

ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ ПРОВЕДЕННЯ ТА СЬОГОДЕННЯ

Анотація. У статті досліджено правові аспекти, історію та особливості проведення земельної реформи в Україні.

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

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

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

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вчені-економісти П. Саблук, В. Сайко, А. Юрченко у своїх працях підкреслюють, що в умовах ринкової економіки відбувається обіг земельного капіталу [1; 2; 3], а це означає, що держава має не лише забезпечити формування нормативно-правових та організаційних умов для здійснення трансакцій із землею, а й контролювати їх дотримання. Переважна більшість українських науковців, предметом дослідження яких є процес формування земельних відносин, ефективність використання земельних ресурсів та державне управління в земельній сфері, схиляються до думки про відсутність в Україні умов для реалізації громадянами права власності на землю, яка б забезпечувала високий рівень ефективності землеробства [4]. Проблемам удосконалення правового регулювання відноси власності та формування ринку земель сільськогосподарського призначення присвячені публікації П. Кулинича, В. Носіка, М. Федорова [5; 6].

Ціль роботи. Спираючись на аналіз сучасного стану, тенденцій і перспектив земельної реформи в Україні, визначити основні проблеми становлення і розвитку нормативної бази щодо відносин приватної власності та ринку земель сільськогосподарського призначення.

Виклад основного матеріалу. Земельна реформа – процес довгостроковий, пов'язаний із реформуванням та вдосконаленням насамперед земельного законодавства – правової реформи та державницьких засад, тобто обумовлений потребами докорінних земельних перетворень, появою різних за рівнем та спрямованістю нормативно-правових актів. Необхідність реформування земельних відносин в Україні була визнана ще на початку дев'яностих років. Так, 18 грудня 1990 року Верховна Рада України прийняла Постанову “Про земельну реформу” [7], відповідно до якої всі землі республіки були оголошені об'єктом реформи. Завданням цієї реформи було визнано перерозподіл земель з одночасним наданням їх у довічне успадковане володіння громадянам, постійне володіння підприємствам, установам, організаціям, а також у користування з метою створення умов для

рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатокладної економіки, раціонального використання й охорони земель. Земельна реформа охоплює реформування не тільки земельних відносин, а і відносин власності на засоби виробництва, і націлена вона на ліквідацію державної монополії власності на землю та інші засоби виробництва, на відродження власника і хазяїна в сільській місцевості.

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

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

Логічним продовженням став Указ Президента України від 8 серпня 1995 року «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» [11], яким передбачався

розподіл земель на земельні частки (паї) і видача членам цих підприємств сертифікатів єдиного зразка, що гарантують право на земельну частку (пай) в землі, яка перебуває у колективній власності. Таким чином володарі сертифікатів отримали право вільного виходу з підприємств із своїми земельними частками (паями) з подальшим виділенням останніх в натурі

На думку дослідників перший етап земельної реформи було завершено у 1999 році. До кінця того року понад 2 мільйонів селян отримали сертифікати, які підтверджували їх права на виділення земельних часток (паїв) у приватну власність в натурі. Земельна реформа мала розпочати перехід від трансформації колективної власності на приватну. Однак позитивні досягнення у здійсненні земельної реформи до кінця 90-х років не привели до радикального і ефективного оновлення сільськогосподарського виробництва, поживавлення інвестиційних процесів в інших галузях виробництва, підвищення добробуту населення. Заходи земельної реформи не отримали належного фінансового забезпечення. Саме тому, з метою забезпечення ефективного використання потужного потенціалу земельних ресурсів України в 2001 р. було розроблено і схвалено Указом Президента України від 30.05.2001 р. «Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки» [12].

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

Реалізація Основних напрямків земельної реформи в Україні у 2001-2005 роках повинна була здійснюватися поетапно:

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

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

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

Суттєво сприяло продовженню земельної реформи прийняття у жовтні 2001 року Земельного кодексу України [13]. Норми цього кодексу створили правові засади для формування ринку землі. Він містить норми прямої дії, ним закріплена напрацьована практика приватизації земель сільськогосподарського призначення. Прикінцевими положеннями Земельного кодексу України передбачалася розробка законів про землеустрій, про державний земельний кадастр, про оцінку земель, про охорону земель, про розмежування земель права державної та комунальної форм власності, про державний земельний (іпотечний) банк, про ринок землі, про визначення правових засад вилучення земель права приватної власності тощо.

Слід зазначити, що окремі закони вже прийняті. Зокрема, це Закон України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 року, який визначав правові та організаційні основи діяльності у сфері землеустрою і спрямований на регулювання відносин, які виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами із забезпечення сталого розвитку землекористування [14]. Трохи пізніше, а саме 5 червня 2003 року було прийнято Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» [15]. Даний Закон визначав організаційні та правові засади виділення власникам земельних

часток (паїв) земельних ділянок в натурі (на місцевості) із земель, які належали колективним сільськогосподарським підприємствам, сільськогосподарським кооперативам, сільськогосподарським акціонерним товариствам на праві колективної власності, а також у порядку обміну цими земельними ділянками. Варто відмітити також Закон України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року, який визначав правові, економічні та соціальні основи охорони земель з метою забезпечення їх раціонального використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриття та охорони довкілля [16].

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

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

сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, а також відновлення можливості вносити земельні частки (паї) до статутних капіталів господарських товариств. Проте це, на жаль, не прискорило формування ринку землі. Проект закону «Про ринок земель» №9001-д парламент прийняв у першому читанні за основу 9 грудня 2011 р., але він не був включений до порядку денного одинадцятої сесії ВР шостого скликання. Документом передбачалася купівля-продаж земель сільськогосподарського призначення з 2013 р.[19]. А 27 грудня 2011 р. Верховна Рада продовжила мораторій на купівлю-продаж с/г земель до 1 січня 2013 р. 20 листопада 2012 року Верховна Рада України прийняла закон №11315, яким продовжила мораторій на продаж сільськогосподарських земель до 1 січня 2016 р. «За» проголосували 269 народних депутатів при мінімально необхідних 226. Документ містить норму, згідно з якою до 1 січня 2016 р. не допускається: купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, крім вилучення (викупу) їх для суспільних потреб; купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок і зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок, що перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених у натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв), крім передачі їх у спадщину, обміну земельної ділянки на іншу земельну ділянку відповідно до закону та вилучення (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб. Народні депутати вирішили, що законопроект про ринок землі має бути підготовлений до 1 січня 2013 р. Голова фракції Партії регіонів Олександр Єфремов заявляв, що Президент України Віктор Янукович може ініціювати референдум про ринок землі.

Але без залучення землі в ринковий обіг кінцева мета земельної реформи, а це економічно ефективне використання земель, досягнута не буде. Це означатиме, що Україна все більше і більше буде відставати в економічному

розвитку від своїх сусідів, і тоді політики стануть перед вибором, або прийняти ринок землі або залишитися відсталою країною. Про те, керівники держави ще одноставно не прийшли згоди, чи потрібен земельний ринок державі чи ні. Відсутність консенсусу в політикумі по питанню формування ринку землі, є головною перешкодою на шляху земельної реформи, яка вже тягнеться 22 роки. Перше місце українські політики розділяють з мексиканськими колегами, які визначалися з становленням ринку землі протягом 23 років.

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

Література

1. Саблук П.Т. Розвиток земельних відносин в Україні. / П.Т. Саблук. – К.: ННЦ ІАЕ, 2006.– 396 с.
2. Сайко В.Ф. Землеробство на шляху до ринку. / В.Ф. Сайко. – К.: Ін-т землеробства ААН, 1997. – 248 с.
3. Юрченко А.Д. Про запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення / А.Д. Юрченко // Економіка АПК. – 2005. – № 10. – С. 97 – 100.
4. Микитенко Ю. І., Шарий Г. І. Державне управління: економічні методи та система відносин в умовах формування ринку земель. Полтавщина / Г. І.

Шарий, Ю. І. Микитенко; за заг. ред. Г. І. Шарого. – Полтава: ІАЦ "Подія", 2007. – 100 с.

5. Проблеми земельної політики України і шляхи їх розв'язання: позиції експертів. Центр Розумкова // Національна безпека і оборона. - 2009.- № 3. С. 47-51

6. Федоров М.М. Трансформація земельних відносин до ринкових умов / М. М. Федоров // Економіка АПК. – 2009. – № 3. – С. 4-19

7. Постанова Верховної Ради України «Про земельну реформу» // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, N 10, ст.100

8. Постанова Верховної Ради України «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі» від 13.03.1992 № 2200-ХІІ [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.search.ligazakon.ua>

9. Декрет Кабінету Міністрів України «Про приватизацію земельних ділянок» від 26 грудня 1992 року № 15–92 // Голос України, 15 січня 1993 року.

10. Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» № 1529/99 від 03.12.1999. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.

11. Указ Президента України «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» № 720/95 від 08.08.1995. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.

12. Указ Президента України «Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001-2005 роки» N 372/2001 від 30. 05. 2001. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.

13. Земельний кодекс України: Наук.-практ. коментар / За заг. ред. В.І. Семчика. – К.: Ін Юре, 2003. – 676 с.

14. Закон України «Про землеустрій» № 858-IV від 22.05.2003 - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua>.

15. Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» № 899-IV від 05.06.2003 - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua>.

16. Закон України «Про охорону земель» № 962-IV від 19.06. 2003. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua>.

17. Про затвердження плану дій з проведення земельної реформи та створення прозорого ринку земель сільськогосподарського призначення : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1072-р. від 26.10.2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=127731&cat_id=36956.

18. Про Державний земельний кадастр : Закон України № 3613-VI від 07.07.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>.

19. Проект Закону про ринок земель № 9001-1 від 19.07.2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=40958.

20. Верховна Рада України прийняла закон №11315, яким продовжила мораторій на продаж сільськогосподарських земель до 1 січня 2016 р. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/top/show>

***Аннотация.** В статье исследовано правовые аспекты, историю и особенности проведения земельной реформы, в Украине.*

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

***Summary.** In the article investigated the legal aspects of the history and peculiarities of the realization of land reform in Ukraine.*

***The keywords:** history, law, land reform, the market of the agricultural lands.*