

РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН ЯК ОСНОВА УДОСКОНАЛЕННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В ПЕРЕХІДНІЙ ЕКОНОМІЦІ

Висвітлено стан земельних відносин і наслідки землекористування в Україні за планово-адміністративної системи управління. Розглянуто зміни в організації сільськогосподарського землекористування з часу започаткування земельної реформи. Проаналізовано діючу законодавчу базу реформування земельних відносин у нашій державі та розкрито її вплив на вирішення актуальних питань землекористування в перехідній економіці.

Становлення ринкових відносин в Україні базується на утвердженні приватної власності на засоби виробництва. В аграрній сфері це стосується, перш за все, сільськогосподарських угідь і створеної матеріально-технічної бази, організації нових форм господарювання ринкового типу, а також запровадженні життєздатної інвестиційної політики.

В умовах планово-адміністративної системи управління і, так званої, колективної власності на землю основні зусилля з боку владних структур були спрямовані на отримання максимальних зборів сільськогосподарської продукції. Цій меті була підпорядкована існуюча система використання сільськогосподарських угідь та управління земельними ресурсами. В сільськогосподарський обіг намагалися залучити якомога більше території країни. В результаті розорювалися малопродуктивні землі, що за своїми характеристиками не відповідали агро- та фізико-хімічним вимогам аграрного виробництва і які недоцільно було б використовувати навіть під сіножаті та пасовища. В першу чергу, це стосується земель із крутизною понад 7°. Як наслідок, близько 70% території України було залучено в сільськогосподарський обіг, з них 55% займала рілля. При цьому пересічна врожайність основних культур була вдвічі нижчою, порівняно з економічно розвинутими країнами.

* ISBN 966-02-2414-1 Ресурсний потенціал АПК: концептуальні засади і механізми збалансованого відтворення та ефективного використання. Київ, 2002.

© В.В.Тьорло, 2002.

Управління земельними ресурсами в ті часи було організоване за територіальним принципом і здійснювалося за допомогою директивних методів через галузеві та міжгалузеві органи. При цьому система використання земельних угідь відображала фактично існуючий їх розподіл між окремими категоріями користувачів і міністерств, що будували свою земельну політику, виходячи із галузевих інтересів. Єдиного органу, який відповідав би за стан земельних ресурсів і здійснював контроль за їх використанням, виходячи із загальнодержавних цілей, не було. Тривалий час суб'єктами управління земельними ресурсами були відповідні підрозділи в Міністерстві та обласних управліннях сільського господарства. При плануванні використання сільськогосподарських угідь був відсутній комплексний підхід до землі як єдиного об'єкту управління.

Негативними наслідками існуючого в ті часи відомчого підходу до управління земельними ресурсами стало різке зниження родючості ґрунтового покриву, розвиток ерозійних процесів і деградація земельних угідь, яка в гірських і з пересічним рельєфом регіонах держави набула значного поширення. В результаті за останні чотири десятиріччя вміст гумусу в ґрунтах орних земель України зменшився з 3,5 до 3,2%. Порівняно з другою половиною XIX століття (дані обстеження експедиції під керівництвом В. В. Докучаєва) вміст гумусу в ґрунтах окремих регіонів України знизився на: Полтавщині – з 5 до 4%, Одещині – з 4,2 до 3,3%, Харківщині – з 7 до 4,9% [1]. Площа еродованих сільськогосподарських угідь досягла 13,3 млн. га, засолених і осолонцьованих відмін – 3,9 млн. га, а дефляційно-небезпечних земель – 19,4 млн. га. Частка земель із вказаними ознаками становить у загальній площі сільськогосподарських угідь України, відповідно 34,7%, 10,4 та 50,5% [2].

Монополія державної власності на землю гальмувала розвиток земельних відносин та ефективну реалізацію великих природних можливостей земельно-ресурсного потенціалу України. Ці та інші обставини зумовили необхідність проведення земельної реформи в нашій державі. Формальним початком новітніх земельних реформувань в Україні вважається 15 березня 1991 р., коли Постановою Верховної Ради Української РСР “Про земельну реформу” всі землі на терені України були проголошені об'єктом земельної реформи. За останні півтора століття це була четверта земельна реформа в Україні. Щодо двох останніх, то за своєю суттю

вони мали протилежне спрямування. Якщо колективізація мала за мету запровадження колективної власності на землю, то сучасна реформа спрямована на її ліквідацію. Головним соціально-економічним завданням цієї реформи є відродження приватного власника на землі.

Досягнення мети земельної реформи відбувалося шляхом роздержавлення сільськогосподарських угідь, реформування колгоспів і радгоспів, створення сучасних організаційних форм у аграрній сфері і це вимагало запровадження нового економічного механізму регулювання процесів землекористування, відтворення та охорони земельних угідь. Одним із його елементів було встановлення плати за землю. В результаті відбуваються глибокі зрушення в структурі, розміщенні, організації та ефективності сільськогосподарського виробництва.

Важливою складовою земельної реформи є зміна системи землеволодіння та землекористування сільськогосподарськими угіддями. Такі кардинальні зміни не могли не торкнутися також і землеустрою, як цілісної системи організації використання та охорони земельних угідь, розвиток якої є загальнодержавною функцією, а тому повинен регулюватися державними органами. Проведення земельної реформи включає виконання значного обсягу землевпорядних робіт: виділення земельних ділянок на місцевості, визначення масивів, що неефективно використовуються, формування земель запасу, перерозподіл сільськогосподарських угідь відповідно до змін у формах власності та структурі землекористувачів тощо. Тому новий землеустрій повинен закріпити безпосередньо на місцевості ті значні зміни, що відбулися в земельних відносинах.

Але, як свідчить історичний досвід реформування земельних відносин, для їх реалізації на загальнодержавному рівні повинна бути прийнята науково обґрунтована законодавча база, створена землевпорядна структура, а також сформовано досконалий механізм відстеження всіх перетворень і чітке закріплення цих змін.

Ліквідація державної монополії на землю в Україні була започаткована прийняттям 30 січня 1992 р. Закону України "Про форми власності на землю". Стаття 6 Земельного кодексу України від 1992 р. законодавчо запровадила в нашій державі приватну власність на землю, а Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. "Про приватизацію земельних ділянок" [3] спрямував роботу органів виконавчої влади на його реалізацію. Принципове значення для

реформування земельних відносин мало прийняття 1 липня 1992 р. Закону України “Про плату за землю” та доповнень до нього, що були внесені Постановою Верховної Ради України 19 вересня 1996 р.

У становленні нових форм аграрного землекористування певну роль відіграли закони України “Про селянське (фермерське) господарство” зі змінами та доповненнями, внесеними Постановою Верховної Ради від 24 червня 1993 р., і “Про колективне сільськогосподарське підприємство” від 14 лютого 1992 р.

Проте у зв'язку із затримками у прийнятті Верховною Радою України нормативних актів, які б забезпечили своєчасне вирішення актуальних питань із реформування земельних відносин, важливе значення для прискорення земельної реформи мали Укази Президента України. Так, Укази від 8 серпня 1995 р. “Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям” та від 23 вересня 1997 р. “Про оренду землі” були спрямовані на активізацію реформування земельних відносин і розвиток ринкових засад у землекористуванні. Указ Президента України від 10 листопада 1994 р. “Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва” [4] спрямований на створення в Україні однакових умов для розвитку різних форм власності на землю та господарювання на ній, а також можливостей для їх вільного вибору громадянами держави. Зокрема, передбачався поділ земель на “паї” та було встановлено, що право на дану земельну ділянку може бути об'єктом дарування, купівлі-продажу, успадкування та застави. Даний указ дав можливість залучити до реформування всі сільськогосподарські угіддя держави, а не тільки землі запасу та резервного фонду, як це було до нього.

Указ Президента України від 3 грудня 1999 р. “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки” [5] започаткував економічне регулювання в сільськогосподарському землекористуванні та сприяв становленню нових форм аграрного господарювання.

Необхідно підкреслити, що в цілому реалізація заходів, передбачених вищезгаданими Указами Президента України та нормативними актами до них, започаткувала створення передумов для запровадження в державі ринку землі. Особливо велике значення для прискорення земельної реформи має Указ Президента від 30 травня 2001 р. “Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–

2005 роки”, в якому запропонована комплексна програма по завершенню земельної реформи та створенню ринкових відносин у даній сфері. Основними напрямками державної земельної політики визначено: розвиток відносин власності на землю; удосконалення земельних відносин у сільськогосподарському виробництві; реформування земельних відносин у містах та інших населених пунктах; розвиток ринку землі та іпотечного кредитування; удосконалення земельних платежів [6].

Указ Президента України від 2 лютого 2002 р. “Про додаткові заходи щодо соціального захисту селян-власників земельних ділянок та земельних часток (паїв)” [7] спрямований на збільшення розміру плати за оренду земельних ділянок сільськогосподарського призначення і сприяє підвищенню відповідальності землекористувачів за ефективне використання земель сільськогосподарського призначення.

Слід зазначити, що Кабінет Міністрів України 26.09.2001 р. затвердив заходи щодо реалізації Основних напрямів земельної реформи на вказаний період, чим по суті зобов'язав органи виконавчої влади всіх рівнів до їх реалізації. Водночас необхідно взяти до уваги думку Президента України про те, що “... потрібен осмислений перехід від неоліберальної моделі економічних перетворень, якого ми дотримувалися на початковому етапі реформ, до інституційної моделі ринкових перетворень, поєднаної з елементами сильного державного регулювання” [8].

Ті суттєві зміни, що відбувалися в земельних відносинах України, були законодавчо закріплені в Конституції нашої держави, прийнятої 28 червня 1996 р. Зокрема, визначено, що в Україні є державна, комунальна та приватна форми земельної власності [9]. Проте значна частина статей Земельного кодексу України 1992 р. багато в чому суперечила нормам нової Конституції.

Важливим етапом на шляху до формування в Україні ефективної системи земельних відносин було прийняття 25 жовтня 2001 р. нового Земельного кодексу нашої держави. Ним, на відміну від Кодексу 1992р., визначено, що віднині в Україні є три види власності на землю – приватна, державна та комунальна (пункт третій 78 статті) [10]. Суб'єктами права на приватні землі є громадяни та юридичні особи, а на землі комунальної власності – територіальні громади.

Сам об'єкт права власності – земельна ділянка – трактується Земельним кодексом як “... частина земної поверхні з установленими

межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами” [11]. Право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на ґрунтовий шар, а також на водні об’єкти, ліси та багаторічні насадження, що на ній знаходяться.

У Кодексі також детально визначені права та обов’язки власників земельних угідь і землекористувачів. Щодо земель сільськогосподарського призначення, то задекларовано, що земельні відносини базуються на ринкових засадах. При цьому розкриті передумови для розвитку аграрного землекористування та землеволодіння від підсобних господарств до великих товарних підприємств, що формуються на базі приватної власності на землю. Кодекс визначає порядок передачі комунальних і державних земель у власність та користування. Встановлено також механізм регулювання обігу земельних ділянок.

Новий кодекс створив також основу для формування в майбутньому цивілізованого ринку землі в нашій державі. Проте для становлення та закріплення нової системи земельних відносин необхідно прийняти низку законів, що стосуються: вартісної оцінки земель, запровадження державного земельного кадастру та реєстрації нерухомого майна, включаючи земельні ділянки, становлення ринку землі та його інститутів, розмежування земель державної та комунальної власності, розвиток іпотечного кредитування під заставу землі, вдосконалення системи землеустрою та земельних платежів, моніторинг земель та їх охорона, збереження та відновлення родючості ґрунтового покриву, управління земельними ресурсами та землекористуванням економічними методами. Усе це, на думку віцепрем’єр-міністра України Л. П. Козаченка, вимагає прийняття найближчим часом понад 15 законів та змін і доповнень до вже діючих законів, а також 20 підзаконних актів [12].

Але, як вважають фахівці, якщо Верховна Рада України найближчим часом і прийме необхідні закони, то для розробки і становлення земельного кадастру та відповідної системи врахування обігу землі Держкомзему необхідно буде виконати ще досить значний обсяг робіт, у тому числі з межування земель. Для організації виконання останнього потрібні відповідні спеціалісти та обладнання, а отже, і кошти. Все це утруднює введення в практику господарювання застосування іпотеки земельних угідь, що ускладнює можливості кредитування сільськогосподарських виробників.

Щодо існуючих організаційних форм аграрного господарювання, то переважна їх більшість ґрунтується на засадах приватної власності на землю та інші засоби виробництва. За даними Держкомзему України, станом на 1.01.2002 р. у нашій країні створено 17778 агроформувань ринкового типу, з яких 20,5 % становлять приватно-орендні підприємства, 39,9 % - товариства з обмеженою відповідальністю, 13,5 % - сільськогосподарські кооперативи, 13,9 % - фермерські господарства та 4,5 % - акціонерні товариства. Характерною їх рисою є те, що вони активно використовують оренду сільськогосподарських угідь без виділення їх на місцевості, але кожна форма має свою специфіку в організації землекористування.

Для ефективної організації сільськогосподарського виробництва важливе значення має створення великих за площею землекористування господарств. На початок 2002 р. в Україні площа сільськогосподарських угідь пересічно на одне господарство становила по: товариствах з обмеженою відповідальністю – 1618 га, приватно-орендних підприємствах – 1224 га, акціонерних товариствах – 1879 га, сільськогосподарських кооперативах – 1631 га, селянських (фермерських) господарствах – 458 га, з яких у приватній власності фермерів знаходиться в середньому 21 га.

Земельне законодавство України забезпечує можливість виділення єдиним земельним масивом земельних ділянок без виокремлення кожної з них на місцевості. Це є важливою правовою передумовою утворення господарств ринкового типу без подрібнення їх землекористувань. Якби цього не вдалося уникнути, то земельна реформа відкинула б наше сільське господарство на стадію дрібнотоварного виробництва, подолання якої займе багато часу.

Ефективність сільськогосподарського виробництва в ринкових умовах значною мірою залежить від можливості отримання господарюючими суб'єктами кредитів. Оскільки майже вся площа землекористувань акціонерних товариств і сільськогосподарських кооперативів сформована з орендованих земельних ділянок, то вони можуть отримати незначні кредити під заставу землі, що знаходиться у їх власності. Це стосується також отримання кредитів під заставу майна та вирощеної в господарствах сільськогосподарської продукції. Оскільки, як свідчить практика, вартість ліквідного майна комерційними банками суттєво занижується, то й обсяг отриманих під його заставу кредитів буде незначним. Щодо застави майбутньої продукції, то на неї можна отримати короткостроковий кредит лише

для збільшення оборотних засобів. Ще є варіант одержання кредиту фізичними особами під заставу своїх земельних ділянок, що надані в оренду. Проте, враховуючи, що розмір приватної земельної ділянки (паю) пересічно по Україні становить 4,2 га, а кожне господарство в середньому засноване шістьма власниками, то обсяги кредитів, отриманих за рахунок використання цієї можливості, у порівнянні з потребами господарств також незначні. Хоча при збільшенні чисельності засновників, суми отриманих кредитів зростатимуть.

Оскільки своєчасне отримання кредитних ресурсів у необхідних обсягах залишається для господарюючих суб'єктів серйозною проблемою, то від її вирішення значною мірою залежить успіх аграрної реформи. Тому головним завданням у подальшому проведенні земельної реформи в Україні є обґрунтування перспективної стратегії розвитку та механізмів вдосконалення земельних відносин в нашій державі, а також обґрунтування черговості запровадження дієвих заходів з їх реалізації.

Виходячи з цього, в найближчий час пріоритетними напрямками в реформуванні земельних відносин в Україні будуть: законодавче гарантування з боку держави права власності на землю та забезпечення всіх суб'єктів цього права відповідними правовстановлюючими документами; створення досконалої ринкової інфраструктури обігу земельних угідь; оцінка земельних угідь у розрізі категорій земель; удосконалення системи державного управління земельними ресурсами; фінансове забезпечення заходів щодо поглиблення земельної реформи, і, зокрема, створення необхідних передумов для залучення у сільськогосподарське виробництво значних інвестицій.

1. Державний земельний кадастр України за станом на 1 січня 1996 року (Книга II). – К.: Держкомзем України, 1996. – С.159.

2. Там же. – С. 81–85.

3. Про приватизацію земельних ділянок. Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 року №15-92//Земельні відносини в Україні: Законодавчі акти і нормативні документи / Держкомзем України. – К.: Урожай, 1998. – С. 272-273.

4. Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва. Указ Президента України від 10 листопада 1994 року №666/94//Земельні відносини в Україні: Законодавчі акти і нормативні документи / Держкомзем України. – К.: Урожай, 1998. – С. 263–265.

5. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки. Указ Президента України від 3 грудня 1999 року №529/99//Офіційний вісник України. – 1999. - № 49. - С. 11–13.

6. Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 рр. Указ Президента України від 30 травня 2001 року №372/2001//Землевпорядний вісник. – 2001. - № 3. – С. 3–8.

7. Про додаткові заходи щодо соціального захисту селян – власників земельних ділянок і земельних часток (паїв). Указ Президента України від 2 лютого 2002 року №92/2002//Урядовий кур'єр. – 2002. – 14 лютого. – С. 14.

8. Закріпити і розвинути позитивні тенденції в економіці та соціальній сфері // Урядовий кур'єр. – 2001. – 31 березня. – С. 4.

9. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Україна, 1996. – С. 12.

10. Земельний кодекс України // Урядовий кур'єр. – 2001. – 15 листопада. – С. 3–14.

11. Там же. – С. 6.

12. Козаченко Л. П. З прийняттям Земельного кодексу Україна набуває нового статусу // Землевпорядний вісник. – 2001. - № 4. – С. 6–7.