

УДК.33.330

Молдаван Л.В., д-р екон. наук, професор, заслужений економіст України
головний науковий співробітник відділу форм і методів господарювання
в агропродовольчому комплексі
Інституту економіки та прогнозування НАН України

СУПЕРЕЧНОСТІ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ СВІТОВОЇ ПРАКТИКИ

На основі аналізу земельних реформ, які відбулися у світовій практиці упродовж останнього століття, доведено, що земельні відносини в аграрному секторі базуються на двох підвалинах – особливостях сільськогосподарських угідь – нічим незамінного базового природного ресурсу виробництва продовольства, та визнаній зарубіжною науковою і міжнародною спільнотою концепції багатофункціонального призначення сільського господарства, що у сукупності обумовлює необхідність специфічних підходів до розподілу і використання сільськогосподарських земель.

Розкривається зарубіжна практика законодавчої регламентації економіко-соціоекологічних аспектів формування земельних відносин, аналізуються провали у проведенні вітчизняної земельної реформи, наслідки незавершеності унормування правил обігу і використання земель сільськогосподарського призначення та шляхи їх усунення.

Ключові слова: земельна реформа, стратегічні цілі, специфіка угідь, багатофункціональність сільського господарства, моделі землекористування, деградація ґрунтів, обіг сільськогосподарських земель, соціоекологічна орієнтація земельного ринку.

JEL: Q15

Аналіз земельних реформ, які відбувалися у світовій практиці впродовж останнього століття, дозволяє зробити важливий висновок: вони досягають позитивних результатів лише тоді, коли є науково обґрунтована стратегія трансформаційних процесів як єдина цілісна система, спрямована на чітко визначений кінцевий результат, встановлено послідовність здійснюваних заходів, їх субординація і взаємозв'язок та вибрані для їхнього здійснення відповідні інструментарії. При розробленні стратегії земельні відносини в аграрному секторі розглядаються не як самодостатня економічна та юридична категорія, а як фундамент, на якому вибудовується уся аграрна політика, спрямована на досягнення визначених довгострокових цілей. Стратегічними серед них виділяються:

- збереження і підвищення продуктивності сільського господарства, забезпечення продовольчої безпеки і продовольчої незалежності країни;
- створення умов для ефективної зайнятості та осілості сільського населення, підвищення заробітку і добробуту сільськогосподарських виробників;
- сприяння еколого-економічному облаштуванню сільських територій та людності сільських поселень.

Зазначені цілі вкладаються в концепцію багатофункціональності сільського господарства, яке, на відміну від інших галузей, виконує не лише економічну функцію (виробництво товарів з метою одержання прибутку), а й соціальну (забезпечення продовольчої безпеки країни, сприяння зайнятості сільського



населення в умовах обмеження сфер прикладання праці в сільських поселеннях, що зберігає людність сіл і сприяє колонізації сільських територій) та екологічну (збереження сприятливого для життєдіяльності людини сільського навколишнього середовища, підтримка місцевих агроландшафтів, охорона ґрунтів від забруднення і деградації тощо). Документами Конференції ООН з питань навколишнього середовища і розвитку (1992 р., Ріо-де-Жанейро) багатофункціональність сільського господарства визначена інструментом аналізу і методикою розроблення різновидів аграрної політики, зорієнтованих на довгостроковий сталий розвиток галузі в інтересах кожної людини і суспільства загалом.

Отже, оскільки земельні реформи не є відокремленими від аграрних, а, навпаки, останні "виростають" із земельних відносин, багатофункціональним (тобто економіко-соціо-екологічно орієтованим) сільське господарство може бути лише за умови підпорядкування цій орієнтації і за земельних відносин, які складаються під впливом форм власності на сільськогосподарські землі, форм організації сільськогосподарського виробництва та землекористування, правил обігу земель сільськогосподарського призначення та інших чинників.

Другу "підвалину" фундаменту земельних реформ формують *особливості сільськогосподарських угідь, які обумовлюють необхідність специфічних підходів до їхнього розподілу і використання*. Зокрема:

- сільськогосподарські угіддя – як стратегічний ресурс для виробництва нічим не замінимих для людини продовольчих товарів – водночас обмежені в просторі, неправильне ж їхнє використання знижує природні можливості угідь продукувати продовольство;

- вони не є відтворювальним чинником виробництва, їх не можна створювати штучно, їх відтворення передбачає лише покращення їхніх продуктивних властивостей, що вимагає постійної підтримки відтворення родючості ґрунтів;

- ґрунти є основою агробіоценозу – складної природно-господарської системи, в якій тісно переплітаються технологічні, біологічні, природно-кліматичні та економічні інтереси, у зв'язку з чим ефективне управління цими процесами (інакше – забезпечення ефективного землекористування) можуть здійснювати люди, які професійно підготовлені та мають безпосередній зв'язок з об'єктом;

- у процесі сільськогосподарського виробництва угіддя беруть участь у регулюванні хімічного складу атмосфери і гідросфери, підтриманні постійного складу повітря, розвитку біосфери, що формує екологічні функції ґрунтів;

- сільськогосподарські землі, їхня продуктивність як основний засіб сільськогосподарського виробництва є базовою основою продовольчої незалежності країни та просторовою основою для розселення і забезпечення економічної безпеки сільських територій, що в умовах глобалізації економіки набуває значення державної безпеки і незалежності в цілому.

Багатофункціональне призначення сільського господарства та особливості сільськогосподарських угідь – його базового засобу виробництва обумовлюють основний принцип землеволодіння і землекористування: вони мають бути економіко-соціоекологічно орієтованими.

Особливості угідь як основного засобу виробництва сільськогосподарської продукції та багатофункціональний характер сільського господарства забезпечуються високим рівнем законодавчої регламентації усіх аспектів земельних відносин, починаючи з визнання осіб, які наділяються правом на придбан-

ня (оренду) сільськогосподарських земель, і закінчуючи унормуванням функцій державних інституцій, які контролюють рух земельних ділянок на ринку [1]. Аналіз дозволяє виокремити найбільш загальні з них.

1. *Право на придбання земельної ділянки для ведення сільського господарства* шляхом купівлі та/або оренди законодавством у світовій практиці надається фізичним особам, які проживають на території їх розміщення, або на невеликій від них відстані (в Данії – 10–25 км). Нерідко встановлюються вимоги і до строку проживання у сільській місцевості (у Данії – не менше 8 років).

В окремих випадках права купівлі (оренди) може набувати і юридична особа, якщо вона є некомерційною формою об'єднання селян – власників (орендарів) земельних ділянок для спільного ведення сільськогосподарської діяльності (наприклад, GAEC і EARL у Франції, виробничі кооперативи в Італії).

2. *Покупці (орендарі) – як окрема фізична особа, так і кожен член об'єднання – зобов'язані працювати безпосередньо в господарстві на сільськогосподарських роботах.* Вони не можуть обмежуватися лише управлінською діяльністю. Якщо у великому фермерському господарстві суміщення управлінських і технологічних функцій за обсягом неможливе, для виконання перших з них наймається виконавчий директор.

3. *Важливою законодавчою нормою є кваліфікаційні вимоги до покупців (орендарів) земельних ділянок сільськогосподарського призначення.* Вони повинні мати:

- сільськогосподарський диплом або інший професійний документ;
- встановлений строк професійного стажу (Франція – не менше 5 років);
- певні засоби виробництва, зокрема свійських тварин тощо.

Саме відповідність зазначеним вимогам, а не запропоновані ціна чи орендна плата є пріоритетними критеріями оцінювання претендентів, що беруть участь у конкурсі (аукціоні) з продажу (здачі в оренду) земельних ділянок сільськогосподарського призначення. При цьому привілейоване право на купівлю (оренду) земельної ділянки мають члени родини, фермери-сусіди, фермери-орендарі та їхні спадкоємці.

Зазначеним вище вимогам повинні відповідати і спадкоємці ферм. У разі, якщо ними є кілька осіб, право на землю набуває той, у кого вища кваліфікація. Якщо його підготовка не відповідає вимогам закону, успадкована ферма має бути тимчасово передана в оренду до набуття ним необхідної кваліфікації.

4. *Ще однією особливістю світової законодавчої практики є заборона, або обмеження, які практично унеможливають купівлю (оренду) сільськогосподарських земель іноземцями.* В одних країнах це забезпечується національним (країни ЄС, Японія, Австралія), в інших – регіональним законодавством (США, Канада).

Найбільш поширені норми обмеження для іноземців:

- проживання іноземця в країні упродовж встановленого терміну і набуття громадянства (Франція – 7 років, Кентуккі, США – 8 років);
- кваліфікаційні вимоги, про які йшлося вище;
- доступ лише до вільних земель з метою їхнього сільськогосподарського освоєння (Нова Зеландія);
- купівля (оренда) земельних ділянок лише для науково-дослідницької роботи (Міннесота, США) тощо.



5. Водночас із закріпленням права на купівлю (оренду) сільськогосподарських земель за фермерами законодавство сприяє формуванню життєздатних господарств шляхом унормування мінімальних і максимальних розмірів господарств та механізмів уникнення подрібнення фермерських угідь, через полюсся, запровадження стимулів до об'єднання власників (орендарів) для спільного обробітку угідь і ведення господарської діяльності. У Німеччині мінімальна ділянка (власна чи орендована) повинна мати 1 га, максимальна – 400–500 га залежно від умов федеральних земель, у Польщі – від 1 до 300, а із спадком – до 500 га. У Данії верхньою межею користування землею (своєю чи орендованою) є 150 га. У США концентрація земель в руках окремого господарства з 70-х років обмежується заборонаю їх придбання і оренди нефермерами, а також кваліфікаційними вимогами (до цього у західних штатах обмеження становило для індивідуальних ферм – 130 га, сімейних – 260 г).

6. У багатьох країнах регламентація розміру землекористування пов'язується з ефективною зайнятістю працівників – членів фермерських господарств. У Швейцарії мінімальний розмір господарства має забезпечити зайнятість однієї особи на 75%, або на 2100 годин упродовж року. Мінімальний розмір орендованої землі розраховується на повну зайнятість 1,5 особи. Максимальною же визнається ділянка (власна, орендована), яка забезпечує рівень доходу, що задовольняє 2,5–3 зайнятих її обробітком осіб.

У Франції мінімально оптимальним є господарство, що забезпечує повну зайнятість двох осіб і дохід, який задовольняє їхні потреби й утримує від переходу в інші сфери зайнятості. Середній по країні розмір такого господарства становить 25 га. Залежно від зони встановлено коефіцієнт відхилення "вверх-вниз" у 30%. Верхній рівень землекористування фермою законодавством не встановлено. Водночас у разі об'єднання фермерів у некомерційні товариства для спільного ведення господарства (CAEC, EARL та інші), загальна площа складених ними ділянок не може перевищувати 6 мінімальних розмірів.

7. Поширеною практикою є уведення норм, які стримують подрібнення фермерських господарств. У Франції, Швеції, Італії, інших країнах не дозволяється дрібнити земельну ділянку з метою продажу, оренди або дарування – вона включається в обіг цілою. При успадкуванні земельної ділянки право на неї закріплюється лише за одним членом сім'ї, який визначається за домовленістю, через суд або спеціальними владними структурами. Решта спадкоємців одержують за свої частки виплати. Для того щоб грошова компенсація не стала тягарем для визначеного спадкоємця, встановлюється певний термін та форми сплати.

8. Ідеологія регулювання ціноутворення і формування розміру орендної плати має за мету збалансоване вирішення двох завдань – не допустити демпінгу ціни в інтересах фермера, який продає (здає в оренду) свою земельну ділянку, з одного боку, з іншого – запобігти спекулятивним операціям на ринку земель сільськогосподарського призначення в інтересах їхнього покупця (орендаря), який приймає "естафету" виробника продукції. Існують різні механізми збалансування інтересів покупця і продавця, орендаря і орендодавця. У багатьох країнах це досягається шляхом унормування "коридору цін", у межах якого формується ціна купівлі-продажу. У разі виходу за межі "коридору" включається інтервенційна діяльність державних інституцій з регулювання

ринку. Орендну плату влада контролює шляхом встановлення стандартних або максимальних її розмірів.

9. *Інституалізація "правил гри" на ринку земель сільськогосподарського призначення супроводжується створенням структур, які контролюють додержання законодавчих норм.* У Франції ці повноваження виконує SAFER – інституція, "що регулює і орієнтує ринок сільськогосподарських земель" з метою полегшення початку професійної діяльності фермерських господарств, особливо молодих; збільшення площ землекористування фермерських господарств до оптимального (обґрунтованого для кожної зони) розміру; перегрупування земельних ділянок між господарствами і ліквідації черезсмужжя; упередження спекуляції сільськогосподарськими угіддями тощо [2].

Для виконання своїх функцій SAFER наділена правами:

– пріоритетної купівлі земельних ділянок, які виставляються на продаж, проведення на них, за необхідності, меліоративних робіт і продажу їх упродовж п'яти років, вибираючи варіант, який найбільше відповідає зазначеним вище цілям закону;

– здійснення експертизи усіх проектів купівлі-продажу землі з позицій їх відповідності законодавству, щоб не допустити надмірної концентрації угідь в одних руках чи, навпаки, подрібнення земельних ділянок, купівлі земель на далекій відстані від проживання;

– відміни угоди купівлі-продажу, в тому числі через суд, якщо вона виходить за межі встановлених у регіоні мінімальних і максимальних цін;

– створення за рахунок викупу земельних ділянок земельних резервів для громадських потреб тощо.

Фінансування функціонування SAFER на 50% витрат забезпечується державою, на 50% – за рахунок зборів з покупців землі. На купівлю земельних ділянок та їх консервацію SAFER виділяється пільговий кредит (під 2%) кооперативним банком Credit Agricool [3].

У Польщі функції агентства з регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення покладено на Агентство нерухомості, яке здійснює щодо угідь такі операції, як лізинг, купівля, оренда, продаж, передача в управління й інші. Законом 1991 р. за ним закріплені такі ж завдання, як за SAFER [4].

У Канаді практично до 90-х років минулого століття регулятором ринку сільськогосподарських угідь виступав Земельний банк, наділений законодавством монопольними правами на їхню купівлю, продаж, оренду та інші операції [5].

10. *Зазначена вище регуляторна політика доповнюється державною фінансовою підтримкою.* Фермери, як правило, не володіють – через специфіку сільськогосподарського виробництва – необхідним разовим капіталом для купівлі земель з метою започаткування діяльності чи розширення господарства. І тут держава також стає їхнім партнером. У ЄС купівлю фермерами угідь кредитують кооперативні фермерські банки за ставкою по собівартості, що ще на 50–70% компенсується державою; у США на кооперативні фінансово-кредитні установи припадає до 50% позик на земельну нерухомість, решту додає державне Агентство фермерського обслуговування тощо.

Фермерський тип господарювання довелося впроваджувати навіть тим країнам, де латифундистсько-поміщицька модель сільського господарства займала, здавалось, непохитні позиції. Так, практично до 60-х років минулого



століття у країнах Латинської Америки домінуюче латифундистське господарство активно втягувалося за участі іноземних кампаній у велике капіталістичне виробництво з притаманним йому монокультурним характером, витісненням племен і дрібних фермерів із сільської місцевості (під впливом цих процесів у Аргентині, наприклад, сільське населення зменшилося до 7%).

Концентрація земель в агро-торгово-фінансових компаніях, безземелля, бідність, тиск на міські ринки праці та інші соціальні явища обумовили необхідність радикальних змін у землекористуванні. В основі цих змін закладено механізм перерозподілу земель шляхом *націоналізації і викупу угідь та їхній продаж селянським сім'ям за доступною ціною і пільговим кредитуванням придбання державою*. У такий спосіб на фермерський тип господарювання повністю перейшли Мексика, Куба, Болівія, Венесуела. У Мексиці на початок 70-х років уже було розподілено близько 30 млн угідь.

У Чилі відповідно до закону з реформування аграрного сектора 1967 р. експропрійовані та викуплені землі передавалися сільським сім'ям з оплатою в розстрочку. За допомогою держави селяни, які набули земельні ділянки, спочатку повинні були об'єднуватися у виробничі кооперативи (ассентаменто) для спільного ведення господарства строком на 3–5 років, після чого земля переходила до сімейно-індивідуальних ферм. Упродовж перших шести років реформи було експропрійовано 3,6 млн га, організовано на них 916 ассентаменто за участю 29 тис. сімей (у середньому на кооператив приходилося 3736 га угідь, на сімейну ферму – 117 га).

У Бразилії цей процес набув більш широкого розвитку починаючи з 80-х років. Лише упродовж другої половини 90-х років було експропрійовано і викуплено 18,0 млн га угідь, на яких створено 285 тис. фермерських господарств. Переведення сільського господарства на фермерський тип господарювання пов'язане з великими витратами. На державний бюджет Бразилії лягає пільгове кредитування придбання земельних ділянок та засобів виробництва, створення на знелюднених землях нових сільських поселень із сімей, раніше витіснених у міста, фінансування соціальної інфраструктури, насамперед будівництва житла тощо. Слід зауважити, що державна підтримка довгострокового придбання фермерами земельних угідь присутня в законодавстві усіх країн.

В Україні основою земельної реформи стала приватизація сільськогосподарських угідь як основний елемент формування ефективного господаря – трудівника, який мав прийти на зміну класу найманих працівників. Для забезпечення гасла "земля має належати тим, хто її обробляє" здійснено:

- роздержавлення земель, передачу їх у колективну, потім – у приватну власність шляхом розпаювання земель, переданих у колективну власність;
- видачу селянам сертифікатів на право на земельну частку (пай);
- видачу селянам державних актів на право приватної власності на земельну ділянку (пай);
- надання селянам обмежених прав розпорядження своїми земельними ділянками (паями), заборону купівлі-продажу, "антипарцилярні" заходи, спрямовані на збереження цілісних масивів орендованих земель.

У результаті здійснення зазначених заходів із 38,7 млн га угідь, що перебували у віданні державних і колективних підприємств, 27,5 млн га (71%) було розпайовано серед 6,8 млн їхніх членів і пенсіонерів (у середньому по



4,2 га на 1 особу – від 8,8 га в Луганській до 1,1 га в Івано-Франківській областях) з видачею сертифікатів, згодом замінені державними актами на право на земельну ділянку (пай).

На початку 2000 р. землекористувачами земельних ділянок на засадах оренди стали 16 тис. господарських товариств, приватних підприємств та виробничих кооперативів, утворених в результаті реорганізації колгоспів і радгоспів. Згодом до орендарів приєдналася частина фермерських та особистих селянських господарств, які скористалися наданим їм правом розширити землекористування шляхом приєднання земельних ділянок (паїв) без реєстрації юридичної особи і набути ознак товарного господарства.

Однак на розпаюванні і приватизації земельних ділянок земельна реформа практично себе вичерпала. У результаті невизнання багатофункціонального призначення сільського господарства і його базового елемента – угідь та значимості вибору типу господарювання, який найбільше відповідає цій парадигмі, відсутності правил обігу земель сільськогосподарського призначення з відповідними обмеженнями, ліцензування сільськогосподарської діяльності, норм відповідальності землекористувачів за збереження і відтворення родючості угідь та інших загальноприйнятих у світовій практиці складових земельних реформ у аграрному секторі намітився ряд негативних процесів економічного, соціального і екологічного характеру, які стають дедалі загрозливішими для нашого суспільства.

Базовим прорахунком у здійсненні земельної реформи в Україні стало те, що в її концепції така важлива "підвалина" фундаменту, як орієнтація на фермерський тип господарювання, на якому потім вибудовувалася б аграрна реформа і сільська соціальна політика, випала з поля зору реформаторів, незважаючи ані на світовий досвід, ані на рекомендації багатьох вітчизняних вчених-аграріїв. Академіки В.Юрчишин, О.Онищенко, П.Гайдучський іще в 1990-х роках відстоювали у своїх працях тезу про те, що *власником землі і реальним господарем на ній має стати тільки корінний селянин, який залишається вірним землі-годувальниці за всіх негараздів, а не "тимчасовий зайда, або підставна особа того, хто, користуючись моментом, прихватив чималий шмат землі"*. Реформа покликана відродити хліборобські династії, зміцнити соціальне коріння селянина [6]. При цьому виробничо-організаційні перетворення в колективних сільськогосподарських підприємствах у найзагальнішому вигляді мають бути спрямовані на поглиблення і зміцнення *кооперативних засад господарювання* [7]. Зазначене практично орієнтувало на розвиток фермерського типу господарювання через індивідуальні, сімейні і соціально орієнтовані (некомерційні) корпоративні господарства на рівні виробництва та їхні кооперативні й інші об'єднання для спільних дій на рівні ринків збуту продукції і придбання засобів виробництва. Однак українське законодавство до цього часу не визначилося з домінуючим сільськогосподарським устроєм, в результаті чого на землі "править бал" торгово-промислово-фінансовий капітал ("зайда").

Малоефективним для розвитку фермерства виявився механізм передачі земельних паїв (ділянок) членам КСП на безоплатній основі. Він не викликав у селян довіри до приватизації, не "розбудив" у них почуття власника – господаря. Більш результативним, що підтверджує світова практика, був би викуп земельних ділянок за пільговою ціною, доступною найменш платоспроможній



частині селянства. Цей висновок підтверджує також проведене нами до початку земельної реформи соціологічне дослідження у 8 регіонах усіх зон України з охопленням 10 тис. респондентів різних професійних і соціальних груп сільського населення. Респонденти з усіх способів набуття угідь у власність надали перевагу викупу земельних ділянок. Свій вибір селяни аргументували тим, що такий акт більш надійний для господаря ("викуплене – більш моє, ніж дарове", "задаром як дали землю, так можуть її й відібрати"); "що одержане безоплатно, як правило, менше ціниться"; що "викупить земельну ділянку насамперед той селянин, який серйозно планує пов'язати свою долю з сільським господарством", у результаті чого відбудеться природний відбір і осілість в аграрному секторі "найбільш здібних до підприємницької трудової діяльності людей" [8].

Зазначене у сукупності з відсутністю обмежень щодо землекористування обумовило швидке формування *двох діаметрально протилежних та однаково згубних для села* моделей землекористування – латифундистсько-олігархічної та парцелярної. Перша супроводжується концентрацією десятків і сотень тисяч гектарів сільськогосподарських угідь в руках окремих агрохолдингових компаній, зареєстрованих, як правило, за кордоном, процвітанням тіньових корупційних оборудок із земельними ділянками та скупівлею сільськогосподарських підприємств, їх рейдерським захопленням, спекуляцією правами оренди, руйнуванням місцевих агроєкосистем і традиційно сільськогосподарських сфер зайнятості сільського населення, його збіднінням та іншими стихійними, неконтрольованими і негативними процесами. За даними Держстату України, у 2015 р. в підприємствах залишилося зайнятих у межах 500 тис. осіб проти 2,5 млн у 2000 р., середня заробітна плата найманих працівників становила відповідно 71 проти 95% цього показника по країні.

Друга модель уособлена малоземельними особистими селянськими господарствами. Парцелярні господарства не можуть розширювати своє землекористування шляхом оренди (агрохолдинги завжди запропонують вищу орендну плату), їхні можливості обмежені у вирішенні питань придбання засобів для обробітку ґрунту, оскільки для них недоступні ані державна підтримка, ані кредити комерційних банків. Приймавши 2 млн витіснених з корпоративних підприємств осіб, особисті селянські господарства не можуть забезпечити своїх членів доходами на рівні, який утримував би їх від переходу в інші сфери зайнятості чи міграції.

За відсутності норм відповідальності власників підприємств – орендарів за недотримання науково обґрунтованих систем землекористування загрозливими стали екологічні проблеми.

Оцінка стану ґрунтів за період земельної реформи засвідчує прискорений розвиток таких видів їхньої деградації, як ерозія, втрати ґрунтового гумусу, зменшення поживних елементів, переущільнення, перезволоження, підкислення тощо. У деградованих ґрунтах під впливом зниження вмісту органічної речовини та інших чинників руйнується їхня структура, погіршуються умови життєдіяльності мікроорганізмів, що призводить до зниження продуктивної сили угідь.

У нашій країні зосереджено в межах 8% світових чорноземів. У структурі національних ґрунтів на їхню частку припадає понад 60%. Станом на 1990 р. у нас був бездефіцитний баланс поживних речовин, а за вмістом фосфору ми мали розширене відтворення. Господарства вносили на гектар 140–160 кг д. р.

НПК, у межах 280 млн т органіки (по 8–9 т/га). Ми мали сівозмінне землеробство з полями "гумоутворюючих" культур, насамперед, багаторічних трав та бобових культур.

Нині маємо абсолютно протилежну картину. Дефіцит поживних речовин досяг 120–130 кг га і потерпають від нього навіть найкращі чорноземи. Повернення поживних речовин, винесених з урожаєм, становить всього 30–50%. У результаті їхній вміст в українських чорноземах став у 2,5–3 рази нижчий, ніж у ґрунтах країн Західної Європи. Щорічні втрати гумусу сягають 650–700 кг/га, що в 10 разів перевищує допустиму норму, наприклад, у Німеччині. Внесення в ґрунт органіки на гектар проти 1990 р. зменшилося в підприємствах у 9–10 разів.

В Україні порушено екологічно допустимі співвідношення ріллі, природних кормових угідь і лісових насаджень, що негативно впливає на стійкість агроландшафтів. Розораність земель досягла у корпораціях 93,9% сільськогосподарських угідь, до обробітку залучені малопродуктивні землі, прируслові луки, пасовища та схилі угіддя. Інтенсивне використання сільськогосподарських земель призводить до зниження родючості ґрунтів через вітрову і водну ерозію. Площі земель, підданих ерозії, розширюються щороку в середньому на 80–100 тис. га. У результаті ерозійних процесів з ґрунтом щороку виноситься в межах 11 млн т гумусу, 0,5 млн т азоту, 0,4 млн т фосфору, 0,7 млн т калію. Щорічні еколого-економічні втрати від ерозії ґрунтів становлять у середньому понад 9 млрд гривень. Спеціалісти-ґрунтознавці засвідчують: агроекологічна ситуація в Україні – у передкризовому стані.

Викладене вище свідчить про наявність помилок, яких реформатори припустилися при визначенні логіки трансформаційних процесів у надзвичайно чутливій сфері земельних відносин. Реальний стан справ ставить перед наукою і практикою завдання щодо необхідності всебічного переосмислення обґрунтованості обраної стратегії земельної реформи, підпорядкованості визначеній меті, дієвості і послідовності здійснюваних заходів та забезпеченості їхньої реалізації ефективним інструментарієм. Виявлення допущених помилок і недоліків дає можливість виробити тактику усунення негативних та продовження позитивних аспектів земельної реформи з тим, щоб забезпечити створення надійного фундаменту сталого розвитку вітчизняного аграрного сектора для майбутніх поколінь.

Зазначене вимагає за час до зняття мораторію на купівлю-продаж сільськогосподарських угідь інституалізувати правила їхнього обігу з урахуванням світового досвіду, зокрема західноєвропейських країн, та реальних процесів, що глибоко пронизали "тканину" земельних відносин у вітчизняному аграрному секторі. Це мав би значною мірою виконати Закон України "Про обіг земель сільськогосподарського призначення". Однак проект, представлений Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру [9], не містить інструментів, які вирішували б завдання державної політики у сфері обігу сільськогосподарських угідь, передбачених ст. 3. Так, нічим не підкріплений захист *законних прав та інтересів продавців і покупців земельних ділянок сільськогосподарського призначення*. Відповідно до ст. 6 продаж земельних ділянок, які входять в єдиний масив та використовуються в сівозміні, не є підставою для розірвання договору оренди землі та зміни умов використання



у сівозміні новим власником земельної ділянки. Звідси випливає, що продавець – власник земельної ділянки може продати її тільки особі, яка згодна бути лише орендодавцем, а покупець, відповідно, не може купити ділянку, яка перебуває в оренді, для самостійного ведення господарства. Зазначена й низка інших статей прямо чи опосередковано створюють труднощі, а у ряді випадків й *унеможливають виведення власником своєї земельної ділянки*, одержаної в рахунок паю, з оренди з метою приєднання її до свого особистого селянського господарства, або купівлю цієї ж ділянки односельчанином для такої ж мети. Отже, малі підприємства, фермерські та особисті селянські господарства втрачають можливості розширювати своє землекористування до оптимального, а значить – і забезпечувати ефективне ведення сільськогосподарського товарного виробництва.

Проект не містить *запобіжних заходів з упередження монополізації земель сільськогосподарського призначення на засадах оренди*. Відсутність обмежень землекористування на засадах оренди та кваліфікаційних вимог до орендарів закріплює латифундистський тип землекористування великими капіталістичними компаніями, що базується чисто на найманій праці з притаманним їм прагненням до мінімізації найманих працівників та їхньої зарплати, а також до виснажливого використання орендованих земель.

Переведення встановлення обмежень для орендарів сільськогосподарських угідь на Кабінет Міністрів України, нормативні документи якого є швидкозмінними, є спробою зберегти нинішні тенденції концентрації сотень тисяч орендованих земель у руках окремих агрохолдингів.

Відсутні статті, які вирішували б завдання щодо забезпечення сталого землекористування, раціонального використання земель сільськогосподарського призначення з орієнтацією на продовольчу безпеку країни, забезпечення справедливої ринкової ціни та орендної плати за землю. Проект не передбачає підтримку кредитування придбання ділянок сільськогосподарського призначення селянами, що не відповідає зарубіжній практиці. Необґрунтованими у проекті є обмеження щодо площі земель, яка може перебувати у власності однієї особи, розміром 200 га. Суперечливою є передбачена проектом закону норма щодо легалізації інституту застави права оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення. У проекті функції регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення "розмиті" між різними інституціями, а значна їхня частина взагалі "зависла" без відповідальних виконавців.

Залишаються розмежованими земельні відносини і аграрна політика. Міністерство аграрної політики України як не відповідало, так і не відповідає за реформування земельних відносин, воно лише "пожинає" плоди цієї реформи, розробниками якої виступають інші інституції, чії функції не пов'язані з продовольчою безпекою країни, збереженням продуктивної сили угідь у процесі виробництва, зайнятістю й осілістю сільського населення та його добробутом.

За відсутності унормування викладених вище правил обігу і концентрації земельних ділянок, зорієнтованих на оптимізацію землекористування з урахуванням багатфункціонального призначення сільського господарства, зайнятості сільського населення, важливості збереження розселення і облаштування сільських територій та інших чинників імовірно Україні доведеться повторювати шлях латиноамериканських країн, заплативши за це велику ціну.



Список використаних джерел

1. Назаренко В.И. Зарубежный опыт функционирования земельного рынка [Электронный ресурс] // ValNet.ru. – Доступный з : <http://www.valnet.ru/m7-114.phtml>
2. Code rural. Titr quatrieme. – Paris : Editions Dalloz, 1997. – P. 365–378.
3. Les SAFER // Revue de Droit Rural. – Novembre 2003. – N°317. – P. 613–626.
4. Коник О. Польський досвід регулювання ринкових земельних відносин [Електронний ресурс] / О. Коник, А. Мартин. – Доступний з : <http://www.zsu>
5. Москаленко А. Еволюція орендного землекористування: зарубіжний та вітчизняний досвід / А. Москаленко // Економіка України. – 2001. – № 9. – С. 88–91.
6. Юрчишин В.В. Сучасні аграрні перетворення в Україні. Ретроспективні нариси у трьох томах / В.В. Юрчишин ; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогнозів.". – К., 2013. – С. 88–91, 94.
7. Держава не виживе без селянина / [Юрчишин В., Онищенко О., Гайдуцький П. та ін.] // Селянська біржа. – 1994. – Лютий.
8. Молдаван Л.В. Соціальна спрямованість механізму господарювання в аграрному секторі / Л.В. Молдаван. – К. : Урожай, 1991. – 216 с.
9. Проект Закону України "Про обіг земель сільськогосподарського призначення" [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://land.gov.ua/info/proekt-zakon-ukrainy-pro-obih-zemel-silskohospodarsko-hpryznachennia/>

Надійшла до редакції 19.05.2016 р.

*Молдаван Л.В., д-р екон. наук, професор, заслужений економіст України
главный научный сотрудник отдела форм и методов хозяйствования в агропродоволь-
ственном комплексе Института экономики и прогнозирования НАН Украины*

ПРОТИВОРЕЧИЯ ЗЕМЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ МИРОВОЙ ПРАКТИКИ

На основе анализа земельных реформ, состоявшихся в мировой практике в течение последнего столетия, доказано, что земельные отношения в аграрном секторе базируются на двух основах – особенностях сельскохозяйственных угодий – ничем не заменимого базового природного ресурса производства продовольствия – и признанной зарубежным научным и международным сообществом концепции многофункционального назначения сельского хозяйства, которые в совокупности обуславливают необходимость специфических подходов к распределению и использованию сельскохозяйственных земель.

Раскрывается зарубежная практика законодательной регламентации экономико-социологических аспектов формирования земельных отношений, анализируются провалы в проведении отечественной земельной реформы, последствия незавершенности унормирования правил обращения и использования земель сельскохозяйственного назначения и пути их устранения.

Ключевые слова: земельная реформа, стратегические цели, специфика угодий, многофункциональность сельского хозяйства, модели землепользования, деградация почв, оборот сельскохозяйственных земель, социологическая ориентация земельного рынка.

*L. Moldavan, Doctor of Economics, Professor, Chief Researcher,
Institute for Economics and Forecasting, NAS of Ukraine*

CONTRADICTIONS OF THE LAND REFORM IN UKRAINE'S AGRARIAN SECTOR IN THE CONTEXT OF THE WORLD PRACTICE

Analysis of land reforms that have occurred in the world during the last century, leads to an important conclusion: land relations in the agricultural sector are not seen as a self-sufficient economic and legal category, but as a foundation for the whole agricultural policy. The international science and practice recognize, as the main analytical tool and method for the development of agricultural policies worldwide, the concept of agricultural multifunctionality. The multiple (economic, social and environmental) purpose of agriculture is ensured by adequate principles of land relations. The second "foundation" of the land reforms are the features of the agricultural land as a basis of agrobiocenosis, which is a complex natural and



economic system, whose efficient management can be performed professionally trained people who have a direct relationship with the object of management.

The above mentioned arguments together necessitate a specific approach to the distribution and use of agricultural land and selection of the type of economic management that would meet the purpose and characteristics of agricultural land. In the international legislative practice, such approaches include: the legal codification of the right to purchase (lease) of an agricultural plot areas for individuals residing in the territory where the plot is located; the obligation to work directly on the farm; qualification requirements for buyers (tenants) of land; prohibition or restriction to purchase (lease) land for the foreigners; codification of the minimum and maximum sizes of farms; preferential loans for the purchase of land by farmers; introduction of incentives for creating associations of small land owners (tenants) for joint cultivation of land; regulation of pricing and defining the sizes of the rent payment and so on.

In Ukraine the land reform has virtually exhausted itself with the distribution of and privatization of land plots (shares). The reformers are unwilling to recognize either the multi-purpose character of the agriculture and land as its basic element, or the importance of individual (family, cooperative) type of agrarian management, which as proven by the international practice, is the most suitable for agriculture. Such an attitude, together with the absence of the rules of the turnover of agricultural land and other regulations in land use, has caused a series of economic, social and environmental issues that are becoming more increasingly dangerous for our society.

Lack of restrictions on land use caused a rapid formation of two opposite and equally harmful to the village land use models: the latifundy-oligarchic and the parcel ones. Concentration hundreds of thousands of hectares of land in the agri-industrial-financial companies, their transition to monocrop production crowded out about 2 million people from the agriculture. Abandonment of crop rotation, use of surface technologies, lack of substitution of the nutrients taken from the soil with the harvest (in order to increase profits) all have caused a degradation of soils and their reduced fertility. The soil scientists confirm that the agroecological situation in Ukraine is in a pre-crisis state.

Against that background, shady deals with land, and raiding are thriving.

Small farms have become neglected by the state as unpromising and can hardly provide, in the competitive environment, an efficient land-use and effective employment of their members.

The situation requires, before the expiration of the moratorium on sale of agricultural land, to institutionalize the rules for their turnover and use based on international, especially Western experience, in order to overcome the above mentioned and other negative phenomena that have become deeply rooted in the "fabric" of land relations in the domestic agricultural sector.

Keywords: *land reform, strategic goals, the land specifics, multifunctionality of agriculture, land use patterns, land degradation, turnover of agricultural land, socio-ecological orientation of the land market.*

References

1. Nazarenko, V.I. Foreign experience of functioning land market. ValNet.ru. Retrieved from: <http://www.valnet.ru/m7-114.phtml> [in Russian].
2. Code rural. Titre quatrième. (1997). Paris: Editions Dalloz [in French].
3. Les SAFER. (Novembre, 2003). *Revue de Droit Rural*, 317, 613–626 [in French].
4. Konik, A. Martin, A. (2011). The Polish experience of market regulation of land relations. Retrieved from: <http://www.zsu.org.ua/andrij-martin/90-2011-05-08-06-38-07> [in Ukrainian].
5. Moskalenko, A. (2001). The evolution of land lease: foreign and domestic experience. *Ekonomika Ukrainy*, 9, 88–91 [in Ukrainian].
6. Yurchyshyn, V.V. (2013). Modern agrarian reforms in Ukraine. Retrospective essays: in three volumes. Kyiv: Institute for Economics and Forecasting, NAS of Ukraine [in Ukrainian].
7. Yurchishin, V., Onishchenko, A. (et al.) (February, 1994). The state will not survive without the farmer. *Selians'ka birzha* [in Ukrainian].
8. Moldavan, L.V. (1991). Social orientation mechanism of management in the agricultural sector. Kyiv: Urozhai [in Ukrainian].
9. Draft Law of Ukraine "On Circulation of Agricultural Land" (2015). Retrieved from: <http://land.gov.ua/info/proekt-zakon-ukrainy-pro-obih-zemel-silskohospodarskoho-pryznachennia/> [in Ukrainian].