
УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕУСТРІЙ

УДК 332.2

ІНСТИТУТИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ, ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

*Дорош Й.М., доктор економічних наук, професор
директор ДП «Київський інститут землеустрою»*

Проаналізовано ключові аспекти функціонування інститутів сільськогосподарського землекористування, виявлено недоречності у правовому та інституціональному забезпеченні їх розвитку та запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: інститут, інституціональне забезпечення, інституціональний підхід, правове регулювання, особисте селянське господарство, фермерське господарство, сільськогосподарські підприємства.

Постановка проблеми

З переходом України до ринкової економіки виникла необхідність в розбудові правової системи регулювання аграрних відносин та забезпечення проведення земельної реформи. Законодавче забезпечення потребувало змін, оскільки не відповідало рівню відносин, що склалися. Зміна соціально-економічного устрою в країні вимагає створення відповідної системи інституційних основ, без якої неможливо забезпечити економічне зростання. Із-за цього відбулося руйнування багатьох ланок суспільного відтворення та неефективного використання матеріальних, фінансових і людських ресурсів.

На сьогоднішній день в Україні у зв'язку з євроінтеграційними процесами відбувається процес становлення нових організаційних структур, що загалом відповідає загальносвітовим тенденціям розвитку ринкової системи землекористування. Поглиблення ринкових перетворень у реформуванні земельних відносин обумовлює потребу подальшого проведення інституціональних змін у гармонізації економічних, екологічних та соціально-цільових орієнтирів, а також алгоритмізації цього процесу на основі урегулювання системи еколого-економічних імперативів. Відповідні інституціональні зміни мають стати безперервним процесом кількісних,

якісних і сутнісних змін всіх інститутів земельних відносин.

Вказане потребує створення досконалого та сучасного інституціонального каркасу національного господарського комплексу, який здатний забезпечити економічну безпеку та господарську самодостатність країни і не допустити стратегічних помилок у реалізації пріоритетів інтернаціоналізації економічних відносин в окремих ланках суспільного відтворення.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій

У науковій літературі питаннями інституціональних перетворень у економічній сфері суспільних відносин присвячено праці таких науковців як В. Геєць, О. Алімов, В. Кредісов, В. Новицький, І. Бистряков, М. Хвесик, А. Третяк. Разом з цим окремого дослідження потребує проблематика створення та функціонування інститутів сільськогосподарського землекористування на прикладі фермерського, особистого селянського господарства а також товарного сільськогосподарського підприємства.

Мета статті. Проведення оцінки ефективності діяльності окремих інститутів використання земель сільськогосподарського призначення та обґрунтування необхідності їх реформування.

Виклад основного матеріалу

Відправним пунктом у формуванні категоріального апарату є категорія інституту, що являє собою формують одиначу економічного базису суспільства та його надбудови. Він є також виразником системи відносин, що притаманна пануючій соціально-економічній формації і яка

забезпечує ефективність відтворювальних пропорцій.

Формулюючи загальні принципи сучасної теорії інститутів і інституціональних змін, Д. Норт зазначав: «Інститути — це «правила гри» у суспільстві, або, виражаючись формальніше, створені людиною обмежувальні рамки, які організують взаємини між людьми. Отже, вони задають структуру спонукальних мотивів людської взаємодії — будь то в політиці, соціальній сфері або економіці».

Інститути є результатом процесів, які відбувалися в минулому, пристосованими до обставин минулого, а відтак і чинником інерції суспільства. Встановлені обмежувальні рамки є, з одного боку, стабілізуючим чинником, а з іншого — можуть вносити в економічні процеси елементи надмірного консерватизму і стримувати економічний розвиток. Інституціональна система може змінюватися в часі за допомогою досягнення формальних або неформальних компромісів між різними групами інтересів у суспільстві. Контроль за формуванням правил є вирішальним чинником інституціональних змін.

Сформовані в теперішній час інститути не забезпечують справедливих «правил гри» між основними суб'єктами земельних відносин та структурною розбалансованістю господарського комплексу.

Тому, задля успішного функціонування та розвитку аграрної сфери економіки в першу чергу необхідно створити, закріпити та запровадити соціальні норми, правила, що нададуть можливість сформувати ефективні механізми господарювання, привести їх в систему, здатну діяти у напрямі задоволення суспільної потреби: розвитку сіл, подолання про-

блеми безробіття в сільській місцевості, ефективного використання земель сільськогосподарського призначення.

Досягнути покращення в аграрній політиці, підвищення рівня життя людей у сільській місцевості можливо за умови реформування законодавства та дотримання культури господарювання на землях сільськогосподарського призначення. Такі регулятивні дії мають здійснюватися з урахуванням кращого досвіду розвинутих країн, зокрема в частині встановлення відповідних обмежень монополізації землі, визначення максимального розміру земельної ділянки, що може перебувати у власності, користуванні однієї особи та дотримання культури сімейного господарювання на землі тощо.

Отже, стан правового регулювання земельних відносин взаємопов'язаний з економічним розвитком в країні, відображає його закономірності та недоліки, які мають місце у процесі економічного та політичного розвитку.

Для розвитку ефективних організаційних структур важливим є формування та реформування відповідного інституціонального середовища. В країні відбувається процес становлення організаційних структур сільськогосподарських землекористувачів, а саме: фермерських, особистих селянських господарств та товарних сільськогосподарських підприємств.

Фермерське, особисте селянське господарство та товарне сільськогосподарське підприємство можна також розглядати як правові інститути, складовими яких є система правових норм, які регулюють відносно відокремлені групи однорідних суспільних земельних відносин.

Фрагментарність, безсистемність земельних перетворень виявляється у хаотичній зміні одного законодавчого документу іншим. Тому назріла потреба в удосконаленні правових норм регулювання земельних відносин на якісно вищій рівень.

Запровадження фінансово-кредитної підтримки держави є важливим чинником для розвитку економіки села та впровадження конкурентоспроможної політики по відношенню до середніх і малих сільськогосподарських підприємств. Така підтримка полягає в наданні довгострокових цільових кредитів, субсидій, введення сприятливого податкового режиму. Але в цьому випадку ми стикаємося з проблемою раціонального визначення суб'єктів надання такої допомоги та сферу її запровадження.

Так, наприклад, вкрай важливою проблемою є функціонування інституту особистого селянського господарства. Держава не заохочує землевласників та землекористувачів ефективніше обробляти землю та вирощувати сільськогосподарську продукцію, але й не сприяє удосконаленню законодавства в цьому напрямку. Отже, нерегульованість правовідносин та несформованість інституту особистого селянського господарства веде до латентності правовідносин щодо володіння та користування землею селянами.

Закон України «Про особисте селянське господарство» передбачає, що члени особистих селянських господарств є особами, які забезпечують себе роботою самостійно і відповідно до закону України «Про зайнятість населення» належать до зайнятого населення за умови, що робота в цьому господарстві для них є основною.

Однак такі обмеження вважаємо не цілком законними та такими, що обмежують права селян та позбавляють соціального захисту, гарантованого державою. У зв'язку з тим, що Закон України «Про особисте селянське господарство» відносить членів особистих селянських господарств до категорії самозайнятих осіб та передбачає порядок ведення реєстрації особистих селянських господарств, члени особистих селянських господарств позбавлені права набути статус безробітного та реалізувати право на соціальний захист від безробіття з незалежних від них обставин, право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності.

Законодавством не враховано, що дохід особистого селянського господарства носить сезонний характер роботи та залежить від кліматичних та інших умов, а тому не гарантує стабільного та мінімального рівня заробітку членів такого господарства. Тобто сам факт зайнятості не може визнаватись достатнім критерієм для отримання громадянином матеріальної допомоги по безробіттю. При цьому особисті селянські господарства визначають обсяги надлишків сільськогосподарської продукції, яку вони бажають реалізувати, на власний розсуд. Через це неможливо чітко встановити рівень прибутку, що створює перепони у запровадженні механізмів захисту членів особистих селянських господарств.

Ще одним проблемним питанням ведення особистого селянського господарства є розмір оброблюваних ним земель. Стаття 121 Земельного кодексу України встановлює максимальний розмір земельної ділянки, що безоплатно набувається у влас-

ність в порядку безоплатної приватизації земельної ділянки площею 2,0 га. Проте законодавством України не передбачено мінімальний розмір земельної ділянки для ведення такого господарства. Він визначається уповноваженим органом державної влади та місцевого самоврядування на власний розсуд незалежно від потреб особистого селянського господарства.

Окрім того законодавство не забороняє збільшувати площу земель для ведення особистого селянського господарства шляхом отримання земельної ділянки в оренду, спадщину, виділення в натурі (на місцевості) земельної частки паю. П. 165.1.24. ст. 165 Податкового кодексу передбачено, що доходи, отримані від продажу власної сільськогосподарської продукції, яка вирощена, відгодована, виловлена, зібрана, виготовлена, вироблена, оброблена та/або перероблена безпосередньо фізичною особою на земельних ділянках, наданих їй у розмірах, встановлених Земельним кодексом України для ведення особистого селянського господарства та/або земельні частки (паї), виділені в натурі (на місцевості), сукупний розмір яких не перевищує 2,0 га. При цьому розмір земельних ділянок, зазначених в абзаці другому цього підпункту, а також розмір виділених в натурі (на місцевості) земельних часток (паїв), які не використовуються (здаються в оренду, обслуговуються), не враховуються. Абзац 4 П. 165.1.24. ст. 165 Податкового кодексу вказує, що якщо розмір земельних ділянок в тому числі для ведення особистого селянського господарства перевищує 2,0 га, дохід від продажу сільськогосподарської продукції підлягає оподаткуванню на загальних підставах. Одночасно, особисте селянське гос-

подарство не веде фінансової звітності, а порахунки доходів, отриманих господарством від продажу продукції здійснюється його членами (фізичними особами), які не зобов'язані подавати податкову декларацію.

Отже, недосконале чинне законодавство України щодо врегулювання правовідносин зайнятості членів особистих селянських господарств штучно стримує становлення та економічне зростання особистих селянських господарств. Крім цього, діюче законодавство щодо регулювання діяльності особистого селянського господарства не дозволяє державним органам вдало вирішувати проблеми селянства із-за браку чіткості законодавчих норм, які можна трактувати по-різному.

Чимало проблем має інститут фермерського господарства. Фермерське господарство є формою підприємницької діяльності громадян із створенням юридичної особи, які виявили бажання виробляти товарну сільськогосподарську продукцію, займатися її переробкою та реалізацією з метою отримання прибутку на земельних ділянках, наданих їм для ведення фермерського господарства. Законодавством передбачено, що фермерське господарство підлягає державній реєстрації після отримання земельної ділянки у власність або користування. Проте законодавство не обмежує розмір земель, які обробляються та належать фермерським господарствам.

Це заважає отримати чітку різницю між фермерськими господарствами та сільськогосподарськими підприємствами (в тому числі агрохолдингами), тому що критерієм такого розмежування може слугувати площа оброблюваних ними земель, ведення

сімейного фермерського господарства без залучення найманої робочої сили або залучення її в обмеженій кількості.

У зв'язку з проведенням аграрної реформи в Україні утворилися великі масиви земель, які перебувають в користуванні юридичних осіб.

Відповідно до Господарського кодексу та закону України «Про холдингові компанії в Україні» холдинговою компанією є акціонерне товариство, яке володіє, користується та розпоряджається холдинговими корпоративними пакетами акцій (часток, паїв) двох або більше корпоративних підприємств. Законодавством України врегульовані загальні положення функціонування холдингових компаній, а також особливості їх утворення, діяльності та ліквідації. Разом з цим, законодавством не внормовано особливості діяльності агрохолдингів, що здійснюють сільськогосподарське товаровиробництво на значних площах земель сільськогосподарського призначення.

Відсутність інституціональної сформованості та належного нормативно-правового забезпечення призводить до того, що більшість бюджетних дотацій на підтримку заходів в агропромисловому комплексі отримують провідні агрохолдинги країни.

Проблемним є питання пов'язане з реєстрацією агрохолдингів та взяття їх на облік в контролюючих органах як юридичних осіб. Враховуючи те, що сплата податків цих підприємств здійснюється за місцем їх реєстрації (зазвичай, вони реєструються у містах), то вони й не сплачують податки і збори у сільські ради в яких провадять сільськогосподарську діяльність. Отже, місцеві бюджети не доотримують

ють надходження коштів для розвитку сільських територій.

Конституція України декларує, що земля є *основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, а до основних принципів земельного законодавства відноситься забезпечення раціонального використання та охорона земель*, поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва, забезпечення раціонального використання та охорони земель, пріоритету вимог екологічної безпеки. Недостатнє законодавче врегулювання діяльності агрохолдингів призводить до деградації та зниження родючості ґрунтів через ведення монокультурного виробництва. Задля забезпечення раціонального використання земель та належної їх охорони необхідне запровадження землевпорядних, економічних та екологічних нормативів та регламентів землекористування агрохолдингами та встановлення мінімальних та максимальних розмірів площ земель, які будуть використовуватися ними.

Формування на законодавчому рівні критеріїв, які б забезпечили чітке розмежування фермерських господарств від сільськогосподарських підприємств, механізмів державної підтримки та ефективного кредитування середнього бізнесу могли б посприяти, з однієї сторони, наповненню місцевих бюджетів та розвитку сільських територій, з іншої – конкурентному розвитку середнього і малого виробника сільськогосподарської продукції, запровадженню механізмів моніторингу земель, функціонуванню еколого-безпечного сільськогосподарського землекористування.

У разі запровадження інститутів фермерських господарств та сільськогосподарських підприємств в Україні, необхідно встановити такі форми кредитування та оподаткування, які б сприяли розвитку аграрного бізнесу та сільських територій.

На сьогоднішній день Податковим кодексом передбачена можливість застосування до виробників сільськогосподарської продукції, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75 відсотків пільговий режим оподаткування – сплачувати фіксований сільськогосподарський податок. При цьому, платники фіксованого сільськогосподарського податку не є платниками податку на прибуток підприємств, земельного податку (крім земельного податку за земельні ділянки, що не використовуються для ведення сільськогосподарського товаровиробництва), збору за спеціальне використання води, збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності (у частині провадження торговельної діяльності).

Отже, системне запровадження нормативів та регламентів у діяльності фермерських господарств законодавством України сприятиме створенню нових господарств і забезпечить їх конкурентоспроможність.

Функціонування інституту ведення товарного сільськогосподарського виробництва також потребує удосконалення правових норм у зв'язку з розпаюванням земель сільськогосподарського призначення та проведення процедури їх приватизації (відбулося подрібнення цих земель), які перебувають у власності багатьох осіб. Введення мораторію на відчуження таких земель фактично забороняє вільно

розпоряджатися землями сільськогосподарського призначення, що підлягають парцеляції. Вказане перешкоджає їх оптимальному використанню та призводить до погіршення стану цих земель.

Єдиним передбаченим законодавством способом є об'єднання таких земель та здача в оренду сільськогосподарським товаровиробникам. В цьому випадку селяни, власники земельних ділянок (паїв), залишаються економічно незахищеними, перебуваючи у нерівних умовах з орендарями, позаяк не мають можливості змінити несправедливі умови, висунуті великими товаровиробниками при укладанні договорів оренди. При цьому орендарі отримують у користування кращі землі сільськогосподарського призначення.

Проте, у разі запровадження способів об'єднання власників земельних ділянок (паїв) з метою подальшої їхньої спільної діяльності, можливо досягнути належного захисту прав власників земельних ділянок (паїв) та їх використання.

Ефективною формою об'єднання земель сільськогосподарського призначення може слугувати створення об'єднань власників земельних часток (паїв), створення єдиних масивів земель, що належать власникам земельних ділянок (паїв), з метою подальшої передачі їх в оренду на вигідних орендодавцям умовах. Формуванню єдиних масивів земель сільськогосподарського призначення повинно передувати природно-сільськогосподарське, еколого-економічне, протиерозійне та інші види районування (зонування) земель.

Реалізація цих заходів започаткує вільний обіг земель сільськогосподарського призначення. Тому

вважаємо за необхідне забезпечити перехід від ідеології окремої передачі земельних часток (паїв) власниками сертифікатів на земельну частку (пай) орендарям до передачі в оренду земельних масивів об'єднанням співвласників земельних часток (паїв).

Висновки

Отже, для досягнення високоефективного та еколого-безпечного сільськогосподарського землекористування істотних змін мають зазнати інститути особистих селянських, фермерських господарств та товарних сільськогосподарських підприємств в частині правового врегулювання та інституціонального забезпечення з метою захисту підприємницької діяльності, забезпечення справедливої конкуренції на ринку праці та захисту людей.

Наведені в статті проблеми потребують комплексного вирішення за сприяння держави, оскільки вимагають не тільки правового врегулювання, а й запровадження інновацій в усіх сферах: економічній, екологічній, освітній, культурній та інших.

Вважаємо за необхідне сформувати чіткі нормативи використання земель відповідно до оптимальних розмірів сільськогосподарських землекористувань та спеціалізації. Вважаємо доцільним землі для ведення особистого селянського господарства надавати у розмірі до 2,0 га та відновити інститут ведення особистого підсобного господарства з виділенням земельних ділянок у розмірі до 0,6 га.

Зміни мають відбутись також у функціонуванні фермерських господарств. Важливим фактором державної політики для підтримки їх діяльності є запровадження фермерських господарств сімейного типу з чітким визначенням його учасників та врегулю-

ванням можливості залучення найманої робочої сили цими господарствами. Передбачити мінімальний розмір земельної ділянки для створення фермерських господарств - 2,0 га, максимальний – 500,0 га, що підлягає обґрунтуванню з урахуванням перспектив розвитку фермерського господарства та його спеціалізації.

Задля забезпечення чіткого розмежування сільськогосподарських підприємств та агрохолдингів необхідно передбачити нормативи щодо розміру сільськогосподарських землекористувань (підприємства за площею від 500 до 5 000 га – середні сільськогосподарські підприємства, від 5 000 до 10 000 га – великі сільськогосподарські підприємства, а від 10 000 га і більше – господарства агрохолдингового типу.

Реалізація передбачених заходів можлива при умові надання державою фінансової підтримки таким формам сільськогосподарських землекористувань та запровадження цільових програм щодо їх розвитку. А інституціоналізація господарств, що продукують сільськогосподарську продукцію, забезпечить раціональний розподіл прав на землю з метою ведення на ній еколого-економічного господарювання.

Список літератури

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996// Офіц. Інтернет-сторінка Верховної ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001// Офіц. Інтернет-сторінка Верховної ради України. – [Елект-

ронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

3. Про особисте селянське господарство: Закон України від 15.05.2003// Офіц. Інтернет-сторінка Верховної ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/742-15>

4. Про фермерське господарство: Закон України від 19.06.2003// Офіц. Інтернет-сторінка Верховної ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/973-15>

5. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010// Офіц. Інтернет-сторінка Верховної ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

6. Про холдингові компанії в Україні: Закон України від 15.03.2006// Офіц. Інтернет-сторінка Верховної ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3528-15>.

* * *

Проанализированные ключевые аспекты функционирования институтов сельскохозяйственного землепользования, установлено неуместности в правовом и институциональном обеспечении их развития и предложены способы их решения.

Ключевые слова: *институт, институциональное обеспечение, институциональный подход, правовое регулирование, личное крестьянское хозяйство, фермерское хозяйство, сельскохозяйственные предприятия.*

* * *

Key aspects for functioning of land user institutions were analyzed as well as appropriatenesses in legal and institutional ensuring of their development were determined. The ways to resolve them are observed in the paper.

Keywords: *institution, institutional ensuring, institutional approach, legal regulation, private peasant farm, individual farm, agricultural enterprises.*