

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-666X/2021-76-1>
УДК 338.439.6(477)

Пушак Я.Я.

доктор економічних наук, професор,
Львівський державний університет внутрішніх справ
Харабовський Ю.І.
аспірант,
Львівський державний університет внутрішніх справ

Pushak Yaroslav, Kharabovskyi Yurii
Lviv State University of Internal Affairs

ВПЛИВ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ

THE IMPACT OF LAND REFORM ON FOOD SECURITY

Актуальність проблеми забезпечення продовольчої безпеки має чітку тенденцію до зростання внаслідок посилення глобалізаційних процесів, збільшення чисельності населення на планеті, погіршення кліматичних умов для виробництва необхідного обсягу продуктів харчування. Поруч із недоїданням значної частини населення все більш поширеним є виробництво продовольства із застосуванням хімічних добавок, що спричиняють ожиріння та зниження імунітету. Україна володіє унікальними земельними й водними ресурсами, які дають змогу забезпечити не лише власні потреби, а й входить до числа найбільших експортерів продовольства. На перешкіді досягнення основних цілей у сфері продовольчої безпеки стоять виклики, ризики та загрози, які виникали й є актуальними в процесі здійснення земельної реформи, покликаної змінити систему управління земельними ресурсами. Отримані результати формують необхідне підґрунтя для внесення змін у державне регулювання та розвиток місцевого самоврядування задля забезпечення необхідного рівня продовольчої безпеки.

Ключові слова: продовольча безпека, земля, земельна реформа, виклик, ризик, загроза.

Актуальность проблемы обеспечения продовольственной безопасности имеет четкую тенденцию к росту вследствие усиления глобализационных процессов, увеличения численности населения на планете, ухудшения климатических условий для производства необходимого объема продуктов питания. Наряду с недоеданием значительной части населения все более распространено производство продовольствия с применением химических добавок, вызывающих ожирение и снижение иммунитета. Украина владеет уникальными земельными и водными ресурсами, позволяющими обеспечить не только собственные потребности, но и входит в число крупнейших экспортеров продовольствия. Препятствием для достижения основных целей в сфере продовольственной безопасности являются вызовы, риски и угрозы, возникающие в процессе осуществления земельной реформы, призванной изменить систему управления земельными ресурсами. Полученные результаты формируют необходимую основу для внесения изменений в государственное регулирование и развитие местного самоуправления для обеспечения необходимого уровня продовольственной безопасности.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, земля, земельная реформа, вызов, риск, угроза.

The urgency of the problem of food security has a clear tendency to increase due to the intensification of globalization, population growth on the planet, deteriorating climatic conditions for the production of the required amount of food. Along with the malnutrition of a large part of the population, food production with the use of chemical additives that cause obesity and reduced immunity is becoming more common. The aim of the article is to carefully consider the main stages of land reform with further identification of the main challenges, risks and threats to food security. To characterize the impact of land reform on food security, the following methods were used: induction and deduction, comparison and systematization – in the study of the essential characteristics of the term "land reform"; synthesis and analysis – to characterize the content of the selected stages of land reform; morphological analysis – to clarify the content of the main challenges, risks and threats to food security; graphic – for a visual presentation of theoretical and methodological material; abstract-logical – for theoretical generalizations and conclusions of the study. Ukraine has unique land and water resources that allow it to meet not only its own needs, but also to be one of the largest exporters of food. The challenges, risks and threats that have arisen and are relevant in the process of land reform, designed to change the land management system, stand in the way of achieving the main goals in the field of food security. The main challenges, risks and threats include: lack of proper control by public authorities and local governments over the rational use of land and their reproduction; use of "shadow" schemes for privatization of land resources; raw materials orientation of agricultural production with a focus on the export of products with a low level of value added; strengthening the manifestations of monopoly in the actions of agricultural holdings, which has a detrimental effect on the development of farming; the amount of rent is significantly lower than in other countries. The obtained results form the necessary basis for making changes in state regulation and development of local self-government to ensure the required level of food security.

Key words: food security, land, land reform, challenge, risk, threa.

Постановка проблеми. Продовольча безпека була і залишається одним із найбільш важливих складників економічної безпеки держави, адже від рівня її забезпечення безпосередньо залежать фізичний стан, рівень продуктивності праці, можливість розвиватися та інші параметри життєдіяльності кожного громадянина. Хоча здебільшого під час визначення сутності продовольчої безпеки йдеться про фізичну та економічну доступність за відсутності соціальних бар'єрів до якісних та екологічно безпечних продуктів харчування, питання самозабезпечення держави у продовольстві стає все гострішим. Проблема не лише в посиленні глобалізаційних процесів та зростанні кількості народонаселення на планеті, що збільшує попит на продукти харчування, а й у кліматичних змінах, які негативно впливають на врожайність та здатність виробляти необхідну кількість продовольства. Україна володіє унікальними земельними і водними ресурсами, але попри це проблема забезпечення продовольчої безпеки стоїть доволі гостро, що пов'язано з трансформацією економічної системи, зокрема трансформацією власності на землю. В останні тридцять років у нашій країні реалізовується земельна реформа, яка суттєво впливає на процес забезпечення продовольчої безпеки, що актуалізує важливість наукового дослідження виникнення викликів, ризиків та загроз із метою подальшого розроблення відповідних ліквідаційних та адаптаційних процедур.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Процес реалізації земельної реформи став об'єктом уваги таких науковців, як О. Алейнікова [1], П. Гайдуцький [2], О. Галиця [5], О. Жабинець [3], М. Кобець [6], А. Косич [8], С. Маркитаненко [4], О. Нівецький [5], О. Підкуйко [8], М. Пугачов [6], Е. Сіра [7], А. Терещенко [8], В. Тимошенко [8] та ін. В їхніх публікаціях сформовано теоретичну базу здійснення земельної реформи, досліджено її результати за окремими етапами, розроблено прогнози та шляхи вдосконалення державного регулювання.

Мета статті полягає у розгляді основних етапів здійснення земельної реформи з подальшим визначенням основних викликів, ризиків та загроз забезпечення продовольчої безпеки.

Виклад основного матеріалу. В історичному ракурсі земельна реформа розпочалася ще у 1990 р. із прийняттям Постанови «Про земельну реформу», де вказувалося, що земля є об'єктом реформи. Завдання цієї реформи було визначене як зміна системи управління земельними ресурсами, зокрема шляхом передачі землі в розпорядження населенню з метою збільшення ефективності її використання. Фактично ж таке розпорядження частково, тобто з певними обмеженнями, стало можливим лише 1 липня 2021 р. із запуском ринку землі. Після тридцяти років реалізації ця реформа в подальшому вважається незавершеною, тобто такою, що не забезпечила досягнення поставлених цілей.

Нами визначено кілька ключових етапів земельної реформи, що в подальшому уможливило виявлен-

ня викликів, ризиків і загроз продовольчій безпеці. Так, у межах першого етапу, окрім декларативного початку земельної реформи, суттєвий вплив мало прийняття у 1992 р. Земельного кодексу, Постанови «Про прискорення земельної реформи і приватизації землі» та ще низки законодавчих актів, які сприяли безкоштовній передачі частини земельних ресурсів для ведення особистого господарства та обслуговування будинків відповідно до встановлених норм. Якщо на початку 1992 р. уся земля була у державній власності, то зазначені законодавчі акти дали поштовх до її передачі у приватну та колективну власність (колективним сільськогосподарським підприємствам). Суттєвий поступ у розподілі колективної власності надав Указ Президента «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» (1995 р.), згідно з яким відбулася видача членам колективних сільськогосподарських підприємств сертифікатів, що гарантували право на земельну частку в сукупності земельних ресурсів, що знаходилися у колективній власності. Такий крок був важливим, оскільки передбачав поступовий перехід від державної власності до колективної з подальшим рухом до приватної (на кінець періоду було здійснено паювання 26,4 млн га). До недоліків можна віднести, перш за все, тривалість – з 1990 р. до кінця 1999-го, які характеризувалися катастрофічним падінням сільського господарства. Іншим недоліком є те, що учасники сільськогосподарських підприємств отримали сертифікати, а не реальні ділянки, якими вони могли розпоряджатися на власний розсуд.

Другий етап був розпочатий Указом Президента «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки», який передбачав реформування колективних сільськогосподарських підприємств із наданням можливості їхнім учасникам виходу зі своїми паями, виділеними на місцевості, з оформленням права власності. У жовтні 2001 р. був прийнятий новий Земельний кодекс України, який забезпечив нормативну базу для подальших змін стосовно державної, колективної та приватної форм власності на землю. У положеннях Земельного кодексу було встановлено заборону на рух сертифікатів на право володіння землею за винятком передачі їх у спадщину, що суперечило світовій практиці і фактично позбавляло власників права розпоряджатися своєю власністю. У таких умовах почав розвиватися ринок оренди землі. Станом на 1 жовтня 2003 р. було укладено орієнтовно 5 млн договорів оренди, більша частина з яких терміном на 4–5 років. Указом Президента «Про додаткові заходи щодо соціального захисту селян – власників земельних ділянок та земельних часток (паїв)» було встановлено мінімальний розмір орендної плати на рівні 1,5% вартості земельної ділянки. За даними М. Пугачова та М. Кобеця, у 2003 р. «...середній розмір орендної плати становив 115,2 грн за 1 га на рік» [6, с. 13]. Зважаючи на те, що значна частина власників паїв були пенсіонерами, то такий додатковий дохід частково дав

їм змогу поліпшити економічний доступ до продуктів харчування.

П. Гайдуцький здійснює порівняння ефективності аграрної реформи першого та другого етапів, пов'язуючи успіх із постановою Л. Кучми. Потрібно визнати, що саме укази президента стали рушійною силою, яка попри спротив міністерських чиновників рухала реформу вперед. Переконливими є факти, які вказують, що в 2013 р. порівняно з 1999-м обсяг виробництва зерна збільшився більше ніж у три рази, продуктивність праці – у 8,4 рази, середньомісячна заробітна плата – у 20,1 рази, а сума виплаченої орендної плати власникам – у 106 разів [2, с. 8]. Ці факти доводять більш високу результативність цього етапу земельної реформи порівняно з попереднім. Разом із цим потрібно відзначити й існуючий мораторій на відчуження земельних ділянок власниками, що унеможливив запуск ринку землі, а отже, позбавляв права розпоряджатися своєю власністю. Л. Кучма, будучи виваженим політиком, розумів необхідність створення такого механізму, але разом із цим він урахував світову практику, де існують жорсткі обмеження щодо вільного розпорядження земельними ресурсами. У контексті зазначеного доцільно процитувати науковців, які, вивчивши досвід регулювання ринку землі в країнах Східної Європи, підкреслюють ту обставину, що «...у жодній країні немає дійсно вільного земельного ринку та необмеженого права приватної власності на певну ділянку. Уряди цих країн значною мірою контролюють усі операції виключно за цільовим призначенням та обумовлюють злагодженість купівлі, продажу та оренди земельних ділянок» [8]. Президентським варіантом стало створення земельного банку в 2012 р., хоча парламент і подовжив мораторій. Спротив аграрного лобі в парламенті, яке було орієнтоване на отримання контролю над 3 млн га безадресної землі, був суттєвим, що й призвело до ліквідації земельного банку в 2014 р.

За даними С. Маркитаненко, у 2017 р., тобто наприкінці другого етапу, «...у держвласності знаходилося 24,1% сільськогосподарських угідь, у приватній – 74,8%, комунальній – 1,06%, колективній – 0,04%. Земельними паями володіли 7 млн громадян із загальною площею 27,5 млн га, з яких 60% передані в оренду, 175 приєднані до індивідуальних господарств без юридичної особи, 22% не використовуються зовсім або використовуються без реєстрації» [4]. Тобто, відповідно до аналітичних даних, другий етап ознаменувався суттєвим поступом у зміні системи управління земельними ресурсами.

На нашу думку, третій етап розпочався 1 липня 2021 р. з відкриттям ринку землі, хоча і з певними суттєвими обмеженнями. У теоретичному плані ринок землі визначають як «...сукупність юридично-правових і економічних відносин, що виникають між суб'єктами такого ринку в процесі обігу земельних ділянок, їх оренди, обміну, купівлі-продажу, застави, дарування і спадкування» [1, с. 37]. Фактично у Україні почав ді-

яти ринок землі, але зі значними обмеженнями, суть яких коротко можна окреслити так: громадяни країни можуть купити землю в кількості не більше 100 га землі сільськогосподарського призначення, окрім тієї, що є в державній власності. Із січня 2024 р. ліміт буде збільшений до 10 тис га, і право на придбання землі отримають юридичні особи, якщо серед їхніх власників немає іноземців. Іноземний капітал зможе зайти на ринок землі лише у разі позитивного результату референдуму, хоча і до того залишається варіант оренди. Не вникаючи в інші особливості функціонування ринку землі, вважаємо, що на кількох моментах, які певною мірою пов'язані із забезпеченням продовольчої безпеки, потрібно наголосити. Так, власник землі, що є в оренді, може її продати, але набувач таких прав буде обтяжений умовами договору оренди, який укладений попередником. Ця обставина суттєво знижує інтерес до придбання земельних ресурсів, основна частина яких знаходиться в оренді, термін якої відповідно до нормативних документів не може бути меншим за сім років. Отже, суттєвих змін як для орендарів, так і орендодавців у короткостроковій перспективі не відбудеться. У фермерів, яких у 2020 р. нараховувалося 32 тис, відсутні додаткові фінансові ресурси для викупу земельних ділянок (державна програма «Доступні кредити 5–7–9%» не сприяла отриманню необхідних фінансових ресурсів через бюрократичні перепони, високі ризики ведення сільського господарства та відсутність у дрібних фермерів необхідної якісної застави), а агрохолдингам доцільніше продовжувати оренду з переважним правом у подальшому викупити земельні ділянки. У майбутньому прогнозується зростання орендної плати й конкуренції між орендарями. Попри відкриття ринку землі зберігається заборона на відчуження земельних ділянок державної та комунальної власності (відповідно 10,5 та 0,03 млн га), а їх у користування можна отримати лише за результатами земельних торгів. Ще одним важливим моментом є встановлення нормативної грошової оцінки, яка в середньому по країні становить 30 тис грн за 1 га, що фіксує нижню межу можливої ціни продажу земельної ділянки.

Спираючись на результати проведеного узагальнення доробку науковців та позиції учасників ринку землі, нами визначено факти, які сьогодні негативно впливають на процес забезпечення продовольчої безпеки. Так, встановлені обмеження щодо функціонування ринку землі до 2024 р. не сприятимуть зростанню ціни на земельні ділянки, а отже, орендна плата помітно не збільшиться, як і доходи місцевого самоврядування (за даними О. Нівецького та О. Галиці, «близько 11% загальних доходів місцевих бюджетів становлять власні надходження від місцевих податків і зборів, понад 50% з яких генеруються джерелами, пов'язаними із землею» [5]). За інформацією Держгеокадастру, сьогодні частка незареєстрованих земельних ресурсів становить 28% від загальної площі країни, що вказує на низький рівень управління цим стратегічно важливим для забезпечення продовольчої безпеки ресурсом.

Попри те, як зазначалося вище, що орендна плата поступово зростає, її рівень усе-таки суттєво нижчий порівняно з іншими країнами. За даними, що приводить О. Жабинець, якщо в Україні середня величина орендної плати становить 37 дол. за 1 га землі, то «...у Німеччині, Нідерландах і Данії – понад 200 євро за 1 га ріллі, у США – до 10% ринкової вартості, або 350–400 дол. США за 1 га, у Канаді на оплату оренди витрачається 40–45% вирощеного врожаю, у Франції – до 1/3 врожаю» [3, с. 98]. Зазначене вказує на той факт, що в нашій країні власники земельних паїв, зданих в оренду, не отримують належну плату, що негативно впливає і на продовольчу безпеку близько 7 млн населення, більшість з яких пенсійного віку.

Одним із суттєвих недоліків третього етапу земельної реформи є відсутність реальної підтримки фермерів. Зважаючи на те, що сьогодні фермерські господарства за обробітку близько 40% земельних ресурсів забезпечують виробництво понад 60% валової сільськогосподарської продукції та створюють 100 тис постійних та до 230 тис сезонних робочих місць, дер-

жава не передбачила реальні інструменти для захисту їхніх інтересів. Окрім проблеми з отриманням необхідних фінансових ресурсів, яка була окреслена вище, існує й інша – боротьба за виживання під тиском агрохолдингів. Потрібно визнати, що порівняно з фермерськими господарствами агрохолдинги характеризуються суттєво більшими площами орендованих земельних ресурсів (за даними О. Жабинець, «...у 2017 р. 20 найбільших агрокомпаній України володіли земельним банком у розмірі майже 4 млн га сільськогосподарських земель, що становить приблизно 20% від загальної площі, що перебуває у користуванні всіх сільськогосподарських підприємств» [3, с. 98]), застосовують новішу та більш продуктивну агротехніку, за рахунок більших фінансових ресурсів мають можливість виплачувати вищу орендну плату, здійснюють вплив на місцеве самоврядування, орієнтовані на експорт сільськогосподарської продукції тощо. Зазначене створює умови для подальшого укрупнення, перш за все, за рахунок дрібних фермерських господарств (кількість малих сільськогосподарських підприємств

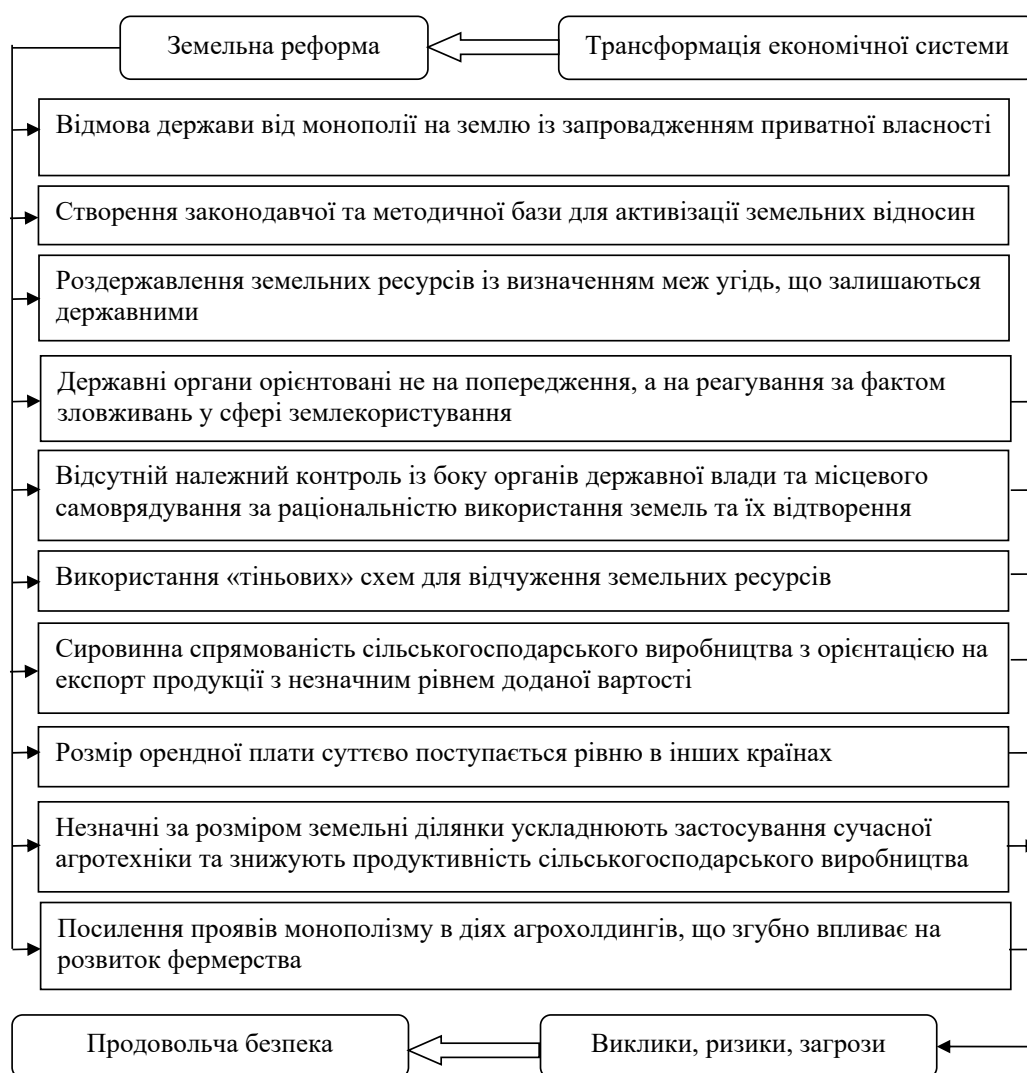


Рис. 1. Виклики, ризики та загрози продовольчій безпеці за результатами земельної реформи

за 2013–2016 рр. зменшилася на 59%). Окрім цього, мають місце погіршення зайнятості, зменшення чисельності населення та занепад соціальної інфраструктури у сільській місцевості.

Підсумовуючи здійснений огляд основних етапів земельної реформи, доцільно процитувати визначення Е. Сірої, яка стверджує, що «...у результаті реалізації в Україні земельної реформи відновлено приватну власність на землю, усунене обмеження на надання земельних ділянок громадянам, проте раціональне високоефективне землекористування та вихід агросфери на траєкторію сталого розвитку не забезпечено» [7, с. 154]. На нашу думку, визначальним є той факт, що сільське господарство і сьогодні не досягнуло основних показників 1990 р. Окрім цього, це твердження нами доповнено низкою фактів, які вказують на наявність викликів, ризиків та загроз продовольчій безпеці

на різних етапах земельної реформи, що в графічному вигляді представлено на рис. 1.

Висновки. Підводячи підсумки, можна стверджувати, що за останні тридцять років в Україні здійснюється земельна реформа, яка орієнтована на зміну системи управління земельними ресурсами задля збільшення ефективності їх використання. Здійснене дослідження дало змогу виявити, що поруч із незавершеністю трансформації власності на землю через відсутність умов для вільного розпорядження нею кожним власником сам процес супроводжується виникненням викликів, ризиків та загроз, які негативно впливають на забезпечення продовольчої безпеки. Отримані результати повинні стати основою для подальшого внесення змін у державне регулювання та вибудовування засад функціонування місцевого самоврядування для досягнення базових цілей продовольчої безпеки.

Список літератури:

1. Алейнікова О.В. Державне регулювання аграрного сектору економіки в контексті продовольчого забезпечення населення України: теорія, методологія, сучасні механізми : монографія. Миколаїв : Світ, 2012. 485 с.
2. Гайдучський П. Аграрна реформа Л.Д. Кучми в Україні: історико-економічні аспекти. *Економіка АПК*. 2015. № 1. С. 5–13.
3. Жабинець О. Загрози функціонування в Україні агрохолдингових компаній та основні напрями їх нейтралізації. *Регіональна економіка*. 2018. № 3. С. 97–104.
4. Маркитаненко С. Ефективні фермери чи неефективні агрохолдинги. *Latifundist.com*. URL: <https://latifundist.com/193-efektivn-fermeri-chi-neeefektivn-agroholdingi> (дата звернення: 26.10.2021).
5. Нівевський О., Галиця О. Сільські громади та земельна реформа. *Вокс Україна*. URL: <https://voxukraine.org/silski-gromadi-ta-zemelna-reforma/> (дата звернення: 27.10.2021).
6. Пугачов М., Кобець М. Земельна реформа в Україні. Київ : АРHD, 2004. 24 с.
7. Сіра Е.О. Земельна реформа в Україні та її наслідки для розвитку агросфери. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2013. Вип. 23.14. С. 152–157.
8. Сучасні проблеми державного регулювання ринку землі в Україні / А.О. Косич та ін. *Державне управління: удосконалення і розвиток*. 2020. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua> (дата звернення: 26.10.2021).

References:

1. Aleinikova O.V. (2012) *Derzhavne rehuliuвання ahrarnoho sektora ekonomiky v konteksti prodovolchoho zabezpechennia naseleння Ukrainy* [State regulation of the agricultural sector of the economy in the context of food security of the population of Ukraine: theory, methodology, modern mechanism]. Mykolaiv: Svit. (in Ukrainian)
2. Haidutskyi P. (2015) *Ahrarna reforma L.D. Kuchmy v Ukraini: istoryko-ekonomichni aspekty* [Agrarian reform of LD Kuchma in Ukraine: historical and economic aspects]. *Ekonomika APK*, no. 1, pp. 5–13.
3. Zhabynets O. (2018) *Zahrozy funktsionuvannia v Ukraini ahrokholdynhovykh kompanii ta osnovni napriamy yikh neutralizatsii* [Threats to the functioning of agroholding companies in Ukraine and the main directions of their neutralization]. *Rehionalna ekonomika*, no. 3, pp. 97–104.
4. Markytanenko S. (2020) *Efektivni fermery chy neefektivni ahrokholdynhy* [Efficient farmers or inefficient agricultural holdings]. *Latifundist.com*. Available at: <https://latifundist.com/193-efektivn-fermeri-chi-neeefektivn-agroholdingi> (accessed 26 October 2021).
5. Nivievskyi O., Halytsia O. (2020) *Silski hromady ta zemelna reforma* [Rural communities and land reform]. *Voks Ukraina*. Available at: <https://voxukraine.org/silski-gromadi-ta-zemelna-reforma/> (accessed 27 October 2021).
6. Puhachov M., Kobets M. (2004) *Zemelna reforma v Ukraini* [Land reform in Ukraine]. Kyiv: APHD. (in Ukrainian)
7. Sira E.O. (2013) *Zemelna reforma v Ukraini ta yii naslidky dlia rozvytku ahrosfery* [Land reform in Ukraine and its consequences for the development of the agro-sphere]. *Nauk. Visn. NLTU Ukrainy*, no. 23.14, pp. 152–157.
8. Kosych A.O., Pidkuiko O.O., Tereshchenko A.V., Tymoshenko V.O. (2020). *Suchasni problemy derzhavnogo rehuliuвання rynku zemli v Ukraini* [Modern problems of state regulation of the land market in Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia i rozvytok*, no. 2. Available at: <http://www.dy.nayka.com.ua> (accessed 26 October 2021).