



С. Ф. Домбровський*

ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ АГРАРНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Аграрна реформа в Україні — це одна з найскладніших життєво-визначальних суспільних змін, що відбуваються в Україні і має велике значення. Вона пов'язана з необхідністю дослідження комплексу організаційних і правових проблем, які виникли у зв'язку із здійсненням не лише аграрної, а й земельної реформ.

Велике значення приділяється питанням здійснення аграрної реформи та правовим питанням аграрної політики, роздержавленню аграрної економіки, приватизації державного майна та землі, перетворенню колгоспної власності у власність колективних сільськогосподарських підприємств, а останніх — у власність сільськогосподарських виробничих кооперативів, фермерських господарств та інших приватних форм сільськогосподарського виробництва, питанням паювання землі та майна, оренди земельних ділянок, організації та діяльності сільськогосподарських підприємств в мовах ринкової економіки, договірних відносин та протидії злочинності в агропромисловому комплексі України. Ці аспекти досліджувались такими вченими як В. І. Семчик, В. З. Янчук, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко, О. О. Погрібний, В. І. Андрейцев, П. Ф. Кулинич, В. І. Федорович, В. В. Носік, Ц. В. Бичкова, А. М. Статівка, В. К. Гуревський, М. В. Шульга, І. Будилович, А. Юрченко, Л. Новаковський, В. А. Сонюк, В. М. Стретович, З. А. Павлович, О. І. Заєць, П. П. Пенченко, Н. Р. Малишева, та інші вчені юристи¹.

В цій праці автор зупинився на особливостях та проблемних питаннях реалізації аграрного та іншого законодавства при здійсненні аграрної реформи в Україні.

Слід відмітити, що сам термін "реформа" походить від французького слова *reformе*, а від латинського — *reformare* — перетворювати, поліпшувати, тобто це процес кардинальних і часто тривалих за часом перетворень відповідних сторін суспільного життя².

Нинішня аграрна реформа в Україні спрямована на ліквідацію державної монополії земельної власності, відновлення приватної власності на землю та інші засоби сільськогосподарського виробництва. Ця реформа в Україні передбачалась ще в Радянському Союзі³. На сьогодні Україна проводить в дію власну модель аграрної реформи. Вона передбачає захист інтересів селянина.

Основним напрямком здійснення аграрної реформи є забезпечення продовольчої безпеки населення України, а також:

- забезпечення подальшого розвитку відносин власності на землю у сільськогосподарському виробництві;
- дальше реформування аграрних відносин у сільськогосподарському виробництві;
- підвищення ефективності державного управління сільським господарством;
- поліпшення організації контролю за використанням та охороною земель та майна сільськогосподарських підприємств;
- удосконалення нормативно-правової і методичної бази розвитку аграрних відносин;
- задоволення потреб громадян у земельних ділянках для ведення особистого підсобного господарства, фермерського господарства, сінокосіння і випасання худоби, садівництва і городництва, індивідуального житлового будівництва;
- задоволення потреб працівників соціальної сфери села в земельних ділянках;
- створення можливості для кожного власника земельної ділянки на свій розсуд розпоряджатися своєю власністю відповідно до закону;
- забезпечення ефективного використання земельних ділянок, що перебувають у державній та комунальній власності, шляхом передачі цих ділянок у довгострокову оренду громадянам та юридичним особам, як правило, на конкурентних засадах (аукціонах, конкурсах).

© Домбровський С. Ф., 2008

* доцент кафедри трудового, земельного, екологічного, аграрного та господарського права Хмельницького університету управління та права, доцент, Заслужений юрист України

¹ Аграрне право України / За ред. О. О. Погрібного. — К., 2004; Аграрне право України та законодавство / За ред. В. З. Янчука. — К.: Юрінком, 2006; Аграрне право України / За ред. В. П. Жущмана. — Х.: Одісей, 2006; Панченко П. П., Марчук В. А. Аграрна історія України. — К.: Знання, 2000.

² Юридична енциклопедія / Гол ред. Ю. С. Шемшученко. — К.: Українська енциклопедія, 2003. —Том 5: П-С. — С. 303.

³ Аграрне право України / За ред. В. П. Жущмана. — Х.: Одісей, 2006. — С. 11.



На великий жаль, здійснення аграрної та земельної реформ не враховує важливого факту, що в Україні прогресивний розвиток в основному залежить від селянства. Варто згадати думку М. Грушевського, який підкреслював, що “Головною підставою Великої України ще довго, якщо не завжди буде селянство. З того часу як усі інші верстви зрадили свою національність, від нього (селянства) черпався весь матеріал національного будівництва ... Україна зможе встати тільки тоді, коли встане знову цей скинутий у безодню пітьми й несвідомості Титан, цей позбавлений зору і сили, обмежений зі своєї політичної та національної свідомості Самсон. Треба ... тільки подати йому цю чудотворну воду свідомості. Я глибоко переконаний, каже М. Грушевський, що в українському житті мають будучність, матимуть вплив, встояться тільки ті елементи, які стоятимуть в тіснім і широкім контакті з селянською масою, матимуть її потреби й інтереси на оці й ними орієнтуватимуться. І як підстава української стихії спеціально, і як основа соціальної й економічної структури нашого краю взагалі селянство зостанеться фундаментом, на котрім треба будувати все. Тільки те буде міцне, що збудується на нім, і горе тим течіям, партіям і намірам, котрі будуть йти проти нього, — вони осудять себе на животіння або зникання, коли не розіб'ються в один гарний день відразу до решти”⁴.

Підтверджуючи думку першого державотворця України М. Грушевського, слід підкреслити, що лише після прийняття ряду законів, зокрема, Закону України “Про особисте селянське господарство”, який сприяв зупиненню негативних процесів соціально-економічного, демографічного, правового характеру, що мають нині місце в українському селі⁵. Ці факти підтвердились у Верховній Раді України 15 березня 2003 р.⁶ при проведенні парламентських слухань з питань щодо ситуації на селі і засвідчили наступне. В Україні понад 60 % валової продукції сільського господарства, в тому числі 72 % тваринницької продукції виробляється особистими селянськими господарствами. Підкреслювалось, що понад півмільйона особистих селянських господарств розширили площі своїх земельних ділянок за рахунок земельних паїв. Проте рівень життя сільського населення залишається найнижчим в Україні, а соціальні проблеми у селах набувають катастрофічних наслідків. Також більше 10 мільйонів селян, у процесі здійснення аграрної та земельної реформ не мали належного правового і соціального захисту своїх конституційних прав. Слід взяти до уваги і те, що держава створила юридичні гарантії селянам на одержання земельних ділянок площею два і більше гектари для ведення особистого селянського господарства, а з іншого, нею не створено належних юридичних гарантій щодо соціального захисту та у наданні допомоги у веденні таких господарств. Такі громадяни, працюючи на виділених землях, не мали права на зарахування періоду роботи у такому господарстві до трудового стажу. Вони не мали соціального страхування та пенсійного забезпечення аналогічно як працівникам аграрних підприємств різних правових форм господарювання. Після проведення реструктуризації сільськогосподарських підприємств недержавної форми власності, більшість сільського працездатного населення залишились без робочих місць і набули статусу безробітних⁷.

Сільське господарство України має понад 60 млн. га земельних ресурсів і за різними оцінками може прогодувати від 130 до 200 млн. людей. На сьогодні ж вирощується стільки сільськогосподарської продукції, що ледве вистачає для населення нашої країни. Тому держава вживає ряд заходів щодо підвищення рівня сільськогосподарського виробництва та відродження українського села. Орієнтири розвитку аграрного виробництва дають підстави сподіватися, що Україна все-таки поверне ім'я житниці Європи, якою вона була наприкінці XIX — на початку XX століття. Прийняті державою заходи по відродженню сільського господарства багатоаспектні. Серед цих заходів значне місце приділено питанням щодо подальшого розвитку аграрного законодавства України через проведення його адаптації до аграрного законодавства Європейського Союзу. Здійснення такої адаптації буде позитивним шляхом до створення законодавчої бази для відродження сільського господарства та села в Україні⁸.

⁴ Грушевський М. С. На порозі нової України. Гадки і мрії. — К., 1918. — С. 36-37.

⁵ Про особисте селянське господарство. Закон України від 15.05.2003 р. // ВВР. — 2003. — № 29. — Ст. 232.

⁶ Кабінет Міністрів України. Інформація до парламентських слухань 15 січня 2003 року “Про хід реформування та заходи щодо поліпшення ситуації на селі”. — К., 2002. — С. 13; Науково-практичний коментар до Закону України “Про особисте селянське господарство” / За ред. В. В. Носіка. — К.: Кондор, 2004.

⁷ Науково-практичний коментар до Закону України “Про особисте селянське господарство” / За ред. В. В. Носіка. — К.: Кондор, 2004.

⁸ Організаційно-правові питання аграрної реформи в Україні: Монографія / За ред. В. І. Семчика — К.: Інститут держави і права НАН України, 2003. — С. 6, 10.



Враховуючи те, що Україна у 2008 р. стає членом Світової організації торгівлі (СОТ), позитивними наслідками для агропромислового комплексу України можуть стати сприяння забезпечення технологічного оновлення та переобладнання сільськогосподарського виробництва до світових стандартів шляхом значного збільшення іноземних інвестицій в аграрну галузь української економіки, пожвавлення виробництва сільськогосподарської продукції та сировини шляхом вільного доступу до зовнішніх ринків та прискорення структурних реформ у сільському господарстві.

На нашу думку, основною метою вступу України до СОТ є здійснення зростання суспільного виробництва, її участь у міжнародних економічних відносинах на засадах рівноправного партнерства. Аналізуючи певну готовність України до приєднання до СОТ, потрібно розглядати такі важливі питання як безперешкодний доступ до українського ринку інших країн, внутрішня підтримка, експортні субсидії, технічні, санітарні та інші стандарти і заходи. Цьому повинно сприяти правове забезпечення та зростання конкуренції на внутрішньому ринку, адже низька конкурентоспроможність вітчизняної продукції за рахунок збільшення імпорту зарубіжної буде не на користь української економіки.

Доцільність вступу України до СОТ зумовлюється тим, що для членства у цій організації є успішне здійснення переговорів про створення зони вільної торгівлі та забезпечення поступової інтеграції до Європейського Союзу. Воно призведе до зняття торговельно-економічної ізоляції України від країн Західної та Центральної Європи, Східної Європи та Балтії, більшість яких є членами або асоційованими членами ЄС. Вступ до СОТ сприяє неможливістю витіснення української продукції з ринку ЄС аналогічною продукцією країн Центральної та Східної Європи та інших контингентів світового товариства.

Як відомо курс на проведення аграрної реформи був проголошений у Законах України “Про економічну самостійність Української РСР” (1990 р.), “Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві” (1990, 1992 рр.), “Про сільськогосподарську кооперацію” (1997 р.), в Земельних кодексах України (1990, 1992, 2001 рр.) та інших актах законодавства. Право приватної власності громадян і юридичних осіб на землю і майно закріплено в Конституції України.

З метою реалізації засад аграрної і земельної реформ було прийнято ряд і інших законів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України з питань економіки, сільського господарства, в яких закладені основні засади аграрної політики і аграрної реформи.

Основним завданням аграрної реформи було переведення радянської планово-регулюючої економіки на ринкову, а діючі адміністративно-командні методи державного управління замінити організаційно-функціональними методами регулювання суспільних відносин, які застосовуються в ринковій економіці.

У процесі аграрної реформи колгоспи і більшість радгоспів були реорганізовані в колективні сільськогосподарські підприємства. У цих сільськогосподарських підприємствах було проведено паювання майна, а в колективних — було визначено кожному членові умовну частку (пай) землі у вартісному виразі і кадастрових гектарах без виділення цих часток у натурі (на місцевості).

Оскільки колективні сільськогосподарські підприємства не стали ефективними і рентабельними підприємствами, вони протягом 2000-2002 рр. були ліквідовані, а більшість з них — реорганізовані в інші форми приватного господарювання, це зокрема, в сільськогосподарські кооперативи, господарські товариства, фермерські господарства та в інші агроформування.

В процесі аграрної реформи мали місце як позитивні результати, так і прорахунки. До позитивних змін необхідно віднести злам радянської системи аграрного виробництва, переведення його на приватні форми господарювання і Україна зробила європейський вибір і в вступає до Світової організації торгівлі.

До негативних сторін реформування можна віднести непослідовність і гальмування аграрних реформ. Це неоднозначне ставлення до вибору організаційних форм господарювання приватного типу. В перші роки державні органи заохочували відродження особистих селянських і фермерських господарств. Проте, пізніше чомусь послабили до них увагу і стали орієнтуватися на інші приватні сільськогосподарські підприємства кооперативного типу. Як засвідчила практика, до приватних стали належати підприємства, створені колишніми керівниками колективних сільськогосподарських підприємств



(надалі — КСП), які довели їх до збитковості. Такі керівники не стали справжніми організаторами сільськогосподарського виробництва в нових ринкових умовах. Вони у більшості випадків не забезпечили дотримання рекомендованих методик приватизації майна і землі, демократичних процедур справедливого розподілу колективної власності. Внаслідок цього у деяких підприємствах були значно порушені права членів КСП, що й досі породжує конфліктні ситуації, як у майнових так і земельних питаннях.

Також, на жаль в процесі аграрної реформи в АПК, як і в інших сферах економіки, мають місце такі негативні явища, як зловживання своїм службовим становищем, корупція, хабарництво, розкрадання державної і колективної власності. Нерідко допускаються порушення правил паювання і приватизації майна та землі, інші правопорушення, які підривають основний зміст як аграрної політики так і аграрної реформи.

Основні засади аграрної політики були відтворені в законах УРСР “Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві України”⁹ і “Про власність”¹⁰, земельному кодексі УРСР¹¹. В цьому кодексі на законодавчому рівні було підтверджено, що відповідно до Декларації про державний суверенітет України, земля є власністю її народу. Вжито заходів щодо проведення земельної реформи, прийнято постанову ВР УРСР “Про земельну реформу”¹². Отже, саме цими законодавчими актами було проголошено, що всі землі України є об’єктом земельної реформи і ці акти відобразили аграрну політику України ще в складі СРСР.

Слід підкреслити, що реальна перебудова у сільському господарстві України стала можливою лише з розпадом Союзу РСР, створенням незалежної української держави. Актом проголошення незалежності України, прийнятим Верховною Радою України 24 серпня 1991 р.¹³ та схваленим всенародним референдумом 1 грудня 1991 р. були створені сприятливі умови для самостійного, ні від кого не залежного вирішення внутрішніх і зовнішніх питань розвитку економіки, зокрема аграрної, розвитку різних нових форм господарювання на селі. З цього часу аграрна політика України набула нового політичного і соціально-економічного змісту. Вона спрямовувалася і на проведення аграрної реформи, на перехід України від централізованої планово-регулюючої економіки до ринкової.

Основні положення аграрної політики були визначені в Основах національної економічної політики України¹⁴. У процесі здійснення аграрної реформи із врахуванням досвіду появи кризових явищ в економіці, аграрна політика України вдосконалюється, набуває нових концептуальних підходів, форм і методів реалізації. Вона відображає досягнення аграрної, економічної, земельної і правової науки, які сприймаються органами державної законодавчої і виконавчої влади і впроваджується в життя у формах і методах, властивих для кожної з цих гілок влади.

П. Т. Саблук відносить до аграрної політики і нормативно-правову, яка покликана створювати в самій аграрній політиці і навколо неї надійне правове поле¹⁵.

Слід зауважити, що проекти законів та інших нормативно-правових актів в Україні розробляються здебільшого економістами, які недостатньо володіють теорією закону, методологією, юридичною технікою правотворчості, або ж правознавцями, які не достатньо знають основи аграрних відносин, їх структуру та економічний зміст. Внаслідок цього на розгляд Верховної Ради України нерідко подаються недосконалі проекти законів, які не точно відтворюють зміст правового регулювання окремих аграрних чи земельних відносин. Для підтвердження цього можна навести приклад прийняття нормативно-правового акта про юридичне визнання можливості передачі членами КСП в оренду земельної частини (паю), при відсутності предмета оренди. Оскільки власником землі був КСП, а член КСП не мав земельної ділянки в натурі, на місцевості. На практиці це породжувало і породжує

⁹ Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві України: Закон України від 17.10.1990 р. // ВВР УРСР. — 1990. — № 45. — Ст. 606.

¹⁰ Про власність: Закон України від 07.02.1991 р. // ВВР УРСР. — 1991. — № 20. — Ст. 249 (втратив чинність).

¹¹ Земельний кодекс УРСР від 18.12.1990 р. // ВВР УРСР. — 1991. — № 10. — Ст. 98.

¹² Про земельну реформу: Постанова Верховної Ради УРСР від 18.12.1990 р. // ВВР УРСР. — 1991. — № 10. — Ст. 100.

¹³ Нові форми сільськогосподарського виробництва. Організаційно-правові питання / Відп. ред. В. І. Семчик. — К.: Наукова думка, 1994. — С. 6.

¹⁴ Основи національної економічної політики України: Постанова Верховної Ради України від 24.03.1992 р. // ВВР. — 1991. — № 25. — Ст. 350.

¹⁵ Сучасна аграрна політика України: проблеми становлення. / За ред. П. Т. Саблука, В. В. Юрчишина. — К.: ІАЕ УААН, 1996.



досі конфліктні ситуації. Отже, аграрна політика і передбачувана нею аграрна реформа повинні супроводжуватися створенням нової науково обґрунтованої системи аграрного законодавства України і правозастосовчої практики¹⁶.

Як показує аналіз, в Україні аграрна реформа здійснюється в складних політичних, економічних і соціальних умовах. Перехід до ринкової аграрної економіки був і є складним і болісним. Взнаки давалися недостатність на перших етапах концепції аграрної політики, аграрної і земельної реформ, аграрного законодавства, належного механізму реалізації, відсутність досвіду господарювання в ринкових умовах. Особливо відчутною була економічна і аграрна кризи, значне зменшення обсягів використання землі і виробництва сільськогосподарської продукції.

Таким чином про зміст, характер і ефективність аграрної політики можна судити на підставі порівняльного аналізу аграрного і земельного законодавства, прийнятого після проголошення незалежності України, оцінки результатів практики реалізації аграрно-економічних програм, аграрного законодавства, аграрної реформи.

Отже, в цілому аграрна реформа в Україні була зорієнтована на перехід від планово-регулюючої до ринкової економіки. Для цього були прийняті закони про приватизацію державних підприємств, а також про малу приватизацію, а також прийнято Декрет Кабінету Міністрів України з цього питання і Закон України "Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі" (1996 р.)¹⁷.

Можна відзначити, що в Україні була створена правова база для проведення аграрної і земельної реформ. Проте, в державі не було створено належної державної концепції зазначених реформ. Курс на незалежність був розрахований на те, що орієнтація економіки України на західні країни приведе до великих інвестицій цих країн в економіку держави. Цього не сталося. Більше того, західні країни, вживали заходів, щоб не допустити України на їх ринки і якомога більше отримати капіталу з України, економічно знесилити її, роззброїти і залишити наодинці¹⁸.

Були створені штучні перепони для надання Україні обіцяних кредитів і допомоги, в тому числі і для підняття та підтримки аграрного сектору економіки. Економічна криза супроводжувалася затяжною аграрною кризою. Аграрна реформа не стала підґрунтям соціального відродження села і підвищення добробуту населення країни в цілому. Це пояснюється тим, що в Україні не було розроблено належно обґрунтованої концепції аграрної реформи. За таких умов реалізація аграрного законодавства виявилася неефективною.

У перші роки незалежності (1991-1994 рр.) широкого розмаху набув рух за відродження фермерських господарств. Одночасно підтримувалися заходи щодо збереження великих сільськогосподарських підприємств шляхом реорганізації колгоспів у колективні сільськогосподарські підприємства.

З 1994 р. процес розвитку фермерських господарств із-за відсутності державної підтримки загальмувався. Не мала підтримки і діяльність КСП. Основна причина в тому, що ні фермери, ні КСП не стали повноправними суб'єктами права власності на землю (хоча право приватної і колективної власності на землю передбачає абсолютне їх право розпоряджатися земельними ділянками на власний розсуд: продавати їх, обмінювати, передавати в заставу). Ч. 2 ст. 7 ЗК України встановила мораторій на право продажу земель сільськогосподарського призначення. Декрет Кабінету Міністрів України "Про приватизацію земельних ділянок" від 26 грудня 1992 р. не торкнувся зняття мораторію на земельні ділянки селянських (фермерських) господарств. Отже, землі сільськогосподарського призначення, крім тих, що належать громадянам для ведення особистого підсобного господарства і садівництва, не стали товаром, а тому не могли використовуватися для одержання кредиту під заставу землі. З боку держави також не було достатньої підтримки сільгосптоваровиробника у фінансовій діяльності та зовнішньоекономічних відносинах, внаслідок цього аграрна криза продовжується й нині.

¹⁶ Організаційно-правові питання аграрної реформи в Україні: Монографія / За ред. В. І. Семчика — К.: Інститут держави і права НАН України, 2003. — С. 6, 10.

¹⁷ Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі: Закон України від 10.11.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 41. — Ст. 188.

¹⁸ Організаційно-правові питання аграрної реформи в Україні: Монографія / За ред. В. І. Семчика. — К.: Інститут держави і права НАН України, 2003. — С. 19.



Відсутність належної підтримки сільського господарства держава намагалась компенсувати реорганізацією форм сільськогосподарського виробництва. Замість підтримки фермерських господарств держава здійснювала декларативну підтримку КСП. Коли така форма господарювання не привела до нарощення сільськогосподарського виробництва, підвищення його ефективності, на порядок денний були поставлені заходи щодо визначення розмірів майнових паїв і щодо паювання землі. Такі заходи, справді, є потрібними, оскільки після перетворення колгоспів у КСП були персоніфіковані частки майна і земельні частки членів КСП у колективній власності підприємства на майно і землю. У разі виходу з КСП його член мав право на майновий пай та на отримання у приватну власність земельної ділянки, на місцевості у розмірі земельного паю.

Негативною стороною цих заходів стало те, що органи виконавчої влади і місцевого самоврядування, посадові особи і члени КСП ототожнювали право на пай із правом на майно і правом на земельну ділянку. Оскільки майновий і земельний паї в натурі не виділялись, то було реально, що член КСП не був і не міг бути суб'єктом прав власності на майно і на земельну ділянку. Власником майна і землі вважалось КСП як юридична особа. На це зверталась увага в опублікованих статтях науковців¹⁹.

Оскільки й такі заходи не давали бажаних результатів щодо підвищення ефективності господарювання КСП, стали виникати нові форми господарювання: товариства з обмеженою відповідальністю, акціонерні товариства (в окремих випадках), а також приватні сільськогосподарські підприємства. Вони створювалися за рахунок часток майна, які вони одержували в розмірі належного їм майнового паю. Крім цього, новостворені підприємства "приватного типу" брали в оренду земельні паї в осіб, які залишалися членами КСП. Оскільки орендарям потрібні були не земельні паї, а земельні ділянки в натурі на місцевості, то такі договори оренди земельних паїв фактично були недійсними, що підтверджується судовою практикою.

Не дивлячись на велику кількість законів і декретів Кабінету Міністрів України, указів Президента України і постанов Кабінету Міністрів України з питань АПК і сільського господарства в Україні, органами державної виконавчої влади не вдалося підвищити ефективність галузей АПК або хоч би підтримати їх рівень порівняно з 1990 р. Більше того, економічний рівень розвитку АПК і передусім сільського господарства набагато знизився. В АПК, як і інших галузях економіки, відбувалися спад виробництва, затяжна аграрна криза. Основними причинами упущення підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва є:

- відсутність належної підтримки з боку держави сільського господарства, як головної ланки агропромислового комплексу України;
- затримка і уповільнення процесу аграрної реформи, не здійснення програм по перетворенню селянина в господаря на землі та створення рівноправних умов для всіх форм сільськогосподарського виробництва;
- відсутність забезпечення на рівні спеціального закону паритету цін між сільським господарством та промисловістю;
- не було зменшено податковий тягар;
- відсутність підтримки з боку держави спеціального розвитку села та не забезпечення належних умов для життя населення села та зменшення його безробіття;
- в основному аграрне законодавство України було і залишається декларативним, яке не забезпечує захист інтересів та прав селян і весь агропромисловий комплекс.

Таким чином правозастосовча діяльність державних органів обмежувалася здійсненням непослідовних і неефективних заходів, із порушенням основного законодавчого принципу підприємництва — рівноправності, рівних умов для всіх суб'єктів господарювання. На практиці в АПК нібито здійснилася демонополізація аграрної економіки, яка була роздержавлена і перетворена в колективну і приватну форми господарювання. Спочатку була державна підтримка селянських (фермерських) господарств, колгоспи були перетворені в колективні сільськогосподарські підприємства. Потім всі зусилля спрямовувалися на розвиток приватних сільськогосподарських підприємств (нібито селянські (фермерські) господарства як юридичні особи не були приватними підприємствами) і якихось орендно-приватних підприємств, врегульованих

¹⁹ Семчик В. І. Земельний пай не може бути предметом оренди // Правова держава. Щорічник наукових праць. — К., 1997. — С. 180.



спеціальним законодавством. Інтерес до підтримки селянських (фермерських) господарств у держави пропав. Пізніше була підтримка колективних сільськогосподарських підприємств, а вже останнім часом — товариств з обмеженою відповідальністю. При цьому колективні сільськогосподарські, які не відносилися до державних, з ініціативи держави були перетворені в інші підприємства приватного типу.

Непослідовність у проведенні аграрної реформи, відхід від державної підтримки різних форм сільськогосподарського виробництва, відсутність належної юридично грамотної інформації про правовий статус селянських особистих та фермерських господарств, виробничого сільськогосподарського кооперативу, законодавче не визначення правового статусу приватного сільськогосподарського підприємства призвело до нерівнозначного ставлення місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування до процесу реформування, зокрема до руйнації економічно сильних виробничих сільськогосподарських комплексів, до їх розпаду, а врешті-решт — до зниження ефективності сільськогосподарського виробництва і різкого зменшення виробництва сільськогосподарської продукції, а отже, й до зниження рівня соціального становища селян.

Найбільше занепокоєння викликала розбіжність в оцінці правового режиму земельного паю і земельних ділянок, що відноситься до приватної власності. Необхідне було втручання Президента України, щоб спрямувати земельну реформу в належне правове поле. Указом Президента України “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки”²⁰ колективні сільськогосподарські підприємства були реорганізовані в інші приватні форми господарювання²¹.

Отже, реорганізація цих сільськогосподарських підприємств у сільськогосподарські кооперативи зауважень не має, оскільки ці новостворені підприємства набували статусу правонаступників колективних сільськогосподарських підприємств. До цих виробничих кооперативів переходять майнові права та обов’язки реорганізованого КСГП.

Проте, слід зауважити про ліквідацію цих сільськогосподарських підприємств.

Ліквідація КСП в більшості випадків здійснена з порушенням встановлених правил і процедури. До створеного внаслідок ліквідації товариства з обмеженою відповідальністю (здебільшого з 6-8 членів КСП) або ж приватного підприємства (здебільшого один член КСП, чи кілька членів КСП, що входять до однієї сім’ї) передавалися земельна ділянка і майно в розмірі належних їм земельного і майнового паю. У решті членів ліквідованого КСП залишилися сертифікати про право на земельну ділянку без виділення земельної ділянки в натурі на місцевості і право на майновий пай. Земельні і майнові паї — це основні атрибути права власності КСП. У разі ліквідації, колективне підприємство як юридична особа перестало існувати, суб’єкта права власності не стало. Не стало і вищого органу управління справами КСГП — загальних зборів, які б вирішували долю спільного майна і спільної земельної ділянки. Отже процедура ліквідації КСП була незавершеною, хоча підприємство перестало існувати. Майнові і земельні права членів КСП виявилися нереалізованими і незахищеними. Проголошення в деяких випадках новостворених форм господарювання правонаступниками КСП — не відповідає чинному законодавству, оскільки при ліквідації підприємства правонаступників не виникає, а земля і майно розподіляється між членами КСП в порядку і на умовах, встановлених для процедури ліквідації. Ліквідація КСП буде завершеною лише тоді, коли земля і все майно розподілятиметься між членами КСГП, а особи, які припинили членство, матимуть право власності на частку реального майна і на визначену на місцевості конкретну земельну ділянку в розмірі паю, на яку видається Державний акт на право приватної власності на землю.

У зв’язку з цим, ситуація виявилася критичною. Земельне законодавство також не визначило порядку виходу з колективного сільськогосподарського підприємства його членів.

Здійснення вимог щодо забезпечення суворого порядку відведення земельних ділянок у натурі власникам земельних часток (паїв) означає, що ліквідація КСП може вважатися завершеною лише тоді, коли кожному членові КСП чи групі членів, яким відведена земельна ділянка у суспільну власність єдиним масивом, будуть видані державні акти на право приватної власності на землю. У будь-якому разі земельні права членів КСП не повинні

²⁰ Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки: Указ Президента України від 03.12.1999 р. // ОВУ. — 1999. — № 49. — Ст. 2400.

²¹ Семчик В. И., Куртуа Ш. Земельная собственность и создание новой законодательной системы в Украине // Агро-Україна. — 1996. — № 1. — грудень.



бути порушені. Правовою гарантією цьому є застереження в п. 3 указу Президента України від 3.12.1999 р.²² про те, що сертифікат на право на земельну частку (пай) є правостановлюючим документом і засвідчує право володіння, користування та розпорядження зазначеною часткою. Залишається лише в нормативно-правовому порядку вирішити питання, яким чином в уже ліквідованих КСП виділити його колишнім членам земельну ділянку в натурі на місцевості в розмірі земельної частки (паю) та який орган управління може забезпечити розподіл землі на земельні ділянки в натурі.

Слід повністю погодитись із В. І. Семчиком у тому, що доцільно і правильно з позиції права це питання можна вирішувати таким чином²³.

Перший варіант. Сільська, селищна чи міська ради проводять збори всіх власників сертифікатів, якими приймається рішення про визнання їх співвласниками землі, про порядок виділення земельних ділянок у власність у натурі кожному власникові сертифікату або груп осіб у спільну власність єдиним масивом, а також обрати уповноважений орган (особу), який здійснив би заходи щодо завершення процедури передачі земельних ділянок у власність колишнім членам КСП. При цьому порядок і процедуру передачі земельних ділянок у власність та визначення їх у натурі на місцевості мають встановити лише збори власників сертифікатів на земельну частку (пай).

Другим, більш складним варіантом може бути визнання в судовому порядку відновлення у державній реєстрації ліквідованого КСП і його правового статусу та зобов'язання завершити процедуру ліквідації підприємства і передачі земельних ділянок у власність членам КСП з видачею їм державних актів на право приватної власності на землю.

Більш привабливим є третій варіант, він найкраще захищає інтереси власників земельних часток (паїв). Ініціативна група власників скликає загальні збори колишніх членів КСП, на яких вирішується питання про створення сільськогосподарського кооперативу власників земельних часток (паїв), реєстрація його як юридичної особи і передачі йому земель у розмірі земельних часток (паїв) всіх членів кооперативу (у користування, а, можливо, й у власність). Предметом діяльності такого кооперативу буде передача земельних ділянок у власність членам кооперативу або ж надання земельних ділянок в оренду юридичним чи фізичним особам, які забажають взяти земельну ділянку в оренду і займатися сільськогосподарським виробництвом. Завдання такого кооперативу — збирання орендної плати, сплата земельного податку і розподіл коштів, одержаних за оренду землі між членами кооперативу — власниками земельних часток (паїв)²⁴.

Ми дійшли до висновку про те, що будь-який інший порядок вирішення питання про розподіл землі в натурі між власниками сертифікатів може бути визнаний судом недійсним, рівно як можуть бути визнані недійсними і договори про передачу в оренду земельних часток (паїв), оскільки у цій ситуації нема конкретної земельної ділянки як предмета оренди.

Також слід зауважити, що так було здійснено в Російській Федерації. Тут земля на початку передавалася у власність безпосередньо членам колгоспу, а не господарствам. За цих умов земля належить на праві спільної часткової власності членам колгоспів, які стали співвласниками. Правовий режим земельних паїв у Росії зовсім інший, ніж в Україні, в якій спочатку земля була передана у колективну власність колективним сільськогосподарським підприємствам, а пізніше — членам КСП.

Як свідчить практика, особливо судова, на сьогодні, коли деякі органи і службові особи відмовляються визнавати право колективної власності колективного сільськогосподарського підприємства, передбаченого чинним Законом України "Про колективне сільськогосподарське підприємство". Необхідно, на нашу думку, застосувати, ст. ст. 80 та 82 Земельного кодексу України термін "право приватної власності юридичної особи", якою є колективне сільськогосподарське підприємство або виробничий кооператив.

В Цивільному кодексі України 2004 р. право колективної власності не передбачено, проте воно визначено у Господарському кодексі України. У ст. 93 Кодексу передбачено існування підприємства, що діє на основі колективної власності засновника або засновників.

²² Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки: Указ Президента України від 03.12.1999 р. // ОВУ. — 1999. — № 49. — Ст. 2400.

²³ Сучасна аграрна політика України: проблеми становлення / За ред. П. Т. Саблука, В. В. Юрчишина. — К.: ІАЕ УААН, 1996. — С. 27.

²⁴ Семчик В.І., Куртуа Ш. Вказ. праця.



До таких підприємств цей кодекс відносить і виробничі кооперативи та інші підприємства, які є юридичними особами. Тому на нашу думку та думку вчених тут колізії законів немає, якщо вважати, що власність кооперативу є різновидом приватної власності, як підкреслено в підручниках Кооперативне право²⁵ і Земельне право²⁶.

Таким чином, на землі господарями стали не селяни як власники земельних паїв (часток), а група колишніх керівників в колективних сільськогосподарських підприємств, переважна частина яких стали збитковими або оголошені банкрутами. Отже, КСП були ліквідовані, надавши право невеликій групі осіб створити приватні сільськогосподарські підприємства, товариства з обмеженою відповідальністю та забрати в свої руки основні засоби колективних сільськогосподарських підприємств та землю шляхом укладання завідомо недійсних договорів оренди земельних та майнових паїв.

Підсумовуючи, слід зробити висновок, що для аграрної реформи і відродження села та впливу аграрної реформи на подолання економічної та продовольчої кризи в державі, в цілому потрібна належна аграрна законодавча база, а також послідовна підтримка держави, спрямована на відродження села, підвищення ефективності агропромислового комплексу України і покращення значного життєвого рівня українського селянства.

Для відродження села і розвитку сільського господарства, підтримуючи думку В. І. Семчика²⁷, вважаємо за необхідне здійснити наступні заходи:

- прийняти Національну програму аграрної реформи та економічного і соціального розвитку АПК України і відродження села, а також на регіональному рівні місцеві програми;

- забезпечити і посилити відповідальність правозастосовчої діяльності щодо аграрної реформи та створення умов для добровільного вибору селянами діючих правових форм організації сільськогосподарського виробництва;

- забезпечити державне гарантування на підставі особливого закону, паритету цін та пріоритетності вкладення інвестицій у сільське господарство, зміцнення матеріально-технічної бази сільськогосподарських товаровиробників. Крім того, виділяти державні кредити і субсидії лише тим сільськогосподарським товаровиробникам, які забезпечують рентабельність аграрного виробництва;

- відмовитись від подвійного оподаткування аграрних товаровиробників, встановивши замість багаточисельних податків, єдиний податок на землю;

- посилити юридичну відповідальність державних органів і конкретних посадових осіб за не виконання або не сприяння, а також гальмування економіки, а також за невиконання національної, регіональної програм та місцевих програм, що економічного і соціального розвитку сел і сільського господарства та за порушення конституційних прав селян.

Настав час прийняти єдиний кодифікований акт, який би врегулював основні аграрні правовідносини, це аграрний кодекс України або Закон України про сільське господарство²⁸.



²⁵ Кооперативне право. / За ред. В. І. Семчика. — К.: Ін-Юре, 1998. — С. 127.

²⁶ Земельне право / За ред. В. І. Семчика та П. Ф. Кулінина. — К.: Ін-Юре, 2001. — С. 142, 144.

²⁷ Сучасна аграрна політика України: проблеми становлення / За ред. П. Т. Саблука, В. В. Юрчишина. — К: ІАЕ УААН, 1996. — С. 31-32.

²⁸ Аграрне право України / За ред. О. О. Погрібного. — К., 2004. — С. 27; Аграрне право України та законодавство / За ред. В. З. Янчука. — К.: Юрінком, 2006. — С. 59; Аграрне право України / За ред. В. П. Жужмана. — Х.: Одісей, 2006. — С. 20.