

УДК 332.72

Кірдан О. П.

Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПОЛІТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ РИНКУ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ

У статті на основі авторського тлумачення термінів «організаційні засади» (підготовка, розробка і прийняття основоположних документів, здійснення та реалізація земельної реформи) та «політичні засади» (політичні причини й цілі, принципи, напрями, результати і наслідки, досвід земельних реформ) запропонована авторська дефініція поняття «організаційно-політичні засади формування ринку землі» як сукупність взаємозалежних і взаємозумовлених нормативно-правових, організаційно-процесуальних та політичних основ формування ринку землі. Виокремлено групи інтересів щодо формування ринку земель сільськогосподарського призначення, такі як політики-лобісти, аграрні холдинги, фермери, чиновники, власники земельних паїв. Охарактеризовано наявні альтернативні законопроекти щодо формування ринку землі, які перебувають на стадії розгляду у Верховній Раді України, а також зазначено їхні конструктивні відмінності. Розглянуто можливі варіанти розвитку політичної та економічної ситуації в разі прийняття законопроектів щодо формування ринку землі. Зроблено висновок про доцільність вивчення конструктивного досвіду формування і функціонування ринку землі в США та країнах ЄС. Наголошено на доцільності аналізу та впровадження досвіду моделей функціонування ринку землі країн колишнього соціалістичного табору.

**Ключові слова:** ринок землі, обіг земель, земельна реформа, власники земельних паїв, земельні ділянки, ринок земель сільськогосподарського призначення, власність.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан ринку землі характеризується різноспрямованими поглядами на механізм його формування, багатовекторністю економічних, соціальних та політичних складників. Головна проблема формування ринку землі породжена різними баченнями процесу його формування й на державному рівні управління в Україні.

Ефективне функціонування ринку землі сільськогосподарського призначення залишається головною передумовою розвитку агропромислового сектору економіки України. Саме цим пояснюються особлива роль ринку землі та соціальний ефект забезпечення й оптимізації агропромислового виробництва. Формування ринку землі активно впливає на індекс глобальної конкурентоспроможності України. Викладене вище актуалізує дослідження проблеми формування ринку землі та моніторингу стану і можливих варіантів його подальшого становлення й розвитку для аграрної галузі України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Низка науковців досліджувала стан та перспективи запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення. Серед останніх наукових досліджень виокремлюємо праці Я. Гадзало та Ю. Лупенка [1; 3], Д. Добряк [5], М. Мартинюка [4], О. Ходаківської [5], у яких з'ясовано сучасний стан земельної реформи в контексті проблем і перспектив розвитку аграрної економіки, проблем та розвитку земельних відносин в Україні, охарактеризовано наукові засади запровадження ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення. Окремі аспекти організаційних засад формування ринку землі досліджено в працях К. Омельчак (окреслено підходи до з'ясування сутності механізму державного регулювання ринку земель) [6], І. Сальман (охарактеризовано нормативно-правове забезпечення земельних відносин в Україні) [7] та інших науковців.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Однак чимало організаційних питань залишаються недостатньо дослідженими, зокрема організаційно-політичні засади формування ринку землі в Україні не були предметом окремого наукового дослідження.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі сучасних дослідницьких підходів виокремити та обґрунтувати організаційно-політичні засади формування ринку землі в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Звернемося до визначення поняття «організаційно-політичні засади». Так, у «Словнику української мови» поняття «організаційний» тлумачиться як «пов'язаний з організацією чого-небудь, який здійснює організацію чого-небудь» [8, с. 739].

У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» [9, с. 856] та у «Словнику української мови» поняття «засади» трактується як «основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; спосіб, метод здійснення чого-небудь» [8, с. 300].

Щодо поняття «організаційно-політичні засади», то у дослідженнях сучасних вітчизняних науковців цей термін не знайшов належного висвітлення, натомість широко трактованими є поняття «організаційно-правові засади» та «організаційно-економічні засади». Відсутність дефініції поняття «організаційно-політичні засади формування ринку землі» спонукає нас до авторського тлумачення.

Таким чином, узагальнюючи запропоновані вище визначення поняття «організаційний» сучасними науковцями та виходячи з тлумачення терміна «засади» як «основа, вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; спосіб, метод здійснення чого-небудь», під організаційними засадами розуміємо підготовку, розробку і прийняття основоположних документів, здійснення та реалізацію земельної реформи, а до політичних засад відносимо політичні причини й цілі, принципи, напрями, результати і наслідки, досвід земельної реформи.

Отже, під організаційно-політичними засадами формування ринку землі розуміємо сукупність взаємозалежних і взаємозумовлених нормативно-правових, організаційно-процесуальних та політичних основ формування ринку землі.

Низка світових конференцій («Мюнхенська безпекова конференція», «Форум у Давосі», доповідь Римського клубу тощо) вкотре звертають увагу на гострі проблеми, породжені глобалізаційними процесами, адже одночасно з тісним зближенням та взаємодією країн і народів в економічній, екологічній, інформаційній, фінансовій, культурній та інших сферах з'явилась ціла низка негативних явищ, зокрема концентрація капіталу та влади;

еогоїстична позиція країн-лідерів, що виявляється в нехтуванні збалансованістю економіки, продовольчій кризі, зростанні захворюваності; екологічні конфлікти. Отже, світ перебуває у стані певної невизначеності подальших шляхів розвитку.

Україна помітно гальмує на шляху своєї модернізації. Економічні та політичні системи залишаються закритими, за рівнем економічної свободи країна посідає 166 місце у рейтингу "Heritage Foundation" [10].

Всесвітнім економічним форумом опубліковано рейтинг країн світу за Індексом глобальної конкурентоспроможності за 2017–2018 рр. За цим рейтингом Україна посідає 81 місце серед 137 країн світу, поліпшивши проти минулого року свою позицію на 4 пункти. Однак стурбованість викликає той факт, що з 12 контрольних показників Україна втратила позиції в 4 основних (табл. 1).

Для вирішення цього надважливого завдання слід зробити екскурс в новітню історію України. Зважаючи на те, що й сто років тому «ринок землі» став причиною «тектонічних» зрушень, можемо усвідомити значимість можливих прийнятих рішень для подальшого становлення України.

Нерішучість центральної ради щодо земельної реформи зрештою призвела до її відставки. Прагнення гетьманату Скоропадського відстоювати інтереси поміщиків, нехтуючи багатомільйонною громадою селян, призвело до втрати авторитету гетьмана серед селянства та до окупації України.

У сучасній Україні вже понад двадцять років серед політиків, науковців, урядовців триває жвава дискусія про земельну реформу. Важливим завданням є вивчення сучасного стану речей у сфері «володіння, розпорядження та користування», адже безпосередні власники, орендарі та держава в цій грі виходять з абсолютно різних інтересів. Такий підхід дасть можливість виявити найбільш складні ділянки та спрогнозувати можливі проблеми, які виникнуть у майбутньому в процесі запровадження ринку землі.

Значна кількість власників та користувачів земельних ділянок усіх видів використання та форм власності, а саме 25,2 млн. осіб. З них 6,9 млн. складають власники земельних ділянок, отриманих як земельні паї [12]. Таким чином, у

результаті скасування мораторію змін у свої правах зазнають 27% землевласників.

Слід зазначити, що аграрні землі значно дешевші, ніж землі іншого цільового призначення. Отже, в умовах сталого розвитку вони, вочевидь, будуть менш привабливим об'єктом для шахрайства та зловживань. Однак вартість земель, які нині підпадають під дію мораторію, після відкриття ринку, як прогнозується, швидко зростатиме, що зробить їх привабливими для спекулятивних операцій.

Крім прав власності, скасування мораторію може вплинути на право оренди. Таких угод у 2015 р. в Україні було понад 4,73 млн. [12].

Це обмежує можливості досягнення визначених людством «цілей сталого розвитку» і ставить під загрозу саме існування України. У таких обставинах точаться дискусії про земельну реформу, точніше про створення ринку сільськогосподарських земель. Незважаючи на різні точки зору, всі згодні щодо великих масштабів впливу цього питання на українську економіку, соціальний розвиток і навіть політичні і культурні реалії.

Водночас Верховна Рада ще на рік продовжила мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення до моменту врегулювання на законодавчому рівні процедури обігу землі та розроблення необхідних нормативно-правових актів.

Ця ситуація триває не одне десятиліття, й на цей час сформувалися своєрідні «групи інтересів», мотиви дій яких можуть бути абсолютно протилежними, а саме політики-лобісти, аграрні холдинги, фермери, чиновники, пайовики та багато інших. Водночас незмінною залишається ситуація з власниками земельних паїв, які продовжують бути заручниками у цій складній грі.

Однак останнім часом до вирішення цього питання долучився МВФ, підписавши відповідний Меморандум. Практично це питання вирішується розглядом декількох законопроектів, а саме урядовим законопроектом, який готує робоча група при Міністерстві аграрної політики та продовольства, і декількома законопроектами від різних груп народних депутатів.

Першим розглянемо законопроект, запропонований Кабміном. У спробі обійти найбільші

Таблиця 1

## Індекс глобальної конкурентоспроможності України

Індекс глобальної конкурентоспроможності України	2015–2016 рр. (140 країн)	2016–2017 рр. (138 країн)	2017–2018 рр. (137 країн)	
	місце в рейтингу			значення індексу*
	79	85	81	4,1
Основні вимоги	101	102	96	4,2
Інституції	130	129	118	3,2
Інфраструктура	69	75	78	3,9
Макроекономічне середовище	134	128	121	3,5
Охорона здоров'я та початкова освіта	45	54	53	6,0
Підсилюючі продуктивності	65	74	70	4,1
Вища і професійна підготовка	34	33	35	5,1
Ефективність ринку товарів	106	108	101	4,0
Ефективність ринку праці	56	73	86	4,0
Розвиток фінансового ринку	121	130	120	3,1
Технологічна готовність	86	85	81	3,8
Розмір ринку	45	47	47	4,5
Інновації та фактори вдосконалення	72	73	77	3,5
Інновації	54	52	61	3,4

\* індекс оцінюється за шкалою від 0 до 7, більше значення якого є кращим

Джерело: [11]

страхи українця, пов'язані з вільним обігом землі, уряд В. Гройсмана запропонував свою концепцію ринку, що полягає в ідеї «до 200 га в одні руки лише для фізичних осіб, жодних іноземців»

Якщо така ідея і буде втілена в життя, то ми очікуємо, що на цьому реформа не зупиниться, подальші зміни в законодавстві будуть поступово знімати накладені обмеження.

В такому варіанті реформа абсолютно нецікава для аграрних холдингів, які не отримують від неї жодного позитиву. Натомість їх витрати на користування землею зростуть, адже нові землевласники, що куплять землю, розраховуватимуть на більші доходи від здачі її в оренду агрохолдингам.

Беручи до уваги значне представлення інтересів агрохолдингів в українському парламенті, а також популістів, що ні за яких обставин не підтримають земельну реформу як таку, шанси на затвердження ініціативи В. Гройсмана вважаємо примарними.

Отже, перспективи такого варіанта реформи існують лише в разі узгодження варіантів подальшої лібералізації земельного ринку на користь агрохолдингів. Питання полягає лише в тому, на які саме поступки в таких питаннях сьогодні може піти уряд.

Найбільш зваженим виглядає законодавча ініціатива № 5535, що висунута представниками БПП. Вона полягає у запровадженні вільного обігу землі у три етапи і дає змогу юридичним особам купувати землю на другому етапі, тобто через три роки після впровадження ринку.

Очевидно, такий варіант реформи більше відповідає інтересам аграрних холдингів, а отже, має більше шансів у парламенті, особливо за активної підтримки з боку адміністрації президента.

Однак більш глибока лібералізація ринку може отримати більш активний спротив популістів-опонентів вільного ринку землі, що може негативно вплинути на електоральні рейтинги президента.

На нашу думку, найбільш радикальним є третій законопроект, а саме законодавча пропозиція депутата БПП А. Корнацького, що передбачає негайну лібералізацію ринку землі без обмежень щодо гектарів чи покупців.

Пропозиція надає переважне право викупу родичам землевласника та власникам суміжних земельних ділянок. Така пропозиція створює ризики не лише для малих фермерів, які не мають значних фінансових ресурсів, але й для великих холдингів, що сьогодні не готові вкладати кошти в активну купівлю землі.

Очевидно, що така ініціатива має ще менше шансів на проходження через парламент, аніж стриманий план уряду.

Актуальним одночасно залишається «подолання» мораторію через рішення Конституційного суду.

Особливу увагу слід звернути на ставлення безпосередніх учасників до цього процесу, зокрема аграрний бізнес переважно проти ринку землі, адже його представників влаштовує модель «вічного мораторію». Великий бізнес поділився на табори «за» і «проти», але всі погоджуються з думкою про те, що жодна зі структурних реформ не має такого впливу на економічну ситуацію, як ринок землі.

**Висновки.** У вирішенні цього надскладного завдання в нагоді може стати вивчення тривалого досвіду формування та функціонування ринку землі в США та країнах ЄС. Особливу увагу слід звернути на досвід, набутий країнами колишнього соціалістичного табору, оскільки саме вони спромоглися за відносно короткий проміжок часу сформувати різні за своєю сутністю, але досить успішні моделі функціонування ринку землі. Це зумовлене не лише територіальною приналежністю України до Європейського континенту, але й визначенням на державному рівні євроінтеграційної політики, що нині реалізується через угоду про асоціацію України з ЄС.

#### Список використаних джерел:

1. Гадзало Я., Лузан Ю. Земельна реформа: проблеми і перспективи розвитку аграрної економіки. Економіка АПК. 2017. № 1. С. 5.
2. Добряк Д. Сучасний стан земельної реформи та перспективи розвитку земельних відносин в Україні. Землевпорядний вісник. 2015. № 4. С. 2–4. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zv\\_2015\\_4\\_2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zv_2015_4_2).
3. Лупенко Ю., Хомаківська О. Наукові засади запровадження ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення: наук. доп. Київ: ННЦ «ІАЕ», 2016. 44 с.
4. Мартинюк М. Ринок земель сільськогосподарського призначення в Україні: стан та перспективи запровадження. Економіка АПК. 2017. № 3. С. 15.
5. Хомаківська О. Земельні відносини у сільському господарстві: стан, проблеми та перспективи розвитку. Землевпорядний вісник. 2015. № 7. С. 18–22.
6. Омельчак К. Механізми державного регулювання ринку земель: підходи до визначення сутності. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 2(29). С. 112–120.
7. Сальман І., Даниленко А., Шуст О. Нормативно-правове забезпечення земельних відносин в Україні. Економіка та управління АПК. 2016. № 1–2. URL: [http://econommeneg.net.ua/sites/default/files/visnyky/economika/salman\\_danulenko\\_shust\\_1-2\\_2016.pdf](http://econommeneg.net.ua/sites/default/files/visnyky/economika/salman_danulenko_shust_1-2_2016.pdf).
8. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980 рр.). URL: <http://sum.in.ua/s/pokaznyk>.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Буцел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
10. Economic Freedom of the World: 2017 Annual Report. URL: <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/economic-freedom-of-the-world-2017.pdf>.
11. Позиція України в рейтингу країн за індексом глобальної конкурентоспроможності. URL: <http://edclub.com.ua/analitika/pozyciya-ukrayiny-v-reytingu-krayin-za-indeksom-globalnoyi-konkurentospromozhnosti-2>.
12. Моніторинг земельних відносин в Україні, 2014–2015 рр.: стат. щорічник. Проект Світового банку; Держгеокадастр України. Київ: б. в., 2016. 96 с.

**Кирдан А. П.**

Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тьчихи

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ РЫНКА ЗЕМЛИ В УКРАИНЕ

### Резюме

В статье на основе авторского толкования терминов «организационные основы» (подготовка, разработка и принятие основополагающих документов, осуществление и реализация земельной реформы) и «политические основы» (политические причины и цели, принципы, направления, результаты и последствия, опыт земельных реформ) предложена авторская дефиниция понятия «организационно-политические основы формирования рынка земли» как совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных нормативно-правовых, организационно-процессуальных и политических основ формирования рынка земли. Выделены группы интересов по формированию рынка земель сельскохозяйственного назначения, такие как политики-лоббисты, аграрные холдинги, фермеры, чиновники, владельцы земельных паев. Охарактеризованы существующие альтернативные законопроекты по формированию рынка земли, которые находятся на стадии рассмотрения в Верховной Раде Украины, а также указаны их конструктивные отличия. Рассмотрены возможные варианты развития политической и экономической ситуации в случае принятия законопроектов по формированию рынка земли. Сделан вывод о целесообразности изучения конструктивного опыта формирования и функционирования рынка земли в США и странах ЕС. Сделан упор на уместности анализа и внедрения опыта моделей функционирования рынка земли стран бывшего социалистического лагеря.

**Ключевые слова:** рынок земли, оборот земель, земельная реформа, владельцы земельных паев, земельные участки, рынок земель сельскохозяйственного назначения, собственность.

**Kirdan O. P.**

Uman' State Pedagogical University named after Pavlo Tychyna

## ORGANIZATIONAL AND POLITICAL FUNDAMENTALS OF LAND MARKET FORMATION IN UKRAINE

### Summary

In the article on the basis of the author's interpretation of concept definitions of "organizational principles" (preparation, development and adoption of fundamental documents and implementation of the land reform) and "political principles" (political causes and objectives, principles, directions, results, consequences and experience of land reforms), the author's interpretation of the concept "organizational and political principles of land market formation" is proposed as a set of interdependent and mutually determined regulatory, organizational and procedural and political foundations for land market formation. Groups of interests concerning market formation of agricultural lands: policy-lobbyists, agricultural holdings, farmers, officials and owners of land shares are determined. Current alternative bill drafts concerning land market formation are characterized and their constructive differences at the stage of consideration in the Supreme Council of Ukraine are specified. Possible variants of development of the political and economic situation in case of adoption of bills on land market formation are considered. It is concluded that it is expedient to study the constructive experience of land market formation and functioning in the USA and the EU. The expediency of the analysis and implementation of the experience of models of land market functioning in the countries of the former socialist camp is emphasized.

**Key words:** land market, land turnover, land reform, land plot owners, land plots, agricultural land market, property.