

УДК 631.1:330.15

О. В. Скидан,

д. е. н., завідувач кафедри організації виробничих та інформаційних систем,
Житомирський національний агроекологічний університет

ФОРМУВАННЯ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Обґрунтовано теоретико-методологічні основи економічного механізму формування ринку земель сільськогосподарського призначення. Визначено основні напрями становлення земельного ринку в Україні. Розроблені концептуальні основи створення організаційно-економічного механізму земельної іпотеки в аграрному виробництві.

The theoretic-methodological principles of economic mechanism formation of agricultural land market are grounded in work. The main directions of the land market establishing in Ukraine are defined. The conceptual bases of making organizational-economical mechanism of land mortgage in agrarian production were created.

Ключові слова: ринок сільськогосподарських земель, земельні відносини, економічний механізм, земельний обіг, оцінка землі.

Keywords: agricultural land market, land relations, economic mechanism, land circulation, land evaluation.

ВСТУП

Проблеми володіння, користування і розпорядження землею в Україні залишаються невирішеними, зокрема незавершеними є процеси реформування економічних та правових відносин власності; недосконалою залишається система державного управління у сфері використання і охорони земель, земельного законодавства та інфраструктури ринку земель, нерозвинута система ведення державного земельного кадастру та ін. Низькою залишається ефективність використання земель у сільському господарстві через невизначеність системи регулювання земельних відносин, не завершено введення в економічний оборот земельних ділянок та прав на них. Тому питання наукового обґрунтування умов і напрямів ринкового реформування земельних відносин на сучасному етапі залишається актуальним.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Метою дослідження є теоретико-методологічне обґрунтування концептуальних основ формування економічного механізму створення ринку земель сільськогосподарського призначення та розвитку земельної іпотеки.

РЕЗУЛЬТАТИ

Як на макрорівні, так і в низових ієрархіях агроекономічної системи основним детермінантом, що визначає загальний розвиток нової синергійної (об'єднаної) якості стану системи,

є функціонування головного ресурсу системи — землі. Основними детермінантами синергії функціонування земельного ресурсу є двоїтий характер землі як засобу виробництва і як предмета праці, обмеження землі в просторі, що об'єктивно зумовлює необхідність абсолютної земельної ренти, властивість відновлювальної якості землі через зростання родючості і, як наслідок, виникнення синергійного ефекту в процесі взаємодії речовин ґрунту, природного фактора, кількості і якості вкладеної праці.

У середовищі вартісних категорій об'єктивним є вищий розмір земельного доходу (прибутку) від середньозваженої норми галузевих доходів, тобто наявність вищої норми дохідності. У цьому зв'язку включення товару "земля" в товарообіг є головним антидепресантом сучасного стану агроекономічної системи. За даними А.Ю. Возної, на депресійному відрізку стану економіки виникає великий ступінь диференціації фактично діючих цін і прибутковості для окремих сегментів (галузей) ринку. З нерівновагою зростає варіація цін і прибутковості, а також нееквівалентність міжгалузевого обміну, коли наявність сектора дуже високих прибутків стає можливою за рахунок сектора з дуже низьким або від'ємним рівнем прибутковості [1]. Такий рівень прибутковості має аграрний сектор економіки.

Включення землі у товарний обіг матиме позитивний макроекономічний ефект, оскільки забезпечить збільшення монетарної маси. Орієн-

Таблиця 1. Про оформлення та видачу державних актів на право власності на земельні ділянки взамін сертифікатів на право на земельну частку (пай) станом на 01.10.2010 р.

Адміністративно-територіальна одиниця	Всього громадян, які набули права на земельну частку (пай)			Оформлено та видано держактів взамін сертифікатів		
	Всього чол.	у т. ч. отримали сертифікати		Всього		у т. ч. видано шт.
		чол.	%	шт.	%	
АР Крим	220792	201645	91,3	199096	98,7	185013
Вінницька	488523	483518	99,0	483150	99,9	463388
Волинська	237602	234849	98,8	203149	86,5	187723
Дніпропетровська	288307	284771	98,8	283071	99,4	283057
Донецька	237761	234715	98,7	230115	98,0	227910
Житомирська	308944	302522	97,9	268207	88,7	261192
Закарпатська	122332	121910	99,7	111884	91,8	96731
Запорізька	226903	225229	99,3	223868	99,4	222011
Івано-Франківська	203182	203182	100,0	189666	93,3	178724
Київська	321658	314441	97,8	297237	90,1	276871
Кіровоградська	258997	255856	98,8	254011	99,3	253224
Луганська	163732	161620	98,7	159050	98,4	155551
Львівська	321502	317134	98,6	274579	86,6	244508
Миколаївська	200536	199719	99,6	196760	98,5	194883
Одеська	378761	372348	98,3	368502	99,0	368522
Полтавська	350437	346438	98,9	343499	99,2	338097
Рівненська	226256	224687	99,3	215738	96,0	193885
Сумська	280250	272097	97,1	272097	100,0	244445
Тернопільська	317798	317363	99,9	312371	98,4	309469
Харківська	258591	254442	98,4	237226	93,2	236722
Херсонська	209426	206298	98,5	199362	96,6	197191
Хмельницька	401961	396572	98,7	392005	98,8	364799
Черкаська	347129	345419	99,5	341658	98,9	338690
Чернівецька	189944	189797	99,9	165588	87,2	153293
Чернігівська	348749	339593	97,4	304500	89,7	278798
м.Севастополь	3223	3223	100,0	3097	96,1	3097
Всього по Україні	6913296	6809388	98,5	6529486	95,9	6257794

Джерело: Держкомзем України.

товні перспективи такого зростання можна визначити на основі загальної оцінки вартості сільськогосподарських угідь України. Сільськогосподарські угіддя (рілля, сіножаті, пасовища, багаторічні насадження) займають близько 41,7 млн га, або 69% від загальної території України. Загальна вартість цього ресурсу, проведена з урахуванням нормативної грошової оцінки сільськогосподарських угідь України станом на 1 січня 2009 р., становить близько 440,7 млрд грн.

Формування стійкого земельного ринку, який сприятиме економічному зростанню, передбачає необхідність реалізації політики, що забезпечує юридичну безпеку землевласникам і учасникам ринку, а також збір і обробку інформації про земельні ділянки. Вільно функціонуючий ринок вимагає створення умов, за яких відбувається передача землі ефективним власникам для забезпечення аграрного і економічного розвитку. Чим більше ефективних власників отримають сільськогосподарську землю, тим вищим буде рівень економічного зростання.

Земля в аграрному секторі є не тільки місцем, а й фактором виробництва. Якість землі залежить як від її родючості, так і від умілого управління. Сільськогосподарські землі можуть освоюватися шляхом меліорації, перепахування, екологічно нешкідливої культувації, укрупнення ділянок і т.п. Необхідно забезпечити виконання декількох умов з тим, щоб стимулювати ухвалення власниками і користувачами землі оптимальних рішень щодо її використання. Оскільки вплив ринку сільськогосподарських земель на економічне зростання є непрямим, вільний обіг на ринку землі має вирішальне значення. Якщо ефективний підприємець зможе зайняти місце неефективного власника, земельний ринок здатен зробити внесок до економічного зростання.

Правовий захист власності й орендних договорів, а також стабільний земельний ринок є необхідними умовами для інтенсивного еконо-

мічного зростання. Правова система має забезпечити гарантії орендарям і власникам на достатньо тривалий період користування землею, щоб стимулювати капіталовкладення.

Чітка визначеність та стабільність правових аспектів щодо володіння та розпоряджання землею важлива як для стабільного земельного, так і для фінансового ринку. Гарантована власність на землю є обов'язковою передумовою для отримання кредитів, оскільки земля може використовуватися як забезпечення. Ефективне використання сільськогосподарської землі передбачає потребу в кредитах для закупівлі необхідних матеріалів та для інших капіталовкладень. Якщо недостатня прозорість і ясність правових аспектів володіння і користування землею обмежуватиме доступ до кредитів, аграрні товаровиробники не зможуть реалізувати повний потенціал своїх земель, що з часом перешкоджатиме зростанню [2].

Наразі ідентифікуються ряд факторів, що стримують можливість формування повноцінно-

Таблиця 2. Заставна вартість сільськогосподарських угідь України, млн грн.

Адміністративно-територіальна одиниця	Площа с.-г. угідь, тис. га	Грошова оцінка, грн./га	Вартість, млн грн.	Заставна вартість	
				при k=0,5, млн грн.	при k=0,7, млн грн.
Автономна Республіка Крим	1800	14642	26355,60	13177,80	18448,92
Вінницька	2017,5	12511	25240,94	12620,47	17668,66
Волинська	1053,3	9776	10297,06	5148,53	7207,94
Дніпропетровська	2512,3	10619	26678,11	13339,06	18674,68
Донецька	2045,9	11629	23791,77	11895,89	16654,24
Житомирська	1535,2	7655	11751,96	5875,98	8226,37
Закарпатська	453,5	8576	3889,22	1944,61	2722,45
Запорізька	2248,7	11190	25162,95	12581,48	17614,07
Івано-Франківська	633,3	9426	5969,49	2984,75	4178,64
Київська	1672,4	11366	19008,50	9504,25	13305,95
Кіровоградська	2040,7	10634	21700,80	10850,40	15190,56
Луганська	1912,8	8304	15883,89	7941,95	11118,72
Львівська	1268,5	8410	10668,09	5334,05	7467,66
Миколаївська	2010,4	9009	18111,69	9055,85	12678,18
Одеська	2594	9961	25838,83	12919,42	18087,18
Полтавська	2178,6	11677	25439,51	12719,76	17807,66
Рівненська	936,4	10202	9553,15	4776,58	6687,21
Сумська	1703,5	9447	16092,96	8046,48	11265,07
Тернопільська	1052	10716	11273,23	5636,62	7891,26
Харківська	2419,7	10489	25380,23	12690,12	17766,16
Херсонська	1970,3	12073	23787,43	11893,72	16651,20
Хмельницька	1569,6	12031	18883,86	9441,93	13218,70
Черкаська	1452,2	13850	20112,97	10056,49	14079,08
Чернівецька	472,3	12124	5726,17	2863,09	4008,32
Чернігівська	2090,9	8057	16846,38	8423,19	11792,47
Україна	41675,9	10575	440722,64	220361,32	308505,85

Джерело: розраховано за даними Держкомзему України.

го ринку землі сільськогосподарського призначення. По-перше, недостатній рівень контролю за процесом видачі державних актів на право власності на земельну ділянку [3]. Практика свідчить про наявність ситуацій, коли на одну й ту саму ділянку видають декілька державних актів. Інший аспект проблеми — незавершеність процесу оформлення та видачі держактів (табл. 1).

Наступний аспект проблеми полягає в тому, що для забезпечення функціонування ринку землі необхідним є формування відповідної законодавчої бази, насамперед прийняття Законів України "Про державний земельний кадастр" та "Про ринок земель". Земельний кадастр має бути єдиним, державним, електронним, функціонувати на принципі оперативності з метою забезпечення відслідковування всіх трансакцій. Це унеможливить дублювання інформації чи надання прав на одну земельну ділянку декільком особам.

Реалізація перспектив розвитку ринку землі передбачає також введення реєстру земельних ділянок, який являтиме собою опис правового статусу земельної ділянки, в якому також

фіксуються й інші права, зокрема право третьої сторони користуватися дорогою, що знаходиться на земельній ділянці та ін. Врегулювання потребують також механізми передачі до державного земельного фонду земельних паїв померлих громадян, котрі не мають спадкоємців. Законодавчого визначення потребує і механізм передачі земельних паїв державі селянами-пенсіонерами, які не бажають здавати їх в оренду фізичним чи юридичним особам через незадоволення рівнем орендних платежів.

За таких умов оптимальним є поетапне впровадження ринку землі. На рівні окремих розпорядників землі — обласних, міських, районних, сільських рад — частка щорічного продажу земель встановлюється на рівні до 3% їх площі, що відповідає аналогічному показнику країн з розвинутою ринковою економікою [4, с.8]. При продажу землі, що перебувають у державній власності, пріоритет у

вигляді преференцій на рівні 10—20% має надаватися місцевим фермерським та невеликим виробникам сільськогосподарської продукції, які проживають на даній території та ефективно господарюють протягом останніх 3—5 років.

Доцільність реалізації аграрної політики, спрямованої на підтримку і розвиток сімейної ферми як основної організаційної форми ринкового сільськогосподарського виробництва, підтверджена досвідом розвинених країн. Курс на розвиток сімейного фермерського господарства вимагає обмеження надмірного зосередження земельних угідь у руках окремих фізичних або юридичних осіб. Правова норма, згідно з якою земельна власність повинна бути місцем проживання і роботи її власника, — ефективний захід запобігання утворенню великих земельоводів, що функціонують на найменшій сільськогосподарській праці.

Головним оператором на ринку землі має виступати держава, яка отримує переважне право на придбання землі, формує відповідні територіальні фонди земель сільськогосподарського призначення, що використовуються у

Таблиця 3. Кількість та термін дії договорів оренди землі у 2007–2009 рр.

Термін оренди	Кількість договорів, тис. договорів			Структура, %		
	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.
1–3 роки	715,9	580,8	460,9	16,7	12,6	10,0
4–5 років	2603,0	2388,4	2258,9	60,6	51,6	49,0
6–10 років	735,2	1233,1	1414,1	17,1	26,6	30,6
10 і більше років	239,5	426,8	479,7	5,6	9,2	10,4

Джерело: Держкомзем України.

якості заставної бази, надаються у довгострокову оренду на умовах обов'язкового цільового використання. Досвід багатьох країн засвідчив потребу присутності держави на земельному ринку. Беручи участь в операціях з купівлі й продажу земель, держава здатна прискорити ринкові трансформації в потрібному напрямі [5, с. 53].

Поетапне впровадження ринку землі дозволить напрацьовувати відповідний досвід, оперативно ідентифікувати і усувати проблеми, недоліки і прорахунки, які, очевидно, виникатимуть у процесі формування повноцінного ринку землі. При цьому ключова увага зосереджуватиметься на визначенні основних операторів ринку, наявності та активності процесів масової скупки сільськогосподарських земель, балансу попиту та пропозиції на земельні ділянки в регіональному розрізі, факторів формування ринкових цін на земельні ділянки.

Розвиток ринку землі актуалізує потребу розвитку системного підходу до планування і раціонального використання земельних ресурсів, що передбачає необхідність зміцнення відповідних інформаційних систем. Урядові органи в співпраці з національними установами і приватним сектором, за підтримки регіональних і міжнародних організацій мають сформувати адекватні інформаційні системи, необхідні для ухвалення рішень і оцінки майбутніх змін відносно землекористування і раціонального використання земельних ресурсів, що передбачає укріплення інформаційних систем, систем систематичного спостереження і оцінки екологічних, економічних і соціальних даних, пов'язаних із земельними ресурсами на національному і місцевому рівнях, а також потенційних можливостей земель, моделей землекористування і раціонального використання земельних ресурсів; посилення координації між існуючими секторальними системами даних про землю і земельні ресурси і розширення національних можливостей щодо збору і оцінки даних; надання в доступній формі відповідної технічної інформації всім групам населення, необхідної для ухвалення ними обґрунтованих рішень в сфері землекористування і раціонального використання земельних ресурсів.

Розвиток людських ресурсів у зазначеній сфері передбачає необхідність активізації та зміцнення процесів навчання і підготовки кадрів. Державним органам у співпраці з відповід-

ними місцевими органами, неурядовими організаціями і міжнародними установами слід сприяти розвитку людських ресурсів, необхідних для планування і раціонального використання землі й земних ресурсів на стійкій основі. Це повинно здійснюватися шляхом забезпечення стимулів для місцевих ініціатив, а також розширення місцевого управлінського потенціалу на основі акцентування на формуванні міждисциплінарних і комплексних підходів у шкільних програмах, а також у програмах технічної, професійної і університетської підготовки; забезпечення професійної підготовки у всіх відповідних секторах, для того, щоб виробити у них комплексний і раціональний підхід до використання земельних ресурсів.

Розвиток ринку землі виступає основним чинником припливу інвестицій у сільське господарство у вигляді банківського капіталу, розширюючи доступ до довгострокових кредитних ресурсів шляхом розвитку інституту земельно-іпотечного кредитування. У ринкових умовах інститут земельно-іпотечного кредитування є своєрідною соціально-економічною платформою у формуванні й належному функціонуванні досконалішого правового механізму кредитування сільського господарства і практично однією з найважливіших передумов інвестиційних вкладень у сільськогосподарське виробництво на основі кредитного фінансування, динамічного розвитку як крупних сільськогосподарських підприємств, так і середнього та малого бізнесу. З цієї точки зору, створення умов для земельно-іпотечного кредитування слід вважати ключовою складовою частиною державної аграрної політики [6].

Розвиток системи земельно-іпотечного кредитування розширить ресурсну базу аграрних товаровиробників і, таким чином, полегшить їм доступ до довгострокового фінансування. Цей банківський продукт може дати господарствам можливість розвиватися. Сьогодні в світі існує дві моделі земельної іпотеки: однорівнева і дворівнева. Однорівнева система припускає таку систему роботи із земельними активами, коли спеціалізовані банки здійснюють весь комплекс

іпотечних операцій — кредитування, випуск земельних іпотечних цінних паперів, залучення з фінансових ринків необхідних ресурсів і рефінансування нових кредитів. Саме така система поширена в Європі.

У дворівневій моделі земельної іпотеки, яка працює в США, видавати кредити під заставу землі можуть будь-які банки. Для забезпечення системи рефінансування кредитів створюють структури другого рівня, в яких акумулюються земельні застави. Такою структурою може виступати земельно-іпотечне агентство, яке після накопичення певного обсягу активів випускає цінні папери і реалізує їх на фінансових ринках. Отримані кошти спрямовуються на рефінансування кредитів у ті банки, які беруть участь в земельно-іпотечній програмі.

Для України найбільш прийнятною є друга система, оскільки доцільніше використовувати існуючу мережу банківських установ, а не витратити значні додаткові засоби і час на створення нової мережі. Проведений розрахунок заставної вартості сільськогосподарських угідь на основі їх грошової оцінки показує, що потенційно обсяги кредитування можуть знаходитися у межах від 220361,3 до 308505,8 млн грн. (табл. 2).

Проте, оскільки основна частка земель знаходиться у приватній власності громадян і у оглядовій перспективі суттєвого перерозподілу земельних ресурсів не відбуватиметься, для забезпечення функціонування іпотеки на ринку землі законодавчо має бути визначено можливість застави права оренди земельних ділянок. Хоча переважна більшість договорів оренди укладається на строк до 5 років, проте намітилася тенденція до збільшення частки договорів оренди, що укладаються на строк від 6 років і більше (табл. 3). Збереження цієї тенденції розширюватиме можливості розвитку іпотечних відносин.

Передумовами створення ефективної системи земельно-іпотечного кредитування є землевпорядкування і розмежування сільськогосподарських угідь, функціонування земельного кадастру та єдиного реєстру прав власності на земельні ділянки, механізмів оцінки землі. Функціонування механізму іпотеки землі передбачає необхідність відповідного інституціонального забезпечення, насамперед визначення інституцій, відповідальних за розвиток системи кредитування під заставу землі й координації діяльності всіх учасників цього ринку.

Такою інституцією може бути Державне земельне агентство, яке матиме регіональні структурні підрозділи, що у співпраці з відповідними територіальними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, власниками

земель, професійними учасниками ринку та інвесторами забезпечуватимуть розвиток регіональних іпотечних ринків. Агентство також виступатиме оператором регіонального фондового ринку, здійснюючи випуск земельно-іпотечних облігацій у регіоні.

ВИСНОВКИ

Отже, ефективно та прозоро функціонуючий ринок сільськогосподарських земель матиме непряму позитивну дію на темпи економічного зростання. Ключовою функцією ринку землі є перерозподіл земельних ресурсів між ефективними товаровиробниками шляхом передачі їм земель у власність або в оренду, щоб зазначені товаровиробники могли отримати максимальний ефект від використання землі. Ефективні аграрії потребують гарантії права користування землею з тим, щоб ухвалювати довгострокові рішення і мати доступ до кредитних ресурсів. При цьому функція державних органів полягає у забезпеченні правового захисту і прийняття на себе обов'язків щодо забезпечення доступності інформації про землю у формі, що відповідатиме вимогам чинного законодавства, буде прийнятною та корисною для учасників ринку. Вільно функціонуючий земельний ринок розподіляє землі між ефективними користувачами і через підвищення ефективності сільського господарства сприяє його економічному зростанню.

Література:

1. Возна Л.Ю. Особливості циклічності в розвитку економіки України на сучасному етапі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.01.01 "Економічна теорія" / Л.Ю. Возна. — К., 2001. — 20 с.
 2. Ференци Т. Формирование стабильного земельного рынка в странах с переходной экономикой / Т. Ференци // Basis brief. Collaborative Research Support Program. — 2005. — Выпуск 42. — 5 с.
 3. Квітка Г. Погектарний хаос / Г. Квітка // Голос України. — 18.02.2009.
 4. Колесник І.А. Трансформація земельних відносин в аграрній сфері: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.07.02 "Економіка сільського господарства і АПК" / І.А. Колесник. — К., 2002. — 18 с.
 5. Пасхавер Б.Й. Ринок землі: світовий досвід та національна стратегія / Б.Й. Пасхавер // Економіка АПК. — 2009. — № 3. — С. 47—53.
 6. Сошина В. Земельная ипотека: вперед на легком тормозе / В. Сошина // Банковское обозрение. — 2009. — № 1.
- Стаття надійшла до редакції 12.11.2010 р.