

РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

LAND REFORM IN MODERN UKRAINE

Мельник О.О.,

кандидат історичних наук,

доцент кафедри суспільно-гуманітарних наук

Таврійського державного агротехнологічного університету

У статті досліджено становлення та розвиток правових аспектів сучасного земельного права України. Аналізуються особливості нормативно-правового закріплення його норм та втілення їх на практиці. На основі порівняльного аналізу висвітлюються проблеми впровадження ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Ключові слова: земельне законодавство, земельна реформа, ринок земель сільськогосподарського призначення.

В статье исследуется становление и развитие правовых аспектов современного земельного права Украины. Анализируются особенности нормативно-правового закрепления его норм и воплощение их на практике. На основе сравнительного анализа освещаются проблемы внедрения рынка земель сельскохозяйственного назначения в Украине.

Ключевые слова: земельное законодательство, земельная реформа, рынок земель сельскохозяйственного назначения.

This article explores the formation and development of legal aspects of modern land law of Ukraine. The features of regulatory consolidation of its rules and implemented them in practice. Based on comparative analysis highlights the problems of implementation of agricultural land market in Ukraine assignment.

Key words: land law, land reform, agricultural land market.

Постановка проблеми. Нинішня земельна реформа в Україні пов'язана із переходом від адміністративно-командної до ринкової економіки, роздержавленням власності на землю, глибокою трансформацією суспільних відносин загалом. Це складний багатоступінчастий процес, під час якого виникає необхідність аналізу результатів здійснених перетворень, послідовного обґрунтування та розроблення нових законодавчих і нормативних актів, що регулювали б земельні відносини в сучасних умовах господарювання. Від початку проведення земельної реформи пройдено найскладніші її етапи – роздержавлення та приватизацію продуктивних земель, організаційну перебудову аграрного виробництва. Проте практично не вдалося досягти фундаментальної кінцевої мети, яка ставилася перед земельною реформою, – забезпечення раціонального, ефективного та екологічнобезпечного використання земельних ресурсів і охорони земель. Це спонукає до комплексного дослідження наслідків реформування земельних відносин, розроблення подальших напрямів їх удосконалення з метою створення умов для розвитку високоефективного, конкурентоспроможного аграрного виробництва.

Україна має всі можливості для того, щоб перетворити земельну реформу з непопулярної на популярну. З одного боку, у суспільстві існує надзвичайна незадоволеність станом земельних питань, адже більшість сільських жителів мають у власності земельні ділянки, але не можуть цієї власністю повноцінно розпоряджатись. З іншого боку, відсутність ринку землі не дає змоги підвищувати ефективність сільськогосподарського виробництва та збільшувати інвестиції.

Метою статті є аналіз сучасного стану, тенденцій і перспектив земельної реформи в Україні, визначення основних проблем становлення і розвитку нормативної бази щодо відносин приватної власності та ринку земель сільськогосподарського призначення.

Стан опрацювання. Вчені-економісти П. Саблук, В. Сайко, А. Юрченко у своїх працях підкреслюють, що в умовах ринкової економіки відбувається обіг земельного капіталу [1; 2; 3], а це означає, що держава має не лише забезпечити формування нормативно-правових та організаційних умов для здійснення трансакцій із землею, а й контролювати їх дотримання. Більшість українських науковців, предметом дослідження яких є процес формування земельних відносин, ефективність використання земельних ресурсів та державне управління в земельній

сфері, схиляються до думки про відсутність в Україні умов для реалізації громадянами права власності на землю, яка б забезпечувала високий рівень ефективності землеробства [4]. Проблема удосконалення правового регулювання відносин власності та формування ринку земель сільськогосподарського призначення присвячені публікації П. Кулинич, В. Носіка, М. Федорова [5; 6].

Вислаّد основного матеріалу. Земельна реформа – процес довгостроковий, пов'язаний із реформуванням та вдосконаленням, насамперед, земельного законодавства – правової реформи та державницьких засад, тобто зумовлений потребами докорінних земельних перетворень, появою відмінних за рівнем та спрямованістю нормативно-правових актів. Необхідність реформування земельних відносин в Україні була визнана ще на початку 1990-х рр. Так, 18 грудня 1990 р. Верховна Рада України прийняла Постанову «Про земельну реформу» [7], відповідно до якої, всі землі республіки були оголошені об'єктом реформи. Завданням цієї реформи було визнано перерозподіл земель з одночасним наданням їх у довічне успадковане володіння громадянам, постійне володіння підприємствам, установам, організаціям, а також у користування з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатокладної економіки, раціонального використання й охорони земель. Земельна реформа охоплює реформування не тільки земельних відносин, а і відносин власності на засоби виробництва, і націлена вона на ліквідацію державної монополії власності на землю та інші засоби виробництва, на відродження власника і хазяїна в сільській місцевості.

У березні 1992 р. Верховна Рада України прийняла прогресивний на той час Земельний кодекс і Постанову «Про прискорення земельної реформи і приватизації землі» [8]. Прийняття цих актів дало змогу почати процеси роздержавлення, паювання і приватизації землі в аграрних підприємствах. Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. «Про приватизацію земельних ділянок» [9] надав можливість безоплатно передавати у приватну власність присадибні земельні ділянки з метою ведення особистого підсобного господарства, будівництва й обслуговування жилого будинку і господарських будівель, присадибних ділянок, садівництва, дачного і гаражного будівництва, у межах норм, встановлених Земельним кодексом України.

Початковий етап реформування земельних відносин передбачав роздержавлення землі. Земля передавалася за умови, що на вимогу членів підприємств вона буде розпайована і, за потреби, виділена в натурі на земельні ділянки зі статусом приватної власності. Указ Президента України від 10 листопада 1994 р. «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» [10] прискорив завершення процесу роздержавлення землі. Передача земель у колективну власність аграрних підприємств стала проміжним етапом земельної реформи в Україні. Вона забезпечувала поступовий, максимально безконфліктний перехід від державної до приватної власності на землю сільськогосподарського призначення.

Логічним продовженням став Указ Президента України від 8 серпня 1995 р. «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» [11], яким передбачався розподіл земель на земельні частки (паї) і видача членам цих підприємств сертифікатів єдиного зразка, що гарантують право на земельну частку (пай) в землі, яка перебуває у колективній власності. Таким чином володарі сертифікатів отримали право вільного виходу з підприємств зі своїми земельними частками (паями) з подальшим виділенням останніх в натурі.

На думку дослідників, перший етап земельної реформи було завершено у 1999 р. Наприкінці того року понад 2 мільйони селян отримали сертифікати, які підтверджували їх права на виділення земельних часток (паїв) у приватну власність у натурі. Земельна реформа мала розпочати перехід від трансформації колективної власності на приватну. Однак позитивні досягнення у здійсненні земельної реформи до кінця 1990-х рр. не привели до радикального й ефективного оновлення сільськогосподарського виробництва, пожвавлення інвестиційних процесів в інших галузях виробництва, підвищення добробуту населення. Заходи земельної реформи не отримали належного фінансового забезпечення. Саме тому, з метою забезпечення ефективного використання потужного потенціалу земельних ресурсів України в 2001 р. було розроблено і схвалено Указом Президента України від 30.05.2001 р. «Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 рр.» [12].

Метою цієї реформи є забезпечення ефективного використання та підвищення цінності земельних ресурсів, створення оптимальних умов для суттєвого збільшення соціального, інвестиційного і виробничого потенціалів землі, перетворення її на самостійний фактор економічного зростання.

Реалізація Основних напрямків земельної реформи в Україні у 2001–2005 рр. мала здійснюватися поетапно:

1 етап (2001–2005 рр.) – здійснення правових, організаційних, технологічних та інформаційно-освітніх заходів, спрямованих на поглиблення якісних змін у земельних відносинах без суттєвих фінансових витрат, і формування законодавчої та економічної бази для 2 етапу;

2 етап (2003–2005 рр.) – здійснення заходів щодо оптимізації землекористування та посилення охорони земельних ресурсів, виконання яких вимагатиме відповідних капіталовкладень та матеріальних витрат.

Основними напрямами державної політики у сфері регулювання земельних відносин мали стати: забезпечення подальшого розвитку відносин власності на землю, удосконалення земельних відносин у сільськогосподарському виробництві, розвиток ринку земель, розвиток кредитування під заставу землі, удосконалення моніторингу земель, удосконалення порядку справляння плати за землю, підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами, поліпшення організації контролю за використанням та охороною земель.

Суттєво сприяло продовженню земельної реформи прийняття у жовтні 2001 р. Земельного кодексу України

[13]. Норми цього кодексу створили правові засади для формування ринку землі. Він містить норми прямої дії, ним закріплена напрацьована практика приватизації земель сільськогосподарського призначення. Прикінцевими положеннями Земельного кодексу України передбачалося розроблення законів про землеустрій, державний земельний кадастр, оцінку земель, охорону земель, розмежування земель права державної та комунальної форм власності, державний земельний (іпотечний) банк, ринок землі, визначення правових засад вилучення земель права приватної власності тощо.

Варто зазначити, що окремі закони вже прийняті. Зокрема, це Закон України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р., який визначав правові та організаційні основи діяльності у сфері землеустрою і спрямований на регулювання відносин, які виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами із забезпечення сталого розвитку землекористування [14]. Трохи пізніше, а саме 5 червня 2003 р. було прийнято Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» [15]. Даний Закон визначав організаційні та правові засади виділення власникам земельних часток (паїв) земельних ділянок у натурі (на місцевості) із земель, які належали колективним сільськогосподарським підприємствам, сільськогосподарським кооперативам, сільськогосподарським акціонерним товариствам на праві колективної власності, а також у порядку обміну цими земельними ділянками. Варто відзначити також Закон України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р., який визначав правові, економічні та соціальні основи охорони земель із метою забезпечення їх раціонального використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриття та охорони довкілля [16].

Основні напрями земельної реформи в Україні на 2011–2020 рр. визначено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1072-р «Про затвердження плану дій з проведення земельної реформи та створення ринку земель сільськогосподарського призначення». Цей план передбачає розроблення і подання на розгляд Кабінету Міністрів України проектів законів: щодо спрощення процедури встановлення меж населених пунктів, про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 р., про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відміни безоплатної приватизації земельних ділянок, про проведення аналізу, систематизації, упорядкування та приведення до єдиного електронного формату кадастрової інформації; проектів постанов про затвердження документів, що регулюють питання ведення державного земельного кадастру, про схвалення Концепції Загальнодержавної програми використання та охорони земель тощо [17].

Завершальним етапом земельної реформи в аграрній сфері має стати запровадження повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення та іпотеки землі, що означатиме повну імплементацію правил ринкової економіки у земельні відносини країни. Верховна Рада України 7 липня 2011 р. прийняла Закон України «Про Державний земельний кадастр», який набрав чинності у повному обсязі з 1 січня 2013 р. [18].

Прийняття цього Закону є однією з умов зняття мораторію та запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, а також відновлення можливості вносити земельні частки (паї) до статутних капіталів господарських товариств. Проте це, на жаль, не прискорило формування ринку землі. Проект закону «Про ринок земель» № 9001-д парламент прийняв у першому

читанні за основу 9 грудня 2011 р., але він не був включений до порядку денного одинадцятої сесії ВР шостого скликання. Документом передбачалася купівля-продаж земель сільськогосподарського призначення з 2013 р. [19]. А 27 грудня 2011 р. Верховна Рада продовжила мораторій на купівлю-продаж с/г земель до 1 січня 2013 р. 20 листопада 2012 р. Верховна Рада України прийняла закон № 11315, яким продовжила мораторій на продаж сільськогосподарських земель до 1 січня 2016 р. «За» проголосували 269 народних депутатів, при мінімально необхідних 226. Документ містить норму, згідно з якою до 1 січня 2016 р. не допускається: купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, крім вилучення (викупу) їх для суспільних потреб; купівля-продаж, відчуження земельних ділянок в інший спосіб і зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок, що перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених у натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв), крім передачі їх у спадщину, обміну земельної ділянки на іншу земельну ділянку відповідно до закону та вилучення (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб.

У 2016 р. Верховна Рада прийняла в цілому законопроект щодо продовження мораторію на продаж сільськогосподарських земель до 1 січня 2018 р. «За» законопроект № 5123-1 проголосувало 297 народних депутатів.

«Цей ринок має бути прозорим і справедливим, конкурентним і ефективним, він має унеможливити будьякі тіньові обороти із землею. Саме тому є необхідність продовжити мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення до належного законодавчого забезпечення запровадження і регулювання обігу земель, але не раніше 1 січня 2018 р.», – йдеться у пояснювальній записці до законопроекту [20].

3 квітня Міжнародний валютний фонд виділив Україні черговий транш у розмірі \$1 млрд. Ухвалення цього рішення супроводжувало підписання меморандуму, який, зокрема, передбачає затвердження законопроекту про ринок землі в Україні у травні 2017 р. та скасування мораторію на продаж землі – наприкінці 2017 р. [21]. Прем'єр-міністр України Володимир Гройсман заявив, що законопроект про запуск ринку землі передбачатиме можливість угод її купівлі-продажу тільки для осіб з українським громадянством.

Але без залучення землі в ринковий обіг кінцева мета земельної реформи, а це економічно ефективне використання земель, досягнута не буде. Це означає, що Україна дедалі більше відстає в економічному розвитку від своїх сусідів, і тоді політики постануть перед вибором: або прийняти ринок землі, або залишитися відсталою країною. Проте керівники держави ще одноставно не прийшли згоди, чи потрібен земельний ринок державі. Відсутність консенсусу в політикумі з питання формування ринку землі, є головною перешкодою на шляху земельної реформи, яка вже тягнеться 22 роки. Перше місце українські політики розділяють із мексиканськими колегами, які визначалися з становленням ринку землі протягом 23 років.

Висновки. Регресивний огляд ходу земельної реформи, оцінка її позитивних результатів та негативних наслідків дають змогу стверджувати, що загалом вона здійснювалася надто непослідовно і не завжди науково обгрунтовано. Її кінцевим результатом, з огляду на перехід до ринкової економіки, мало б бути паювання і передача землі селянам у приватну власність, заснування на цій основі господарств ринкового типу, запровадження повноцінного ринку землі. Можливо, в такому разі вдалося б уникнути значних економічних і психологічних втрат. Проміжні етапи (передача землі у колективну власність, видача земельних сертифікатів) лише сповільнили реформу, численні законодавчі та нормативні акти зашлугали її суть і спричинили багато порушень у сфері земельних відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Саблук П.Т. Розвиток земельних відносин в Україні / П.Т. Саблук. – К.: ННЦ ІАЕ, 2006. – 396 с.
2. Сайко В.Ф. Землеробство на шляху до ринку / В.Ф. Сайко. – К.: Ін-т землеробства ААН, 1997. – 248 с.
3. Юрченко А.Д. Про запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення / А.Д. Юрченко // Економіка АПК. – 2005. – № 10. – С. 97–100.
4. Микитенко Ю.І., Шарий Г.І. Державне управління: економічні методи та система відносин в умовах формування ринку земель. Полтавщина / Г.І. Шарий, Ю.І. Микитенко; за заг. ред. Г.І. Шарого. – Полтава: ІАЦ «Подія», 2007. – 100 с.
5. Проблеми земельної політики України і шляхи їх розв'язання: позиції експертів. Центр Розумкова // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 3. – С. 47–51.
6. Федоров М.М. Трансформація земельних відносин до ринкових умов / М.М. Федоров // Економіка АПК. – 2009. – № 3. – С. 4–19.
7. Про земельну реформу: Постанова Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 10. – Ст. 100.
8. Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі: Постанова Верховної Ради України від 13.03.1992 р. № 2200-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.search.ligazakon.ua>
9. Про приватизацію земельних ділянок: Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. № 15–92 // Голос України. – 1993. – 15 січня.
10. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки: Указ Президента України від 03.12.1999 р. № 1529/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.
11. Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям: Указ Президента України від 08.08.1995 р. № 720/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.
12. Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 рр.: Указ Президента України від 30.05.2001 р. N 372/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.
13. Земельний кодекс України: Наук.-практ. коментар / За заг. ред. В.І. Семчика. – К.: Ін Юре, 2003. – 676 с.
14. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua>.
15. Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв): Закон України від 05.06.2003 р. № 899-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua>.
16. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua>.
17. Про затвердження плану дій з проведення земельної реформи та створення прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1072-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.daznu.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=127731&cat_id=36956.
18. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>.
19. Проект Закону про ринок земель № 9001-1 від 19.07.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=40958.
20. Закон України «Про внесення зміни до розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 47. – Ст. 801.
21. Гройсман В. Ми маємо побороли бідність у нашій великій 45-мільйонній країні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/215141>.