

Г. І. Шарий,  
к. держ. упр., доцент,  
Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка

# СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

G. I. Sharyi,  
candidate of sciences, National Technical University of Poltava named after Yuri Kondratyuk

## STATE AND PROSPECTS OF THE LAND REFORM IN UKRAINE

**Проаналізовано етапи проведення і сучасний стан земельної реформи в Україні та виявлені її недоліки. Визначені основні напрями подальшого розвитку земельних відносин. Встановлено, що в державі має бути створена відповідна законодавчо-правова база розвитку земельних відносин.**

**Stages of analysis and the current state of land reform in Ukraine and revealed are shortcomings. The basic directions of further development of land relations. Found that the state must be established in accordance with the legal and regulatory framework of land relations.**

*Ключові слова: земельна реформа, земельні відносини, землі сільськогосподарського призначення, ринок земель, державне регулювання.*

*Key words: land reform, land relations, agricultural land, the land market, and regulation.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Земельне питання в Україні в усі часи було наріжним каменем внутрішньої політики влади. Реформування відносин власності в сільському господарстві має свої особливості, оскільки стосується не тільки майнових, але й земельних відносин власності. Затягування із розв'язанням земельних проблем або вирішення їх не на користь широких мас населення приводило до суспільних потрясінь, повстань та революцій. Сьогодні в Україні земельні відносини вкрай політизовані, а земельна реформа проводиться більше 20 років і далеко до завершення.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Розвиток земельних відносин і формування ринку сільськогосподарських земель є дискусійними питаннями, дослідженню яких присвячені праці, відображені в роботах: І. Бистрякова, Ю. Білика, Д. Гнаткович, О. Гуторова, А. Даниленка, Б. Данилишина, І. Лукінова, П. Саблука, О. Ульяновченко, М. Федорова та ін. [1; 2; 3; 4; 5; 6], однак на сьогоднішній день не підведені підсумки тривалих земельних перетворень і чітко не визначена перспектива розвитку цього процесу.

### ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Аналіз проведення земельної реформи в Україні та визначення основних напрямів подальшої трансформації земельних відносин в аграрному секторі економіки.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕНЬ

У сільському господарстві визначальна роль належить землі. Із 60,4 млн га території України 41,8 млн га (69,3 %) складають сільськогосподарські угіддя. За цим показником наша країна займає перше місце в Європі і входить у перші 12 країн світу. Враховуючи наведене, можна з впевненістю стверджувати, що земельні ресурси — це найбільш цінна складова національного багатства України і один з основних факторів економічного розвитку і процвітання нашої країни.

Волочний переділ та захват магнатами українських земель у Польсько-Литовській державі не тільки піднесли козачину на суспільно високий рівень, а й вилились у національно-визвольну революцію українського народу під проводом Б. Хмельницького. Нерегульована державою експлуатація селянства, кабальні умови оренди земель вилились у Коліївщину та інші численні повстання селян. Царські земельні реформи в Росії 1861 та 1906 років, проведені на користь поміщиків та багатих селян (куркулів), через непомірні викупні та податкові платежі призвели до зубожіння більшої частини селянства, стали соціально-економічною причиною революцій та переворотів.

Недолуга та непослідовна політика урядів України з 1917 по 1919 рік у вирішенні земельного питання віддала Україну в руки більшовиків з їх політикою перерозподілу земель між селянами на трудову норму.

З іншого боку, отримувала народну підтримку земельна політика імператорів Австрії Марії-Терези і Йосифа II на

західних українських землях в XVIII столітті, політика царської Росії по відношенню до козаків і козаччини на землях слобідської України (безоплатний розподіл земель та мораторій на їх скупку феодалами), ліберизація земельних відносин щодо державних селян та селян удільних (царської сім'ї) в XVIII—XIX ст., ліберальні грошові реформи М. Хрущова, курс на розвиток особистих селянських господарств Л. Брежнєва та госпрозрахунок і соціальні реформи на селі М. Горбачова за радянських часів.

Позитиви включення сільгоспземель за рахунок оренди в економічний обіг після паювання в центральних, східних та південних областях України, знівельовані ліквідацією товарного сільгоспвиробництва в багатьох районах північної, північно-західної та західної України, та загальною соціальною розрухою українського села, зурбоженням більшої маси сільського населення, масовим безробіттям на селі. При цьому конституційне право власності селян на отриману землю (паї) в повній мірі не реалізоване, не підкріплене законодавчо, не гарантоване і не захищене державою. Інфраструктура обігу на ринку земель в країні не сформована. Існуюча система руху землі щодо вилучення і надання настільки бюрократична, включаючи механізми посвідчення права, державної реєстрації правочинів, державної експертизи, існуючих порядків і норм, що по світовим часовим міркам можна констатувати її повну зупинку. Неприйняття навіть такого, за проектом вкрай консервативного закону "Про ринок земель", зупиняє розвиток земельних відносин взагалі.

У державі призупинено моніторинг земель (крім учаскових агрообстежень), припинені роботи по охороні земель, розвитку агроландшафтів, меліорацій, берегоукріпленню. Не задіяні механізми економічних санкцій і стимулів, щодо збереження родючості ґрунтів та недопущенню деградації земель.

Актуальність нормативної грошової оцінки сільгоспземель, проведеної в 1996 році на базі економічних показників 80-х років минулого століття, підтримується коефіцієнтами індексацій, в тім числі останнім 1,756, скоріше до рівня оцінки земель у сусідніх країнах, ніж несе в собі економічностимулюючу роль. Земельні бюджетні платежі на її базі за сільгоспземлі в розмірі 0,1 відсотка (22 гривні за 1 га) при доходності з гектара в агрохолдінгах від 10 тисяч грн. на порядок занижені.

Структура і рівень платежів не тільки не стимулює раціональне і ефективне використання земель, їх збереження і охорону, а попросту розвалює бюджетну сферу на селі, знищує соціальну інфраструктуру українського села. Земельно-економічний потенціал не є активом сільгоспвиробництва і балансоутворюючим фактором у діяльності сільгоспдприємств, механізми іпотеки не задіяні, міжгалузеві цінові паритети не досягнуті.

Виведення науково-дослідних інститутів землеустрою зі сфери впливу Академії аграрних наук та їх відомче підпорядкування ліквідували наукову складову в цих закладах, а наукові дослідження в земельній сфері держави для забезпечення перспектив розвитку та регулювання земельних відносин відсутні. Це сталося в країні за тих умов, коли державна регуляторна політика в галузі земельних відносин не відповідає економічній доцільності, не проводиться на користь широких сільських мас і груп населення, а здійснюється в угоду сьогочасним одномоментним корпоративним інтересам олігархічних кланів, відомчим та політичним амбіціям, спекуляціям і вигодам.

При цьому сучасні світові тенденції і суспільні виклики вимагають, з одного боку, — підкорення суспільним інтересам приватних і укріплення національних державницьких позицій в галузі земельних відносин; а з другого — формування інвестиційно-привабливого прозорого просторового

базису і включення земельно-ресурсного потенціалу країни в світовий економічний ресурс.

Укріпленню державних національних позицій сприятиме прийняття і реалізація ряду загальнодержавних та регіональних програм щодо зонування території країни аж до планів фізичного просторового розвитку окремих територій з їх обов'язковим землеустроєм, адміністративно-територіальна реформа з планами реконструкції системи розселення та поселенської мережі, збільшення площ населених пунктів і приміських зон, загальнодержавна переоцінка земель, взяття їх на облік, зміна принципів і системи земельних платежів, їх розподілу і використання.

Правовою базою завершення земельної реформи повинен стати новий "Земельний кодекс", як принципово новий кодифікований правовий акт, який би не тільки сформував сучасні земельні правовідносини з адаптацією до світових норм, а і поновив утрачені за радянських часів правила добросусідства, норми консолідації земель, єдиної спадковості, сформував регульований ринок земель, активізував їх економічний обіг, ввів економічні санкції та стимули щодо збереження і охорони земель.

Сьгоднішнє титулярне посвідчення права приватної власності на сільські садиби, що існують сотні років, проводиться на основі так званих надуманих норм безоплатної приватизації до 0,25 га на обслуговування житла в селі і до 2 га — ведення особистого господарства і до 0,1 га — обслуговування житла в місті. Навіть у статуті радянського колгоспного двору норма площі садиби була до 0,61 га. Тому сільські поселення сформовані садибами, що мають розміри до 1 га землі і більше, а їх приватизація тягне за собою розбивку садиб на папері на 2—3 ділянки та видачі окремих державних актів, присвоєння окремих кадастрових номерів, виготовлення окремих поземельних книг, — за кошти селян. Сьгодні можна скупити за безцінь сотні садиб на одну особу, які отримані безоплатно попередніми власниками, адже чинні закони регуляторну політику для приватних земель так і не сформували.

Вказані норми або їх відсутність йдуть всупереч традиційним нормам, не сприймаються людьми і підривають авторитет державної регуляторної політики та доцільність земельних трансформацій в країні.

Норми безоплатної приватизації в нинішніх формулюваннях себе вичерпали. Необхідно завершити паювання, вивіши з правового обігу термін — паї, трансформували паї в земельні ділянки, повноцінні по праву їх розпорядження і володіння.

Мораторій на продаж земель сільгосппризначення як пряме порушення конституційних прав громадян — це скоріше результат правового вакууму щодо регулювання обігу сільгоспземель у країні та відсутність необхідної інфраструктури ринку земель (Державний земельний банк, Державний фонд земель), ніж бажання та політична воля селянства.

Розмежування земель державної та комунальної власності повинно бути замінено на інвентаризацію, облік і виділення земель державної власності, з визначенням норм і інститутів щодо їх розпорядження. Категорія права як постійне користування себе повністю не тільки вичерпала, а і дискредитувала. Тільки на Полтавщині заховані від земельних платежів більше 100 тис. га орних земель у приватних структурах на умовах постійного користування.

Державні землі повинні найти власника — казенні підприємства, бюджетну сферу, Фонд державних земель. Численні зміни, внесені за останні роки в Земельний кодекс, та необхідність прийняття ще більше 30 законів для його реалізації — це десятиліття втраченого часу, і 20 років реформацій та законотворчості це підтверджують.

Без глибоко-наукових, інноваційних підходів в осмисленні існуючих проблем та вивірених науково обґрунтова-

них шляхів щодо їх вирішення неможлива ні правильна тактика, ні стратегія державної регуляторної політики.

Потрібно відродити науково-дослідний інститут землеустрою у складі Академії аграрних наук, повернувши інститут та філіали академії, адже тільки системне наукове вивчення закономірностей розвитку земельних відносин, закордонного досвіду, вивчення механізмів правового, економічного регулювання земельних відносин сформує наукові підходи при прийнятті управлінських рішень.

Земельні платежі з чисто формальних мізерних податків особливо з земель сільгосппризначення на селі повинні стати головним платежем і основним джерелом розвитку як окремих населених пунктів, так і базових адміністративних одиниць.

Рівень податкових платежів від 1 до 3 відсотків нормативної оцінки земель за межами села та від 1 до 12 відсотків у межах сіл забезпечить економічну самодостатність сільських та селищних рад.

Заслугує на увагу накопичений досвід переведення сільгоспвиробників на єдиний земельний податок, у межах 2—3 відсотків від нормативної оцінки (з перерахуванням 1,5—2 відсотків у пенсійний фонд), переваги і недоліки цієї системи оподаткування необхідно дослідити, вивчити і використати.

Потребує не вдосконалення, а скоріше, ломки старої і формування нової системи та структури органів управління земельними ресурсами та земельними відносинами в країні.

Формування збалансованих державних комунальних і громадських управлінських рівнів на користь споживачів послуг: громадян і юридичних осіб з принципами єдиного вікна, одномоментного надання послуг, плановості і зональності, вільний доступ до земельного ресурсу через торги і аукціони ліквідує корупційну складову знизу доверху.

Перший крок щодо передачі контрольних функцій земельній інспекції у складі Міністерства сільськогосподарства уже зроблено. Безпосередньо у складі Міністерства необхідно створити департаменти охорони земель і ґрунтів, землеустрою, моніторингу земель та Державний фонд орних особливо цінних земель.

Виведення територіальних органів земельних ресурсів зі складу Держземагентства і підпорядкування їх безпосередньо обласним та районним адміністраціям, ліквідує бюрократичну вертикаль і перенацілить функції управління від центру до території.

Децентралізація управління докорінно змінить функції територіальних структур, врахує багатогранність та особливості окремих областей і територій на користь інтересів регіонів, окремих громад та громадян. Адже на сьогодні навіть розпорядження коштами на заходи по земельній реформі із місцевих бюджетів управліннями і відділами центрального органу виконавчої влади неможливе. Проблеми плинності кадрів, відсутності фаховості, корупційні проблеми з ліквідацією адміністративної вертикалі не зникнуть, але ситуація буде контрольована на місцях і відійде в русло суттєвих якісних змін.

Агентство земельних ресурсів на державному рівні необхідно перепідпорядкувати Міністерству економіки, поклавши на нього функції стратегічного планування і розвитку земельних відносин, управління державним земельним фондом, ведення обліку земель і державного земельного кадастру і оцінки земель, розвитку ринкової інфраструктури земельного обігу.

Необхідно створити Державний земельний банк з подальшою трансформацією у відкрите акціонерне товариство: Національний земельний банк України, з функціями головного кредитора села та головної ланки земельного ринку.

У судовому законодавстві необхідно врахувати численні пропозиції науковців і виділити окремо земельне галузеве

судочинство, створивши Земельні суди. У цілому завершення земельної реформи стане реальним тоді, коли буде профінансовано основні заходи реформи, причому не на державному, а на місцевому рівні.

Окупність бюджетних коштів, що виділялись на заходи земельної реформи в частині оцінки земель, сягає до 200 разів, вже за перший рік після проведення робіт. Затрати, нанесені на інвентаризацію земель, виділення державних земель, охорону земель взагалі мають неоціненний ефект збереження земель для прийдешніх поколінь та національної безпеки нашої держави.

## ВИСНОВКИ

Необхідно реформувати земельне законодавство України, прийнявши новий Земельний кодекс, завершивши "земельну реформу" та розв'язати організаційно-правові, адміністративно-регуляторні проблеми, забезпечивши визначеність і стабільність земельних відносин в аграрній сфері.

Для подальшого продовження земельної реформи в Україні необхідно створити відповідну законодавчо-правову базу розвитку земельних відносин, яка б сприяла: формуванню і функціонуванню цивілізованого повноцінного ринку земель; удосконаленню орендних відносин; раціональному використанню та охороні земель, збереженню та відтворенню родючості ґрунтів; створенню необхідних елементів інфраструктури ринку землі; запровадженню ефективного механізму державного регулювання земельного ринку і в цілому аграрних відносин. З цієї метою необхідно прийняти Державну програму розвитку земельних відносин в Україні, в якій має бути визначений комплекс взаємопов'язаних правових, організаційних, фінансових, науково-технічних та інших заходів, спрямованих на завершення в країні земельної реформи, а також створити ефективний механізм регулювання земельних відносин та державного управління земельними ресурсами.

## Література:

1. Аграрна реформа в Україні / П.І. Гайдуцький, П.І. Саблук, Ю.О. Лупенко та ін.; За ред. П.І. Гайдуцького. — К.: ННЦ ІАЕ, 2005. — 424 с.
2. Артюшин В.І. Проблеми становлення та функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні / В.І. Артюшин, М.І. Кобець, М.І. Пугачов; за ред. Марічіна Свенціцькі. — К.: Аналіт.-дорад. центр Блакитної стрічки ПРООН, 2007. — 60 с.
3. Гуторов О.І. Проблеми сталого землекористування у сільському господарстві: теорія, методологія, практика: монографія / О.І. Гуторов. — Харків: "Едена", 2010. — 405 с.
4. Даниленко А.С. Вдосконалення земельного законодавства та реформування земельних відносин в умовах ринкової економіки / А.С. Даниленко, І.П. Манько // Регіональна економіка. — 2004. — № 3. — С. 147—153.
5. Данилишин Б. Земельні ресурси як чинник розвитку / Б. Данилишин // Урядовий кур'єр. — 2006. — № 91. — С. 6.
6. Рекомендації щодо забезпечення розвитку земельних відносин у ринкових умовах // ННЦ "Інститут аграрної економіки" НААН України: наукове-виробниче видання. — Київ, 2009. — 59 с.
7. Ульянченко О.В. Ресурсний потенціал аграрного сектора економіки України: управлінський аспект монографія / О.В. Ульянченко. — Суми: Довкілля, 2009. — 383 с.
8. Lermon Z. Land Policy and Evolving Farm Structures in Transition Countries / Z. Lermon, C. Csaki, G. Feder // Policy Research Working Paper 2794\$. The World Bank Development Research Group, Rural Development. February 2002. — P. 55.

Стаття надійшла до редакції 17.06.2013 р.