

## Інституційне забезпечення розвитку земельних відносин в аграрному секторі

**Шарий Г.І.**

кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри автомобільних доріг,  
геодезії, землеустрою та сільських будівель  
Полтавського національного технічного університету  
імені Юрія Кондратюка

**Тимошевський В.В.**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри автомобільних доріг,  
геодезії, землеустрою та сільських будівель  
Полтавського національного технічного університету  
імені Юрія Кондратюка

У статті досліджено особливості інституційного забезпечення розвитку земельних відносин в аграрному секторі. Проаналізовано наслідки реформування земельних відносин у контексті їх інституційного забезпечення з урахуванням перспектив формування ринкових земельних відносин. Обґрунтовано необхідність створення нових та удосконалення наявних земельних інститутів з метою визначення напрямів розвитку земельних відносин в аграрному секторі.

**Ключові слова:** земельні відносини, інституції, земельна реформа, землеустрій, ринок земель, оренда, аграрний сектор.

Шарий Г.И., Тимошевский В.В. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЗВИТИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ

В статье исследованы особенности институционального обеспечения развития земельных отношений в аграрном секторе. Проанализированы последствия реформирования земельных отношений в контексте их институционального обеспечения с учетом перспектив формирования рыночных земельных отношений. Обоснована необходимость создания новых и совершенствования существующих земельных институтов с целью определения направлений развития земельных отношений в аграрном секторе.

**Ключевые слова:** земельные отношения, институты, земельная реформа, землеустройство, рынок земель, аренда, аграрный сектор.

Shariy G.I., Tymoshevskiy V.V. INSTITUTIONAL SUPPORT FOR DEVELOPMENT OF LAND RELATIONS IN THE AGRICULTURAL SECTOR

In the article we explored the institutional support for development of land relations in the agricultural sector. We analyze the main problems and the effects of land reform from the perspectives of market land relations. In this article we have the necessity of creating new and improving existing land institutions to identify areas of land relations in the agricultural sector.

**Keywords:** land relations, institutions, land reform, land management, land market, leasing, agricultural sector.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Земля є не лише найважливішою умовою просторового існування країн світу, але й головним економічним ресурсом суспільства та основним засобом виробництва в аграрній сфері. Екологічно збалансований сталий розвиток території країни, продуктивне і раціональне використання земельно-ресурсного потенціалу можливі лише за умови суспільно-збалансованого використання природної земельної монополії та ефективного управління земельними ресурсами на основі

виваженої державної регуляторної політики у сфері земельних відносин.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Широке коло питань щодо розвитку інституційного забезпечення земельних відносин в аграрній сфері досліджувалось у працях І.С. Будзиловича, П.Ф. Веденічева, П.І. Гайдуцького, Д.С. Добряка, П.Ф. Кулинича, В.Я. Месель-Веселяка, А.Г. Мартина, Л.Я. Новаковського, П.Т. Саблука, А.М. Третьяка, М.М. Федорова, А.Д. Юрченка та інших науковців. Однак особливості ведення сільського господарства,

специфічна роль землі в сільському господарстві обумовлюють необхідність продовження і поглиблення досліджень.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є дослідження особливостей інституційного забезпечення розвитку земельних відносин в аграрному секторі.

Відповідно до поставленої мети в статті передбачається вирішити такі завдання: проаналізувати хід реформування та трансформації земельних відносин, дослідити інституційні складові подальшого розвитку земельних відносин в аграрній сфері.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В Україні земельна реформа не отримала логічного завершення та суспільного визнання, підтримки й необхідного фінансово-ресурсного забезпечення, а проводили її здебільшого за кошти населення країни, юридичних осіб та Світового банку. Експертний аналіз, незважаючи на спірні оцінки, показує, що здій-

снення заходів з основних напрямів земельної реформи в Україні за 25 років інституціонального та законодавчого забезпечення вирішено лише на 48% [324]. Більшість цілей земельної реформи залишилася невиконаною, наприклад, у напрямі фінансування здійснено лише 15% необхідних заходів. Тому подальші кроки щодо вдосконалення земельних відносин у країні повинні сформувати інституціональне середовище функціонування відносин з ефективним економічним оборотом і обігом земель, із залученням земельного капіталу, раціонально-сталим земельним устроєм.

Процес логічного завершення земельної реформи в аграрному секторі економіки в Україні потребує наукового обґрунтування інституціонального розвитку, що передбачає визначення та конкретизацію набору інструментів і методів здійснення заходів, спрямованих на раціональне землекористування та охорону природно-ресурсної сфери.

Таблиця 1

**Втрати бюджету від недосконалого земельного і бюджетного законодавства в Полтавській області, млн. грн.**

Стаття витрат	Розмір втрат, млн. грн.
Занижена нормативно-грошова оцінка земель сільськогосподарського призначення	170,0
Відсутність заходів щодо проведення зонування, введення локальних коефіцієнтів земель населених пунктів, актуалізації нормативної грошової оцінки земель поселень	80
Невідповідність фактичних і юридичних меж населених пунктів, неприведення меж поселень до економічної і фактичної доцільності	84
Невизначеність приміських зон	10
Перебування великої частини земельних ділянок поза кадастровим обліком і державною реєстрацією	58
Невикористання і ненадання в оренду більшої частини природних кормових угідь (236,0 тис. га)	46
Невідповідність ставок земельного податку фактичним доходам (0,1% проти 1%) на землях сільськогосподарського призначення	230
Утримування державних земель у стані постійного користування приватними структурами	82
Надання державних земель наказним порядком, без аукціонів і конкурсів, зменшень рівнів орендних платежів, відсутність продажу права оренди	130
Відсутність системи оподаткування земель особистих селянських господарств і паїв, що приєднуються до них	36
Відсутність планів земельно-господарського устрою адмінтериторій та системи продажів прав користування, оренди, сервітутів	40
Заниження ціни продажу земельних ділянок у межах населених пунктів	10
Безоплатна приватизація нових земельних ділянок	130
Невикористання земель, зайнятих непродуктивними багаторічними насадженнями	26
Безсистемність у наданні земель водного фонду	2
Усього	1 134

Джерело: складено за дослідженнями авторів

Розробка таких підходів є першочерговим завданням та основою подальших дій у напрямі збереження та відтворення земельних ресурсів України. У зв'язку з цим подальший розвиток земельної реформи пропонуємо здійснювати на основі підходів, зазначених на рис. 1.

Наведений рисунок дає змогу чітко визначити структуру підходів, спрямовану на завершення земельної реформи. Запропонована структурна схема не є вичерпною, але переконує у необхідності визначення концептуальних підходів до формування та здійснення ґрунтовних перетворень для завершення земельної реформи в Україні.

Зрощування влади і капіталу та присвоєння ними прав на землю, наприклад, через механізми оренди та безоплатної приватизації, відкрили шлях до тіньового земельного обороту. Потенційні втрати бюджету від недонадходження до нього платежів у результаті недосконалого земельного і бюджетного законодавства становлять тільки по Полтавській області більше 1 млрд. грн. за рік в цінах 2013 року (табл. 1).

Лібералізація земельних відносин без якісних змін суб'єктів і середовища спричиняє також значні втрати бюджету. В результаті відмови держави від обов'язкової державної землевпорядної експертизи – експертної оцінки земельних ділянок, що готуються до продажу, – за останні два роки на 20–30% знизилася ціна на земельні ділянки державної і комунальної власності, особливо в містах обласного підпорядкування. В результаті ціни на землю первинного ринку відстають від вторинного у два рази.

Нерегульоване державою введення сільськогосподарських земель в економічний обіг

аж до обігу шляхом купівлі-продажу та лібералізація земельно-ринкових відносин ведуть у сферу тіньових спекуляцій не тільки право оренди, але й саму землю. У зв'язку з цим необхідне удосконалення адміністративно-правових інститутів і інституцій, що здійснюватиметься такими шляхами:

- інституціональний розвиток земельного законодавства;
- удосконалення системи справляння плати за землю;
- посилення контролю за меліорацією земель, за виконанням заходів щодо охорони земель;
- сприяння розвитку інфраструктури ринку землі;
- децентралізації земельних відносин;
- запровадження заходів боротьби з корупцією;
- законодавче встановлення обмеження обігу земель у товарному сільськогосподарському виробництві, а також максимальних меж земельної власності.

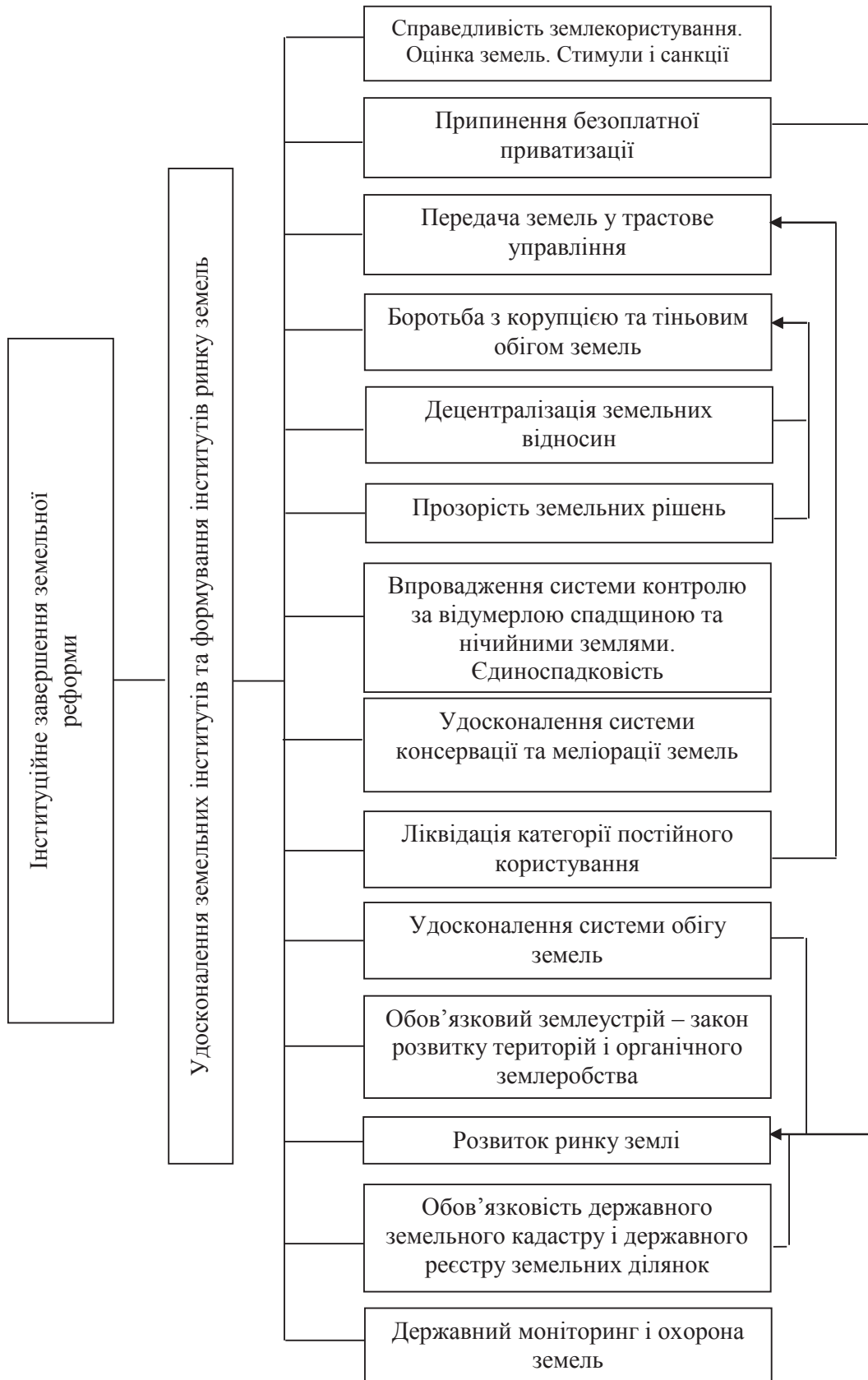
Необхідно ретельно вивчити загрози, які, як переконує світовий досвід, можуть з'явитись, якщо ринок сільськогосподарських угідь буде абсолютно вільним, неконтрольованим. Земельний ринок повинен мати досконале інституційно-правове регулювання, відповідні державні інститути, що забезпечують контрольно-адміністративну функцію, дієвість економічних важелів впливу та удосконалення організаційного аспекту розвитку земельних відносин.

Організаційний аспект розвитку земельних відносин включає в себе комплекс землевпорядних планувальних інструментів та інструментів структури управління. Цей комплекс забезпечує здійснення впорядкування і регу-



**Рис. 1. Основні шляхи логічного завершення земельної реформи**

*Джерело: складено за дослідженнями авторів*



**Рис. 2. Інституційне завершення земельної реформи**  
*Джерело: складено за дослідженнями авторів*

лювання земельних відносин у рамках концепції сталого розвитку суспільних відносин [2].

Сучасний земельний лад вимагає розвитку державних і суспільних інститутів, правового інституційного врегулювання та балансу інтересів приватного і суспільного, громадського і державного, виробничо-технологічного і екологічного балансу сталого розвитку, соціального і економічного балансу розвитку сільських поселень і урбанізацій, аграрного і промислового розвитку (особливо добувних галузей Дніпровсько-Донецької западини).

В аграрному секторі економіки половинчасте завершення земельних перетворень на рівні указів Президента 1998 року привело до негативних соціально-економічних наслідків, тому необхідні докорінні інституціональні зміни – від прийняття нового Земельного кодексу до адміністративно-територіальної реформи.

Для логічного завершення земельної реформи перш за все потрібно вжити ряд заходів (рис. 2). Розглянемо детальніше деякі з них.

Передача земель у трастове управління. Існує досить багато визначень поняття «траст», що свідчить про складність цієї правової конструкції і, як наслідок, про неоднозначне її розуміння. Відносини довірчої власності полягають у тому, що власник майна, засновник, передає своє майно іншій особі в довірчу власність для його використання з певною метою чи в інтересах певної особи, бенефіціара. У відносинах з усіма третіми особами той, кому передане майно, є власником.

Використання такого методу існує у США, наприклад, передача земель у трастове управління освітнім закладам, які отримують доходи від використання земельної ділянки і в такий спосіб фінансують власну діяльність [3].

Боротьба з корупцією, тінізацією земельних відносин, існування і прогресивний розвиток земельних відносин в Україні як суверенній державі залежить від реалізації цілеспрямованої політики щодо захисту її інтересів.

Одним із головних чинників здійснення цього є боротьба з корупцією. Для протидії корупції в Україні прийнято низку антикорупційних законів та інших нормативних актів, запроваджено систематичне проведення організаційних і практичних заходів. Проте прийняті закони та вжиті заходи не змінили ситуацію на краще.

На думку правоохоронців, корупція виявляється в земельній сфері у таких напрямках: надання недостовірної інформації, наприклад, щодо цільового використання або наявності вільних земель чи земель запасу; відмова

в наданні права власності чи оренди через неправомірне застосування законодавства і, навпаки, неправомірне надання земель; затягування часу оформлення права власності на земельну ділянку в органах влади, які оформлюють і виготовляють правові титули на право власності; затримка з видачею відповідних документів і погоджень у різних інстанціях. Така ситуація може бути викликана штучно посадовими особами різних інстанцій, що, відповідно, провокує громадян до прискорення процедури незаконними шляхами [4].

Сформувавшись у далекі історичні часи, корупція у земельній сфері на Україні плавно переходить із однієї суспільно-історичної форми в іншу. Але в сучасних умовах корупція у цій сфері набула особливих гіпертрофованих форм, набувши системності, ставши суспільним інститутом, елементом наявної державної машини, яка підміняє цивілізовані економічні й адміністративно-управлінські відносини та заганяє в тіньовий обіг 50% економіки країни.

Корупція в Україні унікальна. Якщо в західних країнах корупція формується тіньовим капіталом для самозбереження, то в Україні, навпаки, корупційну вертикаль формують влада і державний посадовець. Вартість посади визначається сферою впливу щодо можливості привласнення національного багатства, використання природних монополій (включаючи головну – землю), бюджетних коштів, а також можливістю сформувати тіньову ланку економіки, здійснювати надання послуг населенню за корупційними схемами, підкоряючи їм систему державного управління і кадрову політику [4].

Відбулися навіть підміни суспільних цінностей, а окремі елементи корупції влаштовують суспільство і не викликають опору. Диплом спеціаліста нічого не вартий без так званого сертифіката спеціаліста, який коштує в різних відомствах від 2 тис. дол. Державні стандарти і норми замінені на систему «отримання» ліцензій, авторське право в проектуванні і діяльності – на систему експертиз, тобто коли проходження екологічної, містобудівної, технічної, землепорядної експертизи сягає в тіньовому форматі до 15,0% вартості об'єкта і в декілька разів перевищує вартість проектних робіт.

Держгеокадарстр – публічна установа й елемент єдиної державної машини, де також задіяні системи сертифікації спеціалістів, ліцензування діяльності та існує державна землепорядна експертиза. Кабінет Міністрів України у зв'язку з розформуванням Держав-



ного агентства земельних ресурсів поклав його функції та повноваження на Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру. Відповідне рішення закріплено Розпорядженням Уряду від 31 березня 2015 року № 294-р [5].

Обласні управління своїми наказами здійснюють перерозподіл державних сільгосп-земель за межами населених пунктів аж до приватизації і з персональною передачею «з рук у руки». Структури Держгеокадастру надають низку платних і безоплатних послуг, зокрема через Центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи).

У системі діє унітарне адміністрування з призначенням начальників районів безпосередньо головою Держгеокадастру. Однак керівники, призначені згори, не завжди знаходять спільну мову з районним і обласним керівництвом на місцях та здебільшого ігнорують громадські інтереси.

Спроби законодавців лібералізувати земельні відносини в частині зміни цільового призначення та безсистемного використання землі, основного національного багатства, – шлях хибний і безперспективний. Тому боротьбу з корупцією в земельній сфері необхідно розпочати декількома шляхами.

Перш за все потрібно здійснити:

- децентралізацію системи управління, спочатку змінивши порядок призначень керівників на рівні районів і областей, ввівши систему погоджень кадрів з боку адміністрацій і органів місцевого самоврядування, а потім передавши місцеві структури місцевим органам виконавчої влади;

- ліквідацію системи сертифікації спеціалістів та ліцензувань діяльності, відміну системи землепорядних експертиз, розробивши держстандарту й еталони конкретних робіт і вишукувань;

- передачу невластивих функцій господарської діяльності держслужбовців щодо управління державними землями уповноваженій державній структурі (на зразок Фонду держмайна) та районним державним адміністраціям за обов'язковим погодженням сільськими радами та іншими органами місцевого самоврядування; землі сільськогосподарського призначення за межами поселень слід надати в комунальну власність громад;

- зосередження надання послуг населенню в ЦНАПах із внесенням змін до Закону «Про Державний земельний кадастр», передачу матеріальних інформаційних ресурсів і спеціалістів.

Також необхідні системні стратегічні заходи:

- введення проектів землеустрою схем і планів розвитку території в ранг закону, особливо поселень та приміських зон і територій курортів;

- проведення адміністративно-територіальної реформи зі скороченням кількості адміністративних одиниць у десятки разів;

- детінізація використання й економічного обігу земель, переоцінка земель та формування місцевих бюджетів на основі земельних платежів;

- задіяння в системі перерозподілу земель виключно механізмів щодо суспільних потреб, соціального розвитку краю та ринкових механізмів (земельних конкурсів і аукціонів).

Звичайно, в кожній сфері суспільного життя є проблеми. Вирішуючи їх, необхідно обирати прогресивні шляхи. Діяти потрібно швидко і наполегливо, але водночас виважено і законно, захищаючи перш за все потреби суспільства і широких соціальних груп населення.

Повернення кадрової справедливості, висування на посади чесних фахівців запустять механізм удосконалення управління у земельній сфері, а справжні системні законодавчі зміни дадуть позитивний соціальний результат.

Удосконалення системи консервації земель, продуктивні та екологічні властивості яких у процесі сільськогосподарського використання знижені, дасть змогу зберегти землі сільськогосподарського призначення від безпідставного переведення до інших категорій, збереже цільове використання, що є одним із принципів формування екологічної мережі, і сприятиме недопущенню втрат природних і напівприродних територій.

Створення ринку землі доцільно розглядати в контексті «малої» та «великої» приватизації в Україні протягом останніх десяти років, яка справедливо сприймається більшістю громадян України насамперед як суспільне явище, що характеризується високою непрозорістю, корумпованістю, спрямованістю на задоволення інтересів окремих структур та осіб, наближених до влади, а отже, викликає соціальні диспропорції суспільства за рівнем матеріальних статків.

Відповідно до п. 15 розд. X «Перехідні положення» Земельного кодексу України до 1 січня 2016 року діє мораторій на купівлю-продаж сільськогосподарських земель, умо-

вою зняття якого є набрання чинності закону про обіг земель сільськогосподарського призначення. Забороняти продаж землі можна, але якщо економіка потребуватиме механізму пошуку ефективного власника, то тіньовий ринок землі буде існувати. Лише прийняття відповідних норм про ринок земель дасть змогу припинити незаконне використання сільськогосподарських земель, спекулятивні і тіньові операції на ринку. Суб'єкти земельних відносин в аграрному секторі отримають нові можливості для економічного зростання. І саме земельна реформа є однією з ключових у програмі економічних реформ Президента та Уряду України [6].

Забезпечення продовольчої безпеки України вимагає формування системи управління всіма виробничими ресурсами, що задіяні у виробництві сільськогосподарської продукції. Ефективне управління земельними відносинами створює передумови для розвитку підприємництва на селі та нарощування виробництва продукції сільського господарства, соціально-економічного розвитку сільських територій, надходження коштів до місцевих та державного бюджетів від використання сільськогосподарських земель за умов збереження й відновлення природних властивостей довкілля.

Ключові засади розвитку системи управління земельними відносинами в аграрній сфері закладено у низці законодавчих актів, у яких агропромисловий комплекс визначено пріоритетним і стратегічно важливим сектором вітчизняної економіки. Відповідно до «Стратегічних напрямів розвитку сільського господарства України на період до 2020 року» [7] подальший розвиток земельних відносин в аграрній сфері та підвищення ефективності використання сільськогосподарських земель здійснюватиметься у таких напрямках: продовження формування необхідної законодавчої та нормативної бази з питань аграрного землекористування, удосконалення системи державного управління земельними ресурсами, створення правових і соціально-економічних механізмів ефективної реалізації прав власності на землі сільськогосподарського при-

значення, розмежування земель державної та комунальної власності з одночасною передачею територіальним громадам земель комунальної власності; розроблення порядку врегулювання земельних відносин щодо відумерлої спадщини та невитребуваних земельних паїв, удосконалення управління землями сільськогосподарського призначення, що перебувають у запасі та резервному фонді земель за межами населених пунктів; проведення державної інвентаризації земель за формами власності і суб'єктами господарювання; формування ефективного механізму функціонування повноцінного, регульованого державою ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, що передбачає створення належної інфраструктури ринкових інститутів, зокрема організацію Державного земельного банку, Державного реєстру прав на землю та нерухоме майно; захист прав суб'єктів ринку, обмеження обороту земельних ділянок у ринковій сфері; регулювання цінової та податкової політики через відповідні органи виконавчої влади і місцевого самоврядування.

**Висновки з цього дослідження.** Інституалізація земельних відносин в аграрному секторі сприятиме проведенню еколого-безпечного землевпорядкування сільських територій, формуванню цілісних земельних масивів та скороченню ерозійних процесів на схилі землях; удосконаленню порядку та системи ведення земельного кадастру й моніторингу земель; урегулюванню на законодавчому рівні доступу фізичних і юридичних осіб, землевласників і землекористувачів до інформації про земельні ділянки та якість ґрунтів з подальшим використанням цієї інформації для організації господарської діяльності, операцій купівлі-продажу, оренди земель, економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель; створенню консалтингових центрів з надання консультативної допомоги землевласникам і землекористувачам щодо раціонального й екологічнобезпечного землекористування; розробленню порядку включення вартості землі в економічний оборот та його правовому і науково-методичному забезпеченню.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Федоров М.М. Трансформація земельних відносин до ринкових умов: доповідь / М.М. Федоров // Економіка АПК. – 2009. – № 3. – С. 4–18.
2. Функції Держземагентства буде виконувати Держгеокадастр [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economics.unian.ua/agro/1065279-funksiji-derjzemaagentstva-bude-vikonuvati-derjgeokadastr.html>.
3. Михайлова Л.І. Система національного менеджменту в контексті інтеграційного виміру: [монографія] / Л.І. Михайлова. – Суми: ПП Вінниченко М.Д., ФОП Литовченко Є.Б., 2014. – 432 с.
4. Які землі сільськогосподарського призначення можна продавати? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zem.com.ua/50-statti/202-yaki-zemli-silskogospodarskogo-priznachennya-mozhna-prodavati>.
5. Питання Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 березня 2015 року № 294-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/294-2015-%D1%80>.
6. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
7. Стратегічні напрями розвитку сільського господарства України на період до 2020 року / за ред. Ю.О. Лупенка, В.Я. Месель-Веселяка. – К.: ННЦ «ІАЕ», 2012. – 182 с.
8. Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.