

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ЧИННИКИ ВПЛИВУ НА ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ В СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Лозинська Т. М., д. держ. упр., професор

Полтавська державна аграрна академія;

Пасенко Г. П., д. держ. упр., професор

Харківський національний аграрний університет ім. В. В. Докучаєва

Узагальнено основні напрямки проведення реформ в аграрній сфері. Виявлено соціально-економічні чинники впливу на державну політику в сфері земельних відносин. Обґрунтовано напрями трансформації державної політики в сфері земельних відносин, зокрема вказано на доцільність її соціалізації. Визнано, що економічна роль держави в сфері земельних відносин має бути посилена з огляду на поширення опортуністичної поведінки землевласників.

Ключові слова: державна політика, земельні відносини, економічна безпека, чинники впливу, соціально-економічний механізм.

Постановка проблеми. Державна політика в сфері земельних відносин України, яка з початку проведення економічних реформ ґрунтувалася на ринковому фундаменталізмі, виявилася неспроможною вплинути на розв'язання ряду проблем, викликаних внутрішніми суперечливостями ринкової системи. Найгострішими з них є: інституціоналізація і захист права власності на землю (безвідносно до форми власності); консолідація земель і управління корпоративним землекористуванням; відповідальність за збереження родючості землі та мотивація щодо її підвищення; формування продовольчої безпеки і розподіл земельної ренти тощо. Окремою проблемою виступає неналежне врахування в земельній політиці соціально-економічних чинників, які пов'язані з життєдіяльністю людей, формують середовище проведення реформ і здійснення політики, що має (в силу значущості антропосуб'єктності) чи не найважливіше значення для реалізації державних регуляторних заходів. Саме тому актуалізуються дослідження соціально-економічних трансформацій у сільській місцевості, що визначатимуть напрями і зміст державної політики в сфері земельних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зважаючи на те, що земля виступає базисом для господарської діяльності та проживання людини, засобом виробництва і предметом праці, земельні відносини залишаються важливою частиною суспільних відносин, а їх врегулювання є предметом постійних наукових досліджень. В періоди прискорення суспільних трансформацій наукова полеміка щодо їх змісту, принципів, характеру тощо помітно пожвавлюється. Можна констатувати, що протягом усього часу здійснення реформ в аграрній сфері (1991-2015 рр.) в науковому обігу з'явилася велика кількість публікацій, що стосуються формування земельних відносин на новій економічно-правовій основі та їх врегулювання з огляду на пріоритети державної політики. Авторів, чий науковий інтерес стосувався змісту земельних відносин і державної політики у цій сфері, умовно можна розділити на три групи: 1) розробники наукового супроводу проведення земельної реформи [1;

2; 3]; 2) аналітики, що відслідковували наслідки проведення реформи [4; 5; 6]; 3) представники фундаментального напрямку, що здійснювали теоретико-методологічне обґрунтування основ державної політики в сфері земельних відносин [7; 8; 9]. Більшість із авторів указаних робіт мала також публікації, які стосувалися різних аспектів формування земельних відносин, у тому числі висвітлювали й соціально-економічні наслідки проведення земельної реформи. Але й до сьогодні відсутні ґрунтовні дослідження щодо врахування соціально-економічних детермінант при розробленні заходів державної політики в сфері земельних відносин.

Постановка завдання. Мета статті – виявити найголовніші соціально-економічні чинники, які детермінують державну політику щодо земельних відносин і розробити пропозиції стосовно врахування відповідних детермінант у процесі її подальшої трансформації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зміст основних нормативно-правових документів, ухвалених Урядом України протягом 1991-2015 рр. свідчить, що державна аграрна політика взагалі і земельна зокрема були зосереджені на правовому забезпеченні перетворення відносин власності і запровадження ринкових основ аграрної економіки [10; 11; 12 та ін.]. Були помітні сподівання, що запровадження інституту приватної власності на землю як основи для формування аграрного підприємництва досить швидко приведе до формування потрібного мотиваційного механізму щодо підвищення ефективності господарювання і збереження природних властивостей землі.

Увесь період становлення української державності політика у сфері земельних відносин ґрунтувалася на спрощених уявленнях про сутність ринкової форми організації економіки, яка зводилася до конкуренції і максимізації прибутку (виключно за рахунок економії на витратах), усі інші її атрибути – інституціональна структура, правова основа, обмежувальники індивідуального опортунізму вважалися другорядними. Дж. Стігліц називав таку ідеологію державного управління «ринковим фундаменталізмом» і, критикуючи швидко, здебільшого нелегітимну приватизацію державного майна в Росії, зазначав: «Уряд створив могутній клас олігархів і бізнесменів, які сплачують в казну лише частину належних податків, значно менше, ніж їм довелося б фактично платити в будь-якій іншій країні... Приватизація, що супроводжувалася відкриттям ринку капіталу, привела не до накопичення багатства, а до пограбування вже створеного» [13, с. 735] (тут і далі переклад з російської – Т. М. Лозинська).

Подібні процеси характерні й для економіки України. Здійснення аграрної реформи в Україні мало ряд важливих соціально-економічних наслідків, що мають бути враховані в процесі подальшого врегулювання земельних відносин.

1. Роздержавлення та приватизація земель сільськогосподарського призначення не привели до розв'язання проблеми поєднання земельної власності та праці власника, іншими словами, в результаті приватизації земельні ділянки так і не потрапили у власність тих, хто їх обробляє. За даними фахівців більше 70 % землевласників України здають свої ділянки в оренду власникам сільськогосподарських підприємств [9; 14]. При цьому більше половини до-

говорів оренди мають короткостроковий термін дії, що не сприяє стабільності ведення господарської діяльності в аграрному секторі економіки.

2. Виявилось, що приватна власність на землю не є необхідною умовою ефективності сільського господарства. Створення на основі оренди землі та функціонування агрохолдингів показало, що власність на землю як засіб виробництва є суто юридичною, а не економічною підставою привласнення прибутку [15], економічною ж підставою виступає створення доданої вартості в результаті продуктивного використання землі. Останнє, в свою чергу, детермінується не власністю, а розвитком продуктивних сил.

3. Економічний раціоналізм власників земельних ділянок і власників сільськогосподарських підприємств, тобто користувачів землі, обумовив суттєву зміну структури аграрного виробництва на користь високорентабельних видів продукції. Державна політика в сфері земельних відносин не сприяла розвитку таких галузей як садівництво, городництво, вівчарство, рибництво, скотарство, конярство, льонарство тощо. Результатом відповідної структурної трансформації стало масштабне вивільнення робочих рук (табл. 1).

Таблиця 1

Зміна питомої ваги найманих працівників сільськогосподарських підприємств у загальній чисельності сільського населення по областях України, 2005-2013 рр., %

Області	2005 р.	2013 р.	Зміна кількості найманих працівників (2013 р. до 2005 р.), %
Вінницька	9,8	5,2	47,8
Волинська	7,4	1,9	24,8
Дніпропетровська	9,5	6,9	68,1
Донецька	10,4	7,6	66,6
Житомирська	10,2	2,4	21,6
Закарпатська	1,6	0,3	20,5
Запорізька	9,7	6,9	65,3
Івано-Франківська	2,2	0,7	31,0
Київська	11,5	6,6	52,6
Кіровоградська	11,4	7,4	58,0
Луганська	11,2	5,6	44,7
Львівська	3,1	0,8	26,5
Миколаївська	11,2	5,6	46,6
Одеська	8,6	4,1	46,3
Полтавська	11,5	8,7	67,8
Рівненська	5,9	1,5	25,3
Сумська	13,4	5,6	35,9
Тернопільська	5,5	2,2	38,3
Харківська	10,6	5,8	49,9
Херсонська	7,5	5,4	67,8
Хмельницька	10,4	3,9	33,7
Черкаська	10,5	6,3	54,6
Чернівецька	3,8	1,1	29,4
Чернігівська	12,6	7,2	47,2

Джерело: розраховано автором за даними Державної служби статистики України

4. Відсутність з боку держави важелів впливу на землекористувачів у разі порушення ними екологічних норм і наукових основ ведення землеробства породжує ефект «їзди зайцем». Окремі індивіди не поспішають здійснювати капіталовкладення в охорону і збереження (підвищення) родючості землі, вважаючи, що їх окремі дії не змінять ситуацію на краще. Або ж землекористувачі демонструють опортуністичну поведінку, свідомо порушуючи наукові вимоги і правові норми щодо ведення господарської діяльності, вважаючи, що усі інші діють правильно, тож окреме порушення не вплине на загальний стан речей. Г. Пасемко справедливо зауважує, що спроможність земельного ринку й побудованих на цій основі аграрних відносин «...забезпечувати одночасно доходність товаровиробників і збереження родючості землі спостерігалася лише в окремі періоди (повоєнний час, період «зеленої революції»), тобто вона має дискретний характер і значною мірою залежить від здатності людей знайти способи подолання ресурсно-демографічного дисбалансу» [14, с. 179].

У цьому зв'язку гостро постає питання щодо подальших транзакцій із земельною власністю, які зараз здійснюються переважно у найбільш прийнятній для землевласника формі – передачі у спадок. Якщо зважити на сукупність демографічних показників у сільській місцевості і тривалість життя, народжуваність, статеву структуру населення, середній вік, рівень міграції, то стає розуміло, що основна частина спадкоємців земельних ділянок зараз проживає у міському середовищі, іноді за кордоном, а отже, частина земельних ділянок залишається не витребуваною. Ринок земель сільськогосподарського призначення функціонує в Україні переважно у вигляді орендного ринку, тобто товаром на ньому виступає не земельна ділянка, а право користування нею. На сьогодні більше 60% договорів оренди укладається з пенсіонерами, частина з яких готова позбутися своєї власності, отже кричущою є проблема розроблення механізму викупу земельних ділянок у власників-пенсіонерів на основі відповідної нормативної бази, яка зараз відсутня.

Зрозуміло, що державна політика у сфері земельних відносин має трансформуватися відповідно до еволюції суспільних відносин і зміни соціально-економічних умов життя суспільства. В якому напрямі мають здійснюватися ці трансформації?

Головним, на наш погляд, є надання державній політиці у сфері земельних відносин соціального спрямування. Значущість цього положення обумовлюється двома вагомими застереженнями щодо комерційного використання земель сільськогосподарського призначення:

1) соціальна значущість землеробства (загалом аграрного виробництва) визначається не розміром приведенного прибутку, а станом продовольчої безпеки;

2) відсутність або руйнація моральних установок, зразків соціальної поведінки, заснованої на взаємній повазі, сприяє тому, що ринкові відносини формуються в агресивній, руйнівній для суспільства формі.

Наприклад, за висновками Дж. Тобіна: «Смітівська система може працювати лише в умовах існування соціальних інститутів, що спрямовують егоїстичну енергію в конструктивне русло» [13, с. 715]. Без таких інститутів

«...підприємництво може набути форми здириництва з використанням погрози насильства» [там само], що власне нерідко й спостерігається в аграрній економіці України.

У контексті соціального спрямування земельних відносин доцільно висловити ряд пропозицій щодо переформатування відповідної державної політики. Насамперед слід частково зняти мораторій на відчуження земельних ділянок шляхом купівлі-продажу, запровадивши викуп відповідних ділянок місцевими громадами в особі місцевих органів самоврядування. У такий спосіб селяни-землевласники похилого віку позбавляться земельного «кріпацтва», а місцеві громади отримають ресурс для господарського використання та поповнення бюджету. Процедура надання права власності на певну земельну ділянку має бути спрощена і здешевлена, але право власності при цьому має бути обтяжене вимогами належного догляду, екологічної безпечності, впорядкування, збереження родючості тощо.

При цьому рішення щодо відчуження земельних ділянок повинні залишитись у компетенції місцевих рад; ведення реєстрів ділянок і їх власників – віднесено до повноважень Міністерства юстиції України, встановлення ціни земельних ділянок віддано Державному земельному агентству. Таким чином, кожен із органів публічного управління матиме чіткий перелік функцій, що виконуються ними у сфері земельних відносин, буде знижено рівень монополізації управління земельними відносинами і підвищено рівень його прозорості.

Актуальними також залишаються питання контролю за якістю земель, матеріального відшкодування за нанесення шкоди власнику і довкіллю, матеріального заохочення землевласників і землекористувачів до раціонального використання земель. З точки зору соціальної стабільності у сільській місцевості доцільно використовувати важелі державного впливу на потенційних інвесторів (пільги, податки, субсидії) з метою розширення несільськогосподарської зайнятості, а також спрямовувати кошти державного бюджету на створення об'єктів виробничої інфраструктури.

Слід підкреслити, що антиетатизм як домінуюча концепція суспільного розвитку сучасної України стає контрпродуктивною. Уряди європейських і інших країн світу протягом усього повоєнного періоду ніколи повністю не відмовлялися від своєї економічної ролі, вони без вагань здійснювали управління економікою шляхом розміщення капіталу, надання експортних субсидій і захисту вітчизняних товаровиробників [16].

Висновки. Отже, приватизація земель сільськогосподарського призначення як одна із головних цілей аграрної реформи мала своїм наслідком цілий ряд негативних соціально-економічних явищ, серед них стиснення структури виробництва сільськогосподарської продукції, зменшення сільськогосподарської зайнятості, погіршення демографічної ситуації і зниження доходів сільського населення, зловживання у сфері земельних відносин. Однією із суттєвих помилок аграрної реформи було те, що приватизація у аграрній сфері здійснювалася без належної модернізації виробництва, що й привело до звуження асортименту виробництва продукції та орієнтації на ті її види, що

дозволяли прискорити накопичення оборотного капіталу, необхідного для технологічної модернізації.

Подальша трансформація державної політики у сфері земельних відносин має здійснюватися у напрямі її соціалізації, тобто створення таких соціальних інститутів, які будуть перешкоджати формуванню опортуністичної поведінки землевласників і землекористувачів. Разом із цим економічна роль держави має стати більш відчутною, зважаючи на соціальну значущість господарської діяльності, пов'язаної із вилученням корисних властивостей землі.

Список використаних джерел:

1. Посібник по реформуванню сільськогосподарських та переробних підприємств / [П. Т. Саблук, М. В. Зубець, В. Я. Месель-Веселяк, Ю. Я. Лузан, М. М. Федоров та ін.]; за ред. П. Т. Саблука, В. Я. Месель-Веселяка. – [2-ге вид., доповн.]. – К.: ІАЕ УААН, 2000. – 634 с.

2. Месель-Веселяк В. Я. Реформування аграрного виробництва / В. Я. Месель-Веселяк. – К.: ІАЕ УААН, 1999. – 272 с.

3. Саблук П. Т. Реформування земельних відносин, форм власності і господарювання (методичні положення) / П. Т. Саблук, В. Я. Месель-Веселяк, М. М. Федоров. – К.: ІАЕ, 1995. – 43 с.

4. Федоров М. М. Економічні проблеми земельних відносин у сільському господарстві / М. М. Федоров. – К.: ІАЕ, 1998. – 263 с.

5. Гайдуцький П. І. Україні потрібна нова аграрна політика / П. І. Гайдуцький // Економіка АПК. – 2005. – № 10 – с. 3 – 7.

6. Скорик М. Украинские латифундисты / Скорик М., Л. Профиль. – № 4 (23), 09.02.2008.

7. Латинін М. А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання: [моногр.] / М. А. Латинін. – Х.: Вид-во ХарПУ НАДУ «Магістр», 2006. – 320 с.

8. Даниленко А. С. Основні напрями удосконалення земельних відносин та їх роль у формуванні стратегії національної продовольчої безпеки України у ХХІ столітті / А. С. Даниленко // Нова економічна парадигма формування стратегії національної продовольчої безпеки України у ХХІ столітті. – К.: ІАЕ УААН, 2001. – 638 с.

9. Лозинська Т. М. Реформування відносин власності на землю / Т. М. Лозинська, Г. П. Лактіонова // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Х.: Вид-во ХарПУ НАДУ «Магістр», 2005. – № 3 (22). – С. 115 – 122.

10. Про форми власності на землю [Електронний ресурс]: Закон України від 30 січня 1992 р. № 2073. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin//laws/nain.cgi>.

11. Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 років [Електронний ресурс]: Закон України від 18 січня 2001 р. № 2238 – III. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin//laws/schow/2238-14>.

12. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р. [Електронний ресурс]: Закон України від 18 жовтня 2005 р. № 2982 – IV. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin//laws/schow/2982-15>.

13. Нобелевские лауреаты по экономике: взгляд из России / Ред. академик РАН проф. Ю. Н. Яковец. – СПб: Изд-во «Гуманистика», 2003. – 968 с.

14. Пасенко Г. П. Формування нової моделі державного регулювання аграрних відносин / Г. П. Пасенко // Управління інноваційною діяльністю в умовах глобалізації: [моногр.] / [М. А. Латинін, С. В. Майстро, В. Ю. Бабаєв та ін.]; за заг. ред. д. держ. упр. проф. М. А. Латиніна. – Х.: Вид-во ХарПУ НАДУ «Магістр», 2012. – С. 171 – 187.

15. Покритан А. Деякі питання аналізу і реформування відносин власності / А. Покритан, В. Гринчук // Економіка України. – 2003. – № 11. – С. 38-46.

16. Эрроу К. Дж. Коллективный выбор и индивидуальные ценности / К. Дж. Эрроу [пер. с англ.]. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004. – 204 с.

Рецензент – д.е.н., професор Макаренко П.М.