УДК 332.2.021.8

ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗВЕРШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

О.І. Ковалів
доктор економічних наук, старший науковий співробітник
провідний науковий співробітник сектора економіки землекористування
Інститут агроекології і природокористування НААН

Обґрунтовано особливості інституціонального забезпечення звершення земельної реформи в Україні, в основі яких лежить інституціоналізація конституційної норми стосовно землі та її природних ресурсів — основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави. Пропоновані механізми уособлюють розмежування інституту права власності Українського народу на природний об'єкт від інституту права власності на земельну ділянку як об'єкт нерухомості, а також формування особливих організаційно-правових, економіко-соціальних та інших чинників звершення земельної реформи в Україні.

Ключові слова: *земельна реформа, земельна ділянка, землекористування, землеустрій, земельні паї, інституціоналізація, конституційні норми, ринкові земельні відносини.*

Не провівши остаточної делімітації й демаркації державних кордонів, земельну реформу в молодій незалежній Україні було звужено до аграрної. Вона здійснювалася поза часовими й просторовими параметрами конституційних норм стосовно землі та її природних ресурсів як основного національного багатства, а також відірвано від адміністративної, фінансової, податкової, митної, природоохоронної, ресурсоощадної та інших реформ. Земельна реформа не супроводжувалась належним інституціональним забезпеченням і набула перманентності.

Наслідки такої непрогнозованої діяльності стали відчутнішими після умовної приватизації родючих земель, фактично «розколективізації» шляхом паювання, адже, не створюючи збалансованих господарських одиниць, форсувалася заміна сертифікатів на земельні паї без визначення в натурі, віртуальними державними актами стосовно права власності лише на земельні ділянки як об'єкти нерухомості та запровадження на такій основі орендних відносин.

Незважаючи на численні наукові дослідження, зокрема таких науковців, як: В.М. Будзяк, П.І. Гайдуцький, Г.Д. Гуцуляк, Д.С. Добряк, Й.М. Дорош, А.Г. Мартин, В.Я. Месель-Веселяк, А.М. Мірошниченко, Л.Я. Новаковський, П.Т. Саблук, А.М. Третяк, М.М. Федоров, щодо можливого вирішення проблем проведених земельних реформ, а також пошуку шляхів їх коригування з позиції інтересів громадян України, багато аспектів залишаються дискусійними, недостатньо розкритими. Так, залишено поза увагою повноцінну інституціоналізацію конституційної норми стосовно землі та її природних ресурсів — об'єкта права власності Українського народу, що перебуває під особливою охороною держави, а також незалучення повним обсягом цього природного об'єкта в економіку України. При цьому вважається, що завершальним етапом здійснюваної «земельної реформи» в Україні має стати термінове запровадження інституту ринку (обігу) земель сільськогосподарського призначення та зняття мораторію на їх купівлю-продаж.

Ринкові земельні відносини в Україні, безсумнівно, повинні запрацювати, як і в усіх цивілізованих країнах. Але зараз у нашій державі без розв'язання проблем інституціоналізації конституційної норми стосовно землі та її природних ресурсів немає належного підґрунтя для запровадження пропонованого «вільного» ринку земель сільськогосподарського призначення як окремого інституту. Адже інституціональне врегулювання земельних відносин має ґрунтуватися на тому, що громадяни України (господарства, підприємства) здійснюватимуть лише раціональне користування природними об'єктами права власності Українського народу в межах науково обґрунтовано сформованих земельних ділянок різних форм власності (приватної, державної та комунальної) як об'єктів нерухомості, що й вимагає чинна Конституція України (ст. 13) [1].

Цю проблему можна розглядати лише з позицій національних інтересів і лише в процесі інституціонального забезпечення звершення земельної реформи та всіх її складових. Від послідовності, комплексності та невідворотності відповідальності розв'язання в практичному контексті цієї та інших наявних проблеми за-

лежатиме майбутній стан економічного, екологічного та соціального зростання й добробуту всіх громадян в унітарній, суверенній і правовій державі — Україні. Тому метою цього дослідження є виявлення основних особливостей інституціонального забезпечення звершення земельної реформи в Новій Україні як головних передумов до успіху.

Установлено, що набуття прав власності на окремі земельні ділянки, в тому числі шляхом безоплатної передачі через земельні паї, не можна ототожнювати з правом власності Українського народу на землю та її природні ресурси, що перебуває під особливою охороною держави. Інститут права власності на земельну ділянку як на об'єкт нерухомості не розмежовано з інститутом права власності на основне національне багатство як природний об'єкт права власності Українського народу. Неврахування цієї особливості стало головною причиною існуючих наслідків земельних трансформацій.

Оскільки проблеми ринкових земельних відносин в основному моделюються на розпайовані сільськогосподарські землі, то, за нашими розрахунками, середньозважена абсолютна вартість одного гектара розпайованих угідь (ріллі) середньої якості й продуктивності в Україні на перспективу мала б становити 158,9 тис. грн, або 6412 євро, в тому числі в розрізі вартісних часток прав власності на земельну ділянку як нерухомість — 55,6 тис. грн (0,35), або 2243 євро, і прав власності Українського народу як основного національного багатства — 103,3 тис. грн (0,65), або 4169 євро [2].

Така прогнозно-розрахункова вартість одного гектара ріллі (6412 євро) в розрізі визначеного співвідношення вартісних часток різних прав власності (0,35 і 0,65), узгоджуючись із ціною (у вигляді вартості) аналогічного гектара в країнах ЄС, а також із механізмами формування рентоузгоджувальних прибутків (доходів) на цій самій основі визначаються як особливі й основні чинники процесу звершення земельної реформи в Україні, навколо яких, і відповідно до яких, моделюються всі подальші організаційно-правові, економіко-фінансові та соціально-вмотивовані кроки й дії.

Аналогічно пропонується здійснювати вартісне оцінювання частки природного об'єкта права власності Українського народу в складі всіх інших категорій земель. Наприклад, прогнозна вартість одного гектара земель лісогосподарського призначення в розрізі визначеного співвідношення вартісних часток різних прав власності становитиме відповідно 0,30 і 0,70 — як менш затратного засобу виробництва.

Вбачається, що прогнозні сумарні надходження із загальної площі 38,4 млн га (табл. 1) від податку на земельні ділянки як об'єкти нерухомості мали б складати один відсоток від вартісної конкретної частки та надходити до бюджетів рад базового рівня, а також земельний податок від природного об'єкта права власності Українського народу, що знаходиться в межах цих ділянок, — на рівні трьох відсотків, і надходитиме до Бюджету Національної земельної установи України (її філій).

Такі реальні щорічні прогнозні надходження внаслідок реалізації програми звершення земельної реформи в Україні з 65% загальної земельної площі України до місцевих бюджетів у вигляді податку на земельні ділянки як на нерухомість становитимуть 26,9 млрд грн проти отриманих (2015 р.) 4,6 млрд грн, що перевищуватиме існуючі у 8 разів, — вказують на особливість пропонованих методів. Крім цього, Бюджет Національної земельної установи щорічно наповнюватиметься шляхом надходження рентоузгоджувального прибутку (доходу) від використання землі та її природних ресурсів як природних об'єктів права власності Українського народу з даної площі у вигляді земельного податку — 141,1 млрд грн, починаючи з другого року реального започаткування реалізації програми.

Для ефективної реалізації механізмів з виправлення припущених помилок і здійснення перших трансакцій доцільно залучити до статутного і водночас стартового капіталу пропонованої нами Національної земельної установи України як спеціалізованої 5–7 млрд доларів США (можливо, за рахунок позики чи резерву), адже ціна на землю, особливо родючу, постійно зростає й підвищуватиме не лише основні показники економіки держави, а й національні золотовалютні запаси [3].

Важливою особливістю, яка матиме синергетичний ефект, є й те, що кошти від плати за користування природним об'єктом права власності Українського народу в частині, що знаходиться в межах конкретної земельної ділянки (незалежно від форм її власності та господарювання на ній), які надходитимуть до Національної земельної установи України (її відділень), пропонується зараховувати на спеціальних рахунках Бюджету установи в таких пропорціях: на державному рівні — 30% на обласному рівні та Автономній Республіці Крим — 10%, на районному (в розрізі рад базового рівня) — 60%. Надходження із територій міст обласного підпорядкування та міст Києва й Севастополя мають зараховуватися на спеціальних рахунках Бюджету установи в таких пропорціях: на державному рівні — 40%,

Таблиця 1

Прогнозні сумарні надходження від сплати податків за землю до бюджетів рад базового рівня і до Бюджету Національної земельної установи України на початок реалізації програми

Категорії земель	Площа, тис. га	Загальна абсолютна вартість землі, млрд грн	Бюджети рад базового рівня, млрд грн		Бюджет Національної земельної установи України, млрд грн	
			у частині об'єкта нерухомості	податок на нерухомість, 1%	у частині об'єкта природи	Земельний податок, 3%
Сільськогосподарські землі	**35744,5**	**5576**	**1952**	**23,4**	**3624**	**130,0**
з них: сільгосп. угіддя	34525,8	5 486	1920	19,2	3566	107,0
Ліси та ін. лісовкриті площі	24,0	4	1	0,01	3	58,3
Забудовані землі разом	2542,6	717	351	3,5	366	11,0
Води внутрішні разом	8,0	1	0,30	–	0,70	0,02
Інші землі разом	40,0	4	2	0,02	2	0,06
Разом по Україні	38353,1	6302	2306	26,9	3996	141,1
Фактичні надходження у 2015 р. по Україні (всього)	60354,9	х	х	4, 6*	х	х

* Усі види земельних податків сумарно (з юридичних і фізичних осіб, включаючи частку земельного податку в єдиному фіксованому сільськогосподарському податку) [3].

на місцевому рівні — 60%. Усі кошти доцільно спрямовувати на реалізацію національної регуляторної політики звершення земельної реформи, що відіграватиме роль стимулятора розвитку господарської ініціативи та підприємництва відповідно до вимог державного землевпорядного та архітектурно-планувального устрою відповідних територій [4].

Не меншою особливістю є незмінне право власності Українського народу на природний об'єкт — незалежно від приналежності встановлених меж земельних ділянок як об'єктів нерухомості (державна, комунальна, приватна власність) та прав на них, що потребує встановлення прозорих правил (вимог, умов, обмежень та обтяжень) стосовно допустимості використання наявного природного об'єкта, а також проектування прогнозних задумів та розроблення проектних рішень у просторі й часі, в тому числі стосовно соціально-економічного розвитку відповідних територій у конкретних природно-економічних умовах — лише в процесі комплексного державного землеустрою і землевпорядкування. Ця особливість формування неповторних і об'єктивних вимог до використання природних об'єктів є основним інструментом інституціонального забезпечення раціонального природокористування як цілісного землевпорядного процесу, обов'язкового до виконання.

При цьому основною передумовою як вимушеною особливістю недопущення парцеляції однорідних природних об'єктів є формування мінімально неподільних земельних масивів (лотів) та вимог дотримання принципів пріоритетності раціонального природокористування, організовуючи на такій основі господарські одиниці фермерського типу (власник-господар), що будуть своєрідним каркасом приватних землеволодінь.

Особливою вимогою щодо моделювання функціонально збалансованого земле- та природокористування й комфортної життєдіяльності всіх громадян України в конкретних умовах і в усьому просторі Національної земельної комори України [5] має стати індивідуальний підхід до оцінювання природно-економічного й соціально-демографічного стану, враховуючи внутрішні й зовнішні загрози, в тому числі гібридних воєн, агресії та виклики глобалізації.

Нами доведено, що особливою теоретичною й методологічною основою економіки природокористування в процесі інституціоналізації конституційної норми стосовно природного об'єкта права власності Українського народу, що перебуває під особливою охороною держави, також виступають природні закони взаємовідносин суспільства (людей) у навколишньому середовищі, де в епіцентрі знаходиться ініціативний громадянин України — довершене творіння природи (Homo sapiens), у тому числі в ролі господаря, який реалізується в межах конкретної земельної ділянки як господарської одиниці. Його життєдіяльність (його сім'ї) має

відбуватися в здоровому й чистому довкіллі в гармонії багатогранності права, обов'язків та інтересів. Така нова парадигма ґрунтується на тому, що кожний громадянин України (повноправний член громадянського суспільства) як співвласник (разом — Український народ) основного національного багатства (землі та її природних ресурсів) може виступати в чотирьох основних чинниках функціональних потреб, пов'язаних із процесом природокористування, а саме:

- мешканець — член конкретної територіальної громади;
- споживач продуктів і продукції, води й повітря;
- власник чи орендар нерухомості (земельної ділянки);
- природокористувач (господар, підприємець, працівник тощо).

Таку багатофункціональність слід вважати аксіомою, яка має об'єднувальний характер, на основі чого моделюються основні функціональні соціально-економічні взаємостосунки, права й обов'язки, що становлять каркас інституціональної конструкції [6].

Тому ми пропонуємо в процесі звершення земельної реформи, також здійснити комплексну трансформацію державних органів. Сутність її полягає у створенні інституту землі та її природних ресурсів як особливого центрального органу (установи) державної влади з питань державного управління у вигляді Національної земельної установи України (на зразок Національного банку України) [7].

Пропоноване інституційне звершення можливе за умов прозорого й збалансованого функціонування різноманітних комбінацій складових права: володіння, користування і розпорядження (подібно до греко-латинського квадрата). Наприклад, володіючи трактором чи земельною ділянкою, можна їх не використовувати. Але чужим майном чи об'єктом без права власності розпоряджатися ним неможливо. Прикладаючи власну працю (розумову, фізичну), можна бути власником такого продукту і розпоряджатися ним як власним або ні. Таких варіантів стосовно володіння, користування чи розпорядження, за наявності певної кількості об'єктів і суб'єктів права власності, які братимуть участь у процесі земле- і природокористування, може бути багато і вони потребують застосування адекватних економіко-правових відносин.

У сільськогосподарській, лісогосподарській, водогосподарській (рибній) тощо діяльності існує ідеальний варіант — коли одна особа (громадянин України) одночасно може бути співвласником землі та її природних ресурсів (об'єкта права власності всього Українського народу), власником земельної ділянки як об'єкта нерухомого майна, власником застосовуваної праці (розумової і фізичної) та приватної ініціативи, власником продукції та вироблених ним же продуктів, включаючи інноваційні та інтелектуальні, власником знарядь, засобів і предметів, що супроводжують життєдіяльність на відповідній території його самого (громадянина) та його родину, а також повноцінним членом громади. Ми вважаємо, що лише за таких умов, і лише до такого повноправного громадянина (власника-господаря) можна застосовувати поняття «власник землі», «землевласник» та ін. [8].

Реалізуючи ці як особливі та інші заходи інституціонального забезпечення звершення земельної реформи, необхідно дотримуватись основної вимоги — невідворотної відповідальності, насамперед представників органів влади, включаючи правоохоронні органи і суди, за невиконання або сповільненість у виконанні поставлених завдань і вимог, особливо національних інтересів.

З цією метою необхідно створити реальнофункціонуючу Національну геоінформаційну систему, яка включатиме земельно-кадастрову і земельно-реєстраційну як основний організаційно-правовий інструменти звершення реформ в Україні, що також забезпечуватиме відповідний контроль.

Саме з таких позицій та, зважаючи на те, що процес «звершення», а не просто «завершення» земельної реформи в Україні є надважливим соціально-економічним чинником, виникає необхідність не лише вдосконалити теоретичні й практичні засади щодо формування земельних відносин та економіки природокористування, а й повсюдно та комплексно інформувати й пропагувати цілі, механізми і стан здійснюваних кроків їх реалізації серед усіх учасників земельних відносин та суспільства [8].

Запропоновані заходи здійснення національної регуляторно-управлінської політики в частині реалізації загальнонаціональних завдань як особливих і обов'язкових до виконання, також покликані формувати національно свідомих і духовно багатих професіоналів високого ґатунку, які максимально сприяли б становленню соціально активної творчої особистості, здатної до самостійної регуляції власної життєдіяльності в просторі побудови Нової України. При цьому окреслені нами особистості розглядаються як основні чинники раціонального природокористування та надважливі регулятори економічного й суспільного добробуту.

ВИСНОВКИ

Упровадження особливих систем і механізмів стосовно інституціоналізації об'єкта права власності всіх громадян України — основного національного багатства й життєдайного простору як безкомпромісного верховенства загальнонаціональних інтересів, розмежовуючи інститути права власності, посилюватиме організацію раціонального природокористування, моніторингу і контролю за станом довкілля та повноцінного права володіння, користування й розпорядження нерухомим майном, включаючи земельні ділянки, незалежно від форми власності на них (приватна, державна чи комунальна).

Усі заінтересовані користувачі природних об'єктів діятимуть лише в полі вимог загальнонаціональних інтересів, враховуючи місцеві особливості, і лише відповідно до нової конструкції запропонованих нами основних еколого-економічних, соціально-культурних та організаційно-правових чинників як особливих інструментів і механізмів, застосовуючи науково обґрунтоване прогнозне моделювання розвитку (із деталізацією заходів) конкретних адміністративно-господарських територій у розрізі водозборів і природних екосистем. Основні регламенти здійснення земле- і природокористування в процесі життєдіяльності повинні випливати і ґрунтуватися на обов'язкових до виконання правилах, проектних рішеннях державного землеустрою і землевпорядкування та архітектурно-планувальної документації.

Особливою рушійною силою мають стати інтереси всіх громадян України до комфортної життєдіяльності в чистому середовищі та до одержання збалансованих рентоузгоджувальних прибутків (доходів) у процесі земле- і природокористування, в тому числі на користь усього суспільства, які сформуються в процесі інституціонального забезпечення звершення земельної реформи в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України), 1996, № 30.
2. *Ковалів О.І.* Основні засади вартісного оцінювання землі та її природних ресурсів — основного національного багатства України: [Електронний ресурс] / О.І. Ковалів // Ефективна економіка. — 2016. — № 4. — Режим доступу: http://www.economy.nayka.com.ua
3. *Ковалів О.І.* Деякі основні змінні чинники економіки природокористування у процесі звершення земельної реформи в Україні: [Електронний ресурс] / О.І. Ковалів // Ефективна економіка. — 2016. — № 5. — Режим доступу: http://www.economy.nayka.com.ua
4. *Ковалів О.І.* Ефективність зміни сутності й напрямів плати за землю та її природні ресурси в Україні / О.І. Ковалів // Матеріали міжнар. наук.-прак. конф. [«Екологічна безпека та збалансоване природокористування в агропромисловому виробництві»]. — (Київ, 1–3 лип. 2016), — С. 64–68.
5. *Ковалів О.І.* Ключ до державного успіху — в Національній коморі / О.І. Ковалів // Інвестиції: практика та досвід. — 2013. — № 9. — С. 87–90.
6. *Ковалів О.І.* Принципи інституціоналізації конституційних норм стосовно землі та її природних ресурсів / О.І. Ковалів // Збалансоване природокористування. — 2015. — № 3. — С. 67–74.
7. *Ковалів О.І.* Особливості земельних відносин та природокористування в інтересах Українського народу: [Електронний ресурс] // Ефективна економіка. — № 8. — 2015. — Режим доступу: http://www.economy.nayka.com.ua
8. *Ковалів О.І.* Теоретично-методологічні засади звершення земельної реформи в Україні як нова парадигма / О.І. Ковалів // WSPÓŁPRACA EUROPEJSKA NR. — 2016. — № 3(10). — Warszawa. — P. 35–47.