
У НАУКОВИХ ЛАБОРАТОРІЯХ

Проект

КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

*Третяк А.М., доктор економічних наук, професор,
член-кореспондент НААН України*
Другак В.М., доктор економічних наук, професор

Проблеми, які потребують розв'язання

В Україні в основному закладено конституційні засади розвитку сільськогосподарського землекористування, прийнято ринково-орієнтований Земельний кодекс України і ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові й організаційні основи організації еколого-безпечного, соціально-орієнтованого та економічно ефективного використання й охорони земель.

Разом із тим ситуація у земельних відносинах і системі землекористування сільських територій залишається складною та неврегульованою. Найгострішими проблемами є незавершеність економічних і правових відносин власності між власниками земельних часток (паїв) та юридичними особами (*сільськогосподарськими агроструктурами й фермерськими господарствами*), а також територіальними громадами; зволікання з розробленням і прийня-

ттям нормативно-правових актів, передбачених Земельним Кодексом України та вимогами подальшого реформування земельних відносин; неврегульованість проблем щодо невитребуваних земельних часток (паїв), відмерлої спадщини, через-смужжя, дрібноконтурності, вкраплення контурів земельних ділянок, управління землями сільськогосподарського призначення державної форми власності; недосконалість державного регулювання (адміністрування) розвитку сільськогосподарського та іншого землекористування, земельного оподаткування; незавершеність земельного законодавства, системи гарантування прав на землю (*особливо системи Державного земельного кадастру*) й інфраструктури обігу сільськогосподарських земель, у тому числі іпотеки землі; відсутність землеустрою, спрямованого на розв'язання питань планування розвитку землекористування, перерозподілу земель, повсюдне припинення робіт з охорони земель через, по суті, знищення сис-

теми плати за землю і як наслідок – відсутність коштів (*щорічно бюджету недоодержують понад 600 млн грн земельного податку в секторі сільськогосподарських товаровиробників*) на землеустрій, облаштування інженерної інфраструктури землекористування, землеохоронні та меліоративні заходи.

Недостатньою залишається ефективність використання земель у сільському господарстві. Так, станом на 2013 рік понад 40 % земель сільськогосподарських товаровиробників використовувалися на дуже низькому рівні (*коефіцієнт використання земель від 0,11 до 0,35, що відповідає врожайності зернових і зернобобових культур від 10 до 22 ц/га*). Найнижчі рівень та ефективність використання земель у сільгоспідприємствах державної форми господарювання. Продовжується негативна тенденція різкого зниження вмісту гумусу в ґрунтах України (*щорічно на 0,3–0,6 т з 1 га*). Така ситуація в системі землекористування також пов'язана з незапровадженням сівозмін. Зокрема, станом на 01.01.2014 року із 18 650 сільгоспідприємств, які використовують земельні ділянки площею більше як 100 га, мають проекти землеустрою з еколого-економічного обґрунтування сівозмін тільки 649, або 3,5 %, у тому числі освоїли сівозмінні лише 60.

Гострота і актуальність вказаної проблеми зумовлені суттю і змістом незавершеності правового та економічного регулювання земельних відносин і відсутністю державного регулювання й адміністрування розвитку землекористування, а також відстороненням місцевого самоврядування від розв'язання питань у сфері земельних відносин на селі (*особливо в*

сільськогосподарському виробництві) як унікального зрізу суспільних відносин та особливої соціально-економічної категорії, включеної у суспільний відтворний процес як його системоутворювальна основа.

Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання

Складна ситуація в ринково-орієнтованому та екологічно збалансованому розвитку сільськогосподарського землекористування сільських територій виникла, насамперед, через:

- відсутність цілеспрямованої державної земельної політики розвитку земельних відносин і системи сільськогосподарського землекористування із прив'язкою до територій сільських рад на довгострокову перспективу;

- відсутність чітко визначених напрямів та механізмів реалізації державної земельної політики щодо розвитку сільськогосподарського землекористування з переважанням відносин власності на землю й орендних відносин;

- недооцінку змісту, складності, масштабів і специфіки земельних перетворень у ході аграрної та земельної реформ;

- відсутність ефективної системи еколого-економічних відносин щодо територіальної організації землекористування сільськогосподарських підприємств і правових та землевпорядних механізмів регулювання орендних відносин;

- складну демографічну ситуацію в більшості територіальних громад (*старіння населення, обезлюднення сільських територій*);

– відсторонення місцевого самоврядування від розв’язання питань у сфері земельних відносин і організації ефективного землекористування;

– ігнорування проблеми ресурсно-комплексного підходу до розвитку сільських територій у процесі зміни форм власності на землю та господарювання;

– відсутність послідовної державної політики стосовно системного розвитку земельного законодавства, здійснення землеустрою щодо зонувannya земель за їхніми категоріями і типами землекористування, формування його інвестиційного й природоохоронного режиму;

– недооцінку важливості обліку кількості та якості земель, державної реєстрації природоохоронних і технологічних обмежень (обтяжень терміну оренди) у використанні земель, земельних сервітутів;

– відсутність цілеспрямованої державної політики стосовно формування територій землекористування аграрних структур та регулювання обігу земельних ділянок і прав на них власників земельних часток (паїв);

– відсутність належного фінансування фундаментальної й прикладної аграрної та землевпорядної науки, а також державної підтримки дрібного і середнього аграрного бізнесу.

Мета Концепції

Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного сільськогосподарського землекористування та вдосконалення земельних відносин, що виникають у процесі його територіальної організації, а також сприяння розв’язанню екологічних і со-

ціальних проблем сільських територій для створення й підтримки повноцінного життєвого середовища громадян села.

Визначення оптимального варіанта розв’язання проблеми на основі порівняльного аналізу можливих варіантів

Можливі два варіанти розв’язання проблеми, які передбачають:

перший – європейський (*польський*) підхід до створення інституціонального середовища формування й адміністрування сталого землекористування сільських територій із використанням інструментів адміністрування розвитку сільськогосподарського землекористування із залученням коштів бюджетів різних рівнів і спеціальних фондів. Орієнтовна вартість середньорічної підтримки у перші п’ять років еколого-економічного та соціально орієнтованого землекористування сільських територій становитиме 50–80 млрд грн.

другий – створення інституціонального середовища формування й адміністрування збалансованого землекористування сільських територій із використанням правових та економічних інструментів адміністрування розвитку сільськогосподарського землекористування в Україні на період до 2025 року. Цей підхід дасть змогу розв’язати більшість соціально-економічних і екологічних проблем на селі. Зокрема: 1) створить стабільний ринковий механізм державного регулювання земельних відносин й адміністрування інвестиційно привабливого землекористування; 2) забезпечить

створення інтегрованої системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з управління землекористуванням, удосконалення економічних і правових відносин власності на землю; 3) забезпечить землевпорядно-економічне адміністрування землекористування, поетапне введення в економічний оборот земельних ділянок власників земельних часток (паїв) і прав на них тощо шляхом інституціональної прив'язки планування розвитку землекористування до територій рад (територіальних громад); 4) створить систему диференційованого земельного оподаткування й стимулювання соціально орієнтованих та еколого-економічно ефективних форм і типів землекористування. Орієнтовна вартість заходів щодо створення й адміністрування еколого-економічного та соціально орієнтованого землекористування сільських територій у перших п'ять років становитиме 10–15 млрд грн.

Другий варіант виходячи із соціально-економічної та екологічної ситуації в країні оптимальний для впровадження.

Шляхи і способи розв'язання проблем

Проблему передбачається розв'язати шляхом реалізації чотирьох пріоритетних напрямів підтримки, а саме:

1. Інституціональний розвиток сільськогосподарського землекористування в узгодженні з концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (*розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р*), зокрема,

з визначенням базовими для планування розвитку, державного регулювання й адміністрування землекористування територій територіальних громад (сільських рад).

2. Покращення стану природного середовища землекористування сільських територій.

3. Поліпшення якості життя у сільській місцевості та сприяння диверсифікації сільського господарства.

4. Розроблення і впровадження індивідуальних проєктів місцевими організаціями (спілками) з метою розв'язання локальних проблем (програма «Сільський підприємець»).

1. Інституціональний розвиток сільськогосподарського землекористування в узгодженні з концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Низький рівень спеціалізації сільських господарств і недостатні інвестиції у галузі інфраструктури сільськогосподарського виробництва, а також роздрібненість територіальної структури землекористування призводять до зниження ефективності виробництва. Механізми діяльності в межах цього напрямку спрямовані на інституціональну підтримку розвитку, модернізацію й реструктуризацію сільських господарств і сільської інфраструктури в ув'язці з концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що адаптує сільське господарство до зростаючих потреб ЄС і конкуренції, зокрема:

– інституціональні зміни земельного, природоохоронного, господарського, податкового законодавства щодо усунення колізій та з урахуван-

ням положень концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади;

– забезпечення землеустрою та Державного земельного кадастру оновленою геодезичною й картографічною основою;

– забезпечення організації оптимальних розмірів землеволодінь і землекористувань сільськогосподарських підприємств, фермерських та селянських господарств з урахуванням еколого-ландшафтних і природоохоронних вимог;

– розроблення механізму обмеження зміни цільового призначення сільськогосподарських земель із метою запобігання зменшенню їхніх площ для виробництва товарної продукції;

– уточнення порядку розроблення й запровадження обов'язковості ведення сівозмін у сільськогосподарських підприємствах, включаючи фермерські господарства, створені на базі реформованих колективних сільськогосподарських підприємств;

– курси підвищення кваліфікації для працівників сільського та лісового господарства, земельних і природоохоронних органів;

– пряма диференційована адресна державна підтримка селянських господарств та фермерів у кооперації обробітку землі, заготівлі й переробці продукції відповідно урядових і неурядових програм;

– державне планування (*землеустрої*) розвитку та модернізації сільськогосподарського землекористування в ув'язці з концепцією реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в межах територій рад;

– державна фінансова підтримка структурних змін землеустрою (*роз-*

роблення проектів та їх реалізація) територій землекористування державних і недержавних сільськогосподарських підприємств та фермерських господарств;

– використання селянськими, фермерськими, кооперативними, приватними, державними й комунальними підприємствами консалтингових послуг;

– зростання доданої вартості основної сільськогосподарської продукції за рахунок розширення багатofункціональності землекористування та сільських територій і введення диференційованої плати за землю;

– поліпшення й розвиток шляхової та інженерно-меліоративної інфраструктури землекористування сільського і лісового господарства;

– участь селян, фермерів та підприємців у програмах виробництва продукції екологічної якості;

– інформаційна діяльність і пропаганда.

2. Покращення стану природного середовища землекористування сільських територій. Діяльність у межах цього напрямку спрямована на:

– впровадження комплексної системи державних стандартів, норм і правил у сфері землеустрою й землекористування;

– забезпечення організації землекористування сільськогосподарських підприємств, фермерських та особистих селянських господарств з урахуванням їхніх оптимальних розмірів і вимог еколого-ландшафтної організації території;

– розроблення рекомендацій щодо раціонального розміщення сільськогосподарського виробництва залежно від еколого-економічної придатності земель;

– стимулювання вилучення з інтенсивного використання деградованих, малопродуктивних і техногенно забруднених сільськогосподарських угідь, покращення балансу гумусу в ґрунтах, здійснення природоохоронних заходів, включаючи агролісомеліоративні та протиерозійні, відновлення меліорованих земель;

– оптимізація структури посівних площ і сівозміни з метою підвищення продуктивності сільськогосподарських угідь, запобігання ерозійним процесам та відтворення родючості ґрунтового покриву;

– розвиток місцевих видів використання земель, передусім для сільського господарства;

– державна підтримка ведення господарства у гірських районах і на територіях із несприятливими умовами розвитку господарства;

– державна підтримка заліснення сільськогосподарських земель, не придатних для сільського господарства, та зміна виду землекористування для риборозведення, вирощування лікарських рослин, рекреаційних й інших підприємницьких цілей;

– забезпечення вдосконалення стандартів і нормативів у галузі використання та охорони земель;

– сприяння розвитку органічного виробництва;

– оптимізація розораності сільськогосподарських угідь;

– підвищення відповідальності власників землі та землекористувачів і впровадження економічного стимулювання за раціональне використання, екологізацію й охорону земель.

3. Поліпшення якості життя у сільській місцевості та сприяння диверсифікації землекористування

сільського господарства. Інструменти цього напрямку доповнюють пріоритети, визначені попередніми напрямами діяльності й синергетичним чином можуть позитивно впливати на диверсифікацію землекористування сільських територій і якість життя їх мешканців:

– диференціація землекористування шляхом землеустрою в несільсько-господарських галузях діяльності;

– створення та розвиток мікропідприємств на базі місцевих природних ресурсів;

– розвиток основних послуг для сільського господарства й населення;

оновлення і розвиток села.

4. Розроблення і впровадження індивідуальних проектів місцевими організаціями (спілками) з метою розв'язання локальних проблем (програма «Сільський підприємець» тощо). «Сільський підприємець» – це такий підхід до розвитку землекористування сільських територій, який ґрунтується на розробленні «знизу» місцевою сільською громадою стратегії розвитку сільських місцевостей, а також на здійсненні інноваційних проектів, що об'єднують ресурси, знання й уміння представників трьох секторів – публічного, приватного і громадського. Метою діяльності в рамках цього напрямку завдань є активізація мешканців сільських територій шляхом створення суспільного потенціалу на селі, збільшення надходжень фінансових ресурсів та їх широке використання:

– впровадження місцевої стратегії розвитку землекористування і бізнесу;

– земельпорядна ідентифікація

привабливих земель, виходячи з їхньої локалізації, розміщення відносно технічної мережі інфраструктури, впровадження проектів співробітництва;

– набуття вмінь і активізація населення;

– агроекологічна технічна допомога.

Етапи реалізації Концепції

Реалізація Концепції здійснюється двома етапами.

На першому підготовчому етапі (2015–2019 роки) передбачається:

– у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо відновлення територій сільських рад, створення законодавчої та нормативної бази земельних перетворень, розроблення методичного забезпечення та узагальненого плану дій, підготовка кадрів;

– розробити концепції проектів законодавчих актів:

1. Щодо внесення змін:

– до Земельного кодексу України стосовно повернення функцій розпорядження землями сільськогосподарського призначення (*державної та комунальної власності*) територіальним громадам після здійснення зонування земель у межах їхніх територій;

– до Законів України «Про землеустрій» щодо формування територіальних природоохоронних і технологічних обмежень (обтяжень) у використанні земель, удосконалення документації із землеустрою тощо, «Про Державний земельний кадастр» стосовно обліку землекористування, відновлення державної реєстрації договорів оренди землі;

– до Законів України «Про фермерське господарство» щодо регла-

ментування їх тільки сімейного типу, «Про особисте селянське господарство» стосовно розширення прав землекористувача, «Про землеустрій» щодо зонування земель за їхніми категоріями й типами землекористування та видів і змісту проектів землеустрою, «Про внесення змін до Законів України щодо вдосконалення державної реєстрації договорів оренди землі»;

– до Податкового кодексу України стосовно рентної диференціації оподаткування різних форм господарювання, до Законів України «Про іпотеку» щодо створення системи іпотечного кредитування стосовно особливих умов застави нерухомості та прав на землю сільськогосподарських підприємств і фермерських господарств, обов'язковою складовою якої є землекористування на правах оренди, «Про оренду землі» щодо особливих умов застави права оренди сільськогосподарських земель, істотних умов договору тощо.

2. Щодо законопроектів:

– проектів Законів «Про зонування земель за їхніми категоріями та типами землекористування» щодо правових і організаційних основ землеустрою із зонування земель за їхньою еколого-економічною придатністю, «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» стосовно врегулювання питань формування землекористування сільськогосподарських підприємств шляхом регулювання обігу земельних ділянок власників земельних часток (паїв), включення до складу землекористування земель під польовими шляхами, лісосмугами, внутрішньогосподарською меліоративною мережею тощо, «Про правовий режим земель колективної власності» щодо трансформації земель колектив-

ної власності у спільну власність, «Про особливості правового режиму земель підприємств, установ і організацій Національної академії аграрних наук України та сільськогосподарських науково-дослідних установ і навчальних закладів» стосовно вдосконалення визначеного чинним Земельним кодексом України порядку використання земель підприємств, установ і організацій Національної академії аграрних наук України та сільськогосподарських науково-дослідних установ і навчальних закладів та встановлення їхнього правового режиму, «Про холдингові аграрні об'єднання» щодо врегулювання відносин із формування землекористування холдингових аграрних об'єднань, територіальних громад і держави, «Про садівництво громадян» стосовно впорядкування та підвищення ефективності колективного садівництва громадян, «Про рекреаційне (дачне) землекористування» щодо розвитку рекреаційної діяльності (в тому числі дачного господарства громадян) переважно на засадах приватної (комерційної приватизації) власності на землю, «Про державну інвентаризацію земель», «Про консолідацію земель сільськогосподарського призначення», «Про Загальнодержавну програму використання та охорони земель», «Про ґрунти та їхню родючість», «Про включення вартості земель в економічний оборот», «Про економічне стимулювання власників землі та землекористувачів за раціональне використання й охорону земель»;

– визначити Мінагрополітики головним органом виконавчої влади з проведення реформування землекористування сільських територій з урахуванням інтересів місцевого самоврядування та виконавчої влади і схвалити міжвідомчу координацій-

ну раду й розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування;

– здійснити землеустрій (*планування розвитку землекористування*) територій сільських рад щодо зонування земель за їхніми категоріями та типами землекористування з урахуванням придатності земельних ресурсів, також з установленням територіальних природоохоронних і технологічних обмежень (обтяжень) у використанні земель;

– сформувати із земель державної власності за межами населених пунктів до 50 % фонд земель комунальної власності територіальних громад (в основному сільських і селищних рад), необхідних для інфраструктурних інвестицій, пов'язаних із виконанням власних програм, зокрема, для рекреаційної діяльності та підтримки туристичних функцій сільських територій, бізнес проектів, на дороги, сміттєсховища, очисні споруди, соціальне житло та інші цілі громадського характеру;

– провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань розвитку сільськогосподарського землекористування з урахуванням інтересів місцевого самоврядування та виконавчої влади, організувати курси з метою надання можливості одержання нових спеціальностей, особливо курсів «малого підприємництва» щодо підготовки до самостійної господарської діяльності на землі;

– удосконалити законодавчу базу з питань повноважень у сфері земельного, природоохоронного та господарського законодавства органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їхнього

ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції;

– удосконалити порядок обліку землекористування сільськогосподарських товаровиробників у складі Державного земельного кадастру.

На другому етапі реалізації Концепції (2020–2025 роки) передбачається:

– уніфікувати й стандартизувати землевпорядно-правові інструменти щодо:

1) цільового призначення (у цьому аспекті необхідно концептуально відмовитися від існуючої класифікації категорій земель і перейти до зонування земель за основними функціями їх використання);

2) режиму використання (в тому числі й дозволене використання) та охорони земель (у цьому аспекті йдеться про зонування земель за типами землекористування, охоронні й інші територіальні зони);

3) встановлення і державної реєстрації обмежень (обтяжень) у використанні земель;

4) природоохоронних, містобудівних, санітарних та інших вимог щодо охорони земель (йдеться про розроблення і введення землевпорядних регламентів).

– провести інституційну реорганізацію організаційної структури сільськогосподарського землекористування на основі багатокладності господарювання, розмаїтості форм економічних відносин прав власності на землю, цивілізованого обігу земельних ділянок власників земельних часток (паїв) та прав на них на новій територіальній основі, зокрема:

– державні сільськогосподарські підприємства (в основному науководослідні) у кількості 1–1,2 тис. на площі 1,0–1,2 млн га сільськогоспо-

дарських угідь (збільшення існуючого середнього розміру від 601 до 1000 га). Основна форма власності на землю – державна, спільна і корпоративна;

– виробничі кооперативи, товариства й приватні підприємства в кількості 4–6 тис. на площі 11–13 млн га сільськогосподарських угідь (зростання існуючого середнього розміру від 915 до 3200 га). Основна форма власності на землю – приватна, спільна та корпоративна;

– корпоративні агрохолдингові об'єднання на площі 4–6 млн га сільськогосподарських угідь (середнім розміром до 50 тис. га у степовій зоні, до 25 тис. га в лісостеповій та до 10 тис. га у поліській зоні й Карпатській гірській області). Основна форма власності на землю – спільна і корпоративна;

– фермерські господарства в кількості 45 тис. на площі 3–5 млн га (збільшення існуючого середнього розміру від 79 до 90 га). Основна форма власності на землю – приватна;

– особисті селянські господарства громадян з ведення товарного сільськогосподарського виробництва у кількості 1,3–1,5 млн на площі 8–10 млн га (зростання існуючого середнього розміру від 1,6 до 6,4 га). Основна форма власності – приватна;

– удосконалити систему планування землекористування території територіальних громад, розв'язати питання забезпечення новостворених громад проектами землеустрою щодо планування розвитку мультифункціонального сільськогосподарського землекористування;

– уточнити з урахуванням ринкових умов сільськогосподарського

виробництва методики бонітування ґрунтів, економічної оцінки земель і нормативної грошової оцінки земель;

– завершити пілотний проект та формування системи іпотеки нерухомості сільськогосподарських підприємств і фермерських господарств із визначенням місця й ролі в ній земельного банку;

– завершити створення системи публічних земельних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів і визначити на законодавчому рівні умови для їхнього належного фінансування.

Очікувані результати

Реалізація Концепції сприятиме: розв'язанню завдання регульованого розвитку сільськогосподарського землекористування сільських територій і підвищенню економічної ефективності та екологічної безпеки використання земельних ресурсів;

– посиленню правової, організаційної й матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, здійсненню їхньої діяльності з дотриманням принципів і положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

– забезпеченню ефективних земельних відносин між власниками земельних часток (паїв) та сільськогосподарськими підприємствами в процесі орендних відносин;

– підвищенню еколого-економічної та соціальної спрямованості сільськогосподарського землекористування сільських територій;

– забезпеченню стабільності землекористування сільськогосподарських підприємств у часі;

– здійсненню раціоналізації існуючого землекористування в межах територій сільських рад і створенню інвестиційно-привабливого і збалансованого землекористування сільських територій;

– збільшенню надходжень від платежів за землю до бюджетів територіальних громад;

– запровадженню в економічний обіг земельних ділянок та прав на них власників земельних часток (паїв), створенню умов для отримання агропідприємствами іпотечного кредиту;

– зростанню ефективності оренди землі у сільському господарстві;

– створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення територіальних громад до прийняття управлінських рішень щодо розвитку землекористування;

– поліпшенню екологічної ситуації в сільській місцевості;

– підвищенню рівня інвестицій.

Реалізація визначених напрямів і механізмів Концепції розвитку сільськогосподарського землекористування сільських територій забезпечить додатковий щорічний економічний ефект у розмірі 50 млрд грн.

Обсяг фінансових ресурсів

Фінансування заходів щодо реалізації Концепції здійснюється з державного та місцевих бюджетів у межах асигнувань, що передбачаються в бюджетах відповідних територіальних громад на відповідний рік, а також за рахунок міжнародної технічної та фінансової допомоги.