



УДК 7.11.14
© 2015

*Я.М. Гадзало,
академік НААН,
доктор сільсько-
господарських наук
Національна академія
аграрних наук України*

ПРОБЛЕМИ ЗАВЕРШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Мета. Дослідити хід реформування земельних відносин та шляхи завершення земельної реформи. **Методи.** Аналіз, синтез, узагальнення. **Результати.** Розглянуто особливості здійснення земельної реформи, її правове, землевпорядне та земельнокадастрове забезпечення, опрацьовано принципи, напрями та механізми завершення реформи. **Висновки.** Запропоновано розробити Національну доповідь щодо завершення земельної реформи та концепцію відповідної Державної програми.

Ключові слова: земельна реформа, земельні відносини, земельне законодавство, землеустрій, земельний кадастр.

Як відомо, землі нашої країни 25-й рік перебувають у стані реформування земельних відносин. Земельну реформу було розпочато 15 березня 1991 р. відповідно до Постанови Верховної Ради України від 18 грудня 1990 р. [9] та Земельного кодексу, ухваленого того ж дня [4]. Передусім слід нагадати, що земельне реформування ми розпочали ще у складі іншої держави — Радянського Союзу — і були обмежені в ухваленні національного земельного законодавства.

Якщо б за ухвалення 18 грудня 1990 р. нового Земельного кодексу Української РСР вдалося додатково одержати голоси 10-ти депутатів, ми вже тоді могли б мати право приватної власності громадян України на землю. Юридичні підстави для такого рішення існували, оскільки ухваленою 16 липня 1990 р. Декларацією про державний суверенітет України було встановлено, що земля є власністю українського народу. Пізніше це положення було відтворено у Конституції України (ст. 13).

Принципи здійснення земельних реформ ніколи не мали однозначної оцінки. Реформа

1861 р. трактувалася не як засіб відміни кріпацтва, а як чинник подальшого обезземелення селянства. Столипінська реформа оцінювалася переважно з погляду руйнації общинного землекористування та хуторизації країни. Те, що внаслідок зазначених реформ селяни України отримали у власність, в порядку викупу, понад 10 млн десятин землі, офіційні джерела замовчували. У засобах масової інформації Росії не повідомлялося про те, що загальновідомий Декрет про землю забороняв конфіскацію земель пересічних селян і простих козаків. Вони також стали об'єктом націоналізації.

Особливістю земельної реформи незалежної України було передусім те, що землю передано у власність громадян на безоплатній основі. І якщо раніше, у 1990 р., землю в користуванні мали лише 6 млн громадян, то внаслідок реформи їх кількість зросла до 25 млн, а площа земель приватної власності перевищила половину площі земель усієї держави. Навіть у такій демократичній країні, як Сполучені Штати Америки, під час реформи земля не передавалася безоплатно

у власність. Американський принцип «за один акр — один долар» ми не застосовували, хоча пропозиції з цього приводу було немало.

Ми правильно вчинили і в тому, що не поділили сільськогосподарську землю між усіма громадянами України. В такому разі селяни втратили б 3/4 аграрної земельної площі, яка перейшла б до міського населення. А рішення про такий розподіл за *бонами* було ухвалено офіційно.

Під час проведення реформи вдалося відстояти і право приватної власності на землю для громадян, що не сприймалося частиною населення і, особливо, компартійним керівництвом держави. Через це блокувалися заходи щодо приватизації земель та реформування сільськогосподарських підприємств. Серйозного поштовху прискоренню земельної реформи надали укази Президента України 1994, 1995 і 1999 рр.

Аналізуючи пройдений шлях, не можна не відзначити особливої складності та соціальної значущості земельної реформи. Слід констатувати, що в нашій державі практично сформовано новий земельний лад: ліквідовано державну монополію на землю, здійснено перехід до різних форм земельної власності, проведено безоплатний перерозподіл землі на користь наших громадян, запроваджено платне землекористування, створено об'єктивні передумови для обігу земельних ділянок [2].

Незаперечним позитивним результатом земельної реформи для аграрної сфери стало створення правових та економічних умов для трансформації колгоспів і радгоспів у значно гнучкіші виробничі структури, здатні до самовдосконалення та пристосування до змін економічної ситуації.

Замість 12 тис. реформованих колгоспів і радгоспів, які мали у користуванні 27,6 млн га землі, створено 38 тис. нових аграрних формувань, з них 8,8 тис. — товариств з обмеженою відповідальністю, 5,7 тис. — приватних (приватно-орендних), 680 — акціонерних товариств, 820 — сільськогосподарських кооперативів, 15,5 тис. — фермерських господарств, 6,5 тис. — інших суб'єктів господарювання.

Значну роботу проведено й щодо реформування міського землекористування, передусім через передачу в приватну власність земельних ділянок індивідуального житлового будівництва та колективних садів, введення земель у межах міст в оборот, організацію ринку міських земель.

Реформування земельних відносин, однак, не позбавлене й ряду істотних недоліків. Це стосується насамперед проблем перерозподілу земель, що зумовив подрібнення земельних масивів, втрату рубежів сталого землекористування, порушення сівозміни, ігнорування заходів щодо охорони земельного фонду. Занадто повільно реалізується одне з основоположних завдань земельної реформи — раціональне використання та охорона земель.

Серйозні проблеми створено щодо формування комунальної власності на землю, реалізації прав на землю приватної власності, запровадження ринку земель. Істотні проблеми у сфері регулювання земельних відносин, боротьби з деградацією земель, управління земельними ресурсами пов'язані з тим, що в Україні не було розроблено загальнодержавної програми здійснення земельної реформи, програми використання та охорони земель, програми розвитку земельних відносин. Роботи щодо охорони земель, ведення державного земельного кадастру, здійснення землеустрою вкрай недостатньо фінансувалися з державного бюджету. Конституційне положення про те, що земля як основне національне багатство перебуває під особливою охороною держави, не знайшло реального втілення.

Відповідно до Земельного кодексу 1990 р. було запроваджено нові види користування землею — довічне успадковане володіння для громадян та постійне володіння для сільськогосподарських і лісогосподарських підприємств. Ці види наближали право на землю до обмеженої приватної власності, однак були позбавлені важливішої функції — розпорядження землею, яка притаманна власникові, зокрема й приватному. Приватну та колективну форми власності було запроваджено 30 січня 1992 р., у зв'язку з чим розпочався новий етап земельної реформи, суттю якого була приватизація земель [7].

Процес передачі земель у колективну власність, що здійснювався досить динамічно, не став чинником підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва. Ставало очевидним, що способом перерозподілу земель реформування земельних відносин не може обмежуватися, хоча й кількість селянських (фермерських) господарств в Україні постійно збільшувалася (на кінець 1994 р. їх було 32 тис.).

10 листопада 1994 р. був виданий Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи

у сфері сільськогосподарського виробництва». З його ухваленням головний акцент земельної реформи в нашій країні почав зміщатися в бік реформування земельних відносин у колективних сільськогосподарських підприємствах. Зокрема, згідно з Указом Президента України від 8 серпня 1995 р. було проведено паювання земель.

При цьому кожному членові підприємства, кооперативу чи товариства був виданий сертифікат на земельну частку (пай). Право на земельну частку (пай) стало об'єктом купівлі-продажу, дарування, міни, успадкування, застави.

Верховна Рада, оголошуючи всі землі України з 15 березня 1991 р. об'єктом земельної реформи, чітко розподілила функції щодо управління реформою та за виконанням завдань з реформування земельних відносин. Зокрема, Урядові доручено вирішити питання про створення відповідного органу для здійснення земельної реформи, виділити відповідні кошти і матеріально-технічні ресурси, необхідні для проведення реформи, забезпечити підготовку у вищих навчальних закладах необхідної кількості спеціалістів-землевпорядників, а також спільно з місцевими радами провести комплекс робіт, пов'язаних з реформуванням земельних відносин.

Створений Державний комітет України по земельних ресурсах, що безпосередньо підпорядковувався Кабінетові Міністрів України з 1991 р. по 2000 р., своєчасно забезпечував організацію виконання земельнореформених робіт. Відповідно до Указу Президента України від 6 січня 1996 р. було утворено єдину систему державних органів земельних ресурсів.

Нині центральний орган виконавчої влади, який до січня 2015 р. називався Державним агентством земельних ресурсів, іменується Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру.

За час проведення земельної реформи відбулися значні зміни як у структурі земельного фонду за основними видами угідь, так і за основними землекористувачами та власниками землі. Зокрема, площа сільськогосподарських угідь за 1991–2015 рр. зменшилася на 520 тис. га. Це значно більше загальної площі таких угідь, наприклад, у Закарпатській області. Причина цієї зміни зумовлена значним використанням земель для несільськогосподарських потреб. Площа забудованих земель збільшилася на 370 тис. га.

Найістотніші зміни відбулися у розподілі земельного фонду за формами власності,

що є прямим наслідком проведеної земельної реформи. Якщо у 1990 р. всі землі були державними, то нині їхня питома частка становить 47,9%, а приватні землі досягли 31,4 млн га, або 53% території країни.

Україна характеризується надзвичайно високим рівнем сільськогосподарської освоєності території, що значно перевищує екологічно обґрунтовані межі. Порівняно з європейськими країнами, орні землі яких займають 30–32% загальної площі, розораність українських земель сягає 53,8%. За рівнем еродованості угідь та іншими якісними показниками (засоленість, солонцюватість, перезволоженість тощо) земельний фонд країни має сталу тенденцію до погіршення. Це пов'язано з порушенням науково обґрунтованих принципів землекористування та основ землеробства, зокрема недотриманням сівозмін, зменшенням обсягів внесення агрохімікатів, насамперед добрив, особливо органічних.

У сучасних умовах, коли немає затвердженої програми здійснення реформи, особливо важливо визначитися, якими критеріями слід керуватися щодо оцінки її завершеності.

Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 18 грудня 1990 р. (з наступними змінами) основними завданнями земельної реформи було визначено:

- 1) перерозподіл земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність, а також у користування;
- 2) створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі;
- 3) формування багатокладної економіки;
- 4) раціональне використання та охорона земель.

Зазначені земельнореформені завдання у перші роки реформи реалізувалися згідно із Земельним кодексом Української РСР від 18 грудня 1990 р., Земельним кодексом України від 13 березня 1992 р., Постановою Верховної Ради України «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі» від 13 березня 1992 р. [5], відповідними законами України та Декретом Кабінету Міністрів України «Про приватизацію земельних ділянок» [1].

Упродовж 1994–1999 рр. для прискорення земельної реформи указами Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» від 10 листопада 1994 р., «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність

сільськогосподарським підприємствам і організаціям» від 8 серпня 1995 р. [10], «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки» від 3 грудня 1999 р. [11] було визначено правові положення та порядок виконання значного обсягу робіт з реформування земельних відносин.

За період 1991–2000 рр. загальнодержавних або республіканських (Автономна Республіка Крим) чи обласних програм земельної реформи не розроблялося.

Широке коло питань щодо земельного реформування містять програмні документи Уряду та парламентської більшості Верховної Ради України.

Оцінюючи загальний стан виконання заходів щодо земельної реформи, слід виходити з таких критеріїв:

- реалізація завдань, визначених у 1990 р. згідно з постановою Верховної Ради (з наступними змінами) і розвинутих законами 1991–1992 рр. та указами Президента України 1994, 1995 і 1999 рр.;

- завершеність правової бази, організація системи управління реформою, визначення заходів землевпорядного та земельно-кадастрового забезпечення.

З урахуванням проведеного експертного аналізу завершення земельної реформи можна пов'язати з розв'язанням таких питань: формування комунальної власності; забезпечення реалізації конституційних повноважень власників землі; консолідація земель сільськогосподарського призначення; завершення формування правового поля, визначеного Земельним кодексом; зміна спрямованості землеустрою та вдосконалення земельного кадастру.

Забезпечення реального формування власності територіальних громад на землю та гарантування конституційних прав фізичних і юридичних осіб залишаються найсерйознішою проблемою завершення реформи. Законом України від 6.09.2012 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності», який набрав чинності 1 січня 2013 р., установлено, що з дня набрання чинності цим Законом землі державної та комунальної власності в Україні вважаються розмежованими [3].

Відтак станом на 1 січня 2015 р. згідно з державною статистичною звітністю, яку веде Держгеокадастр України, площа земель комунальної власності в країні становить

лише 12,6 тис. га, а площа земель державної власності — 28886 тис. га. Отже, землі державної та комунальної власності досі практично не розмежовані, оскільки площа земель територіальних громад сіл, селищ, міст має бути принаймні в 300 разів більшою, а площа земель державної власності на 3,5–4 млн га меншою.

Якщо Конституцію України встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють права власника (володіння, користування, розпорядження) в межах, визначених Конституцією, то законами передбачено, що право власності на землі державної та комунальної власності виникає лише після державної реєстрації цього права. Отже, відсутність реєстрації нівелює конституційне право власника.

Реєстрація права територіальних громад на землю в повному обсязі у спосіб, що передбачений законом, потребує десятиліть часу, що є неприйнятним. Цю проблему слід розв'язати через проведення інвентаризації відповідних земельних ділянок з унесенням її даних до кадастру протягом 2–3 років.

Відповідно до Конституції України право власності на землю гарантується. Це право набувається та реалізується виключно відповідно до закону. Отже, володіння, користування і розпорядження землею є конституційним правом власника. Згідно зі ст. 41 Конституції України: «Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності» ... Враховуючи ці норми, слід мати на увазі, що відчужені у громадян для суспільних потреб земельні ділянки приватної власності не можуть надаватися у власність іншим особам. Вони мають стати власністю держави або територіальних громад, які репрезентують суспільні потреби або ж суспільну необхідність.

Використання земельних ділянок і земельних часток (паїв), що утворилися внаслідок паювання земель, на умовах оренди юридичними особами (агροхолдингами, фермерськими господарствами, іншими підприємствами), зумовило серйозні недоліки у землекористуванні (несформованість землекористувань, черезсмулля, знеособлення земельних ділянок власників тощо) і потребує здійснення робіт щодо формування землекористувань та

консолідації земель сільськогосподарського призначення, особливо у зв'язку з укрупненням територіальних громад і районів.

Практика використання земель, поділених на земельні частки (паї) і зданих в оренду в масивах, свідчить про те, що вони обробляються як єдині масиви. Меж ділянок у практиці не існує, польових шляхів для доступу до конкретних ділянок також не організовано.

В умовах, що фактично склалися, можна ставити питання про створення масивів спільної часткової власності замість індивідуальних ділянок, які запроєктовані, але не існують в природі. З огляду на конкретні умови та екологічні вимоги доцільно було б сформувавши поля сівозмін на праві спільної часткової власності громадян, збільшивши розміри ділянок (часток) співвласників за рахунок запроєктованих, але неіснуючих польових доріг, і оформляти договори оренди на кожне поле загалом, а не на окремі ділянки (паї) громадян.

Доцільно було б розробити відповідні пілотні проекти та обговорити їх з громадськістю, передусім з власниками паїв.

У разі незапровадження спільної часткової власності слід було б все ж таки сформувавши з часток (паїв) поля оптимальних розмірів і в межах кожного поля забезпечити здачу в оренду кожної в цьому полі частки (ділянки) одному орендарю згідно з пропозиціями Коаліційної угоди Верховної Ради України. Потрібно покінчити з практикою, коли поля формуються без будь-якого еколого-економічного обґрунтування — лише на підставі укладених договорів на розсуд орендаря.

Залишається заблокованим обіг частини земель сільськогосподарського призначення, що використовуються для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, через наявність мораторію на їх відчуження. Зазначене є причиною використання цих земель переважно на умовах оренди.

Мораторій обмежує можливість консолідації земель, що подрібнені внаслідок проведення земельної реформи на земельні ділянки (паї) невеликого середнього розміру, та формування інвестиційно привабливих земельних масивів для ведення великотварного виробництва.

До цього часу до Парламенту не подано проекту Загальнодержавної програми використання та охорони земель, хоча згідно зі ст. 14 Конституції України: «...Земля є основним національним багатством, що перебуває під

особливою охороною держави» [5], а Законом України від 19 червня 2003 р. Кабміну доручалося подати цей законопроект у липні 2004 р. Не ухвалено й Державної цільової програми розвитку земельних відносин до 2020 р., концепція якої була схвалена Кабінетом Міністрів України ще 17 червня 2009 р.

Земля як основне національне багатство держави, на відміну від інших природних ресурсів, досі не має ні Загальнодержавної програми використання та охорони земель, ні Програми розвитку земельних відносин. Цим пояснюється те, що охорона земель, земельний кадастр, землеустрій, інші роботи майже не мають державного фінансування.

Кардинальна зміна системи регулювання земельних відносин, що зумовлена реформуванням адміністративно-територіального устрою держави, децентралізацією влади та реформуванням місцевого самоврядування, зокрема запровадженням його повсюдності, потребує зміни повноважень у галузі регулювання земельних відносин обласних, Київської і Севастопольської міських, районних, сільських, селищних, міських рад. Істотно зміняться функції і органів виконавчої влади.

Передусім до повноважень місцевих рад мають належати питання ведення земельного кадастру на регіональному і місцевому рівнях, розпорядження землями в межах територій відповідних рад і громад, здійснення самоврядного контролю за землекористуванням на території громад і рад.

Оскільки обіг земель здійснюється в країні постійно, законодавче врегулювання обігу сільськогосподарських земель не може пов'язуватися лише з припиненням або продовженням мораторію. Зазначений законодавчий акт потрібний для регулювання ринкового обігу цих земель загалом. Зміст закону про обіг земель сільськогосподарського призначення має передбачати:

- заборону набувати землі сільськогосподарського призначення у власність для іноземців. Ця заборона може діяти до набуття Україною статусу члена Європейського Союзу;
- обмеження за площею земель, що можуть перебувати у власності однієї особи (такою площею згідно із Земельним кодексом України є ділянки до 100 га);
- можливість продажу земельних ділянок соціально незахищеними власниками земельних паїв (їх викупу державою та територіальними громадами), а також придбання

земельних ділянок особистими селянськими та фермерськими господарствами для ведення сільськогосподарського виробництва.

У структурі органів виконавчої влади доцільно відновити центральний орган з управління земельною реформою та регулювання земельних відносин з координацією його діяльності безпосередньо Кабінетом Міністрів України або Міністром аграрної політики та продовольства України.

Служба з питань геодезії та картографії може функціонувати як самостійний центральний орган виконавчої влади.

Реалізацію земельної політики на регіональному та місцевому рівнях із регулювання земельних відносин, організації землеустрою, ведення земельного кадастру, охорони земель тощо слід зосередити у відповідних органах місцевого самоврядування [6].

Діяльність у сфері землеустрою має зосереджуватися на землевпорядному забезпеченні процесів децентралізації влади, формуванні нової системи адміністративно-територіального поділу та реформуванні місцевого самоврядування. З огляду на формування нових районів і територій громад особливої актуальності набувають питання розроблення на зазначені

території схем землеустрою, проектів організації агрохолдингів, фермерських господарств, охорони ґрунтів.

Потрібно здійснити реструктуризацію земельно-кадастрової документації, забезпечивши у складі Державного земельного кадастру відновлення повноважень органів земельних ресурсів з державної реєстрації прав на земельні ділянки з тим, щоб ліквідувати подвійну державну реєстрацію земельних ділянок у складі Державного земельного кадастру, та прав на ці самі ділянки у складі Державного реєстру прав на нерухоме майно.

Забезпечити ведення кількісного та якісного обліку земельного фонду, реєстрацію меж адміністративно-територіальних одиниць, що будуть утворені внаслідок адміністративно-територіальної реформи, прозорість та доступність для населення земельно-кадастрової документації.

Необхідно відновити державну статистичну звітність, затверджену Наказом Державного комітету статистики України 05.11.1998 р. № 377, що велася впродовж 1999–2015 рр. за формами № 6-зем; 6а-зем; 6б-зем; 2-зем і була відмінена з 1 січня 2015 р. Законом України «Про Державний земельний кадастр».

Бібліографія

1. Декрет Кабінету Міністрів України «Про приватизацію земельних ділянок». Земельні відносини в Україні. Законодавчі акти і нормативні документи//Держкомзем України. — К.: Урожай, 1998. — С. 272.
2. Довідник із землеустрою; за ред. Л.Я. Новаковського. — 4-те вид., перероб. і доп. — К.: Аграр. наука, 2015. — 492 с.
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності//Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2013. — № 36. — С. 472.
4. Земельний кодекс України. Земельні відносини в Україні. Законодавчі акти і нормативні документи//Держкомзем України. — К.: Урожай, 1998. — С. 31–83.
5. Конституція України. — К.: Преса України, 1997. — 80 с.
6. Мірошниченко А.М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України (5-те видання, змінене і доповнене)/А.М. Мірошниченко, Г.І. Марусенко. — К.: Алерта, 2013. — 544 с.
7. Новаковський Л.Я. Уроки земельного реформування/Л.Я. Новаковський, І.С. Будзилович. — К.:

Урожай, 2002. — 126 с.

8. Постанова Верховної Ради України «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі». Земельні відносини в Україні. Законодавчі акти і нормативні документи//Держкомзем України. — К.: Урожай, 1998. — С. 255–256.

9. Постанова Верховної Ради Української РСР «Про земельну реформу»//Земельні відносини в Україні. Законодавчі акти і нормативні документи. — Держкомзем України. — К.: Урожай, рік. — С. 252–254.

10. Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва». Земельні відносини в Україні. Законодавчі акти і нормативні документи//Держкомзем України. — К.: Урожай, 1998. — С. 263–265.

11. Указ Президента України «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям». Земельні відносини в Україні. Законодавчі акти і нормативні документи//Держкомзем України. — К.: Урожай, 1998. — С. 257–269.

Надійшла 29.07.2015.