

11. Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 50. — Ст. 472.  
12. Корчак П. М. До питання про правову природу інституту антимонопольного регулювання // Підприємство, господарство і право. — 2002. — № 12. — С. 51.

УДК 349.42.001.73(477)

*Г. М. Єрмілова*

### **ЗЕМЛІ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЯК ОБ'ЄКТ СУЧАСНОЇ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ**

Земля — первинне джерело будь-якого багатства. Ця обставина визначає її економічне, політичне і соціальне значення. Реформування земельних відносин завжди, на всіх етапах розвитку людської цивілізації, належало до надто складних завдань і найважливіших напрямів соціально-економічної політики взагалі та аграрної зокрема. Адже ці перетворення стосуються насамперед питань власності на землю, володіння, використання й розпорядження земельними ресурсами як головним засобом виробництва у сільському господарстві та просторовою базою розташування будь-яких об'єктів виробничого і невиробничого призначення [1].

Проблемам реформування земельних відносин присвячено багато наукових статей і праць українських і зарубіжних учених, таких як І. А. Іконіцкая, Г. В. Чубуков, О. О. Погрібний, В. В. Медведчук, М. Павлишенко, М. В. Шульга, О. Святоцький, В. Семчик, У. Ф. Баланюк, А. Берлач, І. Будзилович, А. Юрченко, О. Вовк, М. Г. Саснко, В. В. Ярчук, Л. Грищенко, В. Корнієнко, З. Самчук, Г. Є. Бистров, В. Амбросов, В. Носік, Т. Коваленко, О. Мірошниченко, В. Федорович, І. І. Каракаш, В. К. Гуревський, О. Онищенко, В. Юрчишин, Н. Титова, М. Коробейніков, А. Бейкун, А. М. Єремін, М. І. Козир та інші [2].

Ще до проголошення незалежності України 3 серпня 1990 р. був прийнятий Закон «Про економічну самостійність Української РСР» [3], яким визнавалися багатоманітність і рівноправність різних форм власності, проголошувався захист їх державою. Цим Законом було визначено, що в країні існують державна, колективна та індивідуальна (особиста та приватна трудова) форми власності. Тим самим створювалися умови для розвитку виробництва товарної сільськогосподарської продукції на засадах приватного підприємництва і кооперації [4]. 7 лютого 1992 р. був прийнятий Закон УРСР «Про власність» [5], яким були підтверджені згадані вище форми власності, а 7 липня 1992 р. у тексті цього Закону слова «індивідуальна власність» були замінені словами «приватна власність» [6].

Приватна, колективна та державна форми власності на землю були визнані Законом України від 30 січня 1992 р. «Про форми власності на землю» [7] і Земельним кодексом України в редакції від 13 березня 1992 р. [8] У зв'язку з введенням інституту права приватної власності інститут права довічно успадкованого землеволодіння, встановлений ЗК УРСР (1990), втратив свою чинність.

Законодавче визнання, поряд з державною, приватної та колективної форм власності на землю створило правове поле та умови для реформування економічних відносин на селі, для проведення приватизації державного майна і землі.

У ході аграрної реформи в Україні відбуваються перебудовні процеси, які характерні для приватизації і роздержавлення аграрної економіки. При цьому роздержавлення недержавних форм господарювання здійснюється не тільки шляхом звільнення їх від державного тиску та втручання із збереженням їхньої самостійності, а й шляхом реорганізації в інші форми господарської діяльності. Так, після прийняття в 1992 р. Закону України «Про колективні сільськогосподарські підприємства» протягом двох — трьох років усі колгоспи були реорганізовані переважно в колективні сільськогосподарські підприємства (КСП) і лише окремі з них — у сільськогосподарські кооперативи, акціонерні сільськогосподарські товариства, товариства з обмеженою відповідальністю.

Необхідність земельної реформи в Україні викликана проведенням широкомасштабної економічної реформи. Вже перші кроки по реформуванню економіки, здійснені в період так званої перебудови всіх сторін життєдіяльності суспільства в колишньому СРСР, засвідчили, що реформування багатоукладної економіки важко здійснимо без докорінних змін у системі земельних відносин. Згодом, коли невизраза концепція перебудови економіки трансформувалась у більш цілісну концепцію побудови соціально орієнтованої ринкової економіки, проблема проведення земельної реформи набула особливої актуальності [9].

Цілком природно, що найбільша потреба в реформуванні земельних відносин відчувалась в галузі, в якій земля відіграє роль головного засобу виробництва, — у сільському господарстві. Реформування аграрного сектора економіки неможливо без проведення земельної реформи. Саме тому з початку її проведення земельна реформа в Україні має яскраво виражений аграрний характер. Початком проведення земельної реформи в Україні можна вважати 15 березня 1991 р., коли набрали чинності прийняті Верховною Радою 18 грудня 1990 р. Земельний кодекс та постанова «Про земельну реформу» [10].

До новел Земельного кодексу 1990 р. належали запровадження інституту володіння землею, що передбачав для громадян можливість передачі наданих їм у довічне успадковане володіння ділянок своїм спадкоємцям, та інституту землеволодіння селянських (фермерських) господарств. Причому запровадження інституту землеволодіння (землекористування) селянських (фермерських) господарств було тоді досить прогресивним кроком по реформуванню земельних відносин, оскільки цим порушувалась монополія великих сільськогосподарських підприємств — колгоспів і радгоспів — у сфері товарного виробництва продовольчої та сировинної продукції, створювалось конкурентне середовище у цій сфері та закладались зачатки багатоукладності у сільському господарстві.

Основним завданням земельної реформи, згідно з постановою «Про земельну реформу», був перерозподіл земель з одночасним наданням їх у довічне успадковане володіння громадянам, постійне володіння колгоспам, радгоспам, іншим підприємствам, установам і організаціям, а також у користування з ме-

тою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатокладної економіки, раціонального використання й охорони земель.

Проте докорінних змін в організації сільськогосподарського виробництва в Україні в 1990–1991 рр. не сталося. Економічні фактори, які зумовили необхідність проведення земельної реформи, а саме недостатнє виробництво продовольчої продукції, низька ефективність сільськогосподарського виробництва, невисока якість та малий асортимент продукції сільського господарства, не були поліпшені. В країні поглиблювалася аграрна криза, яка посилювалася загальною кризою економіки України [11]. Дедалі більше проявлялася недостатність заходів по реформуванню земельних відносин, передбачених Земельним кодексом 1990 р. і постановою «Про земельну реформу», та поставала необхідність пошуку додаткових напрямів проведення земельної реформи в Україні. Саме тому 15 березня 1992 р. були введені в дію нова редакція Земельного кодексу України і постанова Верховної Ради України «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі» [12].

З прийняттям вищезазначених законодавчих актів в структурі земельної реформи виділився якісно новий напрям — приватизація земельних ділянок. Проте принципових змін у методах здійснення земельної реформи не сталося.

26 грудня 1992 р. був прийнятий Декрет Кабінету Міністрів «Про приватизацію земельних ділянок» [13], згідно з яким сільські, селищні, міські ради повинні були забезпечити передачу протягом 1993 р. громадянам України у приватну власність земельних ділянок, наданих їм для ведення особистого підсобного господарства, будівництва і обслуговування жилого будинку і господарських будівель (присадибна ділянка), садівництва, дачного і гаражного будівництва, у межах норм, установлених Земельним кодексом України. Декретом було надано право громадянам України продавати або іншими способами відчужувати земельні ділянки, передані їм для цілей, вказаних в Декреті, без зміни їх цільового призначення.

10 листопада 1994 р. був виданий Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» [14], і центр ваги земельної реформи в нашій країні почав зміщатися в бік реформування земельних відносин у колективних сільськогосподарських підприємствах. Кожному члену підприємства, кооперативу, товариства видавався сертифікат на право приватної власності на земельну частку (пай) [15] із зазначенням у ньому розміру частки (паю) в умовних кадастрових гектарах, а також у вартісному виразі. Крім цього, даним Указом було встановлено, що право на земельну частку (пай) може бути об'єктом купівлі-продажу, дарування, міни, успадкування, застави [16].

Більше того, кожний член колективного сільськогосподарського підприємства, сільськогосподарського кооперативу, сільськогосподарського акціонерного товариства отримав право безперешкодно вийти з нього та одержати безкоштовно у приватну власність свою частку землі (пай) у натурі (на місцевості), що засвідчується державним актом на право приватної власності на землю.

З метою забезпечення реалізації державної аграрної політики, прискорення реформування та розвитку аграрного сектора економіки на засадах приватної власності 3 грудня 1999 р. був прийнятий Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» [17], згідно з яким було запроваджено реформування протягом грудня 1999 — квітня 2000 р. колективних сільськогосподарських підприємств на засадах приватної власності на землю та майно. Крім цього, даним Указом встановлено, що сертифікат на право на земельну частку (пай) є правовстановлюючим документом, що засвідчує право володіти, користуватися та розпоряджатися зазначеною часткою.

З останнім положенням важко погодитися, тому що згідно з Указом Президента від 10.11.1994 р. земельна частка (пай) являє собою умовну частину землі КСП, або умовну земельну ділянку, місце розташування та межі якої не визначені. Звідси випливає запитання, як можна володіти, користуватися і тим більше розпоряджатися умовною земельною ділянкою, місце розташування та межі якої на місцевості не визначені. Тим більше, що Земельний кодекс закріплює положення, відносно якого приступати до використання земельної ділянки до виділення та встановлення її меж на місцевості (в натурі) забороняється.

У науковій літературі неодноразово зверталася увага на цю обставину [18]. І нарешті з прийняттям нового Земельного кодексу України ця колізія в законодавстві була ліквідована. А саме в п. 17 Перехідних положеннях Земельного кодексу від 25.10.2001 р. закріплено, що сертифікати на право на земельну частку (пай), отримані громадянами, вважаються правовстановлюючими документами при реалізації ними права вимоги на відведення земельної частки (паю) в натурі (на місцевості) відповідно до законодавства. Виходячи з вищевказаного, можна зробити висновок, що угоди відносно оренди земельної частки (паю), які були укладені відповідно до указів Президента України, не зовсім коректно називати договором оренди земельної частки (паю). На нашу думку, це скоріше угода відносно відстрочення реалізації громадянином — власником сертифіката на право на земельну частку (пай) свого права вимоги відведення йому земельної ділянки в натурі на основі земельної частки (паю).

Але згідно з новою редакцією Закону України «Про оренду землі» [19] від 2 жовтня 2003 р. громадяни — власники сертифікатів на право на земельну частку (пай) до виділення їм у натурі (на місцевості) земельних ділянок мають право укладати договори оренди земель сільськогосподарського призначення, місце розташування яких визначається з урахуванням вимог раціональної організації території і компактності землекористування, відповідно до цих сертифікатів з дотриманням вимог цього Закону.

У результаті аналізу цього положення Закону виникає два запитання. По-перше, не окреслено коло суб'єктів, які можуть орендувати земельну частку (пай). Якщо орендарем земельної частки (паю) є сільськогосподарське підприємство, членом якого є власник сертифіката, то взагалі це можливо тільки за умови укладання угоди відносно відстрочення реалізації громадянином — власником сертифіката на право на земельну частку (пай) свого права вимоги на

відведення земельної ділянки в натурі на основі земельної частки (паю). А в випадку, коли орендарем є будь-який інший суб'єкт аграрних правовідносин (юридична чи фізична особа), то, на наш погляд, не зовсім зрозуміло, яким чином можливо надати в оренду земельну частку (пай), з урахуванням того, що ні сільськогосподарське підприємство, членом якого є власник сертифіката, ні сам громадянин не знають, де саме знаходиться земельна частка (пай), право на виділення якої він має. Крім того, особа не може передати іншій особі більше прав, ніж має сама.

По-друге, даною нормою Закону закріплено, що громадяни-власники сертифікатів на право на земельну частку (пай) мають право укласти договори оренди земель сільськогосподарського призначення. З цим положенням важко погодитися, тому що об'єктом договору оренди земельної ділянки є виділена в натурі земельна ділянка, межі якої встановлені на місцевості і право на яку підтверджується державним актом на право власності на земельну ділянку, а не земельна частка (пай), тобто існує різниця стосовно предметів цих двох договорів.

Аналіз положень п. 15 Перехідних положень Земельного кодексу теж викликає ряд запитань. А саме, в п. 15 закріплено, що громадяни України — власники земельних часток (паїв) не вправі до 1 січня 2007 р. продавати або іншим способом відчужувати земельні частки (паї), крім передачі їх у спадщину та при вилученні земель для суспільних потреб. На нашу думку, не зовсім вірно використовувати термін «власники земельних часток паїв» [20], тому що згідно з п. 17 Перехідних положень цього ж Кодексу сертифікат на право на земельну частку (пай) вважається правостановлюючим документом при реалізації власником сертифікату права вимоги на відведення земельної частки (паю) в натурі (на місцевості) відповідно до законодавства і не підтверджує права власності на земельну частку (пай). Тому, на нашу думку, більш коректно вживати термін «власники сертифіката на право на земельну частку (пай)».

Не зовсім зрозуміло також, як можна вилучити земельну частку (пай) для суспільних потреб. Можливо вилучити тільки виділену земельну ділянку в натурі, а не умовну земельну ділянку, якою є земельна частка (пай).

Безперечним досягненням земельної та аграрної реформ є відродження приватного власника на землі, багатоукладності форм господарювання на землі, рівноправність форм власності на землю. Проте залишається багато невирішених питань, а саме однією з найактуальніших проблем є удосконалення законодавчої бази земельного та аграрного реформування. Адже земельна реформа нерідко проводилася пошуковими методами, що спиралася на суперечливі пропозиції окремих реформаторів, поради іноземних консультантів, які часто мали політичну забарвленість і не враховували інтересів більшості населення. Земельна реформа в аграрній сфері як окремо проведена низка заходів не викликала рішучого й ефективного пошкваллення у сільськогосподарському виробництві, не сприяла активізації інвестиційних процесів в інших галузях виробництва, підвищенню добробуту населення. Це переконує в необхідності комплексного вирішення проблеми реформування аграрної економіки країни на ринкових засадах.

## Література і примітки

1. Добряк Д. Земельна реформа і формування ринку землі в Україні // Економічний часопис. — 1999. — № 6. — С. 31.
2. Икопидкая И. А. О частной собственности на землю // Советское государство и право. — 1991. — № 6. — С. 12–29; Чубуков Г. В., Погребной А. А. Право частной собственности крестьянина-фермера // Государство и право. — 1993. — № 7. — С. 61–70; Павлишенко М. Яка власність на землю нам потрібна // Економіка України. — 1996. — № 4. — С. 7–9; Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. — Х., 1998. — С. 6–20; Шульга М. В. Вопросы земельной собственности в законодательстве Украины // Проблемы законности — Х., 1998. — Вып. 33. — С. 86–93; Будзилович І., Юрченко А. Перший Земельний кодекс України та проблеми сучасного земельного законодавства (до 75-річчя прийняття Кодексу) // Право України. — 1998. — № 2. — С. 93–98; Быстров Г. Е. Земельная реформа в России: правовая теория и практика // Государство и право. — 2000. — № 4. — С. 46–58; Мирошниченко А. Право собственности и процесс земельного реформирования в Украине // Предпринимательство, хозяйство и право. — 2000. — № 8. — С. 60–66; Каракаш І. Земельна реформа і реорганізація колективних сільськогосподарських підприємств // Право України. — 1998. — № 12. — С. 58–61; Гуревський В. К. Право приватної власності громадян України на землі сільськогосподарського призначення: Монографія. — О.: Аспропринт, 2000. — 136 с.; Опипенко О., Юрчишин В. Сучасна аграрна політика: особливості формування і здійснення // Економіка України. — 1995. — № 4. — С. 4–66; Титова П. Повий Земельний кодекс України: екологізація його норм // Предпринимательство, хозяйство и право. — 2002. — № 7. — С. 94–96; Козырь М. И. Аграрная реформа и развитие организационно-правовых форм сельскохозяйственного производства в России // Государство и право. — 1994. — № 3. — С. 70–81; Голиченков А. К., Козырь О. М. Концепция развития земельного законодательства России // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. — 1995. — № 4. — С. 48–55.
3. Відомості Верховної Ради. — 1990. — № 34. — Ст. 499.
4. Проблеми права власності та господарювання у сільському господарстві: Монографія / Кол. авт.; За ред. В. І. Семчика. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 1993. — С. 8.
5. Відомості Верховної Ради. — 1991. — № 34. — Ст. 249.
6. Відомості Верховної Ради. — 1992. — № 38. — Ст. 569.
7. Відомості Верховної Ради. — 1992. — № 18. — Ст. 225.
8. Відомості Верховної Ради. — 1992. — № 25. — Ст. 354.
9. Аграрне законодавство України: проблеми ефективності / За ред. В. І. Семчика. — К.: Паук-думка, 1988. — С. 66.
10. Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 17. — Ст. 10.
11. Аграрне законодавство України... — С. 68–69.
12. Відомості Верховної Ради. — 1992. — № 25. — Ст. 355.
13. Відомості Верховної Ради. — 1993. — № 10. — Ст. 79.
14. Про певідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва: Указ Президента України від 10.11.1994 р. № 666/94 // Законодавство України. Правові справочники України: комп'ютерна бібліотека. — 2005. — № 3.
15. Про затвердження форми сертифіката на право на земельну частку (пай) і зразка Книги реєстрації сертифікатів на право на земельну частку (пай): Постанова Кабінету Міністрів України № 804 від 20.10.1995 р.
16. Це право громадян — власників сертифіката на право на земельну частку (пай) було обмежено відповідно до Закону України № 2242-III «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)» від 18.01.2001 р., згідно з яким заборонялося укладати угоди щодо купівлі-продажу, дарування земельної частки (паю) або іншим способом відчужувати зазначені частки (паї), крім передачі їх у спадщину та при викупі земельних ділянок для державних і громадських потреб.
17. Сільськогосподарські підприємства: реорганізація та створення: Зб. нормат. актів / Упоряд.: О. В. Бойко, А. І. Дмитрієв, П. Г. Матвієнко. — К.: Юрінком Інтер, 2000. — С. 22–24.
18. Кулинич П. Науково-практичний коментар до Указу Президента України «Про певідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 03.12.99 р. // Підприємство, господарство і право. — 2000. — № 2. — С. 25; Посік В., Коваленко Т. Щодо правової природи земельної частки (паю) // Право України. — 2000. — № 3. — С. 48; Сем-

- чик В. Земельний пай: законодавство і практика // Закон і бізнес. — 1995. — 25 січ. — С. 15; Гайдучкий П. Земля має власника. Реального! // Урядовий кур'єр. — 2000. — 20 трав. — С. 4–5; Грицай Т. Власність на землю у ракурсі українського законодавства // Закон і бізнес. — 2000. — 12 трав. — С. 12–13; Дзера О. В. Розвиток права власності громадян в Україні. — К., 1996. — С. 166; Федорович В. И. Правовые проблемы земельной и аграрной реформы в странах Центральной и Восточной Европы, России, Беларуси, Украины и других странах СНГ, государствах Балтии // Тезисы докладов Международного конгресса. Минск, 9–10 сентября 1999 г. — Минск, 1999. — С. 43–45; Вівчаренко О. А. Право власності на землю в Україні (актуальні проблеми). — Івано-Франківськ, 1998. — С. 170; Кулинич П. Ф. Ефективність правового забезпечення земельної реформи в Україні // Аграрне законодавство України: проблеми ефективності. — К., 1998. — С. 98 та ін.
19. Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 10. — Ст. 102.
20. Даний терміп також використовується в інших нормативних актах, наприклад: Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв): Закон України від 05.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 38. — Ст. 314.

УДК 349.412.3:342.26

Є. О. Іванова

### ЗЕМЛІ МІСТ ЯК НЕОБХІДНА СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

Вдосконалення адміністративно-територіального устрою — завдання, що постає перед країною в період соціально-економічних і політичних перетворень, спрямованих на досягнення вищого рівня соціально-економічного і культурного розвитку, створення ефективної системи управління територіями. Адже адміністративно-територіальний устрій є основою територіально-політичної організації країни і виступає необхідною передумовою для здійснення державної регіональної політики, проведення економічних і управлінських реформ з метою збалансування регіонального розвитку і підвищення рівня життя населення.

Організація адміністративно-територіального устрою формує ієрархію населених пунктів, визначає статус і впливає на напрямки розвитку територій в залежності від їх природних, соціально-економічних, етнокультурних, демографічних особливостей. В Україні упродовж століть багато разів змінювався адміністративно-територіальний поділ. Однак завжди головне місце в територіальному поділі Української держави були міста, які відігравали велику і визначну роль в економічному, політичному і культурному розвитку України [1].

Ціллю цієї статті є розгляд земель міст як територіального базису, необхідного для забезпечення економічних, соціальних, екологічних інтересів суспільства і громадян в контексті адміністративно-територіальної реформи. Проведення територіальної реформи є важливим чинником виходу з трансформаційної кризи українського суспільства і одним з нагальних завдань запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою. Питання роз-