. Ekonomika ta derjava - Economy and state, 12, 15 [in Ukrainian].

Горлачук В. В. Модель формування земельно-територіальної політики на селі

В статье исследованы актуальные проблемы развития земельных отношений на селе. Осуществлено оценку земельной реформы, указов, что она стала главной причиной экономического, социального и духовного кризиса нации. Обосновано нецелесообразность снятия моратория на земельные доли, что грозит фундаментальным интересам государства – национальной и продовольственной безопасности. Определены главные условия развития эффективной системы сельскохозяйственного землепользования.

Проанализировано особенности формирования объединенных территориальных громад. Акцентировано внимание на важности районной планировки, которая должна быть фундаментальной основой при решении вопроса объединения громад.

Ключевые слова: аграрное производство, сельскохозяйственное землепользование, аренда, рынок земель, мораторий, земельная рента, агрохолдинг.

Horlachuk V., Bulbuk V. Model of land and territorial rural policy formation

The article highlights up-to-date problems of land-utilization development in rural areas, judges the land reform. The land reform, which should ensure the priority development of rural areas, the formation of a healthy nation, the promotion of the reproduction of the country's gene pool, the solution of environmental problems has become the main cause of long-term systemic upheavals in rural areas.

The inexpediency of the moratorium cancelation is substantiated, because it threatens the fundamental state interests – national and food security. The termination of the land share lease agreement will destroy the farms and other organizational and legal forms of land management. In this case, the state regulatory policy should be focused primarily on the preservation and maintenance of already existing organizational and legal forms of economic management, which effectively use land on leasehold rights – farms, agricultural production cooperatives, LLC and so on.

The main conditions for the development of the effective rural land-utilization system are defined. It is noted that the main drawback in the amalgamated communities' formation is the mechanistic nature of their creation and the lack of adequate development programs.

On the study basis the authors proved that the establishing of agro-holding companies in Ukraine is unjustified. It is emphasized such the companies parasitize the appropriation of land rent, which does not belong to them. It is substantiated that actions related to the breaking up of collective property lands are illegal, since they contradict the Basic Law of Ukraine – the Constitution of Ukraine.

It is emphasized on the spacial planning importance, which should become the fundamental basis for solving of the amalgamated communities issues. The spacial planning projects of district planning allow managers to monitor the entire course of the development of the amalgamated communities, to make adjustments to the degree of influence of the internal and external environment on the final result.

Keywords: agricultural production, agricultural land-utilization, rent, land market, moratorium, land rent, agroholding.

Стаття надійшла до редколегії 10.04.2019