

ЗЕМЛЯ – СЕЛО – ЛЮДИ – РЕФОРМА

*Збірник аналітичних матеріалів
Експертного форуму з питань земельної реформи
м. Київ, 14 лютого 2012 року*

**Київ
Легальний статус
2012**

УДК 332.2.021.8(06)
ББК 65.9(4Укр)32-5-1я43
3-53



Це видання здійснено в межах проекту «Експертний форум з питань земельної реформи», що здійснюється ГО «Лаб. досліджень ТЦК» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

Ця інформація та розробки є вільними для копіювання, перевидання та поширення по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо при таких копіюванні, перевиданні та поширенні є обов'язкове посилання на автора і суб'єкта майнового права на цю інформацію та розробки.

3-53 ЗЕМЛЯ – СЕЛО – ЛЮДИ – РЕФОРМА: збірник аналітичних матеріалів Експертного форуму з питань земельної реформи; м. Київ, 14 лютого 2012 року. – К. : Легальний статус, 2012. – 96 с.
ISBN 978-966-8312-59-5.

Метою проекту є активізація громадянського публічного діалогу щодо запровадження ринку землі через організацію та проведення на професійній основі відкритого, доступного та прозорого експертного обговорення мети, засобів та ризиків земельної реформи.

ББК 65.9(4Укр)32-5-1я43

ISBN 978-966-8312-59-5

© Інститут громадянського суспільства, 2012
© ІКЦ „Легальний статус“, 2012

ЗАМІСТЬ ПЕРЕДМОВИ

14 лютого 2012 року в Києві відбувся Експертний форум з питань земельної реформи. Незважаючи на те, що у його роботі взяли участь 16 найкращих українських експертів з різних сфер суспільного життя, що мають безпосередній стосунок до проблеми сільських територій і руху земельних ділянок, та близько 100 учасників з різних регіонів України, для офіційних органів влади форум, на жаль, залишився непомітним. Хоча на відміну від дешевих агіток про «щастя, яке прийде після впровадження продажу землі», що тиражуються на першому національному, на форумі питання впровадження ринку землі розглядалось через призму різних поглядів та різних аспектів: економічного, демографічного, соціального, культурного, екологічного, історичного.

Проаналізувавши дослідження у галузі земельної реформи, можна стверджувати:

1. В Україні відсутня системна державна політика щодо сільських територій та сільськогосподарського виробництва. П'ять концепцій державних програм соціального розвитку села, що були ухвалені після 1994 року, так і не стали державними програмами. Демографічна ситуація на селі катастрофічно погіршується. Тривалість життя на селі в Україні вже на два роки нижча, ніж у місті. Головними причинами такої ситуації є відсутність роботи у сільських територіях, а відтак відсутність джерел існування людини, маргіналізація та тотальне п'янство.

2. У свою чергу, швидке та значне зменшення робочих місць у сільських територіях пов'язане із стрімкою концентрацією земельних ресурсів у руках великих холдингів, які перевели сільськогосподарське виробництво виключно на вирощування зернових і їх експортування. Таке виробництво не потребує робочих рук, однак не дає значної доданої вартості, яка формує податкові надходження у сільські громади. Сім найбільших агрохолдингів в Україні обробляють понад 1,5 млн га земель, що більше, ніж земель у таких сільськогосподарських областях, як Хмельницька, Черкаська, Вінницька. Такий перекошування у структурі сільськогосподарського виробництва на користь зернового господарства неминуче призведе до виснажування ґрунтів. Так, у 1990 році на поля внесли 257 млн тонн органіки, а в 2009 – лише 10 млн!

3. Міфи про перспективність винятково «високотоварного виробництва» стали реальністю українського інформаційного простору. Проте це не вся правда. Держави, де головними виробниками сільськогосподарської продукції є дрібні фермери, мають найвищу віддачу з одного гектара (у 5–10

разів вищу, ніж в Україні): Нідерланди, Франція, Німеччина, Польща. Польща, де середнє фермерське господарство базується на 10,7 га землі, має майже в 5 разів вищу ефективність з одного гектара, виробляє в багато разів більше молока чи м'яса, ніж Україна. Водночас доходи одного працюючого в польському селі приблизно в 9 разів вищі, ніж в Україні, і вищі, ніж у польській промисловості.

4. Земельна реформа, про яку точаться розмови в Україні, насправді не є реформою, оскільки немає ні бачення реформи – **для чого**; ні концепції – **як, коли і за які ресурси**; ні індикаторів успішності. Найголовніше – у реформі відсутня людина. Для чого потрібно продавати землю, який результат ми отримаємо від цього через 5, 10, 50 років? Чи залишиться в українському вимірі село, як постійний ресурс відновлення української нації, як стабільний донор для промисловості та міста?

Земельна реформа не повинна і не може розглядатись виключно як впровадження ринку землі. Для сільськогосподарського виробництва, для сільського фермера чи простого селянина наявність землі у власності і можливість її продати не є головним рушієм. Однак ризики сьогодні це створює дуже великі, насамперед для тих стареньких пенсіонерів, про яких нібито піклуються автори реформи. Ми знаємо, як у містах відбирають в одиноких квартири. Можна уявити, як це буде в селах. Скільки бабусь позбавлять землі, а то і життя «збирачі земель».

Здається, парламенту зараз потрібно повернутись обличчям до проблеми руйнування традиційного українського національного ареалу відтворення – сільських територій, причому вивести питання із суто економічного чи суто популістсько-соціального. Варто створити змішану комісію, до роботи в якій залучити не просто депутатів із різних комітетів та фракцій, а найкращих українських експертів. Провести інвентаризацію всіх законів та підзаконних актів, які впливають на розвиток і ситуацію в сільських територіях, оцінити їх впливи та запропонувати виробити державну стратегію розвитку сільських територій, яка буде включати різні аспекти – від створення умов для розвитку сільського господарства до формування соціальних ліфтів для сільського населення з метою їх інтеграції в урбанізованому світі.

У цій збірці зібрані матеріали, що готувались до форуму, а також підготовлені на основі презентацій експертів, що були залучені до виступів на форумі.

Думки, викладені у підготовлених матеріалах, належать авторам матеріалів і не є офіційною позицією організаторів форуму.

РОЗДІЛ І. ЗАКОНОДАВЧО ВСТАНОВЛЕНІ ПРОЦЕДУРИ ДЛЯ ПІДГОТОВКИ ТА УХВАЛЕННЯ РЕГУЛЯТОРНИХ НОРМАТИВНИХ АКТІВ

Українське законодавство встановлює чітко окреслені правила та процедури для підготовки та ухвалення важливих проектів нормативно-правових актів. Будь-яка реформа у будь-якій сфері за нашим законодавством має розпочинатись із розгляду політичної пропозиції, у якій формулюється загальна концепція державної політики у визначеній сфері. Далі після затвердження концепції політики готуються проекти необхідних нормативно-правових актів.

Регламент Кабінету Міністрів України (Витяг)

«Глава 8. Концептуальні засади реалізації державної політики

Параграф 56. Політична пропозиція

1. Для вирішення питань суспільно-економічного життя, які потребують визначення концептуальних засад реалізації державної політики, пріоритетів та стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів і способів розв'язання проблеми, проведення реформ, розробляються політичні пропозиції щодо реалізації державної політики, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів за формою згідно з додатком 9.

2. Політична пропозиція вноситься на розгляд Кабінету Міністрів разом з концепцією реалізації державної політики у відповідній сфері.

6. За результатами розгляду політичної пропозиції Кабінет Міністрів приймає розпорядження про схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері...

7. Концепція реалізації державної політики у відповідній сфері базується на оптимальному варіанті розв'язання проблеми та містить такі розділи:

проблема, яка потребує розв'язання;

мета і строки реалізації концепції;

шляхи і способи розв'язання проблеми;

очікувані результати;

обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів.

Параграф 57. Концепція закону

1. Концепція закону розробляється та подається на розгляд Кабінету Міністрів з урахуванням вимог, установлених до розроблення та подання концепції реалізації державної політики у відповідній сфері.

Глава 12. Підготовка проектів законів

Параграф 70. Процедура підготовки

1. Законопроекти, що вносяться у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів на розгляд Верховної Ради, готуються Мін'юстом, іншими центральними органами виконавчої влади з дотриманням вимог, передбачених Регламентом Верховної Ради України (1861-17), главами 2–5 розділу 4 цього Регламенту, та з урахуванням особливостей, передбачених цією главою.

2. Проект закону, яким встановлюються нові або змінюються чинні норми, що регулюють суспільні відносини, готується на основі концепції, яка розробляється у порядку, встановленому главою 8 розділу 4 цього Регламенту».

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»

«Стаття 8. Підготовка аналізу регуляторного впливу

Стосовно кожного проекту регуляторного акта його розробником готується аналіз регуляторного впливу.

Аналіз регуляторного впливу готується до оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень та пропозицій.

Розробник проекту регуляторного акта при підготовці аналізу регуляторного впливу повинен:

визначити та проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми;

обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного регулювання;

обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою чинних регуляторних актів, та розглянути можливість внесення змін до них;

визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта, у тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта;

визначити цілі державного регулювання;

визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин;

аргументувати переваги обраного способу досягнення встановлених цілей; описати механізми і заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;

обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта;

обґрунтовано довести, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян та держави;

обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у випадку, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені;

оцінити можливість впровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги;

оцінити ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта;

обґрунтувати запропонований строк чинності регуляторного акта;

визначити показники результативності регуляторного акта;

визначити заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття.

Стаття 9. Оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій

Кожен проект регуляторного акта оприлюднюється з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань.

Про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій розробник цього проекту повідомляє у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону.

У випадках, встановлених цим Законом, може здійснюватися повторне оприлюднення проекту регуляторного акта.

Проект регуляторного акта разом із відповідним аналізом регуляторного впливу оприлюднюється у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону, не пізніше п'яти робочих днів з дня оприлюднення повідомлення про оприлюднення цього проекту регуляторного акта.

Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта повинно містити: стислий виклад змісту проекту;

поштову та електронну, за її наявності, адресу розробника проекту та інших органів, до яких відповідно до цього Закону або за ініціативою розробника надсилаються зауваження та пропозиції;

інформацію про спосіб оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу (назва друкованого засобу масової інформації та/або адреса сторінки в мережі Інтернет, де опубліковано чи розміщено проект регуляторного акта та аналіз регуляторного впливу, або інформація про інший спосіб оприлюднення, передбачений частиною п'ятою статті 13 цього Закону);

інформацію про строк, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань;

інформацію про спосіб надання фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями зауважень та пропозицій.

Строк, протягом якого від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань приймаються зауваження та пропозиції, встановлюється розробником проекту регуляторного акта і не може бути меншим ніж один місяць та більшим ніж три місяці з дня оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу.

Усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє.

Оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій не може бути перешкодою для проведення громадських слухань та будь-яких інших форм відкритих обговорень цього проекту регуляторного акта.

МОЖНА З ВИСОКИМ СТУПЕНЕМ ДОСТОВІРНОСТІ СТВЕРДЖУВАТИ, ЩО УХВАЛЕНИЙ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ ЗАКОНОПРОЕКТ «ПРО РИНОК ЗЕМЕЛЬ» НЕ ПРОЙШОВ ВИЗНАЧЕНІ РЕГЛАМЕНТОМ ТА ЗАКОНОМ ПРО ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОЦЕДУРИ: НЕМАЄ ЗАТВЕРДЖЕНОЇ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМИ, НЕМАЄ ЗАТВЕРДЖЕНОЇ КОНЦЕПЦІЇ ЗАКОНУ, НЕМАЄ АНАЛІЗУ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ.

На сайті Державного агентства земельних ресурсів розміщено документ під назвою «аналіз регуляторного впливу законопроекту «Про ринок земель» в редакції 11 серпня 2010 року,¹ який за змістом не є власне аналізом.

¹ http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=112746&cat_id=38306

РОЗДІЛ II. ЧИ Є РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОГО СЕЛА СПРАВЖНІМ ПРІОРИТЕТОМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ?

Із моменту здобуття Україною незалежності на всіх рівнях неодмінно й повсякчасно підкреслюється пріоритетність розвитку українського села. Не було в Україні такого президента, парламенту, уряду, політичної сили чи політичного лідера, який би не заявляв про ключову роль села та аграрного сектора у розбудові української держави. Завжди було і залишається модним декларувати свою прихильність до українського селянина, знаходити високі епітети для означення його унікальної місії.

Попри це, загалом правильні й гарні декларації дуже рідко знаходили своє втілення у реальній державній політиці. Хороші концепції, як правило, не ставали програмами, а перспективні законопроекти – законами.

За величезним масивом документів – законодавчих актів та їх проектів, політичних та економічних програм – досі не видно системної, цілісної та послідовної державної політики.

Нижче наведено деякі приклади, які, на наш погляд, добре ілюструють сказане.

Законодавство

Законодавче забезпечення розвитку села та аграрної сфери є непослідовним, недостатнім та несистемним. Законодавчі акти подекуди не узгоджуються між собою, є неактуальними, застарілими чи такими, які практично не діють. Разом з тим, цілком очевидно, що несистемне законодавство є лише віддзеркаленням несистемної та непослідовної політики держави.

Нагальною є необхідність певної кодифікації, приведення законів та підзаконних актів у відповідність як між собою, так і до сучасних політичних викликів та реальних потреб села.

Нині серед актів законодавства, які безпосередньо стосуються сфери розвитку сільських територій та сільського господарства, можна виділити такі:²

- **Закон «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві»** від 17 жовтня 1990 р.³

Закон чинний, досі залишається фактично єдиним актом, який визначає реальні заходи щодо соціального розвитку села.

² Тут у хронологічному порядку наведено як чинні акти, так і ті, які втратили чинність, однак, на нашу думку, свого часу істотно вплинули на державну політику.

³ Закон від 17 жовтня 1990 року № 400-XII (<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/400-12>)

Цей Закон поклав початок правовому забезпеченню соціального розвитку села. Цей акт законодавства діє з 1 листопада 1990 року, тобто був ухвалений ще за часів УРСР. Із того часу до нього 12 разів вносилися зміни, востаннє – 2 грудня 2010 року.

Законом уперше на законодавчому рівні було проголошено політику відродження селянства як «господаря землі, носія моралі та національної культури».

Законом встановлено низку різнопланових пільг та преференцій для сільських жителів та для аграрного сектора.

На наш погляд, його застосування на практиці зводиться насамперед до запровадження таких пільг, які не складають якусь певну систему і не є частиною цілісної державної політики. Разом з тим фактично не працює ціла низка рамкових норм Закону, які мали б забезпечити пріоритетність питань розвитку села під час розроблення та прийняття інших нормативних актів та державних програм.

- **Постанова Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення формування інвестицій на соціальний розвиток села та агропромислового комплексу»** від 29 липня 1992 р. № 423⁴

Ця урядова постанова двадцятилітньої давності (!) досі залишається чинною, причому до неї жодного разу не вносилися зміни (!?). Не змінено навіть назви відомств, відповідальних за реалізацію рішення. Це непрямомовно свідчить про те, що вказана постанова уряду фактично не діє. Сфера її правового регулювання практично повністю покривається вищезгаданим законом «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві».

- **Постанова Верховної Ради України «Про Концепцію Національної програми відродження села на 1995–2005 роки»** від 4 лютого 1994 року № 3924-ХІІ⁵

Кабмін разом з комісіями ВРУ до кінця 1994 року на основі Концепції мав підготувати і подати Програму. Однак Програма так і не була ухвалена, а Урядову комісію, утворену для її розроблення, було ліквідовано аж у 2007 році.

- **Указ Президента України «Про основні засади розвитку соціальної сфери села»** від 20 грудня 2000 р. № 1356⁶

⁴ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/423-92-%D0%BF>

⁵ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3924-12>

⁶ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1356/2000>

Указ формально досі чинний. Відповідно до п. 2 Указу Кабмін повинен «під час підготовки проектів Державної програми економічного і соціального розвитку України, закону про Державний бюджет України та нормативно-правових актів урахувати Основні засади розвитку соціальної сфери села».

Таким чином, цей Указ, поряд із Законом «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», фактично має рамковий характер.

- **Закон України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 років»** від 18 січня 2001 р.⁷

Закон досі формально залишається чинним (!?), незважаючи на обмеження строків, що є у самій назві акта. Закон визначає, в основному, економічно-фінансові важелі розвитку сільського господарства.

- **Закон України «Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу»** від 7 лютого 2002 року № 3023-III⁸

Закон визначає основні напрями державної політики пріоритетного розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу.

- **Закон України «Про фермерське господарство»** від 19 червня 2003 року № 973-IV⁹

Закон визначає правові, економічні та соціальні засади створення та діяльності фермерських господарств.

- **Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України»** від 24 червня 2004 р.¹⁰

Закон чинний і дуже активно застосовується, зокрема при формуванні економічної та бюджетної політики, а точніше, для включення в бюджет великих сум «на підтримку с/г». Результативність закону ніхто ніколи не оцінював. Сфера застосування закону (стаття 1): «...визначає основи державної політики у бюджетній, кредитній, ценовій, страховій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення».

⁷ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2238-14>

⁸ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3023-14>

⁹ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/973-15>

¹⁰ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1877-15>

- **Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 року»** від 10 серпня 2004 р. № 573-р¹¹

Концепція не реалізована, а відповідна програма на державному рівні не затверджена. Однак формально документ досі залишається чинним.

- **Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року»** від 18 жовтня 2005 р.¹²

Закон чинний. За своїм змістом Закон є засадничим, рамковим. У ньому визначені мета («збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності нації»), пріоритети аграрної політики та шляхи їх досягнення. Однак реалізація цього акта потребує відповідного нормативно-правового забезпечення, якого досі немає. Фактично Закон не працює.

- **Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006–2010 роки»** від 21 грудня 2005 р. № 536-р.¹³

Концепція не була реалізована, а відповідна програма на державному рівні не затверджена. Розпорядження, однак, досі залишається чинним.

Формально до концепції «прив'язана» Державна цільова програма розвитку українського села до 2015 року (див. нижче). Однак назва, строки та зміст згаданої програми у цілому не відповідають концепції. До того ж програма ухвалена майже через два роки від дати схвалення концепції, а мала бути розроблена у тримісячний строк.

- **Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села до 2015 року»** від 19 вересня 2007 р. № 1158¹⁴

Програма діє (аналіз деяких положень – див. нижче).

- **Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань розвитку сільських територій»** від 27 грудня 2008 р. № 1124¹⁵

Постанова чинна. Рада утворена, однак практично не діє (див. нижче).

¹¹ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/573-2004-%D1%80>

¹² закон від 18 жовтня 2005 року № 2982-IV (<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2982-15>)

¹³ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/536-2005-%D1%80>

¹⁴ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF>

¹⁵ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1124-2008-%D0%BF>

- **Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року»** від 3 лютого 2010 р. № 121-р¹⁶

Концепція не реалізована – розпорядження було скасоване наступним урядом (див. нижче).

Державні стратегії, програми

Програмування розвитку села, на жаль, не є послідовним та системним.

Поширеною є практика, коли довгострокові документи чи їх проекти, напрацьовані попереднім урядом, скасовуються наступним.

Усі (!) схвалені у різні роки концепції державних програм надалі так і не стали програмами:

- У 1994 році Верховна Рада схвалила **Концепцію Національної програми відродження села на 1995–2005 роки**¹⁷. Однак програма так і не була ухвалена, а Урядову комісію, утворену для її розроблення, було ліквідовано аж у 2007 році.
- У 2004 році урядом була ухвалена **«Концепція Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 року»**¹⁸, однак відповідна програма так і не була ухвалена.
- У грудні 2005 року Кабінет Міністрів ухвалив нову концепцію **Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006–2010 роки**¹⁹. Мінагрополітики у тримісячний строк повинно було розробити та подати програми. Міністерство своїм наказом²⁰ навіть подбало про наукове забезпечення розроблення, однак програма так і не була розроблена.
- У лютому 2010 року урядом Ю. Тимошенко була ухвалена нова **«Концепція Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року»**²¹, однак вже у вересні того ж року вона була скасована урядом М. Азарова²².

¹⁶ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/121-2010-%D1%80>

¹⁷ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3924-12>

¹⁸ Розп. КМУ від 10 серпня 2004 р. № 573-р

¹⁹ Розп. КМУ від 21 грудня 2005 р. № 536-р

²⁰ Наказ від 15.03.2006 N 124 (<http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1021.2726.0>)

²¹ Розп. КМУ від 3 лютого 2010 р. № 121-р

²² Розп. КМУ від 2 вересня 2010 р. № 1761-р

Деякі положення Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року

Метою Програми визначено «забезпечення життєздатності сільського господарства, його конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринку, гарантування продовольчої безпеки країни, збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності».

Програма визначає **шляхи** розв'язання проблем села, встановлює **завдання та очікувані результати**.

У цілому Програма задає правильні орієнтири, однак актуальної інформації щодо ходу її виконання знайти не вдалося, а очікувані результати поки що наочно не проявилися.

Координаційний орган, утворений для забезпечення реалізації Програми – Міжвідомча координаційна рада з питань розвитку сільських територій – фактично не діє (*див. нижче*).

Деякі положення Програми свідчать про невиконання попередніх рішень чи вимог законодавства.

Наприклад, Програма (п. 1 розділу II) передбачала проведення у 2008–2009 роках **паспортизації сільських населених пунктів**. Однак паспортизація сільської поселенської мережі була передбачена ще ухваленими у 1992 році змінами до Закону «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві». Таким чином, за період з 1992 по 2007 рік (рік ухвалення Програми) ця норма закону так і не була виконана.

Незважаючи на встановлені Програмою строки, форма паспорта населеного пункту була затверджена тільки у квітні 2011 року.²³ Оскільки Програмою (п. 15 розділу II) передбачалося, що «обсяги фінансування заходів з розвитку соціальної сфери села та сільських територій визначаються за результатами паспортизації сільських населених пунктів відповідно до законодавства», то формально досі немає належних підстав для визначення цих обсягів.

Інституційне забезпечення

Інституційне забезпечення державної політики щодо сільських територій також є недостатнім, а його розвиток – вкрай непослідовним.

Інституції та механізми координації політики то створюються, то скасовуються, а чинні, як правило, або не діють, або діють не публічно та/або не прозоро.

²³ Наказ Мінагрополітики від 7 квітня 2011 року № 116 (http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN63941.html)

Міністерство аграрної політики не зазнавало останнім часом істотних реформувань, однак його діяльність з формування та реалізації державної політики у аграрній сфері складно назвати публічною, системною та послідовною. На його офіційному сайті відсутня будь-яка інформація, яка б дозволила предметно аналізувати політику міністерства та результати її реалізації. Красномовним свідченням є відсутність на згаданому сайті нормативної бази аграрної сфери, а також даних про хід реалізації головної державної програми – Державної цільової програми розвитку українського села.

У 2009 році Президентом В. Ющенком була утворена **Консультативна рада з питань розвитку сільського господарства та сільських територій**²⁴, однак вже через рік Президентом В. Януковичем її було ліквідовано²⁵.

Залишилася чинною **Міжвідомча координаційна рада з питань розвитку сільських територій**, утворена попереднім урядом ще у 2008 році²⁶. Інформації про її діяльність вкрай обмаль – на сайті Мінагрополітики²⁷ є лише план роботи на 2009 рік і один протокол засідання Ради ще від 3 квітня 2009 р. Та й ці документи на сайті розміщено чомусь майже через рік після засідання (!?). Водночас, згідно з положенням (п. 9), засідання Ради повинні проводитися «у разі потреби, але не рідше ніж один раз на квартал».

Додатковим свідченням відсутності діяльності Ради є той факт, що до постанови про її утворення не внесено необхідних у зв'язку із реформуванням структури ЦОВВ змін (у додаток про склад Ради, який формується за посадами з представників міністерств та інших осіб).

При цьому Рада є на сьогодні єдиним чинним координаційним органом, який був спеціально створений, аби забезпечити взаємодію відомств, місцевої влади та наукових установ у ході реалізації Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року.

Український державний фонд підтримки фермерських господарств²⁸ утворений як державна бюджетна установа, яка виконує функції з реалізації державної політики щодо підтримки становлення і розвитку фермерських господарств. Очевидно, механізми та процедури такої підтримки мали б бути максимально публічними. Однак про поточну діяльність фонду немає жодної публічної інформації (на сайті останній звіт – за 2006 рік!?).

²⁴ Указ Президента України від 30 квітня 2009 року № 280.

²⁵ Указ Президента України від 2 квітня 2010 року № 485/2010.

²⁶ Постанова КМУ від 27 грудня 2008 р. № 1124.

²⁷ <http://www.minagro.gov.ua/page/?9703>

²⁸ <http://www.udfpfg.org.ua/index.html>

Деякі висновки

Наш аналіз у жодному разі не претендує на повну довершеність, однак певні висновки спробуємо зробити.

На наш погляд, давно назріла необхідність здійснити комплексну ревізію підходів, сформулювати цілісну та зрозумілу політику держави стосовно сільських територій, після чого розробити базові стратегічні документи та на цій основі систематизувати і реформувати весь масив законодавства, державних програм, механізмів та інструментів державної підтримки і стимулювання розвитку.

У центрі такого реформування має, нарешті, опинитися людина – простий сільський мешканець, благополуччя якого має стати головною метою нової державної політики.

*Ігор Абрам'юк, експерт-аналітик
Інституту громадянського суспільства 02.02.2012*

М. Довбенко Аграрний шлагбаум²⁹

У передвиборній програмі кандидата в Президенти України В.Ф. Януковича «Україна для людей» перший розділ «Сильна економіка – успішна держава» починався сміливою обіцянкою: «Україна повинна за 10 років увійти у 20 найбільш економічно розвинених країн світу (G20)». Чи має ця інтенція під собою політико-економічне підґрунтя? Чи це чергове передвиборне гасло, а згодом – вказівка перебудованій бюрократичній машині, чи справжній вивірений орієнтир українського майбуття? Спробуємо відповісти на ці запитання й оцінити ризики, що можуть виникнути під час реалізації проголошеної ідеї.

«Двадцятка» тому і називається світовою, що охоплює дві третини населення планети, виробляє близько 90% світового ВВП, забезпечує 80% зовнішньої торгівлі. Нині її формують члени «великої вісімки» (Велика Британія, Італія, Канада, Росія, США, Франція, Німеччина, Японія), Європейський Союз (ЄС) і ще 11 держав (Австралія, Аргентина, Бразилія, Індія, Індонезія, Китай, Корея, Мексика, ПАР, Саудівська Аравія, Туреччина). Деякі з цих країн планують 2011 року досягти найбільших обсягів ВВП за паритетом купівельної спроможності (ПКС): США (\$14,996 трлн), Китай (\$11,292 трлн), Індія (\$4,508 трлн), Японія (\$4,408 трлн). Завершують групу світових гігантів ПАР (\$552 млрд), Саудівська Аравія (\$654 млрд), Аргентина (\$666 млрд), Туреччина (\$992 млрд).

²⁹ Деякі думки щодо політики держави у аграрній сфері / «ЧИ ПОТРАПИМО У СВІТОВУ «ДВАДЦЯТКУ» Повну версію статті можна прочитати у «Віснику Національної академії наук України». – 2011. – № 6. – С. 17–32.

Здавалося б, достатньо Україні (із прогнозованим за ПКС ВВП у \$323 млрд³⁰) напружитися в 1,8 раза сильніше, щоб обігнати південноафриканських виробників, і приваблива ідея глави держави стане реальністю. Звичайно, за умови, що впродовж дев'яти років (адже один рік президентства В.Ф. Януковича вже завершився) ми будемо нарощувати здобутки, а ПАР зупиниться на теперішньому рівні. Цьому не ймеш віри, тим паче, що витісняти з «двадцятки» єдиного представника африканського континенту навряд чи хтось захоче. Якби вдалось обігнати якусь європейську державу, тоді наш прорив уже ніхто б не зупинив. Проте все набагато складніше. Майже нездійсненним є прагнення обійти нашу сусідку – Польщу (\$751 млрд). Крім того, після провідної європейської «шістки» великі амбіції має уряд Іспанії (\$1,440 трлн). Щоб її випередити, треба прискорити темпи економічного одужання мінімум у 4,5 раза! Не менших зусиль потрібно докласти, щоб рівень життя громадян України відповідав європейським стандартам. Спробуємо оцінити його, наприклад, за показником ВВП на душу населення: Україна – \$7,130, Польща – \$19,720, Іспанія – \$31,220. Коментарі зайві.

Економічна перспектива у дзеркалі цифр

У 2011 р. Кабінет Міністрів планує збільшити ВВП на 4,5%, а фахівці Європейського банку реконструкції та розвитку знижують цей прогноз до 4%, експерти лондонського Economist Intelligence Unit говорять про 3,9% (\$165 млрд). Відверто кажучи, остання цифра видається найправдивішою на початковій стадії реформ³¹. Водночас мріяти про місце України у «двадцятці» можна, якщо у 2020 р. ВВП становитиме \$1,5 трлн, тобто, починаючи з 2012 р. щорічні темпи його приросту мають сягати 18,6%. Погодьтеся, це фантастика.

Чи маємо підстави для такого стрибка? Поміркуймо: Катар, наприклад, другий рік поспіль демонструє темп зростання ВВП у 15,9%; Азербайджан упродовж десяти років щорічно збільшує його на 13,6%; і в Україні протягом 2000–2004 рр. середньорічне зростання економіки становило 8,6% (тоді про реформи ще не йшлося, лише почали наводити порядок). Отже, за справу братися можна. Проте не можемо позбавитися природного песимізму: з одного боку, торік консолідовано роботу всіх гілок влади, з іншого, – спровоковано «антиподатковий» майдан; досягнуто спільно з консервативним НЕБУ В. Стельмаха однозначної інфляції і триває кредитний голод; сформовано базу наймасштабніших

³⁰ За прогнозом обмінного курсу долара, у 2011 р. ВВП становитиме \$165 млрд. Гривня – друга за недо-оціненістю (на 51%) валюта у світі, адже долар в Україні має коштувати 3,88 UAH/USD.

³¹ Цього року Україна лише розпочне впровадження низки реформ.

інвестиційних проєктів до 2014 р., але бракує системи стимулювання економіки; нарощено будівництво об'єктів ЄВРО–2012 і набуто неприхованої політичної заангажованості у прийнятті кадрових рішень; нафтопровід Одеса – Броди вперше за 10 років запрацював в аверсному режимі і запроваджено дискримінаційно-корупційний підхід у розподілі квот на зерновому ринку.

Більше того, наші справи у 2010 р. унаочнюють, що таке тупцювання не мобілізує українців, а навпаки, розслабляє і зневірює. Ми завмерли на ганебному 142 місці щодо умов ведення бізнесу, опустилися з 162 на 164 позицію в рейтингу економічних свобод³², поділивши останнє місце в Європі разом із Молдовою, з'їхали з 89 на 139 місце у глобальному рейтингу конкурентоспроможності Світового економічного форуму. За зручністю умов ведення підприємницької діяльності нас обігнали Росія, Білорусь, Узбекистан. Дійсно, вітчизняний діловий клімат не сприяє залученню іноземних інвестицій. Частка іноземного капіталу на фондовому ринку нині становить 25–30% проти докризових 70–80%. Навіть поліпшення показників на 12 позицій у рейтингу інвестиційних ризиків Political Risk Atlas (74 місце)³³ не допомогло нам наздогнати жодну європейську країну. Інвестиційні ризики України знизилися завдяки відносній політичній стабільності, підвищенню стресостійкості громадян, невисокому рівневі терористичних загроз. Нерезиденти просто бояться завозити сюди капітал. Приватизація 2010 р. провалилась: обсяг угод становив лише 588 млн грн (9,3% від плану). Іноземці у приватизації участі майже не брали. Регулярно порушуються права польських інвесторів.

Як бачимо, розрахунки, побудовані на об'єктивному аналізі потенціалу країни, навряд чи здатні вдихнути в серця українців незбориму віру і прагнення досягти окресленої перспективи. Проте єдності у побудові необхідної тактики, на жаль, не видно: уряд прогнозує зростання ВВП на 2012 і 2013 рр. у 6,5%. Такий темп, якщо зберегти його до 2020 р., гарантує величину продукту в \$574 млрд (у Нідерландів чи Таїланду нині вона більша). З іншого боку, поради помічників Президента також викликають сумніви, наприклад, у точності математичного фактажу. Зокрема, у «Програмі економічних реформ України на 2010–2014 рр.» серед індикаторів успіху передбачено «приріст прямих іноземних інвестицій на \$0,5 млрд щорічно, досягнення в 2014 р. загального обсягу

³² *Рейтинг економічних свобод щороку складає дослідницький центр Heritage Foundation разом з газетою Wall Street Journal.*

³³ *Рейтинг інвестиційних ризиків Political Risk Atlas будує консалтингова компанія Maplecroft. Експерти оцінюють гостроту суспільних конфліктів, рівень терористичних загроз, стан правової системи, стабільність режиму, ступінь адекватності місцевої влади – всього 41 індекс ризику.*

залучених в економіку України прямих іноземних інвестицій на рівні \$77 млрд;... підвищення рівня продуктивності праці в сільському господарстві щонайменше на 20% до кінця 2014 р.;... підвищення позиції України в міжнародному рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу–2012» за простотою ведення бізнесу на 40 позицій, з 142 на 102 місце із 183 країн» тощо.

Навіть без калькулятора видно: з такою організацією й до кінця XXI ст. не досягнути виголошеної мети; процес важкий і повільний. Формується млява економіка. Її зростання малоімовірно, особливо, якщо згадати про негативну динаміку держборгу.

Отже, заявлена Президентом ідея – це така собі примара, *fata morgana* владної команди, адже вона вимагає не лише акумуляції статків, виробничих зусиль, а й напруженої інтелектуальної праці, що не притаманно вітчизняним можновладцям. Надто сильні загрози і ризики стоять перед суспільством і його поводитирями: дефіцит макроекономічного мислення, брак розуміння сучасних тенденцій розвитку, що конче потрібне, щоб уміло реалізувати потенціал України, її переваги: прекрасні чорноземи, сприятливі кліматичні умови, вигідне геостратегічне розташування, дешева робоча сила з високим освітнім рівнем. Зараз вони не задіяні. Вийти з такої ситуації можна, лише принципово змінивши філософію економічної політики. Починати не з того, як перерозподіляти вироблене попередниками (оптимізувати медичне обслуговування чи пенсійне забезпечення), а подбати про нарощування виробництва, розвивати економіку, наповнювати бюджет. Якщо братись до реформ, то починати слід не з точкових ударів, наприклад, преференцій для суднобудування, а мінімум з п'яти фундаментальних питань, застосувавши системний підхід до реалізації перспективної ідеї.

Аграрний шлагбаум на шляху до елітного клубу провідних країн

Перше і найважливіше. На жаль, Президент досі не визначився зі стратегією розвитку агропромислового комплексу, який багато років балансує у вирі незбагненої суперечності. З одного боку, маємо 70% європейських чорноземів, з іншого, – жакливу ситуацію, в якій десятиліттями без жодної провину перебуває село.

І це при тому, що протягом 1909–1913 рр. Україна була житницею Європи. Про родючість нашої землі, багаті мінеральні поклади свідчить зокрема дореволюційний експорт, що складався з сільськогосподарської продукції та сировини. Втім, тоді наша структура зовнішньої торгівлі була як у типовій малорозвиненій країні. За інформацією іноземного члена НАН України І. С. Коропецького (США),

85% усього експорту України становила неперероблена, головним чином збіжжя, і перероблена, переважно цукор, харчова продукція. Важливою часткою торгового балансу був експорт металургійної продукції на базі донбаського вугілля і залізної руди з Наддніпрянщини. Натомість імпорт складався переважно зі споживчих товарів (текстиль, галантерея, шкіряні вироби), продуктів харчування (цитрусові, риба), верстатів, техніки, палива, нафти. Порівняння розподілу вітчизняної торгівлі з імперією та зарубіжжям показує, що головну частину експорту сільгосппродуктів, наприклад, 75% зерна, експортували до Великобританії, Німеччини, Голландії, за що Україну називали житницею Європи.

Відтоді все змінилось, на жаль, на гірше: землю не продають, не передають у спадок; більшість працездатних селян тікає за кордон; перманентна міграція з села в місто живить гігантський тінювий сектор; зростають темпи вимирання сільських поселень, штовхаючи Україну до національної катастрофи; країна-експортер продовольства перетворюється на хронічного імпортера. Рівень життя на селі набагато нижчий, ніж у місті. Кричуща нерівність громадян зростає.

Таке становище – наслідок безвідповідальної агрополітики минулих десятиліть: примусова колективізація зі штучним голодомором, пропагандистський популізм радянських п'ятирічок із нічними чергами за молоком і дефіцитом м'яса, бездарний політичний експромт Банкової впродовж усього періоду незалежності. Нині цю псевдополітику віддзеркалює метушня з мораторієм на продаж земель сільгосппризначення. Суперечки навколо нього точаться з часу запровадження (2001). Кілька разів Верховна Рада пролонговувала цю відстрочку, і тепер вона діє до 1 січня 2012 р.

У ході дискусії йшлося навіть про непоєднані речі. Зокрема, Голова Верховної Ради В. М. Литвин нещодавно висловив застереження: «Не можна пускати землю у вільний продаж... По кожному населеному пункту треба негайно провести інвентаризацію землі... Наступний крок – повсюдна реально ринкова оцінка землі». Як можна без купівлі-продажу визначити реальну ринкову ціну? Однак немає потреби витратити час на повторення популістських сентенцій. Все одно за допомогою мораторію не досягнуто задекларованої мети: сільгоспугіддя використовують ще гірше, розбазарюють шляхом зміни призначення, перепродують, забудовують. Нечистоплотні дії навколо них породжують всероз'їдаючу корупцію. Далі так тривати не може. Мораторій треба скасовувати. Із 10-річної полеміки варто викристалізувати дві думки: реформувати аграрну сферу слід на основі ринкових відносин (хоча їх кожен розуміє по-своєму) та обов'язково використати досвід розвинених країн.

Щодо ринку. Нагадаю кілька корисних ідей, які запропонував лауреат Нобелівської премії британець Рональд Коуз³⁴. Ще в 30-х рр. XX ст. він порушив питання: чому якась частина економічної діяльності проходить усередині фірм, що являють собою вертикальні ієрархічні структури і влаштовані за принципом прямих наказів-команд, а решту здійснюють на ринку, де на основі добровільних двосторонніх угод складаються горизонтальні відносини і все вирішують ціни? Тому, вважає він, що будь-яка форма соціальної організації – ринок, фірма, держава – вимагає немалих витрат для створення й утримання «на ходу». І діяльність ринку може потребувати видатків, що виникають у зв'язку з «використанням цінового механізму»³⁵ і згодом отримали назву «трансакційні витрати».

Тепер про досвід розвинених країн. В основу економічної моделі їхньої аграрної сфери покладено ринкові відносини купівлі-продажу чітко встановлених прав власності на землю. Торгують саме цими правами, а не землею, тобто змонтовано механізм системи власності, який юридично виражає економічний потенціал активів країни. Власність – це не самі активи, а консенсус, домовленість про те, як цими активами володіти, користуватися й обмінюватися. У процесі обміну права власності переходять до тих, для кого вони найцінніші. Їх передають, розщеплюють, комбінують, перегруповують таким чином, щоб забезпечити максимальний економічний вигравш. Створивши формалізовану систему майнових прав, у цих країнах, за влучним висловом відомого перуанського економіста Ернандо де Сото, вибудували «гідроелектростанцію капіталу... Подібно до електричної енергії капітал не генерується, якщо бракує ключового механізму, який надає йому форми». Це первинне.

Уже потім, виходячи з національних інтересів, кожна країна запроваджує державне регулювання ринкового механізму в аграрній галузі. Зокрема цивіль-

³⁴ Р. Коуз – відомий світові як творець ринків – запропонував сміливу ідею: ринкова конкуренція сама встановить оптимальний для економіки обсяг планування для фізично неспостережних об'єктів (електромагнітних коливань, забрудненого повітря, роботи маяків, запилення). У 40–50-х рр. XX ст. учений дослідив проблему державної монополії та контролю в галузі поштового зв'язку, теле- і радіокомунікацій. На його думку, причина «заторів» у радіоєфірі – відсутність прав приватної власності на електромагнітні хвилі різної частоти. Якщо їх установити, виникне ефективний ринок, і потреба в державному контролі відпаде. Р. Коуз запропонував Федеральній комісії США схему організації аукціону з продажу прав на мовлення.

³⁵ До трансакційних витрат належать видатки, пов'язані зі складанням проекту угоди купівлі-продажу товарів і послуг (крім ціни), веденням переговорів, забезпеченням гарантій договору, а також витрати на адаптацію і коригування договору, що виникають у разі відхилень у реалізації угоди через огріхи в договорі, помилки, упущення, непередбачені зовнішні збурення.

ний кодекс Франції передбачає можливість вилучення земельних ділянок (з виплатою їхньої вартості) у власників, які не обробляють їх, допустили зниження родючості ґрунтів або завдали своїм хазяйнуванням збитків суспільству. У Німеччині заборонено дроблення селянських господарств у разі зміни власників, у тому числі спадкоємців³⁶. Відчуження землі можливе, коли це не суперечить суспільним інтересам. У Швеції землю можуть купити лише особи, які ведуть сільгоспвиробництво і мають необхідну фахову підготовку. В Італії конституція накладає на приватного землевласника низку зобов'язань – з метою раціонального використання землі і справедливих соціальних відносин. Тут визначено граничні розміри сільгоспволодінь по регіонах і зонах, необхідність меліорації тощо.

Тепер подивимось на ситуацію в Україні. Селяни чимось-таки володіють, але бракує процесу, який репрезентує їхню власність і створює капітал. Вони мають будинки, але не мають титулів власності; мають урожай, але без документів; землю, але без держактів. Із 90-х рр. ХХ ст. вони не можуть розпорядитися своєю власністю (яку, до речі, не захищено від несанкціонованого доступу сторонніх осіб), їхню активність паралізовано. Тому наше селянство живе і працює поза офіційним законом, використовуючи для захисту і мобілізації своїх активів власні неформальні порядки, у тому числі самовільне захоплення землі. Саме відсутність репрезентацій власності пояснює, чому наш народ, який засвоїв усі цивілізаційні винаходи, від сірника до ядерних реакторів, не зміг випродукувати достатньо капіталу, щоб запрацював власний капіталізм.

Хто думає, що тіньовий сектор – це щось темне і сховане далеко від людських очей, глибоко помиляється. Сама держава нині втримує селянство в нелегальному економічному світі. Це світ, де право власності на активи важко простежити і підтвердити, а юридичні норми його слабо регулюють; де потенційно корисні економічні атрибути активів не описано й не організовано; де їх не можна використати, щоб отримати додаткову вартість через різні трансакції, бо непевний і незафіксований характер цих активів залишає забагато простору для непорозумінь, плутанини, анулювання угод. Це світ, де більша частина капіталу мертва: власники нелегальних активів не мають доступу до кредиту, страховки, це вбиває будь-які стимули до інвестування.

Незважаючи на це, влада ще й не симпатизує селянам. У період фінансової кризи, а саме 13 січня 2009 р., набули чинності зміни до Закону України «Про зайнятість населення», якими до категорії зайнятого населення зараховують

³⁶ Документальна репрезентація власності дозволяє розділити активи, не чіпаючи їх. Завдяки формалізації майнових прав одним фермерським господарством можуть володіти кілька інвесторів, які розпоряджаються своєю власністю, не зашкоджуючи цілісності ферми.

тепер членів приватних селянських господарств. Це 60–70% усіх працездатних сільських жителів. Замість того, щоб з'ясувати, як селяни заробляють на життя, спростити механізми започаткування бізнесу, запропонувати стимули для його розвитку, розгорнути державні програми підтримки сільгосптоваровиробника, безробітних виштовхнули на межу самовиживання, у тіньову сферу.

Законодавство все менше відповідає фактичному способу життя і діяльності селян. Президент України В. Ф. Янукович 22 лютого 2012 р. на засіданні Комітету з економічних реформ заявив: «Земельні ресурси розкрадаються». Непрозорість у питаннях власності не дозволяє виявити реальних монополій. До того ж завдяки «ціні питання» і прогалинам у законах за сумнівними земельними операціями, вигаданими переоформленням об'єктів нерухомості, обертаються величезні неоподатковані кошти. За неофіційними даними, щорічний тіньовий обіг на земельному ринку досягає \$50–60 млн. Правова система, яка підштовхує одних порушувати закон, тоді як інші від цього страждають, неминуче втрачає повагу і тих, і інших. Напевно, розуміючи це, а також ураховуючи загрозливі масштаби розбазарювання землі в Київській області³⁷, Адміністрація Президента в кінці 2010 р. поставила питання про притягнення 12 суддів Києва й області до відповідальності за неправомірні рішення щодо земельних питань. Проте це лише дециця зусиль у правильному напрямі.

Офіційні норми права не мають сенсу, якщо поза ними мусить жити велика частина населення. Україні потрібне всеохоплююче формалізоване законодавство про власність, щоб капіталізм перестав бути приватним клубом олігархів і став основою масової культури. Якщо виходити з того, що система законів має відповідати способу життя і діяльності людей, то в Законі України «Про ринок земель» слід чітко зафіксувати право приватної та різних форм спільної власності на землі сільськогосподарського призначення. Це стосується фізичних і юридичних осіб, резидентів і нерезидентів України. Слід упорядкувати конкретні відносини, зробити їх передбачуваними, при цьому задаючи рамки вибору, а не визначаючи його. У жодному разі документ не можна перевантажувати абстрактними соціальними моделями й обмеженнями, щоб не знизити ефективність використання землі. Потрібен закон «Про ринок земель», який:

1) дав би можливість селянину в Західній Україні викупити право на земельну ділянку батьків, аграріям Сходу – об'єднатися, скажімо, в колективне підприємство, тим, що живуть на Півдні, – розгортати орендні відносини, а в

³⁷ За даними правоохоронців, у Київській області понад 30 тис. га приватизовано з порушенням законодавства.

Центрі – розвивати сімейні ферми. Нехай навіть розвивається змагання, яка форма власності краще реалізує свій потенціал.

Чому обов'язково підганяти закон під чергову масовку у вигляді орендних підприємств? Як зупинити виснаження чорноземів безвідповідальними орендарями в особі агрохолдингів? Як реалізувати багатющу силу землеробських традицій різних регіонів? Кожному селянинові треба дати право в конкретних умовах місцевості проявити досвід і навички, щоб ефективно і продуктивно використати кожний клапоть землі. Саме такий ринковий, а не адміністративний підхід дозволить у небачених раніше масштабах вивільнити прагнення й енергію простих людей. Підтверджує це лауреат Нобелівської премії американка Елінор Остром, яка за результатами досліджень виявила, що приватна й общинна власність можуть існувати одночасно: «Цілі покоління швейцарських і японських селян (наприклад) вивчили порівняльні вигоди і витрати інститутів приватної та общинної власності на різні типи землі і використання цієї землі. Селяни обох країн зробили вибір на користь збереження інституту общинної власності як основи для землекористування та інших стільки ж важливих аспектів сільської економіки»;

2) сприятиме легалізації вже наявних у селян прав власності на земельні ділянки й об'єкти нерухомості, і, відповідно, стимулюватиме легалізацію тіньової економіки. Законна система власності дасть достовірну інформацію та надійні адреси для збору платежів і податків, страхування і стягнення боргів, уможливить створення відповідного банку інформації для ухвалення інвестиційних рішень у таких галузях, як охорона здоров'я, освіта, податкові прогнози, екологічне планування. Звичайно, легалізація системи власності не затіняє того факту, що її, як застерігав К. Маркс, можна використати для крадіжки. Завжди знайдуться хитрі ділки, які за допомогою документів власності обдиратимуть наївних людей. Проте це не причина відкидати легальну систему майнових прав. Ми ж не забороняємо автомобілі, які теж інколи використовують у злочинних цілях.

Критики запровадження права приватної власності на землі сільгосппризначення посилаються на те, що «відкриваються перспективи загарбання за безцінь чужинцями життєвого простору українців». Не бачу логіки в забороні іноземного капіталу. Адже ми не спроможні самотужки заповнити нестачу фінансових ресурсів (потрібно близько \$90 млрд інвестицій, аби принаймні подвоїти виробництво зерна). Обмежуючи приплив іноземних інвестицій в аграрну галузь, ми, з одного боку, позбавляємо економіку можливостей зростання: на світовому ринку різко підвищується попит на продовольство, і ціни перевищують рекордні відмітки 2008 р.; з іншого, – спонукаємо до значного

здешевлення землі (селян, які хочуть продати земельні ділянки, набагато більше, ніж українців, котрі бажають і можуть їх придбати).

Звичайно, закордонні компанії не добродійні організації, які мають тут усіх безплатно нагодувати. Вони придуть заробляти гроші, ставлячи за мету максимальний прибуток. Це добре, бо посилюватиме конкуренцію на вітчизняному ринку на користь споживачів аграрних послуг і сільгосппродукції. Щоб запобігти земельним спекуляціям, для іноземців варто встановити високі податкові ставки на купівлю і швидкий перепродаж землі, як і високий екологічний податок для тих, хто бажає вивезти чорнозем з України.

До заборони купівлі-продажу земель сільгосппризначення спонукає незавершеність геодезичних робіт, аерофотозйомки і комп'ютеризація реєстру речових прав. Насправді в цьому лише частина правди. Аерофотографії та реєстри всього-на-всього дадуть органам влади відомості про фізичний стан майна, але вони нічого не скажуть про його власників і врегулювання права користуватися ним. Жодні аерофотографії й електронні реєстри не скажуть, які локальні правила закріплюють ці права, які мережі відносин їх захищають. Хоч які важливі кадастрові карти і реєстри для вимірювання і локалізації нерухомого майна, вони не підкажуть Президентові, як укласти загальнонаціональну суспільну угоду, завдяки якій можна легалізувати власність.

Доки залишатимуться перешкоди в користуванні законною системою власності, а нелегальні норми посідатимуть місце офіційних законів, у людей не буде мотивації надавати інформацію для підтримки карт і баз даних в актуальному стані. Люди прагнуть до законної системи власності не тому, що хочуть, щоб їхню власність картографували, реєстрували й оподатковували; вони приєднуються до неї, коли економічні переваги стануть очевидними, коли переконуються у захисті своїх прав.

На агросектор істотно впливає суперечність між законодавством і реальним життям. Перше змінюється надто повільно, не встигає за народною ініціативою, а влада втрачає контроль. Метою теперішньої законотворчості має бути поступове зближення офіційних і нелегальних норм. Лише ввівши вказані норми, новий Закон України «Про ринок земель» легітимізує себе і стане юридичним правилом.

Так може статись, якщо Президент В. Ф. Янукович запропонує єдину загальнонаціональну суспільну угоду про власність. Сподіваємося, це відбудеться після усвідомлення психологічних і соціальних особливостей життєдіяльності селян – вірувань і традицій, очікувань і порядків, намірів і правил за допомогою юристів, які формалізують таку суспільну угоду. Щоб провести аграрну реформу, потрібна

сильна політична воля і підтримка людей. Цей процес має очолювати особисто глава держави, попередньо виробивши дієву політичну стратегію реформи. І хоч зазначену трансформацію не зробити за рік (це тривалий процес), лише завдяки їй можна розраховувати на поступ у напрямі до світової «двадцятки».

Хто і як живе у селах

(за матеріалами доповіді **Елли ЛІБАНОВОЇ**, директора інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України)

Якість життя населення оцінюють за різними параметрами, які часто досить складно виміряти об'єктивними показниками. Проте досить об'єктивним показником є демографічні тенденції: зміна структури вікового складу населення, приріст, тривалість життя, міграційні показники.

Сьогодні можна стверджувати, що в українських сільських територіях ситуація розвивається за досить тривожним сценарієм – йде мова про фактичне «вимирання села». Це добре ілюструє табл. 2.1, з якої видно, що нині тривалість життя в селах уже майже на два роки нижча від тривалості життя у містах, а серед чоловіків ситуація ще гірша. Якщо у 1960 році сільські чоловіки жили на 1 рік довше міських чоловіків, то тепер тривалість їхнього життя коротша на 2,2 роки.

Таблиця 2.1

Рік	Середня тривалість життя при народженні									Різниця між тривалістю життя міського та сільського населення		
	обидві статі			чоловіки			жінки			обидві статі	чоловіки	жінки
	всі поселення	місто	село	всі поселення	місто	село	всі поселення	місто	село			
1960	71,2	70,8	71,3	67,4	66,8	67,8	73,9	73,9	73,9	-0,6	-1,0	0,0
1970	71,0	71,0	70,7	66,5	66,8	66,1	74,5	74,5	74,3	0,3	0,7	0,1
1980	69,7	69,8	69,2	64,6	65,1	63,7	74,1	74,0	74,1	0,6	1,4	-0,1
1990	70,5	70,8	69,6	65,6	66,2	64,2	75,0	75,0	74,7	1,2	2,0	0,3
2000	67,8	67,9	67,5	62,1	62,3	61,8	73,6	73,5	73,6	0,4	0,5	0,0
2010	70,3	70,9	69,0	65,2	65,9	63,8	75,2	75,1	74,5	1,9	2,2	0,6

Тенденція до прискореного скорочення тривалості життя сільського населення чітко почала проявлятися наприкінці 90-х років минулого століття, коли з карти України практично зникли сільськогосподарські підприємства: колгоспи та радгоспи, а їх місце почали займати почасти фермерські господарства, переважно агроходинги.

Відсутність роботи у нових аграрних виробників для більшості селян обернулася особистою трагедією – депресією, алкоголізмом, що призвело до проблем із здоров'ям.

У табл. 2.2 наведено коефіцієнти смертності сільського та міського населення з найбільш поширених причин.

Таблиця 2.2

	Обидві статі	Чоловіки	Жінки
Усі причини	1,10	1,11	1,06
Інфекційні та паразитарні хвороби	0,88	0,86	0,81
Туберкульоз	1,25	1,20	1,10
Новоутворення	0,86	0,91	0,78
Розлади через алкоголь	2,20	2,11	2,50
Хвороби системи кровообігу	1,10	1,11	1,08
Алкогольні хвороби печінки	1,29	1,21	1,41
Зовнішні причини	1,44	1,42	1,21
Транспортні нещасні випадки	1,45	1,51	1,06
Навмисні ушкодження	1,94	1,93	1,44

Алкоголь та напевне пов'язаний з ним травматизм та навмисні ушкодження є найгострішою проблемою сільського населення.

Відсутність роботи веде до стрімкого нарощування бідності у сільських територіях.

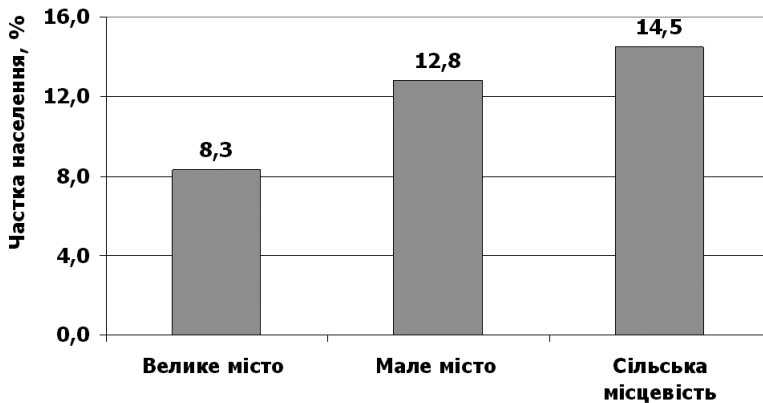


Рисунок 2.1. Частка населення, що проживає в домогосподарствах з дітьми та потерпає від недостатності коштів для отримання будь-якої професійної освіти, за різними типами домогосподарств, 2009 р., %.

Як видно з діаграми на рис. 2.1, навіть професійну освіту для багатьох сільських дітей отримати все складніше через бідність, що ще більше звужує можливості адаптації сільської молоді у нові суспільні процеси в Україні.

Велику стурбованість викликає і структура доходів домогосподарств у селах. Для села основним доходом стає пенсія (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Структура загального доходу міських та сільських домогосподарств, 2010 р., %

	Міські поселення	Сільська місцевість
Оплата праці	55,6	32,8
Доходи від підприємницької та індивідуальної діяльності	6,9	4,9
Доходи від власності	0,3	1,6
Доходи від продажу продукції з особистого підсобного господарства	0,5	11,1
Вартість спожитої продукції, отриманої з ОПГ та від самозаготівель	1,7	13,2
Пенсії	22,6	25,4
Пільги та субсидії	1,1	0,7
Інші соціальні трансферти	2,9	3,9
Грошова допомога від родичів та знайомих	5,1	3,8
Надходження від продажу власного майна	0,6	0,1
Інші надходження	2,6	2,6

Бідність сільського населення впливає і на якість харчування. Із табл. 2.4 видно, наскільки і за цими показниками сільське населення України відстає від міського.

Таблиця 2.4

	Міські поселення	Сільська місцевість	Україна
Еквівалентні витрати нижче прожиткового мінімуму	13,6	23,5	16,5
Еквівалентні витрати нижче межі бідності, визначеної ООН для країн Центральної та Східної Європи (гривневий еквівалент \$5 за ПКС, розрахованого Світовим Банком	1,8	3,9	2,5
Витрати на харчування понад 60% доходів	37	50,1	41,2

Існує стійка тенденція збідніння сільського населення порівняно з міським населенням (табл. 2.5)

Таблиця 2.5

	1999	2000	2007	2008	2009	2010
Загальні доходи	116,3	144,0	745,9	1047,9	1112,2	1302,4
- місто	113,5	140,8	796,6	1135,3	1187,9	1381,2
- село	121,9	150,6	641,6	867,8	955,0	1137,3
Сукупні витрати	153,8	195,9	662,4	997,0	1059,2	1184,9
- місто	157,3	202,4	717,3	1084,5	1148,4	1264,2
- село	146,5	182,5	549,2	816,5	873,7	1018,9

Якщо в 1999 році доходи городянина були на 7% нижчими від доходів сільського мешканця, то уже в 2010 році вони в 1,21 раза стали вищими.

Демографічна ситуація в сільських територіях призвела до істотного перекошення структури сільського населення. Порівняно з міським населенням, на селі значно більше людей непрацездатного віку.

Отже, перед початком впровадження в Україні вільного ринкового обороту земель ми маємо вкрай складну демографічну ситуацію у сільських територіях, яку необхідно обов'язково враховувати перед запровадженням різноманітних змін як у земельне, так і сільськогосподарське законодавство.

РОЗДІЛ III. СТРУКТУРА СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА В УКРАЇНІ

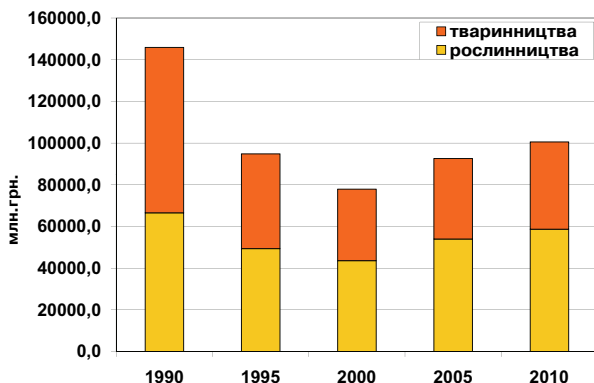


Рисунок 3.1. Продукція тваринництва та рослинництва (у цінах 2005 р., млн грн)

Як видно із діаграми на малюнку 3.1, загальний обсяг продукції сільськогосподарського виробництва в Україні ще не досяг обсягів 1990 року. Однак при цьому різко змінилася структура виробництва, передусім через різке скорочення тваринництва.

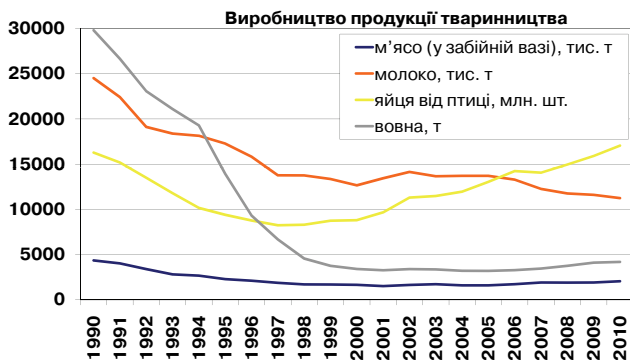


Рисунок 3.2. Обсяги виробництва основних видів продукції тваринництва (динаміка)

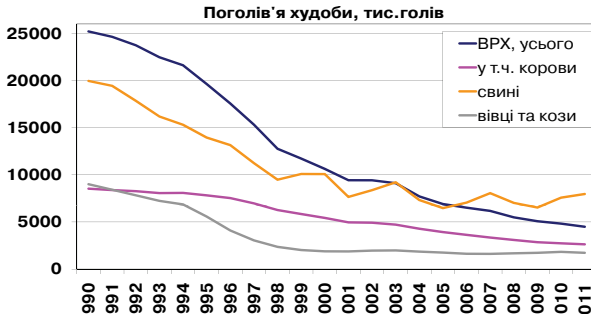


Рисунок 3.3. Динаміка зміни чисельності поголів'я у тваринництві Фактично товарного стада ВРХ, корів, овець та кіз в Україні не залишилось. Ситуацію частково стабілізують індивідуальні селянські господарства.

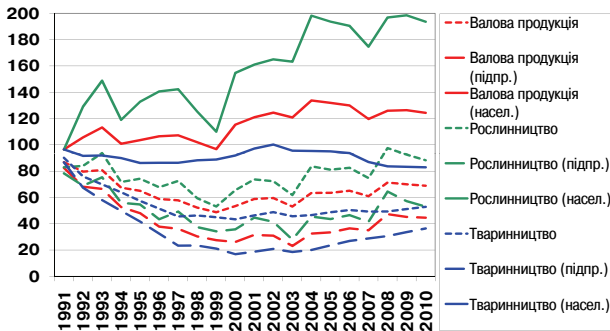


Рисунок 3.4. Індекси виробництва с/г продукції підприємствами та населенням (у % до 1990 року)

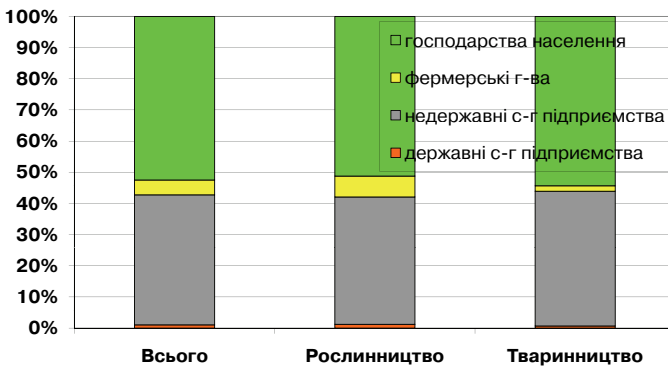


Рисунок 3.5. Частка підприємств, фермерських господарств та населення у виробництві с/г продукції

Із рис. 3.4 видно, що власне сільське населення забезпечило Україну від головних проблем із продовольчими продуктами. Незважаючи на значне зменшення кількості сільського населення, виробництво продукції сільськими домогосподарствами є досить стабільним, а їх частка у загальному сільсько-господарському виробництві – значною.

Концентрація земель у великих агрохолдингах, скорочення поголів'я худоби та відмова від розведення ВРХ великими господарствами призвела до різкого скорочення внесення органічних добрив в українські чорноземи, що вже в середньостроковій перспективі може мати вкрай негативні наслідки.

На рис. 3. 6 продемонстровано ситуацію із внесенням органіки. Заміна органічних добрив хімією проблеми збереження чорноземів все одно не вирішує. Збереження земель найкраще видно на прикладі індивідуальних селянських господарств, де одні й ті ж ділянки люди використовують століттями, а родючість їх залишається високою саме через її підтримку внесенням органічних добрив.

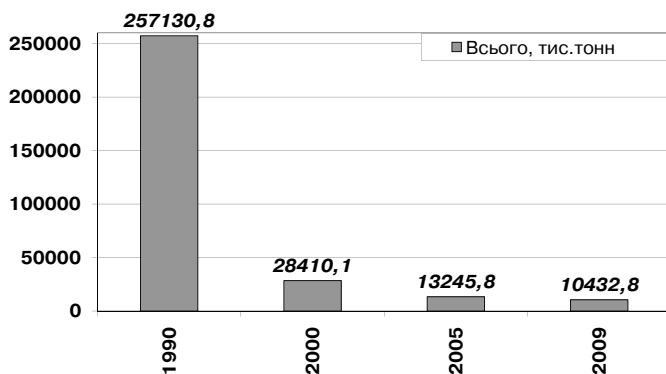


Рисунок 3.6. Кількість внесених на поля органічних добрив

Висновок, що напрашується від оцінювання досягнень у сільськогосподарському виробництві, невтішний. Маючи величезні запаси родючих орних земель, помірний клімат, європейську систему розселення, Україна не може забезпечити себе молочними, м'ясними, рибними продуктами, ягідною та плодовою продукцією. Структура сільського господарства є мало сегментарною, тотальне переважання зернового виробництва над тваринництвом призводить до зниження родючості земель і витісняє із традиційного села робочі місця, знижує надходження до місцевих бюджетів.

РОЗДІЛ IV. СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО УКРАЇНИ ТА ДЕЯКИХ ІНШИХ КРАЇН³⁸

Аби дати відповідь на питання: наскільки ефективним є сьогодні сільське господарство України, ми спробували порівняти його з іншими країнами. Найпростіше та напевне найкоректніше це можна зробити на основі деяких показників Світового банку³⁹ за розділом *Agriculture & Rural Development (Сільське господарство і розвиток сільських територій)*, які стали предметом нашого аналізу:

<i>Agricultural land (% of land area)</i> ⁴⁰	Землі сільськогосподарського призначення (у % від загальної земельної площі)
<i>Agricultural machinery, tractors per 100 sq. km of arable land</i>	Сільськогосподарська техніка, трактори на 100 квадратних кілометрів орної землі
<i>Agriculture, value added (% of GDP)</i>	Сільське господарство, додана вартість (% від ВВП)
<i>Agriculture, value added per worker (constant 2000 US\$)</i>	Сільське господарство на додану вартість на одного працівника (постійна \$2000 США)
<i>Arable land (% of land area)</i>	Орні землі (% від загальної земельної площі)
<i>Cereal yield (kg per hectare)</i>	Зернові, вихід (кг на гектар)
<i>Crop production index (1999-2001 = 100)</i>	Рослинництво, індекс (1999–2001 = 100)
<i>Employment in agriculture (% of total employment)</i>	Зайнятість у сільському господарстві (у % від загальної зайнятості)
<i>Fertilizer consumption (kilograms per hectare of arable land)</i>	Споживання добрив (кг на гектар ріллі)
<i>Food production index (1999-2001 = 100)</i>	Виробництво харчових продуктів, індекс (1999–2001 = 100)
<i>Land under cereal production (hectares)</i>	Земля під виробництво зернових (га)
<i>Livestock production index (1999-2001 = 100)</i>	Тваринництво, індекс (1999–2001 = 100)
<i>Rural population (% of total population)</i>	Сільське населення (% від загальної кількості населення)

Для порівняння показників вибрано країни, які за певними істотними характеристиками (природні умови, площа території, кількість населення, політичні процеси тощо) подібні з Україною: одна країна колишнього СРСР (Білорусь), постсоціалістичні країни (Угорщина, Польща), великі розвинуті країни Європи (Франція та Німеччина).

Також значення деяких індикаторів порівнюються із середніми у країнах Європейського Союзу значеннями.

³⁸ Графічне подання матеріалу, що описаний у цій аналітичній записці, див. у файлі: *Agriculture, UA vs other Countries_v.1.1.ppt*

³⁹ <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>

⁴⁰ Жирним курсивом виділені ті індикатори, дані за якими завантажено у окремі excel-файли та піддано аналізу.

Відсоток сільського населення⁴¹ незначно зростає у Польщі (причому там цей показник істотно вищий, аніж в Україні – майже 39% проти неповних 32%). Це є непрямим свідченням успішності аграрних реформ – люди обирають для життя сільську місцевість.

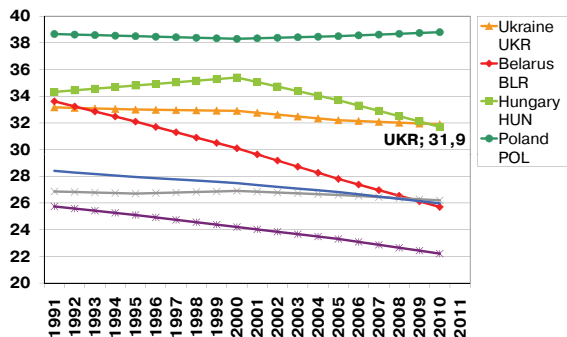


Рисунок 4.1. Частка сільського населення, %

Частка зайнятих у сільському господарстві в Україні найвища (15,8% у 2008 році). Подібно високий відсоток лише у Польщі (14%)⁴². У всіх інших країнах та в середньому по ЄС цей показник істотно нижчий – від 2 до 5%. Загальною є тенденція до його зниження.

Частка орних земель (від загальної площі земель)⁴³ в Україні найбільша зпоміж усіх взятих для порівняння країн (56%) і фактично залишається незмінною. Лише в Угорщині (50,6%) та Польщі (41,2%) цей показник близький за значенням до українського. Середнє значення по ЄС – 26%. Найменша частка – у Росії (7,4%). У високорозвинених Франції та Німеччині розорана приблизно третина земель.

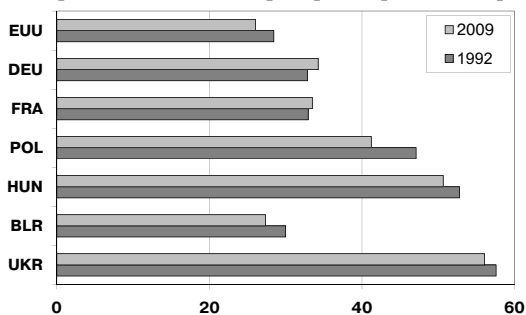


Рисунок 4.2. Частка орних земель у % від загальної площі

⁴¹ .. \..\References\World Bank\Data\Rural population (% of total population).xls

⁴² Слід зауважити, що дані за цим показником по Білорусі відсутні у базі даних з 1995 року.

⁴³ .. \..\References\World Bank\Data\Arable land (% of land area).xls

Частка продукції сільського господарства у ВВП в Україні є одним з найвищих показників (8,2%) і у 2010 році за цим показником Україна поступалася лише Білорусі (9,2%). У високорозвинених Франції та Німеччині на сільське господарство припадає всього 1–2% ВВП. Слід відзначити загальну тенденцію до скорочення цієї частки у всіх без винятку обраних країнах. Та навіть на цьому фоні темпи скорочення цієї частки в Україні є одними з найшвидших – з 1991 року зменшилася у 2,8 раза. У середньому по ЄС частка за цей самий період зменшилася приблизно вдвічі.

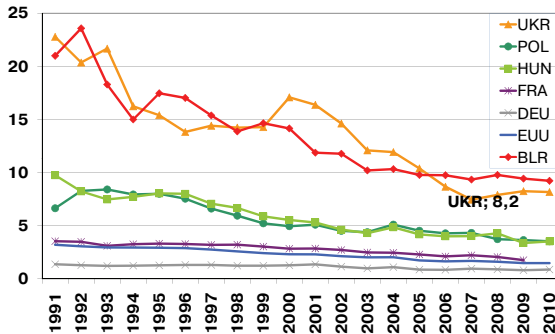


Рисунок 4.3. Частка с/г у складі ВВП, %

При цьому **додана вартість на одного працівника** у сільському господарстві в Україні найнижча і має дуже низьке абсолютне значення – у 7 разів нижча за середню по ЄС, у 13 разів – за показник Німеччини, та майже у 24 (!) рази – за показник Франції. Близьке значення цього показника у Польщі (вище всього на 20%), однак це не показово – через вкрай відмінну структуру сільського господарства (у Польщі, на відміну від України, головною формою сільськогосподарських підприємств є дрібні фермерські господарства).

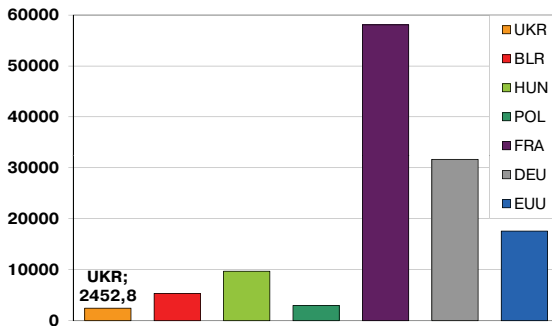


Рисунок 4.4. Додана вартість на одного працівника (євро)

Індекси виробництва (харчових продуктів, а також продукції тваринництва та рослинництва) наочно свідчать про спільність процесів, які відбуваються у постсоціалістичних країнах: різке падіння виробництва у 90-х роках минулого століття та подальше поступове нарощення у результаті реформування галузі. Найвищі індекси – у Білорусі, однак це, принаймні частково, пов'язано з тим, що і падіння там було чи не найглибшим. Для ЄС та старих його членів характерною є стабільність індексів, що непрямо свідчить про ефективність заходів з регулювання аграрного сектора.

На підставі порівняння динаміки зміни індексів можна зробити ще один висновок: в Україні та, можливо, в Угорщині відбувається порушення пропорцій між тваринництвом та рослинництвом на користь останнього. Якщо у Польщі та в Білорусі індекси обох галузей після падіння піднялися приблизно пропорційно, то в Угорщині та, особливо, в Україні спостерігається зростання в рослинництві, однак стабільність чи навіть продовження спаду в тваринництві.

Крім того, зростання виробництва продукції рослинництва в Україні, очевидно, спричинено не тільки високою врожайністю, а й передусім утриманням найвищого показника розораності та збільшенням частки земель під зерновими.

Урожайність зернових в Україні найнижча і майже вдвічі нижча за середню по ЄС та втричі – за врожайність у Німеччині чи Франції.

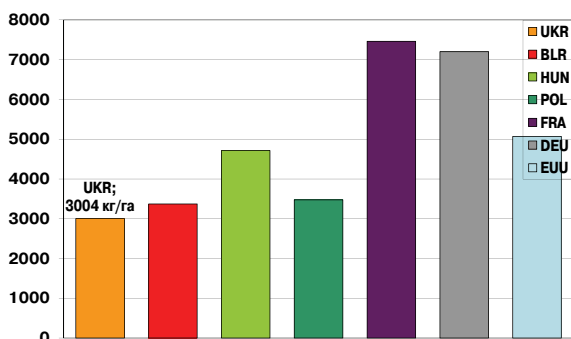


Рисунок 4.5. Урожайність зернових, кг/га

Частка земель під зерновими з 1991 року в Україні зросла на 9%, водночас у Німеччині – лише на 1%, а у Франції – навіть дещо знизилася. Щоправда, ця частка в Україні досі дещо нижча, аніж у цих країнах.

Сумарна **ефективність використання угідь** в Україні значно нижча, аніж у розвинутих країнах Європи. У 2004 році, для прикладу, вона була майже втричі нижча, аніж у Польщі, та у 8–9 разів нижча, аніж у Німеччині чи Франції.

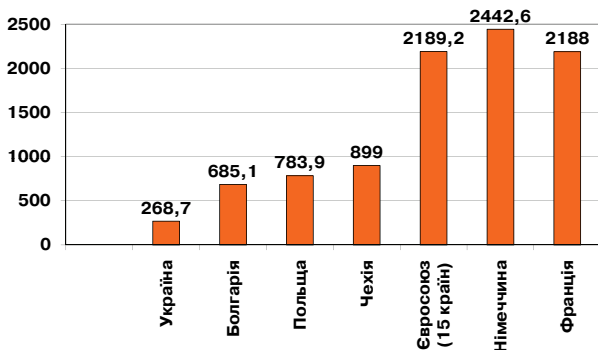


Рисунок 4.6. Дохід з 1 га сільгоспугідь

Істотним фактором ефективності є **застосування мінеральних добрив**. За цим показником у 2008 році Україна у 4,3 раза відставала від середнього по ЄС показника, майже у 6 разів – від Польщі. Слід відзначити тенденцію до зменшення застосування добрив у ЄС та до збільшення – у постсоціалістичних країнах. У лідери за цим показником вийшла Білорусь (237 кг добрив на гектар), що у 7,2 (!) раза більше, аніж в Україні (32,8 кг/га).

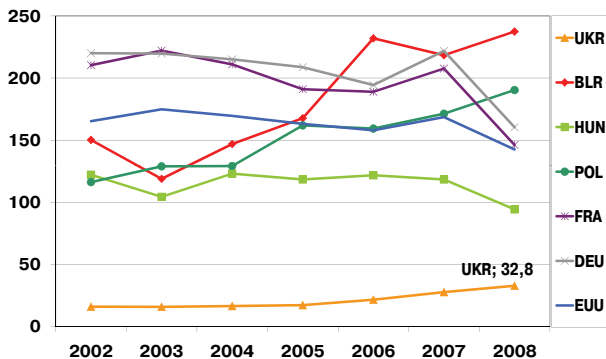


Рисунок 4.7. Внесення мінеральних добрив на 1 га

Ще один важливий фактор ефективності – **рівень механізації**. За цим показником Україна разом з Білоруссю значно відстають від інших країн. Найвищий рівень механізації у Польщі – вищий за середній по ЄС у 1,75 раза, а за український – у 12 (!) разів. Очевидно, і в цьому випадку істотну роль відіграє той факт, що у Польщі головними учасниками ринку є малі фермерські господарства. Попри це, найвищий показник механізації можна вважати певним свідченням того, що Польща обрала вдалу модель реформування аграрного сектора.

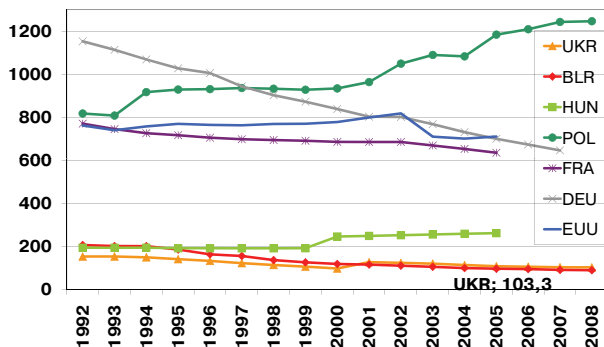


Рисунок 4.8. Кількість тракторів на 100 кв. км ріллі

З цього порівняння можна зробити певні узагальнюючі висновки. Сільське господарство в Україні порівняно з іншими європейськими країнами не досить ефективне. Незважаючи на значно більшу, ніж у будь-якій європейській країні, концентрацію земель в одного виробника, ефективність одного гектара сільгоспугідь в Україні є значно нижчою.

Формально висока частка сільськогосподарського виробництва в українському ВВП порівняно з іншими країнами пояснюється дуже низьким загальним рівнем ВВП України порівняно з іншими країнами і досить великою площею сільгоспугідь.

Ігор Абрам'юк, 06.02.12

РОЗДІЛ V. ІСТОРИЧНА ДОВІДКА. РОЗВИТОК ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ 1990–2011 РОКИ

I. Історія розвитку земельного законодавства на прикладі земельних кодексів

Історія розвитку земельного права незалежної України розпочинається з оприлюднення намірів влади провести земельну реформу, які було затверджено *Постановою Верховної Ради України з цього питання від 18 грудня 1990 р.*

У цій Постанові підкреслювалося, що земельна реформа є складовою економічної реформи, здійснюваної в Україні у зв'язку з переходом економіки держави до ринкових відносин. Завданням цієї реформи є перерозподіл земель з одночасним передаванням їх у приватну та колективну власність, а також у користування підприємствам, установам і організаціям з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатокладної економіки, раціонального використання й охорони земель.

Для впровадження необхідних положень щодо правового забезпечення реформування і вдосконалення характеру земельного устрою того ж *18 грудня 1990 р. був прийнятий Земельний кодекс України*. Проте розвиток суспільних відносин, вимоги державного будівництва зумовили суттєве оновлення його змісту.

Через термін більше року Верховна Рада України ухвалює новий Земельний кодекс (Закон від 13.03. 1992 р. № 2196-ХІІ).

Завданням оновленого Земельного кодексу (далі – ЗК) було регулювання земельних відносин з метою створення умов для національного використання й охорони земель, рівноправного розвитку всіх форм власності на землю і господарювання, збереження та відтворення родючості ґрунтів, поліпшення природного середовища, охорони прав громадян, підприємств, установ і організацій на землю.

Земельний кодекс поділяв усі землі України за критерієм їх цільового призначення на *сім категорій*:

- землі сільськогосподарського призначення;
- землі населених пунктів;

- землі промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення;
- землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;
- землі лісового фонду;
- землі водного фонду;
- землі запасу.

Розпоряджалися цими землями ради: сільські, селищні, міські, районні, обласні, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Верховна Рада України.

Земельний кодекс закріплював три форми власності на землю: **приватну, колективну, державну**. Усі форми були рівноправними.

Того ж 13 березня 1992 року Верховна Рада України ухвалила дві постанови. Перша постанова мала назву **«Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі» № 2200-XII**. У преамбулі цієї постанови зазначалося: «Відповідно до Постанови Верховної Ради Української РСР від 18.12.1990 р. "Про земельну реформу" виконано певний обсяг робіт по перерозподілу земель. Однак через відсутність належної координації контролю з боку державних органів за ходом реформи, несвоєчасне вирішення ряду організаційних і правових питань реформування земельних відносин реалізація земельної реформи стримується, її темпи залишаються незадовільними». Водночас пунктом третім постанови на Кабінет Міністрів України, Уряд Республіки Крим, обласні, Київську і Севастопольську міські ради було покладено обов'язок розробити і затвердити до 01.06.1992 р. відповідно державну, республіканську, обласну (міську) програми земельної реформи на 1992–1995 роки. У цих програмах мали передбачатися на кожний рік заходи щодо організаційно-правового, кадрового, наукового, матеріально-технічного забезпечення земельної реформи, розрахунки необхідних для здійснення реформи коштів і джерела їх покриття (не було виконано).

Друга постанова мала назву **«Про форми державних актів на право власності на землю і право постійного користування землею» № 2201-XII**. Відповідно до цієї постанови право колективної та приватної власності на землю, а також право постійного користування землею посвідчувалися державними актами. Організація виготовлення бланків державних актів і забезпечення ними місцевих рад покладалися на Кабінет Міністрів України. **Згодом «дефіцит» бланків призведе до істотного затягування процесу видачі державних актів, а відсутність у них кадастрового номера земельної ділянки в її власників чи спадкоємців створить проблеми при відчуженні чи оформленні переходу права власності.**

Для забезпечення рад, зацікавлених юридичних, фізичних осіб вірогідними необхідними відомостями про природний, господарський стан та правовий режим земель починає формуватися **державний земельний кадастр**, який отримує своє законодавче оформлення лише через 9 років (Закон від 07.07.2011 р. № 3613-VI).

ОБ'ЄКТОМ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ СТАЛИ ВСІ ЗЕМЛІ, ЗА ВИНЯТКОМ ТИХ ЗЕМЕЛЬ, ЯКІ ПЕРЕДАНІ У КОЛЕКТИВНУ ТА ПРИВАТНУ ВЛАСНІСТЬ.

Суб'єктами права державної власності виступали ради: Верховна Рада України – на землі загальнодержавної власності; обласні, районні, міські, селищні і сільські ради – на землі в межах своїх територій (за винятком земель загальнодержавної власності).

Землі державної власності передавалися як у колективну, так і приватну власність. Разом з тим ст. 4 ЗК містила перелік земель, які не підлягають передаванню ні у приватну, ні у колективну власність.

Кодекс регулював право колективної власності на землю. Суб'єктами цього права могли виступати: колективні сільськогосподарські підприємства; сільськогосподарські кооперативи; садівницькі товариства; сільськогосподарські акціонерні товариства. Суб'єкти права колективної власності здійснюють розпорядження власними земельними ділянками за рішенням вищого органу управління – загальних зборів.

У колективну власність земля передавалась безоплатно. Передавання земельних ділянок у колективну власність здійснювалась тими радами, на території яких розташовані земельні ділянки.

Члени суб'єктів колективної власності (за винятком членів садівницьких товариств) мали право у разі виходу отримати свою частку землі в натурі (паювання). Порядок паювання землі регулювався **Указом Президента України від 08.08.95 р. № 720/95 «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям»**. Згідно з Указом паювання землі проводилося як під час членства, так і у разі виходу з членства колективного суб'єкта. Паювання без виходу з членства здійснювалося без виділення паю в натурі, а у разі виходу із членства – з виділенням земельної ділянки в натурі (на місцевості). У першому випадку документом, що посвідчував право на частку, був сертифікат, а в другому – державний акт на право приватної власності на земельну ділянку. **Незважаючи на ту обставину, що Указ приймався з метою забезпечення реалізації невідкладних заходів щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва, процес паювання не був окреслений часовими межами.**

Це призвело до того, що документальне закріплення наслідків розпаювання з подальшим виготовленням та видачею держактів для більшості селян затягнулася на тривалий час (від 2 до 5 років).

Право на земельну частку кожний член міг передавати за спадком згідно із законодавством, але з урахуванням вимог статуту суб'єкта колективної власності. У разі продажу частки пріоритетне право на її придбання належало іншим співвласникам.

Суб'єктами права на отримання земельних ділянок у приватну власність були громадяни України. Іноземцям та особам без громадянства земельні ділянки у власність не передавалися.

Передавання земельних ділянок громадянам України проводилося радами, на території яких розташовані земельні ділянки.

Закріплювалось два види користування землею: постійне і тимчасове. Тимчасове землекористування, у свою чергу, поділялося на короткострокове – до трьох років і довгострокове – від трьох до 25 років. Постійним вважалося землекористування без заздалегідь встановленого строку.

Як у постійне, так і тимчасове користування землі надавалися із земель, що перебували у державній власності, радами, на території яких розташовані земельні ділянки.

Щодо земель, які перебували в колективній і приватній власності, то власники цієї землі могли передавати її в тимчасове користування за цивільно-правовим договором таким суб'єктам і для таких потреб:

- громадянам України для городництва, сінокошіння і випасання худоби;
- підприємствам, установам, організаціям для несільськогосподарських потреб.

Умови оренди землі, конкретні строки та розмір орендної плати визначалися договором оренди між орендодавцем і орендарем. Після закінчення передбаченого договором строку орендар мав переважне право на поновлення договору оренди. Якщо предметом оренди були земельні ділянки сільськогосподарського призначення, то орендарі мали переважне право на одержання цих ділянок у власність. Однак це не стосувалося орендарів: спільних підприємств; міжнародних об'єднань і організацій з участю українських та іноземних юридичних і фізичних осіб; підприємств, що повністю належать іноземним інвесторам; іноземних держав; міжнародних організацій; іноземних юридичних осіб та фізичних осіб без громадянства.

Державне управління в галузі використання та охорони земель покладалося на Кабінет Міністрів України, Уряд Автономної Республіки Крим, місцеві

ради і місцеві державні адміністрації, Державний комітет України з питань земельних ресурсів та його органи.

Кодекс обмежував право власників земельних ділянок, переданих їм радами у власність, щодо розпорядження цими земельними ділянками: вони протягом шести років не могли будь-яким способом відчужувати ці земельні ділянки, за винятком передавання їх у спадщину або відчуження раді на тих же умовах, на яких ця земля була передана власникам. Власник мав право за наявності поважних причин звернутися до суду з позовом про скорочення цього шестирічного строку.

Громадянам України у приватну власність могли передаватися землі із земель запасу та із земель, що були раніше їм надані. Для одержання у власність земельних ділянок із земель запасу громадяни подавали заяву до сільської, селищної, міської ради за місцем розташування земельної ділянки, у якій вказували бажаний розмір та місцезнаходження ділянки, мету її використання, склад своєї сім'ї. Якщо рада погоджувалася передати земельну ділянку у власність громадянину, то вона замовляла землевпорядній організації проєкт відведення земельної ділянки, який погоджувався з відповідними органами (природоохоронними, архітектури, санітарними, землевпорядними) та сільською чи селищною радою. Рішення про передачу земельної ділянки із земель запасу у власність громадянина ухвалювала районна (міська) рада.

Рішення про передачу громадянам у власність тих земельних ділянок, які раніше були надані їм у користування, ухвалювалося сільською (селищною) Радою за місцем розташування земельної ділянки на підставі заяви громадянина про бажаний розмір земельної ділянки, мету та місцезнаходження.

Заяви громадян вирішувалися в місячний строк. Для цих цілей громадянам безоплатно передавалися у власність земельні ділянки один раз, про що радою робилася відмітка у паспорті громадянина.

Колективним сільгосп підприємствам, сільгоспкооперативам та сільськогосподарським акціонерним товариствам земельні ділянки передавалися у колективну власність сільськими (селищними) радами за місцем розташування земельної ділянки.

Земельні ділянки, які перебували у приватній або колективній власності, могли бути придбані за договором купівлі-продажу. Такий договір підлягав обов'язковому нотаріальному посвідченню і наступній реєстрації у сільській, селищній, міській раді, на території якої розташована земельна ділянка.

Земельні ділянки для ведення селянського (фермерського) господарства понад площу, яка передавалася безоплатно, могли бути придбані громадяна-

ми у місцевих рад за їх рішенням, на підставі якого укладався договір купівлі-продажу, котрий підлягав обов'язковому нотаріальному посвідченню.

Договір купівлі-продажу був підставою для видачі державного акта на право власності на земельну ділянку.

Земельний кодекс визначав повноваження кожної ланки рад щодо надання земельних ділянок у користування. Сільські, селищні, міські ради надавали земельні ділянки у межах відповідно села, селища, міста для будь-яких потреб із земель сіл, селищ, міст.

Сільські і селищні ради надавали земельні ділянки із земель поза межами сіл, селищ для будівництва шкіл, лікарень, об'єктів сфери послуг; сільгоспвикористання; ведення селянського (фермерського) господарства; особистого підсобного господарства; індивідуального житлового, дачного і гаражного будівництва; індивідуального і колективного садівництва, городництва, сінокошіння і випасання худоби; традиційних народних промислів.

Районні і міські (з районним поділом) ради надавали земельні ділянки тільки поза межами населених пунктів: із земель запасу – для сільгоспвикористання; із земель лісового і водного фондів – для ведення лісового і водного господарства; для ведення селянського (фермерського) господарства – у разі якщо сільська або селищна рада відмовила у наданні такої ділянки.

Обласні ради надавали земельні ділянки також лише із земель поза межами населених пунктів для будівництва шляхів, ліній електропередач і зв'язку, трубопроводів; осушувальних і зрошувальних каналів та інших лінійних споруд; в інших випадках, за винятком тих, коли земля надається сільськими, селищними, міськими радами та Верховною Радою України.

Верховна Рада України надавала земельні ділянки в тих випадках, коли для вилучення цих земель встановлено особливий порядок.

Земельний кодекс встановлював пріоритетність надання земель для сільськогосподарських потреб. Віднесення земель до придатних для таких потреб проводилося за даними державного кадастру.

Встановлювалося, що для несільськогосподарських потреб надаються землі, як правило, не придатні для ведення сільського господарства.

Встановлювалися й підстави припинення права користування земельною ділянкою. Такими підставами були: добровільна відмова від земельної ділянки; закінчення строку, на який було надано земельну ділянку; припинення діяльності підприємства установи, організації чи селянського (фермерського) господарства; систематична несплата у встановлені строки земельного податку чи орендної плати; нераціональне використання земельної ділянки; вико-

ристання землі не за цільовим призначенням; невикористання протягом одного року земельної ділянки, наданої для сільгоспвиробництва, і протягом двох років – для несільськогосподарських потреб; вилучення земель в порядку, встановленому законом; використання земельної ділянки способами, які призводять до зниження якості землі.

Припинення права користування землею проводилося відповідними радами, а в окремих випадках, у разі незгоди землекористувача, – у судовому порядку.

Крім того, кодекс регулював питання вилучення (викупу) земель. Так, вилучення (викуп) могло мати місце, по-перше, за згодою власника (землекористувача) і, по-друге, з метою передавання землі у власність або надання у користування. Про вилучення (викуп) земельної ділянки відповідна рада приймала рішення.

Водночас ЗК встановлював платність користування землею. І власники землі, і землекористувачі були зобов'язані щорічно сплачувати плату за землю у вигляді земельного податку або орендної плати. Плата була диференційованою залежно від якості земельної ділянки, її місцезнаходження, виходячи з кадастрової оцінки земель. Верховна Рада України встановлювала ставки земельного податку, порядок оподаткування, а також граничні розміри орендної плати за договором оренди. Плата за землю надходила до бюджетів тих сільських, селищних, міських рад, на території яких розміщувалися земельні ділянки.

Земельний кодекс визначав категорії фізичних та юридичних осіб, які звільнялися від плати за землю, а також визначав права й обов'язки власників землі та землекористувачів, захист і гарантії їх прав. Вони мали право самостійно господарювати на землі, використовувати у встановленому порядку для потреб господарства наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові угіддя, водні об'єкти; зводити будівлі і споруди за погодженням із сільською, селищною, міською радою, а на орендованих ділянках – і за погодженням з районною радою, іншим орендодавцем; мали право власності на посіви і посадки сільгоспкультур і насаджень, вироблену сільськогосподарську продукцію і доходи від її реалізації та ін. Громадянин України, якому земельна ділянка належала на праві приватної власності, міг укладати договір застави з кредитною установою.

Власники земельних ділянок і землекористувачі були зобов'язані використовувати землю за цільовим призначенням та дотримуватися умов її надання; ефективно використовувати землю, дотримуватися природоохоронної техно-

логії виробництва, здійснювати встановлені заходи з охорони земель; своєчасно сплачувати земельний податок або орендну плату за землю; не порушувати права власників інших земельних ділянок і землекористувачів; додержуватися правил добросусідства (дозволяти власникам і користувачам земельних ділянок прохід до доріг загального користування, не чинити перешкод у проведенні до суміжної земельної ділянки необхідних комунікацій, вживати заходів для запобігання стоку дощових і стічних вод, проникнення отрутохімікатів та мінеральних добрив на суміжну земельну ділянку) тощо.

Кодекс встановлював, що громадяни, яким жилий будинок, господарські будівлі та споруди і земельна ділянка належать на праві спільної суміжної власності, користуються і розпоряджаються земельною ділянкою спільно. Якщо названі об'єкти належали громадянам на праві спільної часткової власності, то використання і розпорядження земельною ділянкою визначалися співвласниками цих об'єктів пропорційно їх часткам у спільній власності. У разі недосягнення співвласниками згоди спір вирішувався судом.

Крім того, охоронялися права власників земельних ділянок і землекористувачів. Звернення стягнення на земельну ділянку за борговими зобов'язаннями власника могло бути лише за рішенням суду і тільки за умови відсутності у боржника іншого майна, на яке згідно із законодавством могло бути звернено стягнення. Однак, якщо землевласником був громадянин, то звернення стягнення на земельну ділянку могло бути лише в одному випадку – коли земельна ділянка виступала предметом застави.

Спори про розмежування території сіл, селищ, міст, районів, областей вирішувалися вищою радою.

Спори з приводу суміжного землекористування: дотримання меж, правил добросусідства (зокрема щодо обов'язку власника або землекористувача дозволити власникам або землекористувачам сусідньої ділянки прохід до доріг загального користування для спорудження на суміжній ділянці необхідних комунікацій, вжиття заходів для запобігання стоку дощових і стічних вод, проникнення отрутохімікатів та мінеральних добрив на суміжну ділянку тощо) розглядаються обраною відповідною радою узгоджувальною комісією, а у разі недосягнення згоди – судом. Земельні спори між юридичними особами розглядали існуючі на той час арбітражні суди.

Підводячи підсумок, варто зазначити: Земельний кодекс України 1992 р. виконував функцію регулювання земельних правовідносин у галузі використання та охорони земель. Однак кодекс не зміг відіграти ролі основного земельного закону України, оскільки після прийняття Конституції України у

1996 р., і відповідно до неї ухвалених інших законів України та указів Президента України для регулювання земельних відносин, його положення здебільшого не узгоджувалися з пізніше прийнятими законами і кодексами України та, власне, і реальним станом розвитку суспільства.

Розбіжність у часі під час прийняття цих актів та суб'єктів нормотворчості, наявність значної кількості нормативно-правових актів із земельних питань зумовили необхідність їх упорядкування, погодження, усунення протиріч, тобто систематизацію.

На той час сформувалося декілька поглядів щодо шляхів систематизації земельного законодавства. Серед них можна виділити такі.

Перший. Були пропозиції щодо доцільності внесення змін до Земельного кодексу України. Цю ідею навіть намагалися реалізувати на практиці, коли Уряд 02.06.1998 р. вніс проект змін і доповнень до Земельного кодексу. Проте постановою Верховної Ради України «Про відхилення деяких законопроектів, винесених на розгляд Верховної Ради України» від 01.12.1998 р. № 279, цей законопроект було відхилено. Підставою для такого рішення виявилось те, що проект не відповідав принципам кодифікації законодавства, оскільки деякі статті були викладені у вигляді інструкцій та закріплювали цілі групи правових норм (а це значно ускладнювало користування таким документом). Інші статті суперечили Законам України «Про господарські товариства», «Про підприємництво», «Про транспорт», Лісовому і Водному кодексам та кодексу України «Про надра». За цим законопроектом Київська і Севастопольська міські ради були позбавлені прав на землю на території своїх міст. Крім того, у цьому документі були допущені прогалини в регулюванні земельних правовідносин та містилася низка відсильних норм. До того ж законопроект мав вади на той час чинного Земельного кодексу, який містив положення, розраховані на короткий період застосування, тоді як кодекс повинен визначати розвиток земельних відносин у країні на далеку перспективу.

Другий. Пропонувалося розробити і прийняти комплексний кодифікований акт, який «увібрав би найкращі традиції минулого, використав позитивний досвід сучасного та запропонував би найефективніші форми регулювання земельних правовідносин». Таким актом, на думку авторів, міг би стати Кодекс законів України про землю, норми якого повинні мати пряму дію. Цей акт повинен бути самодостатнім у сфері регулювання земельних правовідносин без доповнення його різними підзаконними актами (інструкціями, положеннями тощо). Пропонувалося створити кодекс як особливу форму законо-

давчого акта, що включав би зібрання законів, які містили б норми, спрямовані на врегулювання найбільш сталих земельних відносин.

Цим документом передбачалося врегулювати всі можливі відносини щодо землі як матеріальної основи суверенітету й територіальної цілісності держави, основного засобу виробництва в галузях господарювання, системи розселення, шляхової мережі тощо. Пропонувалося закріпити систему норм, які передбачали б різні процедури врегулювання можливих земельних конфліктів, захисту земельних прав громадян, інтересів держави та юридичних осіб.

На думку його авторів, із прийняттям такого акта мав бути не тільки завершений кодифікаційний процес у сфері регулювання земельних відносин і створення законодавчої бази, адаптованої до основних принципів та норм міжнародного права з урахуванням основних проблем аграрної політики держави, а й розв'язано низку інших важливих проблем.

Дискусії тривали, а нагальність потреби правового регулювання земельних відносин відповідно до вимог Основного Закону зумовлювали розроблення і прийняття нового Земельного кодексу.

Враховуючи це, **Верховна Рада Україна 11.01. 2000 р. в постанові «Про виконання земельного законодавства при реформуванні аграрного сектора економіки»** доручила Кабінету Міністрів України до 30.04.2000 р. внести на розгляд Верховної Ради України проект нового Земельного кодексу України.

На виконання вищевказаної постанови Верховної Ради України провідними науковцями і фахівцями України в галузі земельних відносин у надзвичайно стислі строки було здійснено підготовку нового Земельного кодексу України та внесено його Урядом до законодавчого органу 24.05.2000 р. **Майже через півтора року Україна отримала новий Земельний кодекс (25.10. 2001 р.).**

Уведення його в дію практично зняли майже всі запитання щодо невідповідності земельного законодавства Конституції України та значною мірою поклало край хаосу в земельних правовідносинах.

Остання редакція Земельного кодексу, яка досі залишається чинною, дозволяє визначити: мету і завдання державної політики у сфері регулювання відносин при використанні та охороні земель; принципи формування земельних відносин; співвідношення земельного законодавства із законодавством інших галузей права, у першу чергу із цивільним; земельні права, їх обмеження, гарантії, підстави і порядок вилучення земельних ділянок, встановлення сервітутів; основи державної політики з регулювання охорони земель та

управління земельними ресурсами; органи, уповноважені ухвалювати рішення у сфері землекористування; законодавче регулювання окремих категорій земель, повноваження органів місцевого самоврядування в регулюванні земельних відносин.

Чинний Земельний кодекс базується на таких принципових положеннях: земля розглядається не тільки як об'єкт права власності (об'єкт нерухомості), а й одночасно як природний ресурс, як об'єкт господарювання, у ряді випадків – як основний засіб виробництва;

кодекс містить досить чітке і пропорційне розмежування повноважень у галузі регулювання земельних відносин та управління земельними ресурсами між центром і регіонами;

визначає конкретний перелік випадків, способів перерозподілу і наслідків втручання держави у реалізацію прав громадян та юридичних осіб щодо вільного володіння й розпорядження землею, якщо це не завдає шкоди довкіллю та не порушує прав і законних інтересів інших осіб;

містить перелік земель, що не підлягають ні за яких обставин передаванню у приватну власність;

передбачає випадки і порядок примусового припинення прав на землю (примусовий викуп, конфіскація), якщо це викликано суспільними потребами або земельна ділянка використовується з порушенням законодавства чи способами, які призводять до деградації земель, погіршення довкілля;

встановлює досить детальний і зрозумілий механізм купівлі-продажу земельних ділянок державної та комунальної власності, здійснення і захисту земельних прав, регулює питання управління та розпорядження землями, що перебувають у державній, комунальній або приватній власності.

На відміну від старої редакції Земельного кодексу, нова редакція випикує багато нового, зокрема в ньому передбачені:

поряд із цільовим призначенням земель поняття «дозволеного використання земельної ділянки»;

комунальна власність і власність юридичних осіб;

сервітути та обмеження, а згодом й емфітевзис та суперфіцій;

детальний і зрозумілий порядок здійснення угод по землі;

конкурси та аукціони;

застава земельних ділянок;

планування і територіальне зонування земель;

спільна власність на землю;

управління земельними ресурсами.

Враховуючи вітчизняний і зарубіжний досвід розвитку земельного законодавства, у Земельному кодексі висвітлено співвідношення прав індивіда та прав суспільства (в особі держави), цивільного і земельного права, сучасної дії проблем урбанізації, екології на земельні відносини.

Центральне місце у системі земельного права займає питання про права власності на землю. Після прийняття Конституції України ключовими в земельній політиці залишаються питання структури власності на землю. Основним принципом, який визначає напрями земельного реформування, є скасування монополії власності держави на землю і встановлення багато-суб'єктності права власності на даний об'єкт природи.

Кодексом передбачено, що державна власність на землю повинна використовуватися для розв'язання екологічних проблем, забезпечення балансу державних, суспільних, громадських (територіальних утворень громадян) та приватних інтересів. Суб'єктом права державної власності на землю виступає держава в особі уповноважених органів. Згідно з Конституцією України – це Кабінет Міністрів України і відповідні виконавчі органи. Український народ як соціально-політичний суб'єкт у правовому аспекті не є суб'єктом власності на землю.

Держава як власник землі має забезпечувати через земельне, природоохоронне та інше законодавство її належну охорону для поєднання інтересів усіх соціальних суб'єктів, а також раціональне й ефективне використання земель державної власності, екологічну рівновагу при експлуатації всіх земель, заходи продовольчої та екологічної безпеки тощо. Отже, право державної власності на землю забезпечує реалізацію земельних інтересів усіх соціальних суб'єктів. Поєднання таких інтересів є об'єктивною передумовою законодавчого закріплення принципу рівності всіх форм власності на землю.

Розміри державної власності на землю визначаються загальнодержавними і суспільними земельними та іншими інтересами. Така власність повинна забезпечувати функціонування єдиної енергетичної й космічної систем, транспорту, зв'язку, оборони, національних природно-заповідних та історико-культурних об'єктів, науки тощо. Тому зазначена форма власності становить значну питому вагу в системі форм власності на землю.

Приватна власність на землю у широкому розумінні поділяється на власність індивідів та їхніх колективних формувань. Отже, право приватної власності з його різновидами забезпечує реалізацію земельних інтересів відповідних суб'єктів. **Оскільки, як свідчить вітчизняний і зарубіжний досвід, на ступінь свободи приватного власника конкретної земельної ділянки впливає система екологічних і соціальних чинників, які**

виражаються в необхідності забезпечення екологічної рівноваги, продовольчої та екологічної безпеки на території України, право приватної власності на землю зазнає певних змін через встановлення відповідних обмежень.

Після прийняття Конституції України і Закону України «Про місцеве самоврядування» самостійного значення набуває право власності територіальної громади – комунальна власність на землю. Право комунальної власності – це право територіальної громади володіти, раціонально, ефективно і за призначенням користуватися та розпоряджатися земельною ділянкою на свій розсуд, забезпечувати реалізацію земельних та інших інтересів громади згідно із законом. Оскільки комунальна власність на землю забезпечує задоволення земельних інтересів громади, а також громадян, які проживають у межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці, землі цієї власності складаються як мінімум із двох частин: земель загального користування в населених пунктах, що задовольняють загальні потреби і є загальнодоступними, та земель у межах і за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна комунальної власності.

Специфіка земельних відносин полягає в наявності значної кількості обмежень прав власника землі та користувача земельної ділянки. Чинний ЗК встановлює чотири види обмежень:

- цільове призначення;
- режим використання та охорони земель;
- земельні сервітути;
- екологічні, санітарні та інші вимоги щодо охорони земель.

Основоположними поняттями земельного законодавства, які визначають порядок і межі використання земельних ділянок, є цільове призначення та правовий режим земель. Залежно від цільового призначення землі України поділено на дев'ять категорій, у попередній редакції ЗК їх було сім (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

Категорії земель в ЗК 1992 року (стаття 2)	Категорії земель в чинному ЗК (стаття 19)
землі сільськогосподарського призначення	землі сільськогосподарського призначення
землі населених пунктів (міст, селищ міського типу і сільських населених пунктів)	землі житлової та громадської забудови
землі промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення	землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення

Категорії земель в ЗК 1992 року (стаття 2)	Категорії земель в чинному ЗК (стаття 19)
землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення	землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення; землі історико-культурного призначення
землі лісового фонду	землі лісгосподарського призначення
землі водного фонду	землі водного фонду
землі запасу	Земельні ділянки кожної категорії земель, які не надані у власність або користування громадян чи юридичних осіб, можуть перебувати у запасі (ч. 2 ст. 19)

Правовий режим включає сукупність правил використання земель визначених територій.

Режим використання земель пов'язаний з їхнім цільовим призначенням, але не поглинається ним. Тому в Кодексі передбачено, що при територіальному плануванні й зонуванні земель, виходячи з державних та інших міркувань, встановлюються види економічної діяльності, які здійснюються вільно, забороняються або вимагають одержання дозволу. Якщо будь-яка економічна діяльність не вписується в рамки видів діяльності, визначених відповідно до чинних документів (генеральні плани, схеми планування чи зонування територій), то в таких випадках необхідно прийняти рішення про віднесення її до забороненої, дозволеної або такої, що вільно здійснюється. В окремих випадках мають встановлюватися технічні норми використання землі (максимальні та мінімальні розміри, щільність заселення і забудови, екологічне навантаження на одиницю площі).

Обмеження використання земель внаслідок встановлення земельних сервітутів зобов'язують власника земельної ділянки або землекористувача надати іншим особам можливість здійснювати деякі дії на території ділянки (використовувати частину її для проїзду, проходу, прокладання комунікацій тощо).

Аналіз формування ринкової економіки в Україні висвітлив причини багатьох деформацій ринкових відносин, які полягають передусім у спонтанному характері реформ, розгулі управлінського суб'єктивізму, некритичному перенесенні західного досвіду на весь своєрідний ґрунт України. Тому рух земельного ринку повинен бути не лише законодавчо врегульованим, а й соціально та економічно виваженим.

Чинне земельне законодавство України щодо формування й регулювання цивільного обігу земельних ділянок сьогодні не враховує необхідність:

- *обов'язкової соціальної орієнтації земельного ринку та реалізації економічних інтересів сільського населення;*
- *поступовості (поетапності) включення різних категорій земель у ринковий обіг;*
- *диференційованого підходу до соціальних груп суб'єктів земельного ринку, їхньої участі в ринкових угодах;*
- *чіткого державного регулювання ринку землі, створення нормативно-правової бази прозорого ціноутворення на землю;*
- *обмеження спекулятивно-«тіньових» угод із земельними ділянками;*
- *державної реєстрації всіх угод із земельними ділянками.*

Створення ефективного землекористування, яке відповідало б інтересам усього суспільства, в сучасних умовах законодавчо повинно бути визначене не лише шляхом безплатної приватизації земель, а й шляхом розширення практики стягування податку на вартість землі без покращень. У такому разі землеволодіння залишається за власником земельної ділянки і нерухомого майна, що тісно пов'язано із землею. При цьому приріст вартості землі, який визначається систематичним проведенням оцінювання, відображається на величині земельної ренти, а щорічний земельний податок стає фактично орендною платою за землю.

Чинний Земельний кодекс не позбавлений й інших недоліків, зокрема:

- *не досить чітко в ньому визначено правовідносини на землях сільськогосподарського призначення між громадянами та юридичною особою;*
- *нечітко окреслені обмеження щодо ринку сільськогосподарських земель;*
- *відсутні механізми стимулювання ефективного використання й охорони земель через земельні платежі та розпорядження земельними частками (паями) у процесі реформування сільськогосподарських підприємств.*

Nota Bene: Пункт «в» статті 4 Прикінцевих положень Земельного кодексу покладав на Кабінет Міністрів України обов'язок упродовж шестимісячного строку після опублікування Кодексу (тобто до 15 травня 2002 року) розробити нормативно-правові акти, передбачені ухваленим Кодексом, у тому числі проекти законів про землеустрій, про державний земельний кадастр, про оцінювання земель, про охорону земель, про розмежування земель права державної та комунальної власності, про державний земельний (іпотечний) банк, про ринок землі, про визначення правових засад вилучення земель права приватної власності тощо.

II. Історія розвитку земельного законодавства на прикладі законів та інших нормативно-правових актів

Характеризуючи стан правового регулювання земельних відносин, слід зазначити, що у розвиток окремих положень Конституції України, Земельного кодексу прийнято надзвичайно велику кількість підзаконних нормативно-правових актів: постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України та численних відомчих нормативно-правових актів.

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 92 Конституції України засади використання землі як природного ресурсу можуть визначатися виключно законами України. За своєю юридичною природою законами є кодекси України, за юридичною силою до законів прирівнювалися також декрети Кабінету Міністрів України, що видавалися у 1992–1993 рр.

Норми, спрямовані на регулювання земельних відносин, містяться у законах України, зокрема:

- «Про забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1991 р.;
- «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27.02.1991 р.;
- «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.1991 р.;
- «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р.;
- «Про селянське (фермерське) господарство» від 20.12.1991 р.;
- «Про державний кордон» від 4.11.1991 р.;
- «Про колективне сільськогосподарське підприємство» від 14.02.1992 р.;
- «Про природно-заповідний фонд України» від 16.06.1992 р.;
- «Про плату за землю» від 3.07.1992 р.;
- «Про заставу» від 2.10.1992 р.;
- «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13.10.1992 р.;
- «Про основи містобудування» від 16.11.1992 р.;
- «Про транспорт» від 10.11.1994 р.;
- «Про залізничний транспорт» від 4.07.1996 р.;
- «Про сільськогосподарську кооперацію» від 17.07.1997 р.;
- «Про оренду землі» від 6.10.1998 р.;
- «Про фіксований сільськогосподарський податок» від 17.12.1998 р.;
- «Про меліорацію земель» від 14.01. 2000 р.;

- «Про планування і забудову території» від 20.04.2000 р.;
- «Про охорону культурної спадщини» від 8.06.2000 р.;
- «Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва» від 14.09.2000 р.;
- «Про курорти» від 5.10.2000 р.;
- «Про народні художні промисли» від 21.06.2001 р.;
- «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» від 29.11.2001 р.;
- «Про Генеральну схему планування території України» від 7.02.2002 р. та багато інших, до яких неодноразово вносилися зміни, подекуди законодавчі акти викладалися у нових редакціях.

Цей список можна було б продовжити, але не варто, бо проведений аналіз більшості з них дозволяє зробити такий висновок: **переважна більшість законів із земельних питань ухвалювалися для більш детального врегулювання відносин, види та принципи започаткування та розвитку яких були прописані у Земельному кодексі. Через первісну скромність обсягу Земельного кодексу та наявність в ньому відсильних норм, останній через деякий час «обростає» такою кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили, що це призводить до дискомфорту у правозастосуванні та спричинює необхідність систематизації земельного законодавства та розроблення нової редакції Земельного кодексу.**

Така необхідність виникла у 2000 році, тобто через вісім років після ухвалення ЗК 1992 року, і така необхідність вже давно назріла після ухвалення чинного Земельного кодексу.

Поруч із Земельним кодексом та законами, достатньо вагоме значення в регулюванні земельних відносин мають **укази Президента України.**

За часи незалежності України з-під президентського пера вийшло більше трьох десятків указів, що прямо чи опосередковано стосувалися врегулювання земельних питань, у тому числі здійснення земельної реформи. Спробуємо коротко охарактеризувати деякі ключові з них.

1. «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» від 10.11.1994 р. № 666/94

Цей Указ з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм власності та господарювання на землі, вільного їх вибору громадянами України, посилення стимулювання праці та забезпечення на цій основі збіль-

шення виробництва сільськогосподарської продукції, визначав порядок передавання земель у колективну і приватну власність для виробництва сільськогосподарської продукції (без встановлення часу на здійснення такого передавання) та правовий статус земельної частки (паю) і зобов'язував Кабінет Міністрів України подати Верховній Раді України проекти законів з питань:

- зниження до 5% від суми договору ставки державного мита, що стягується при здійсненні купівлі-продажу земельних ділянок, – до 1 січня 1995 року;
- внесення змін та доповнень до Земельного кодексу України у зв'язку з цим Указом !!!!!!! – до 15 січня 1995 року;
- внесення змін і доповнень до Цивільного кодексу України щодо реалізації права на земельну частку (пай) та передавання земельних ділянок (паїв) у спадщину, дарування, міни, купівлі-продажу – до 15 березня 1995 року;
- застави (іпотеки) земельних ділянок та оренди земельних ділянок – до 1 квітня 1995 року тощо.

Як видно з вищенаведеного, Указ не лише врегулював питання, які мали бути врегульовані законами, а й виявився тим «бугром», на основі якого Уряду було доручено внести відповідні зміни в його контексті як до низки кодексів, так і деяких законів.

2. «Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності» від 12.07.1995 № 608/95

Цей Указ з метою прискорення ринкових реформ в Україні, стимулювання ефективного землекористування та підприємницької діяльності, заохочення інвестицій в реалізацію програм соціально-економічного розвитку визначав порядок приватизації (без встановлення строків її здійснення) та оренди земельних ділянок несільськогосподарського призначення для заняття підприємницькою діяльністю, можливі види правочинів з такими ділянками, а також доручав Кабінету Міністрів України подати у двомісячний строк Верховній Раді України проекти законів про внесення змін та доповнень до відповідних актів законодавства України.

3. «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» від 08.08.1995 р. № 720/95

Цей Указ з метою забезпечення реалізації невідкладних заходів щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського вироб-

ництва, паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям, визначав види земель, що підлягають паюванню, порядок обчислення розмірів земельних часток (паїв) та їх документального оформлення шляхом видачі сертифікатів, форму яких та виготовлення у необхідній кількості було покладено на Кабінет Міністрів України.

Аналіз положень цього Указу дозволив зробити такий висновок: за допомогою цього Указу Президент України намагається прискорити земельну реформу, термін здійснення якої не встановлено за допомогою заходів, строки яких не встановлено.

4. «Про суцільну агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення» від 02.12.1995 р. № 1118/95

Цей Указ з метою здійснення державного контролю за зміною показників родючості та забруднення ґрунтів токсичними речовинами і радіонуклідами, раціонального використання земель сільськогосподарського призначення зобов'язав Українську державну службу моніторингу і якості продукції (Укрґрунтомоніторинг) Міністерства сільського господарства і продовольства України провести в період до 2000 року агрохімічну паспортизацію земель сільськогосподарського призначення.

5. «Про захист прав власників земельних часток (паїв)» від 21.04.1998 р. № 332/98

Цей Указ встановлював, що договори купівлі-продажу, дарування, міни права на земельну частку (пай), посвідченого сертифікатом, після нотаріального посвідчення підлягають реєстрації районною державною адміністрацією за місцезнаходженням колективного сільськогосподарського підприємства, сільськогосподарського кооперативу, сільськогосподарського акціонерного товариства з внесенням відповідних змін до записів у Книзі реєстрації сертифікатів на право на земельну частку (пай).

6. «Про гарантування захисту економічних інтересів та поліпшення соціального забезпечення селян-пенсіонерів, які мають право на земельну частку (пай)» від 15.12.1998 р. № 1358/98

Цей Указ визначав, що розмір плати за оренду земельної частки (паю), що вноситься орендарем орендодавцеві, не може бути меншим 0,5 відсотка вартості земельної частки (паю), яка передана в оренду, а форми плати за оренду (грошова, натуральна чи відробіткова), види продукції чи послуг, що надаються як плата за оренду, та строки внесення цієї плати визначаються у договорі оренди земельної частки (паю).

7. «Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення» від 19.01.1999 р. № 32/99

Цей Указ запровадив продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній або комунальній власності та установив, що об'єктами купівлі-продажу є земельні ділянки, на яких перебувають об'єкти нерухомого майна, в тому числі об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти, що приватизовані (відчужені) відповідно до законодавства України.

8. «Про додаткові заходи щодо задоволення потреб громадян у земельних ділянках» від 28.06.1999 р. № 765/99

Цей Указ з метою сприяння підвищенню ефективності використання сільськогосподарських угідь та більш повного задоволення потреб населення у земельних ділянках зобов'язав Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську і Севастопольську міські та районні державні адміністрації організувати в межах своїх повноважень до 1 січня 2000 року передавання у власність і надання у користування педагогічним працівникам, лікарям, іншим працівникам соціальної сфери, пенсіонерам з числа цих працівників, а також депортованим особам, які повернулися в Україну, земельних ділянок за рахунок земель запасу та резервного фонду.

9. «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 03.12.1999 р. № 1529/99

Цей Указ з метою забезпечення реалізації державної аграрної політики, прискорення реформування та розвитку аграрного сектора економіки на засадах приватної власності передбачав здійснення організаційних заходів щодо а) реформування протягом грудня 1999 – квітня 2000 року колективних сільськогосподарських підприємств на засадах приватної власності на землю та майно шляхом:

- забезпечення всіх членів колективних сільськогосподарських підприємств правом вільного виходу з цих підприємств із земельними частками (паями) і майновими паями та створення на їх основі приватних (приватно-орендних) підприємств, селянських (фермерських) господарств, господарських товариств, сільськогосподарських кооперативів, інших суб'єктів господарювання, основаних на приватній власності;
- запровадження спрощеного порядку реєстрації договорів оренди земельної частки (паю) та майнового паю органами місцевого самоврядування;
- виділення єдиним масивом земельних ділянок групі власників земельних часток (паїв), яка звернулася із заявами про відведення

земельних ділянок в натурі, з метою спільного використання або надання в оренду цих ділянок;

- *зменшення вартості виготовлення документів, необхідних для одержання державного акта на право приватної власності на землю, для осіб, що виявили бажання одержати такий акт за плату, до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а також забезпечення протягом 2000–2002 років видачі в установленому порядку державних актів на право приватної власності на землю всім бажаним власникам сертифікатів на право на земельну частку (паї) та ін.*

10. «Про затвердження Положення про Державний комітет України по земельних ресурсах» від 14.08.2000 р. № 970/2000

Цей Указ закріпив правовий статус Деркомзему, визначивши коло його прав та обов'язків.

11. «Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки» від 30.05.2001 р. № 372/2001

Цей Указ з метою визначення основних засад реформування земельних відносин на основі раціонального та ефективного використання землі, гарантування громадянам, юридичним особам, територіальним громадам сіл, селищ та міст права власності на землю, формування ефективного механізму регулювання земельних відносин і державного управління земельними ресурсами, схвалив **Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки (документ з великим обсягом – майже 18 сторінок формату А4 та величезною кількістю заходів та напрямів, значна частина яких була неконкретизованою та здебільшого мала загальний характер).**

12. «Про додаткові заходи щодо соціального захисту селян - власників земельних ділянок та земельних часток (паїв)» від 02.02.2002 р. № 92/2002

Цей Указ визнавав одним із пріоритетних завдань післяреформного розвитку аграрного сектора економіки забезпечення підвищення рівня соціального захисту сільського населення, зокрема шляхом запровадження плати за оренду земельних ділянок сільськогосподарського призначення, земельних часток (паїв) у розмірі не менше 3% визначеної відповідно до законодавства вартості земельної ділянки, земельної частки (паю) та поступового збільшення цієї плати залежно від результатів господарської діяльності та фінансово-економічного стану орендаря.

13. «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною» від 19.08.2002 р. № 720/2002

Цей Указ з метою підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами, вдосконалення контролю за використанням і охороною земель встановив, що одним із пріоритетних завдань органів виконавчої влади при здійсненні ними заходів, пов'язаних із реформуванням земельних відносин, є забезпечення належного контролю за використанням і охороною земель, додержання вимог земельного законодавства та запобігання правопорушенням та зобов'язав Кабінет Міністрів України вирішити питання щодо утворення у тримісячний строк у складі Державного комітету України по земельних ресурсах державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель як урядового органу державного управління.

14. « Про деякі питання організаційно-правового забезпечення формування та регулювання ринку землі та захисту прав власників земельних ділянок» від 25.07.2006 р. № 644/2006

Цей Указ з метою забезпечення реалізації конституційних прав власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, прискорення створення в Україні правових засад для повноцінного функціонування ринку землі як важливого фактора підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва, поліпшення умов для залучення інвестицій в аграрний сектор економіки, збільшення надходжень до державного та місцевих бюджетів, а також раціонального використання земельних ресурсів зобов'язав Кабінет Міністрів України забезпечити у чотиримісячний строк з урахуванням міжнародного досвіду та за участю представників комітетів і депутатських фракцій Верховної Ради України підготовку та внесення в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроектів, спрямованих на створення належних правових засад формування та регулювання ринку землі.

15. «Про невідкладні заходи щодо захисту власників земельних ділянок та земельних часток (паїв)» від 19.08.2008 р. № 725/2008

Цей Указ вносить зміни в Указ Президента від 02.02.2002 р. № 92, збільшуючи розмір плати (з не менше 1,5% до не менше 3%) за оренду земельних ділянок сільськогосподарського призначення, земельних часток (паїв).

Окрему ланку в земельному законодавстві (чи не найбільшу за обсягом нормативного матеріалу) становлять *постанови Кабінету Міністрів України*, серед яких можна виділити такі:

- «Про порядок ведення державного земельного кадастру» від 12.01.1993 р.;
- «Про затвердження Положення про моніторинг земель» від 20.08.1993 р.;
- «Про Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам» від 19.04.1993 р.;

- «Про затвердження Методики грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів» від 23.03.1995 р.;
- «Про затвердження форми сертифіката на право на земельну частку (пай) і зразка Книги реєстрації сертифікатів на право на земельну частку (пай)» від 12.10.1995 р.;
- «Про затвердження правил охорони ліній зв'язку» від 29.01.1996 р.;
- «Про затвердження типових положень про місцеві державні органи земельних ресурсів» від 07.08.1996 р.;
- «Про затвердження Правил охорони електричних мереж» від 04.03.1997 р.;
- «Про затвердження Порядку складання паспортів річок і Порядку встановлення берегових смуг водних шляхів і користування ними» від 14.04.1997 р.;
- «Про затвердження Методики грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів)» від 30.05.1997 р.;
- «Про затвердження Нормативів втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню» від 17.11.1997 р.;
- «Про затвердження Порядку державної реєстрації договорів оренди землі» від 25.12.1998 р.;
- «Про порядок подання заяви (клопотання) про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення та форму державного акта на право власності на землю» від 24.03.1999 р.;
- «Про затвердження Порядку реєстрації договорів оренди земельної частки (паю)» від 24.01.2000 р.;
- «Про проведення індексації грошової оцінки земель» від 12.05.2000 р.;
- «Про затвердження Порядку виконання земельно-кадастрових робіт та надання послуг на платній основі державними органами земельних ресурсів» від 01.11.2000 р.;
- «Про порядок використання земель у зонах їх можливого затоплення внаслідок повеней і паводків» від 31.01.2001 р.;
- «Деякі питання реалізації громадянами, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, права на отримання земельної частки (паю)» від 13.12.2001 р.;
- «Деякі питання реалізації Закону України «Про народні художні промисли» від 13.03.2002 р.;

- «Про затвердження Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць» від 13.03.2002 р.;
- «Про забезпечення ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ земельними ділянками під забудову та права на їх безоплатне отримання у власність» від 28.03.2002 р.;
- «Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою» від 02.04.2002 р.;
- «Про затвердження Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб» від 11.04.2002 р.;
- «Про затвердження Положення про технічний паспорт земельної ділянки, яка виставляється на земельні торги» від 16.05.2002 р.;
- «Про затвердження Тимчасового порядку розмежування земель права державної та комунальної власності» від 01.08.2002 р.;
- «Про експертну грошову оцінку земельних ділянок» від 11.10.2002 р.;
- «Про затвердження Правил охорони магістральних трубопроводів» від 16.11.2002 р.;
- «Про утворення Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель» від 25.12.2002 р.;
- «Про затвердження Порядку вибору земельних ділянок для розміщення об'єктів» від 31.03.2004 № 427;
- «Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок» від 26.05.2004 № 677;
- «Питання розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь» від 24.06.2006 № 863;
- «Про затвердження Порядку складення плану земельно-господарського устрою території населеного пункту» від 22.02.2008 № 79;
- «Про затвердження Порядку проведення у 2008 році земельних аукціонів» від 17.04.2008 № 394;
- «Про визначення розміру збитків, завданих унаслідок не проведення робіт з рекультивациі порушених земель» від 17.12.2008 № 1098;
- «Про деякі питання посвідчення права власності на земельну ділянку» від 06.05.2009 № 439;
- «Про затвердження Порядку продажу об'єктів, що підлягають приватизації, разом із земельними ділянками державної власності» від 08.07.2009 № 689,

- «Про додаткові заходи щодо врегулювання земельних відносин» від 26.08.2009 № 901;
- «Про додаткові заходи щодо безоплатних оформлення та видачі громадянам України державних актів на право власності на земельні ділянки» від 21.10.2009 № 1112;
- «Про надання в оренду із зміною цільового призначення земельної ділянки» від 06.01.2010 № 7;
- «Деякі питання реалізації права власності на землю громадянами України» від 05.08. 2009 № 844;
- «Про затвердження Тимчасового порядку присвоєння кадастрового номера земельній ділянці» від 18.08.2010 № 749;
- «Про затвердження Порядку продажу у 2010 році земельних ділянок несільськогосподарського призначення на земельних торгах» від 02.09.2010 № 805;
- «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів)» від 23.11.2011 № 1278.

Проведений аналіз вищевказаних нормативно-правових актів дозволяє зробити таке узагальнення: **майже всі постанови та декрети Кабінету Міністрів України, будучи розробленими та ухваленими на підставі відсильних норм Земельного кодексу та законів, а також відповідно до Указів Президента, за своєю кількістю та обсягом виконують роль основного регулятора земельних правовідносин.**

Земельні відносини регулюються також значною кількістю **відомчих нормативно-правових актів**. Це акти міністерств і відомств, зокрема Державного комітету України із земельних ресурсів (раніше Держкомзем), Державного комітету лісового господарства України, Державного агентства рибного господарства України, Державного комітету України з водного господарства та ін. **Це є найнебезпечніші НПА, оскільки вони здебільшого своїм змістом здійснюють поширювальне тлумачення правових актів, що мають вищу юридичну силу, а призводить до того, що один і той самий НПА по-різному тлумачиться та мусить неоднаково застосовуватися на практиці.**

Особливе місце в системі відомчих нормативно-правових актів посідають такі нормативні документи, як **стандарти, будівельні норми і правила, санітарні норми** тощо. Прикладом документів, що мають земельно-правове спрямування, є Державні будівельні норми – ДБН Б.1.1-9-2009 «Склад, зміст,

порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів сільських населених пунктів», ДБН Б.1.1-7-2007 «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження схем планування території сільської ради» та ін.

Важливу роль у регулюванні земельних відносин відіграють **акти органів місцевого самоврядування**. Наприклад, для земельних відносин у місті Києві важливе регулятивне значення мають рішення Київської міської ради, а в інших населених пунктах чи територіях – рішення відповідних рад.

Під час застосування земельного законодавства доцільно враховувати **узагальнення судової практики з питань вирішення земельних спорів, зроблені вищими судовими інстанціями України**. Зокрема Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про внесення змін та доповнень до постанови Пленуму Верховного Суду України від 16.04.2004 № 7 "Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ"» від 19.03.2010 № 2, «Про визнання недійсним договору оренди земельної ділянки» від 03.02.2009 № 11/6618, «Про визнання договору оренди земельної ділянки недійсним та вилучення її з чужого незаконного володіння» від 26.06.2007 № 3/268, «Про повернення самовільно зайнятої земельної ділянки» від 28.03.2006 № 40/140, «Про визнання недійсним рішення щодо зобов'язання укласти з позивачем договір купівлі-продажу земельної ділянки та договору оренди земельної ділянки» від 28.02.2006 № 330/18-05; Постанови та роз'яснення Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» від 17.05.2011 № 6, «Про практику застосування господарськими судами земельного законодавства» від 02.02.2010 № 04-06/15, «Узагальнення судової практики розгляду господарськими судами справ у спорах, пов'язаних із земельними правовідносинами» від 01.01.2010 р.

Проте слід мати на увазі, що відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 № 2453-VI такі акти мають рекомендаційний характер.

Таким чином, переважна частина нормативно-правової бази складається загалом з підзаконних актів – постанов Кабінету Міністрів України, указів Президента України, відомчих наказів та інструкцій і характеризується відсутністю певної ієрархії нормативних актів, системи супідрядності норм і системи їхньої взаємодії. Це призводить до таких ситуацій: важливі кардинальні питання вирішуються на рівні відомчих інструкцій; у співвідношенні актів, які видавалися пізніше, з актами, які видавалися раніше, не спостеріга-

ється достатньої наступності, у зв'язку з чим іде процес утворення багаторівневого із значними нашаруваннями масиву актів земельного законодавства, часто-густо неузгоджених та таких, що суперечать один одному.

Узагальнюючий висновок: зважаючи на величезну кількість законів та підзаконних НПА, прийнятих після ухвалення Земельного кодексу 2001 року, наявних в них змістовних внутрішніх та зовнішніх недоліків, ухвалення закону про ринок земель вимагатиме тривалого перехідного періоду, необхідного для гармонізації всього українського законодавства, аби зняти внутрішні суперечності, які можуть стати додатковим ризиком у реалізації норм закону про ринок земель.

Олександр Врублевський, 30.01.2012

РОЗДІЛ VI. КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ (витяг) (земля та власність)

Стаття 13. Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони **є об'єктами права власності Українського народу**. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.

Власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству.

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

Стаття 14. *Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.*

Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.

Стаття 41. Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності.

Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом.

Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону.

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, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом.

Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

РОЗДІЛ VII. МЕТА ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ

очима влади

*Президент України Віктор Янукович*⁴⁴:

мета аграрної реформи – створити прозорий механізм обігу земель на основі єдиної системи державного земельного кадастру.

*Голова Державного агентства земельних ресурсів Сергій Тимченко*⁴⁵:

мета земельної реформи, що проводиться в Україні, – знайти для землі ефективного власника; створити умови для розвитку українського села, агро-промислового комплексу та економіки країни в цілому.

Голова аграрної партії Віктор Слаута:

основною метою аграрної реформи є створення необхідних економічних та політичних умов для формування в аграрному секторі ринкового середовища і появи на землі реального власника – господаря, спроможного по-новому, раціонально організувати ведення сільськогосподарського виробництва, забезпечити його високу ефективність та нести повну відповідальність за результати господарювання.

*Президент Земельної спілки України Андрій Кошиль*⁴⁶:

основна мета земельної реформи – привести нинішню ситуацію у відповідність до Конституції.

*Народний депутат України, заступник Голови парламентської фракції Партії регіонів Анатолій Кінах*⁴⁷:

головна мета земельної реформи – не якомога швидше перейти до вільних умов купівлі і продажу землі сільськогосподарського призначення, а створити умови ефективного цільового використання українських чорноземів.

⁴⁴ <http://www.president.gov.ua/news/21976.html>

⁴⁵ Finance.ua

⁴⁶ Smi.liga.net

⁴⁷ Partregions.org.ua

РОЗДІЛ VIII. РИНОК ЗЕМЕЛЬ: СПРОБА ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ

Конституція України віднесла власність на землю до особливої категорії, яка потребує особливого правового регулювання:

«Стаття 13. Земля, її надра, ... є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.

Стаття 14. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону».

Ці конструкції є дійсно іншими, ніж ті, що стосуються приватної власності взагалі.

«Стаття 41. Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності.

Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом.

Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону.

Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним...»

Як бачимо із наведених вище конституційних норм, правове регулювання власності на землю має враховувати статті 13 та 14 Конституції України. Адже там земля визначена об'єктом права власності всього народу і основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Тому цілком логічно, що всі закони, які певною мірою регулюють питання обігу земельних ділянок, мусять мати особливі норми, які стосуються забезпечення непорушності права власності українського народу на землю та можливості адекватного впливу держави на власників чи користувачів земельних ділянок, якщо виникає загроза їх руйнації.

Відсутність у статтях 13 і 14 словосполучення «право приватної власності», яке є у статті 41, також не випадкове і разом із словосполученням «об'єкт права власності Українського народу» в майбутньому може стати предметом конституційного тлумачення.

Ми сьогодні не ставимо питання щодо конституційності чи не конституційності існування права приватної власності на землю, але мусимо пам'ятати, що творення системи законодавства у сфері обігу земельних ділянок не повинно створити проблеми для майбутніх поколінь українців загалом, а так само для добросовісних набувачів цього права, які можуть стати заручниками його перегляду у майбутньому.

Тут варто зауважити, що не тільки в Україні передбачено особливе правове регулювання обігу земельних ділянок. У різних країнах світу, особливо в Європі, законодавець ввів низку обмежень щодо реалізації права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, – обмеження щодо кількості землі в одних руках, щодо можливості оренди інших земель, щодо необхідності підтримання родючості земель, дотримання науково рекомендованих сівозмін, внесення органічних добрив тощо.

Саме тому законопроект «Про ринок земель», який готується до остаточного ухвалення, не можна розглядати окремо від усього земельного законодавства, а так само і від законодавства, що стосується сільськогосподарського виробництва.

Обсяги цього матеріалу не дозволяють детально розглянути весь масив законодавства, що стосується обігу земель сільськогосподарського призначення, тому ми коротко спробуємо подивитись на окремі аспекти законопроекту про ринок земель та закону про державний земельний кадастр.

Законопроект «Про ринок земель» є досить великими за обсягом і складається із 4 розділів та 66 статей. Крім того, розділ Перехідні положення містить понад 15 стор. тексту змін і доповнень до інших законів.

Преамбула закону таким чином визначає предмет його правового регулювання: *«Закон визначає правові та економічні засади організації і функціонування ринку земель, а також порядок проведення земельних торгів».*

Враховуючи важливість закону для майбутнього українських земель, дуже важливими є не тільки його мета, структура, а власне, правові норми, які базуються на чіткій та однозначній термінології.

На жаль, тут можна побачити вільне користування термінологією, наприклад, у статті 3, де визначаються суб'єкти ринку земель, йде мова про *«відповідні органи державної влади»*. Що мається на увазі під такими органами? Адже Конституція України оперує поняттями «орган законодавчої влади», «орган виконавчої влади». Чи належать до «органу державної влади» районний суд?

«Органи державної влади» фігурують і у статті 4, проте у статті 5 з'являються «органи виконавчої влади». Відтак знову виникає питання, якщо це

різні органи, то чому лише «органи виконавчої влади» зобов'язані інформувати громадськість, а інші «державні органи» вже такого обов'язку не мають?

У згаданій вище статті 3 до суб'єктів ринку віднесено *«територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування»*. Про які органи місцевого самоврядування йдеться – сільські, селищні, міські ради чи їх виконкоми, а можливо, районні чи обласні ради?

У статті 10 вжито вже дещо іншу правову конструкцію щодо права територіальних громад набувати у власність землі сільськогосподарського призначення: *«територіальна громада села, селища, міста в особі сільських, селищних, міських рад»*. Знову різночитання: в одному місці органи місцевого самоврядування, в іншому – місцеві ради. Хоча тут дивним є само право органу місцевого самоврядування набувати у власність *«Земельні ділянки сільськогосподарського призначення, придатні для ведення товарного сільськогосподарського виробництва»*.

Взагалі незрозумілою є поява статті 7, де йдеться про оренду землі неконкурентними способами: як це відноситься до предмета цього закону, незрозуміло, тим паче, що стаття просто посилається на інший нормативний акт.

Стаття 9 встановлює, що «3. Продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення іноземним державам та іноземним юридичним особам здійснюється за погодженням з Кабінетом Міністрів України». Така норма є досить дивною, оскільки закон не містить жодних обмежень чи правил щодо надання погодження, що, по-перше створює умови для винятково «ручного режиму такого погодження», по-друге, містить ризики корупційного характеру. Теоретично можна припустити, що Уряд погодить продаж землі в місцях, де можна збудувати єдиний глибоководний порт в Україні, чи військовий полігон, або, навпаки, відмовити інвестору, який взявся переробляти міське сміттєзвалище в якомусь обласному центрі.

У статті 14 містяться обмеження на площу земель, що може перебувати у власності або в оренді однієї особи. Правда, контроль за дотриманням цих обмежень є дуже сумнівним «відповідно до чинного законодавства». Міжнародна практика свідчить, що такий контроль законодавцем закладається у базовому законі й обійти його стає неможливим. Частина 4 цієї статті, де встановлюється обмеження на площу земель в оренді, є також досить дивною. Як і в першій частині цієї статті, мова йде про «особу», але якщо це стосується власності, то це фізична особа; якщо оренди, то тут може йти мова і про юридичну особу.

Далі в законопроекті понад 25 статей стосуються аукціонних та конкурсних механізмів продажу земельних ділянок. Натомість ролі та діяльності земельного

банку та земельного фонду приділено мінімум уваги, хоча це інструменти, які можуть істотно змінити структуру власності на землю в Україні.

Те ж саме можна сказати і про питання «консолідації земель». У Польщі, наприклад, є окремий закон, який детально регулює ці питання, особливо при виділенні землі дітям на одруження, при розподілі спадщини, при будівництві сільських доріг, кладовищ тощо, тобто з операціями, не пов'язаними безпосередньо з продажем, а з реальним рухом земель серед мешканців однієї громади.

Ще є низка зауважень і до юридичної техніки, яка крім досить недбалого використання термінології, ще характеризується нелогічним вживанням розподілу статей на частини, наявністю в частинах кількох абзаців, відсутністю рубрикацій на пункти та підпункти. Взагалі, складається враження, що перша частина законопроекту та розділи про аукціон і конкурс писалися в різних юридичних стилях.

А. Ткачук 07.02.2012

РОЗДІЛ ІХ. РИЗИКИ ВІД ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ: ЯК ЇХ РОЗУМІЮТЬ РІЗНІ ЕКСПЕРТИ?

Офіційні особи та політики, які дискутують на тему впровадження в Україні ринку земель сільськогосподарського призначення, намагаються обійти питання можливих ризиків від такої реформи; соціальна реклама на українських телеканалах також не містить жодних натяків на можливі проблеми. Натомість у пересічних українців є відчуття тривоги, що їх знову обдурять. Про це говорять результати соціологічних досліджень, що проводилися в останні роки в Україні. Чимало українських та іноземних експертів також висловлюють побоювання щодо можливих наслідків реформи.

Пояснювальна записка законопроекту № 9001-д містить пояснення прогнозованих результатів від ухвалення закону «Про ринок земель» таким чином:

1. Надасть можливість організувати прозорий ринок земельних ділянок державної, комунальної та приватної власності, законодавчо врегулювати питання щодо порядку проведення земельних торгів, а також поліпшити інвестиційний клімат у країні.

2. Остаточне завершення створення ринкових передумов для залучення земельних ділянок сільськогосподарського призначення до економічного обігу, організація прозорого ринку земель із запровадженням конкурентоздатності її продажу, забезпечення повноти надходження податків і зборів, зокрема від продажу земельних ділянок та прав оренди на них, а також державного мита від операцій на ринку землі.

Натомість незалежні українські та деякі іноземні експерти не такі оптимістичні, а більшість їх побоювань зводяться до досить лаконічно сформульованих ризиків.

Директор Світового банку в Україні, Білорусі та Молдові Мартін Райзер⁴⁸:

1) мораторій на продаж земель може бути скасовано до створення умов для запровадження належного ринку земель;

2) виключення юридичних осіб із числа потенційних власників і цілковита заборона купівлі землі іноземними громадянами призведуть до зниження попиту і, відповідно, до збереження низьких цін на землю, стримуватимуть

⁴⁸ http://dt.ua/ECONOMICS/riziki_povyazani_z_nenalezhnoyu_realizatsieyu_zemelnoyi_reformi_v_ukrayini-90500.html

інвестування в сільське господарство, хоча такі кошти вкрай потрібні для підвищення його продуктивності;

3) переважне право на купівлю землі державою не забезпечує захисту. Натомість виникає ризик того, що земельна реформа в Україні може, хоч як це парадоксально, призвести до ренаціоналізації фермерських земель, що прямо протилежне намірам;

4) не створюються умови для полегшення припливу фінансів у сільське господарство (банки не можуть утримувати землі, взяті у заставу, оскільки вони як юридичні особи мусять продати їх упродовж шести місяців. До того ж на повторний продаж землі, здійснений не пізніше ніж через п'ять років після її купівлі, накладатиметься високий податок, що також відлякуватиме від розвитку ринку іпотеки земель. Пропозиція заснувати державний земельний іпотечний банк є поганим заміником створення таких умов, за яких комерційні банки були б готові надавати кредити під заставу землі).

Олександр Палій⁴⁹:

1) законопроект, по суті, ніяк не забороняє власність іноземців на землю в Україні;

2) законопроект уможлиблює неконкурентний продаж земель як земель несільськогосподарського, так і сільськогосподарського призначення, причому без жодних прозорих критеріїв, коли саме здійснювати такий продаж;

3) для простої людини вкрай утруднено ринковий продаж своєї земельної ділянки на земельних торгах і отримання за неї справедливої конкурентної ціни;

4) серйозної демонополізації сільськогосподарського виробництва не планується (за статтею 14 законопроекту «Загальна площа земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, яка може перебувати в оренді однієї особи з урахуванням пов'язаних осіб та осіб, пов'язаних з нею відносинами контролю, не може перевищувати 6000 гектарів сільськогосподарських угідь на території одного району та не більше 5% площі сільськогосподарських угідь на території області». По 5% від кожної області – ось і ще одна область у володінні олігархів);

5) заснування Державного земельного банку та віднесення до відання Уряду регулювання «порядку формування, функціонування та розпорядження фондом резерву сільськогосподарських угідь Державного земельного банку України» (стаття 66).

⁴⁹ УП _ Четвер, 12 січня 2012, 10:29

Анатолій Малієнко⁵⁰:

- 1) перехід земельних ресурсів країни у власність великої буржуазії;
- 2) формування потужних і надпотужних аграрних латифундій;
- 3) швидке вимирання українського села як виробничої і соціокультурної структури;
- 4) більшість нових власників не бажають займатися тваринництвом як складною галуззю, що потребує чималих капіталовкладень, наявності численних кваліфікованих працівників, ведення складної племінної роботи й ветеринарного контролю, галузі виробництва кормів, що неминуче веде до стрімкого зменшення зайнятості в сільських територіях;

5) зароджується аграрний латифундизм, з'являються нові поміщики, проте, на відміну від поміщиків минулих епох, вони не мають у селах маєтків і не проживають у них навіть тимчасово. Землю вони сприймають як виробничий ресурс або об'єкт спекуляції, а село і його жителів – як зайвий елемент, наявність якого на території призводить до підвищення витрат на охорону врожаю і матеріальних цінностей.

Прогнозовані наслідки земельної реформи:

1. Масове скуповування земельних і майнових паїв. Захоплення земель великим вітчизняним та іноземним капіталом.
2. Перепрофілювання господарської діяльності з переходом на працюощадні малолюдні технології.
3. Подальше зростання сільського безробіття, деградація сіл і сільських територій.
4. Різке погіршення екологічної ситуації в сільській місцевості.

Ринок земель⁵¹: право власності і право оренди, роль держави та міжнародний досвід.

Д-р екон. наук, професор Л. В. Молдаван

Сьогодні світ зіштовхнувся із загостренням проблеми продовольчого забезпечення:

- зростання кількості населення;
- виснаження та зменшення оброблюваних площ із-за хижацької їх експлуатації та інших причин;
- негативні зміни клімату;
- зростання альтернативного використання земельних і водних ресурсів;

⁵⁰ «Дзеркало тижня. Україна», № 36, 07 жовтня 2011, 19:40.

⁵¹ За стенограмою виступу та дискусій на експертному форумі. Див. також інтерв'ю на УНІАН 19.01.2012 12:00 Лана Самохвалова.

Фактично, через деградацію земельних ресурсів, придатних для виробництва харчових продуктів, які за останні 200 років зменшилися у 5 разів, при зростанні чисельності населення у понад 5 разів, земля стає стратегічним ресурсом виживання націй та людства в цілому.

На цьому фоні з'являється нова форма «неоколоніалізму»: *програми урядової підтримки* купівлі або довгострокової оренди сільськогосподарських земель інших країн національними компаніями з метою виробництва продукції для своїх країн або на експорт («неоколонізатори»: *Китай, Японія, Індія, Саудівська Аравія, ОАЕ, Південна Корея, Скандинавія, Велика Британія, Нідерланди, США, у ролі колоній: країни Африки, Лаос, Камбоджа, Філіппіни, Мадагаскар, Аргентина, Бразилія, Уругвай, Парагвай, Росія, Україна, Молдова.*)

Що відбувається на такому міжнародному фоні в Україні?

Реформа звелася, по суті, до розпаювання та приватизації землі та майна. Нові формування не змогли розгорнути ефективної сільськогосподарської діяльності через гіперінфляцію, відсутність фінансової державної підтримки, державного регулювання аграрного ринку. Продукцію забирали у селян на полі. Трейдери швидше організувалися, швидше об'єдналися, монополізувавши канали просування продукції і диктуючи виробнику свої умови. Господарства опинилися в боргах. Їм довелося розплатуватися залишками матеріально-технічної бази. У той час була вирізана худоба, забрана за борги техніка. Потім кредитори почали самі скупляти активи господарств для виробництва сировини для себе. За ними трейдери подумали: чому ми маємо скупляти продукцію господарств, якщо можна скупляти господарства? Ті процеси були відомі. Проте ніяких запобіжних заходів не вживалося. Великий капітал зайшов з технікою, добривами, паливом, з переробними заводами, елеваторами, пароплавами та всім іншим. І не лише національний капітал. «Нібулон» з чого починався? Англо-угорсько-український капітал. Миронівський хлібокомбінат – кіпрський засновник.

Однак така надконцентрація землі в одних руках характерна не лише для Європи, а й для США.

Навіть в умовах ринку у сільськогосподарському виробництві переважають дрібні виробники, які у різний спосіб об'єднують свої зусилля, не втрачаючи при цьому суб'єктності.

Франція

Тут йдеться не лише про сімейні фермерські господарства, а й про колективні сільськогосподарські підприємства, створені фермерами. Це насамперед об'єднання зі спільного ведення господарства (GAEC), некомерційне сільськогосподарське товариство з обмеженою діяльністю (FARL). Їх відносять до соці-

альних підприємств, оскільки вони належать фермерам, які об'єдналися, щоб одержати ефект від спільної праці, а не для здійснення вкладень заради одержання прибутків. Члени цих підприємств є їхніми працівниками, власниками своїх земельних ділянок, вирощеної ними продукції, доходу, одержаного від її продажу, і платниками податків, тобто це форми підприємств, які, збільшуючи землекористування та великотоварність виробництва, не витісняють фермерів з їхніх господарств, не перетворюють власників земельних ділянок у найманих працівників, а забезпечують їм статус господаря, як і фермерські сімейні господарства. Зібрані спільно оброблювані земельні ділянки обмежуються шістьма мінімальними площами землекористування.

У США такими колективними фермами є партнерства і S-корпорації, у ФРН – прості товариства, в Італії – виробничі кооперативи на орендованій землі і т. д.

Таблиця 9.1

Розподіл фермерських господарств за середнім розміром сільськогосподарських угідь (2007)⁵², га

Країни	<20	20–<50	50–<100	>=100
Нідерланди	6,8	33,4	66,3	154,3
Польща	3,1	9,7	28,9	159,4
Франція	6,4	34,0	72,0	166,6
Австрія	8,4	30,7	66,0	213,4
Італія	3,8	31,2	68,0	244,2
ФРН	8,5	33,2	70,1	276,9
США	8,3	36,1	60,0	626,1
Україна	8,5	38,1	70,6	518,6

Як видно із табл. 9.1, у США середній розмір великих ферм насправді є досить незначним навіть за українськими мірками.

Таблиця 9.2

Землекористування у США за організаційно-правовими формами

	Кількість	Угідь, акр	У середньому на 1 господарство
Індивідуальні і сімейні ферми	1906000	574000000	301,2 акр = 125,5 га
Партнерства	174000	161000000	925,3 акр = 385,5 га
Сімейні S-корпорації	96000	125000000	1302,1 акр = 542,5 га
Кооперативи й ін.	28136	61208981	2175,2 = 906,4 га

⁵² Джерело: Розраховано автором за Eurostat statistics in focus – 39/2009; 2007 Census of agriculture – United States data, р. 66–67; Сільське господарство України, 2009. Ст. зб. – С. 158.

Як бачимо, у провідних сільськогосподарських державах головним є фермер.

На жаль, ми поки що йдемо по шляху Латинської Америки, але процеси, які розпочалися там у 90-х роках, вселяють надію. Сьогодні в латиноамериканських країнах йде процес експропріації і викупу державою земель у латифундистів та формування на них звичайних фермерських господарств. Це при великих затратах держави, при великому конфлікті інтересів. До цього привели наслідки експлуатації земель національними та трансконтинентальними компаніями, які проявилися у виведенні з обробітку та саванізації сільськогосподарських угідь, бідності і витісненні корінного населення, забрудненні навколишнього середовища. Землі повертаються в державну власність і продаються селянам на пільгових засадах. У Бразилії визначено три кредитні структури, які обслуговують ринок землі під гарантії держави, встановлено 50% компенсацію відсоткових ставок за рахунок держави.

Для стимулювання фермерства у всі часи держави допомагали селянам через пільговий довгостроковий кредит (Царська Росія: на 55,5 років під 4–4,5%; країни ЄС: на 20 років під 2–3%) та державні гарантії – 75% суми кредитів.

Ми захоплюємося Францією, урожайністю її полів, надоями, сирами... Останній раз я була у Франції у жовтні, була у гірських регіонах Юра, на кордоні із Швейцарією. У гірському поселенні люди займаються худобою. У кожному селі є кооперативний сирний завод, на якому селяни спільно переробляють своє молоко. Потім перевозять свіжі сирні круги на регіональний кооперативний сирний завод, де відбувається їх дозрівання. Районний кооператив від імені тих людей, які пасуть корови, продає відомі сири «Конте» по всій країні, фермери отримують виручку від продажу готового сиру, а не від продажу молока. Люди зайняті, люди мають роботу, від якої є дохід, а не мізерна сезонна зарплата.

У випадку із Францією вигоду від економічної ефективності отримують село, громада, місцевість – податки і збори в комуни капають. У випадку із нашими агрохолдингами, хто отримує вигоду? У них навіть спеціалістів відправляють у міжсезоння у відпустку за власний рахунок. Сотні тисяч селян у пошуках роботи йдуть до міст і далі. Де вони там селяться? У трущобах. Їх там чекають робочі місця? А це не головний біль суспільства та уряду будь-якої країни? Заради цього ми починали аграрні реформи?

Сільськогосподарські землі не можна купляти заради продажу. Земля як товар має свою специфіку, яка обумовлює необхідність обмеженості спекулятивних дій. Це не заводи, не житлова нерухомість, які можуть щорічно переходити з рук у руки... Земля – живий організм: на відновлення 1 см родючого ґрунту потрібно 300 років. Тому норма про заборону перепродажу повинна бути обов'язково. Щоб спекулянт не купляв землю для перепродажу, він пови-

нен сплачувати штраф, рівноцінний виручці від продажу. У нас сьогодні як все відбувається? Фінансова компанія купує господарство, а через рік-два його перепродує. Люди навіть не знають, що їх продають інколи по два рази на рік. Кошти на рахунок скупленого підприємства не надходять – вони у материнській компанії, яка розміщена чи в Лондоні, чи в Києві. Чи можна в таких умовах вести господарство? Ходити біля землі та худоби? Тому перепродувати ані землю, ані підприємства як квартири не можна.

Закони, що регулюють ринок земель, мають бути досить збалансованими. Законом визначаються:

- *суб'єкти права* на придбання (оренди) сільськогосподарських земель та кваліфікаційні до них вимоги;
- *обмеження* щодо набуття земельних ділянок;
- *принципи ціноутворення* та формування орендної плати;
- *форми фінансової підтримки* придбання сільськогосподарських земель фермерами;
- *порядок створення* та функціонування державної інституції з регулювання ринку земель.

Також встановлюються жорсткі умови до суб'єктів права власності на землю:

- *фізичні особи* (оренда – об'єднання фермерів);
- *наявність сільськогосподарського диплома* або не менше 5 років *стажу*;
- *проживання* на території господарства або близько нього;
- *сплата податків* до місцевого бюджету;
- *наявність* у користуванні земель, менше встановлених оптимальних площ;
- *наявність свійської худоби* і певних засобів виробництва.

Сьогодні впровадження ринку земель рухали агрохолдинги. У цій ситуації ми можемо взагалі втратити землю. Якщо повернутися до винятково фермерства, можемо мати перехідний обвал через розпад холдингів, які сьогодні домінують у сільськогосподарському виробництві. Слід зробити, щоб агрохолдинги й інші формування могли би продовжувати працювати, Але не на засадах скупки підприємств та концентрації земель. Господарства як юридичні особи повинні існувати в рамках одного-двох сіл, як і колишні КСП. Там живуть люди, там повинні концентруватися кошти. Там має бути взаємодія із бюджетами. Звичайно, будувати стосунки на засадах партнерства більш клопітно. Краще коли все, що купується на виручені кошти від продажу сільськогосподарської продукції (техніка, елеватори), було на балансі материнських компаній, а не їх філіалів чи дочірніх підприємств. Однак це гірше для сіл, сільських жителів, що «крикошетом» зачіпає інтереси і всього суспільства. Тому

потрібно розумно поєднувати інтереси і тих людей, які задалися такою благородною метою – інвестувати у виробництво сільськогосподарської продукції, і тих соціальних груп, які своїми руками обробляють поля компаній та ще й зі своїх особистих селянських господарств дають країні більше половини продукції.

Далі. Треба повернутися обличчям до екологічних проблем, проблем підтримки родючості ґрунтів, подумати про структури товарної продукції, зорієнтованої на фізіологічні потреби українського населення, а не тільки на потреби світового ринку. Соромно, щоб Україна імпортувала м'ясо чи фрукти із закордону.

Коли йдеться про те, щоб повернутися до правильних сівозмін, завести виноградарство, овочівництво, садівництво, тваринництво, ентузіазму з боку інвесторів не помітно. Є постанова Кабінету Міністрів про введення сівозмін. Минулого року через спротив цю постанову відтермінували до 1 січня цього року. Побачимо, чи набуде вона чинності.

Проте як земля може зберігати родючість без органіки? Якщо ти вже спеціалізуєшся без тваринництва, то повинен думати, яку органіку дати землі. Без неї земля перестає «жити». Мінеральні добрива не розмножують мікроорганізми, які створюють життєве середовище для розвитку рослин. У нас же солома, стерня спалюється, сидерати не приорюються, ерозія ґрунтів «зашкалює».

І наостанок. Проводячи сьогодні земельну реформу в Україні, варто подивитись на новий етап земельної реформи у Бразилії, де перший етап закінчився тотальною концентрацією земель в руках латифундії.

Мета нинішньої бразильської реформи: розв'язати проблему концентрації земель на користь селян, забезпечити їм робочі місця і реальні доходи через фермерство, а також створити для них сприятливі умови для проживання.

У другій половині 90-х років:

- **експропрійовано** або викуплено урядом майже 15 млн га угідь;
- 285 000 сімей одержали земельні ділянки для ведення фермерського господарства;
- **пільговий кредит** – \$16 000 на родину на 7 років і державні субсидії за програмами, у тому числі сприяння розвитку кооперативів (до \$1 млрд щорічно);
- **на поселення** із 300 сімей – два держспеціалісти з вищою та два – із середньою спеціальною освітою;
- 900 000 селянам **поліпшено умови** життя (будівництво будинків, доріг, шкіл, медичних центрів тощо);
- щорічно урядовими структурами **вивільняється** з холдингів тисячі працівників, прирівнених до рабів.

Можливо, цей досвід нас чогось має навчити?

РОЗДІЛ X. СОЦІОЛОГІЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ З ОЦІНЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ, 2011 (витяги)

Результати опитування громадян, що проживають у сільській місцевості та стали власниками земельних ділянок внаслідок отримання земельної частки (паю)

Опитано 1600 власників земельних паїв (голів домогосподарств) у 7 регіонах України: Північ, Південь, Захід, Схід, Центр, Київська область (виокремлено як столичний регіон) та АР Крим (виокремлено як автономію). Дослідження є репрезентативним для України. Гранична похибка вибірки становить 2,44%. Проведено Центром соціальних експертиз Інституту соціології НАН України у березні – червні 2011 р. на замовлення Держкомзему в рамках проекту Світового банку «Видача державних актів на право власності на землю у сільській місцевості та розвиток системи кадастру».

Купівля-продаж земель сільськогосподарського призначення та можливе скасування мораторію

Відповіді на запитання про ставлення до зазначених питань власників земельних паїв відображено на рис. 10.1.



Рисунок 10.1 Ставлення до купівлі-продажу сільськогосподарських земель, що перебувають у приватній власності, %

Переважна більшість респондентів визначилися зі своїм ставленням; не захотіли чи не змогли дати відповідь на це запитання 1% опитаних.

Найпоширеніше ставлення до запровадження ринку земель – негативне. Загальна кількість противників становить 51,5%. Водночас 47,5% власників земельних паїв можна віднести до прихильників ринку земель. Як видно з рис. 10.1, кількість респондентів, котрі вважають, що земля не може бути предметом купівлі-продажу, з часом практично не змінилася (51,7% у 2010 році). Надалі під час аналізу ми будемо ігнорувати тих, хто не надав відповіді на це запитання анкети, прийнявши кількість тих, хто відповів на це запитання, за 100%. Це призведе до незначного, у межах кількох десятих, збільшення показників у наступних таблицях.

Попри те, що прихильники вільного, без обмежень ринку, земель становлять лише 3,1% і кількість їх з часу попереднього дослідження зменшилася практично удвічі, ще майже 43,4% (у 2010 році – 41,3%) респондентів висувають свої умови щодо можливості існування ринку, але все ж є його прихильниками. Найпоширеніша вимога прихильників ринку земель – необхідність створення належних умов для його існування.

Водночас дані дослідження засвідчили, що не існує істотних відмінностей у ставленні до запровадження ринку земель за ознаками статі – і жінки, і чоловіки за відповідями на це запитання анкети розподілися практично однаково, у межах статистичної похибки. Проте існують певні розбіжності у респондентів різного віку (табл. 10. 1).

Таблиця 10.1

**Ставлення до купівлі-продажу сільськогосподарських земель,
розподіл за віком, %**

Ставлення	до 29	30-39	40-49	50-59	60-69	70 і більше	Усього
Вільні купівля-продаж, незалежно від громадянства	3,3	0,7	6,5	1,9	3,3	1,1	3,1
Вільні купівля-продаж тільки для громадян України	0,0	9,5	14,7	18,5	3,8	7,3	12,6
Я за ринок земель, коли будуть створені належні умови	0,0	4,8	4,1	8,5	4,6	10,7	8,9
Земля може продаватися і купуватися лише жителями громади	3,3	3,1	0,6	0,2	3,8	18,6	13,4
Землі с/г призначення не можуть бути предметом купівлі-продажу	3,3	1,8	4,1	1,0	4,5	62,1	52,0

Кількість прихильників купівлі-продажу землі (без обмежень або з обмеженнями) перевищує кількість противників лише у двох вікових групах: від 40 до 49 років та до 29 років. У сорокарічних це перевищення досить незначне, а ось у наймолодшій категорії – істотне. Водночас слід пам'ятати, що наймолодша вікова категорія представлена серед опитаних найменшою мірою. Відповідно, найчастіше противниками ринку земель є представники старших вікових груп, але й серед них – понад 40% прихильників існування ринку земель. Статистичні дані демонструють чітку та однозначну тенденцію – що молодші респонденти, то ліберальнішу позицію посідають вони щодо купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення.

Наміри щодо самостійного обробітку належних респондентам земельних ділянок

Серед усіх опитаних самостійно обробляють належні їм земельні ділянки 15,3% респондентів (12,4% у 2010 році), ще 5,9% мають намір розпочати робити це найближчим часом (5,3% у 2010 році). Решта не роблять цього і не збираються робити. Регіональний розподіл намірів працювати на власній земельній ділянці або фактичний стан наведено на рис. 10.2.

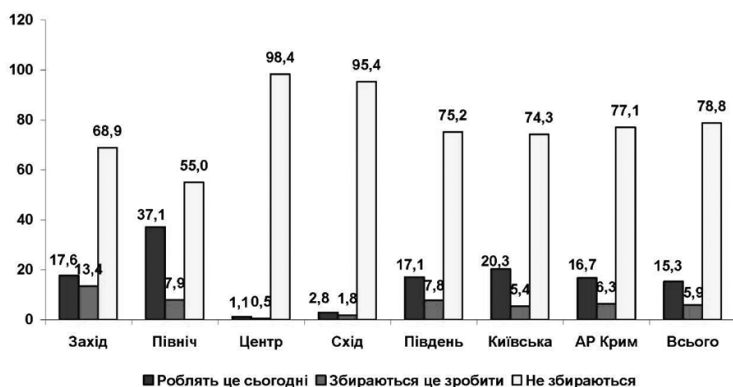


Рисунок 10.2 Наявність наміру самостійно обробляти належні респондентам земельну(і) ділянку(и), регіональний розподіл, %

На підставі даних досліджувані регіони слід поділити на три групи. Перша група, до якої входить Північ, де аномально велика кількість тих, хто обробляє свою земельну ділянку самостійно, – 37,1%. До того ж значна кількість респондентів має намір це зробити найближчим часом. Другу групу регіонів становлять Захід, Південь, Київська область та АР Крим, на території

яких кількість самостійно працюючих на землі становить 15–20% респондентів. Третя група регіонів – Центр та Схід, де самостійного обробітку земельних паїв практично не зафіксовано, там же проживає мінімальна кількість тих, хто хотів би започаткувати самостійний обробіток.

Кількість орендованих (або запланованих до оренди) земельних ділянок (паїв) у половини цих респондентів становить 1 пай; ще 22,6% респондентів орендує від 2 до 5 паїв. Решта є (чи планують бути) досить потужними виробниками, оскільки ведуть мову про оренду від 6 до 130 паїв, щоправда, загальна кількість їх становить лише 12 осіб.

Середня загальна площа орендованої землі становить 22,4 га (33,5 га у 2010 році), середній термін оренди – 10 років.

Середня орендна плата становить 424 грн за 1 га сільгоспугідь. Мінімальний показник становить 55 грн за гектар, максимальний – 1000 грн. Ця плата передбачається фіксованою лише у 40% випадків, у решті випадків респонденти планують переглядати її щорічно.

Оцінювати кількість постійних чи сезонних працівників дуже складно, оскільки відповіли на це запитання менше 2% респондентів, причому половина з них не використовує і не збирається використовувати працю найманих працівників. Решта планує мати і постійних, і сезонних працівників.

Висновки

- Дослідження фіксують наявність респондентів, які самостійно обробляють належні їм земельні паї, та незначне збільшення їх кількості впродовж часу досліджень з 12,4% до 15,3%. Мешкають ці респонденти переважно на Півночі країни, хоча й в інших регіонах вони також представлені.

- Сподівання на те, що сільськогосподарське виробництво найближчим часом істотно поповниться новими підприємцями, є безпідставними як мінімум у найближчій перспективі – надто незначна частина власників земельних паїв планує розвиток власного бізнесу: 5,9% мають намір розпочати це найближчим часом (5,3% у 2010 році).

Скасування мораторію теоретично надає можливість власникам земельних паїв виступити не тільки в ролі продавців, а й покупців земельних паїв. Чи мають бажання респонденти виступити у такій ролі? Як свідчать результати дослідження, найбільш популярна відповідь – «ні, не хотіли б» (64,7% респондентів); ще 16,6% не визначилися; заявили про своє бажання придбати земельний пай 18,7% опитаних. Як бачимо, кількість бажаючих купити земельний пай не дуже велика, але вона приблизно на третину перевищує

кількість тих, хто хотів би їх продати. Регіональний розподіл наведено на рис. 10.3.

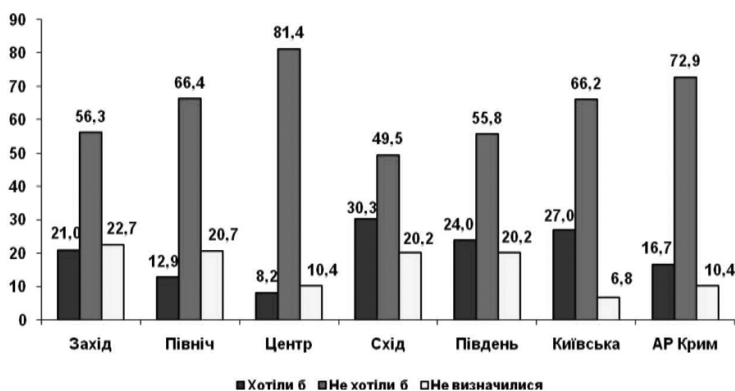


Рисунок 10.3. Якщо мораторій буде скасовано, чи хотіли б Ви особисто купити земельний паїв або отримати його іншим чином, регіональний розподіл, %

Отже, найбільше бажаних придбати землю проживає на Сході, у Київській області та на Півдні. Мінімальна кількість потенційних покупців – у Центрі.

Ще одне запитання дослідження було спрямоване на визначення тих соціальних груп, котрі, на думку власників паїв, найбільше зацікавлені у скасуванні мораторію. Відповідь на це запитання наведено на рис. 10.4.

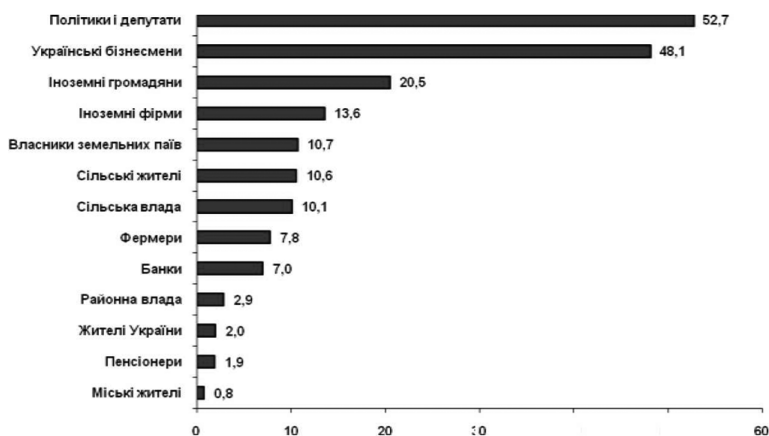


Рисунок 10.4. Найбільше зацікавлені у скасуванні мораторію, %*

**Примітка. Сума відсотків більша 100, оскільки респонденти могли обрати кілька відповідей.*

«Найбільше зацікавленими» респонденти визначали політиків і депутатів (52,7%) та українських бізнесменів (48,1%). Третє місце за популярністю належить іноземним громадянам (20,5%) та іноземним фірмам (13,6%), що в сумі дає 34,1%. Четверте місце як одержувачам вигоди респонденти віддали власне жителям сільських територій та власникам паїв – якщо сумувати власників паїв, сільських жителів, фермерів та пенсіонерів (10,7%+10,6%+7,8%+1,9%), то загалом вийде 31%.

Висновки

- Загальна кількість противників ринку землі становить 51,5%, і цей показник практично не зазнав змін з часу дослідження 2010 року.
- 47,5% власників земельних паїв можна зарахувати до прихильників ринку землі, з певними обмеженнями або засторогами.
- Не існує істотних відмінностей у ставленні до запровадження ринку землі за ознакою статі.
- Чим молодші респонденти, тим ліберальнішу позицію вони займають щодо купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення.
- Противники купівлі-продажу землі зосереджені переважно на Півночі та в Центрі, причому регіональні відмінності з часом практично не зазнали змін. Прихильники проживають переважно в Київській області, на Заході та Півдні.
- Домінуюче ставлення до можливого скасування мораторію на купівлю-продаж землі у 59% випадків негативне.
- Найчастіше неприйняття ідеї скасування мораторію полягає у небажанні бачити у ролі покупців землі іноземців.
- Кількість противників скасування мораторію більша за середню в Україні у трьох регіонах – на Півночі, Заході та в Центрі, у решти регіонів цей показник значно менший.
- Прихильники скасування мораторію, що за кількістю у півтора-два рази перевищують середні для країни, проживають у Криму, на Сході та в Київській області.
- Чим вищий вік респондентів, тим більшою мірою негативно вони ставляться до можливості скасування мораторію.
- Чим нижчий рівень матеріального благополуччя респондентів, тим частіше вони виступають противниками скасування мораторію.

- У разі скасування мораторію бажали б виступити покупцями земельних паїв 18,7% опитаних. Найбільше таких на Сході, у Київській області та на Півдні.
- Найчастіше «найбільш зацікавленими» респонденти визначали політиків і депутатів (52,7%) та українських бізнесменів (48,1%).
- За даними дослідження, розпорядилися б паями, здавши їх в оренду, 80,4% власників паїв. Наміри щодо розпорядження у разі скасування мораторію дають підстави очікувати, що істотних змін тут не відбудеться, оскільки 68,5% власників паїв знову ж таки передадуть їх в оренду. Найменше схильні передати свої земельні паї знову в оренду жителі Криму, найбільше – Сходу та Центру.

РОЗДІЛ ХІ. ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ. ОГЛЯД ІНФОРМАЦІЙНИХ ПОВІДОМЛЕНЬ У ЗАСОБАХ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ПРОВЕДЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ (відгуки, критичні зауваження, аналітика, інтерв'ю тощо)

У рамках підготовки експертної дискусії щодо проблеми впровадження в Україні обігу земель сільськогосподарського призначення протягом січня 2012 року група експертів ІГС провела моніторинг основних ЗМІ, які присутні в інтернет-просторі України, аби зрозуміти, які ЗМІ і яким чином доводять до українських громадян інформацію про суть «завершення земельної реформи», переваги та ризики від створення вільного ринку земель. Умовно ми розділили ЗМІ, які попали в коло нашого огляду, на «незалежні» та «офіційні» і «лояльні до влади».

«Офіційні» ЗМІ є чи мають стати фактичним рупором земельної реформи. Адже саме у цих виданнях можна побачити в першу чергу офіційну позицію влади та правлячої партії щодо реформи в цілому та законопроекту про ринок земель зокрема.

Нижче подано короткий зміст найбільших публікацій на земельні теми. Аналіз інтернет-простору показав ще одну цікаву річ. Пошукова система видає масу публікацій про землю, але віднайти там публікації з «офіційних» видань дуже складно. Головною причиною тут є їх низька популярність в інтернет-користувачів, адже пошукові системи налаштовані таким чином, що спочатку ідуть матеріали, які найчастіше переглядаються. Крім того, наприклад, газета «Голос України» в Інтернеті не дає змоги подивитись її публікації. Така опція доступна лише для її передплатників, що, у свою чергу, ще більше скорочує коло потенційних читачів цього видання.

Попри те, можна стверджувати, що офіційні ЗМІ передусім публікують офіційну точку зору на земельну реформу і висвітлюють винятково її можливі позитивні наслідки. Водночас незалежні ЗМІ містять багато матеріалів саме критичного характеру як щодо змісту реформи, явного і прихованого, так і щодо ризиків, які несе з собою реформа. У деяких публікаціях існує свідоме чи несвідоме нерозуміння суті проблем, пов'язаних із реформою, так само, як оцінювання міжнародного досвіду у цій сфері. Оскільки обсяг цього збірника невеликий, ознайомитися з аналізом публікацій можна за такими інтернет-адресами:

- сайт *«Інституту громадянського суспільства»*
<http://www.csi.org.ua/www/>;
- сайт Творчого центру *«ТЦК»* <http://ccc-tck.org.ua/>.

РОЗДІЛ XII. ОГЛЯД ІНТЕРНЕТ-САЙТІВ ОРГАНІВ ВЛАДИ, ЩО ОПІКУЮТЬСЯ ПИТАННЯМИ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ТА СЕЛА

**Сайт Українського державного фонду підтримки
фермерських господарств:
<http://www.udfpfg.org.ua/index.html>**

Український державний фонд підтримки фермерських господарств (скорочена назва – Укрдержфонд) є державною бюджетною установою, яка виконує функції з реалізації державної політики щодо підтримки становлення і розвитку фермерських господарств, є юридичною особою, має самостійний баланс, реєстраційні рахунки в органах Державного казначейства, печатку із зображенням Державного Герба України, своє найменування та ідентифікаційний код.

На головній сторінці відсутня інформація про керівництво Укрдержфонду.

Відсутня будь-яка інформація про діяльність фонду.

Останній звіт датований 2006 роком.

Розділ про законодавче регулювання існує, але не містить повного та оновленого переліку нормативних документів.

Законодавче регулювання закінчується 2007 роком, у той час як останні рішення КМУ та міністерства щодо предмета діяльності фонду прийняті у 2011 році.

(див.: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2011_03_21/an/84/KP110282.html#84, http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2011_09_02/an/16/RE19851.html#16)

Звісно, цей фонд працює і видає гроші, але кому, за що та під які проекти, для кого існує – цих відомостей немає на його інтернет-сторінці.

**Сайт Міністерства аграрної політики:
<http://minagro.gov.ua/>**

Земельна реформа обговорюється на всіх телеканалах, по радіо та просто на вулиці, а на сайті головного міністерства тиша та спокій, тільки деякі новини і висловлення міністра, що процес обговорення триває.

Здається, що сайт головного міністерства має просто рясніти інформацією про земельну реформу, на форумах сайту має точитись жвава дискусія про ринок земель в Україні.

Та, на жаль, нічого цього немає, є лише повідомлення про розгляд законопроекту «Про ринок земель» № 9001-д в комітеті ВРУ та висловлення міністра: *«Я вже неодноразово говорив і продовжую наголошувати, що для Міністерства співпраця із громадськими інституціями є вкрай важливою. Крок за кроком протягом минулого року ми налагодили тісні стосунки із профільними об'єднаннями, Всеукраїнською асоціацією сільських та селищних рад, із профспілкою працівників АПК та федерацією роботодавців АПК. Наразі до Громадської ради при Міністерстві увійшло 83 організації. Це свідчить про те, що аграрна галузь для розвитку всієї держави є посправжньому стратегічною»*, – поінформував Микола Присяжнюк.

На переконання Міністра, представники громадськості повинні взяти на себе завдання з роз'яснення економічних реформ.

«Завдання влади ці реформи впроваджувати, а ваше – доводити їх зміст до громади. Як наприклад, із земельною реформою. Законопроект «Про ринок земель» буде найближчим часом розглядатися у Верховній Раді у другому читанні», – додав Міністр.

На сайті головного міністерства навіть законопроект № 9001-д «Про ринок земель» не розміщений, а є тільки посилання, і щоб це посилання знайти, треба добре пошукати (зверніть увагу на шлях, виділений червоним).

Про сам сайт. Головна сторінка викладена непогано, **проте практично відсутня нормативна база сфери діяльності Міністерства**, а та, що є, – розкидана по різних розділах.

Наприклад, у розділі про міністерство є тільки положення про нього, деякі лінки не працюють. **Багато розділів – напівпорожні, відсутні важливі, навіть обов'язкові документи.**

<http://minagro.gov.ua/page/?9834> – відсутній проект програми.

<http://minagro.gov.ua/page/?9681> – відсутнє рішення уряду.

<http://minagro.gov.ua/page/?9683> – немає даних про фінансування головної ДЦП після I півріччя 2010 року, інформація за 2010 рік досі значиться з позначкою «оперативна» (<http://minagro.gov.ua/page/?9684>), а за 2011 – відсутня.

Отже, можна стверджувати, що офіційні інтернет-ресурси органів влади та установ, що відповідають за реалізацію політики у сфері сільського господарства, не є «живими», інформаційно корисними для користувачів ресурсами.

ЕКСПЕРТИ ФОРУМУ



ВОЗНЯК Тарас

Український культуролог, політолог, головний редактор і засновник Незалежного культурологічного журналу «І». Автор понад 400 публікацій в українській та закордонній пресі. Постійно займається питаннями міжнародних стосунків, транскордонного співробітництва



ГОНЧАРУК Олександр

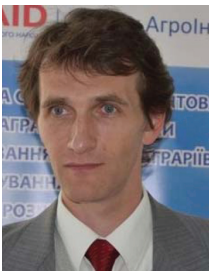
Кандидат соціологічних наук, старший науковий співробітник відділу соціальної експертизи Інституту соціології НАН України.

Брав участь в розробленні методики, методології, плануванні, адмініструванні та проведенні 10 соціологічних досліджень з проблем приватизації землі та реформування сільськогосподарських підприємств, ефективності інформаційної кампанії, підписання договорів оренди землі, а також дослідженні проблем соціальної сфери села і написанні аналітичних звітів за результатами дослідження



ДОВБЕНКО Михайло

Директор Інститут відкритої політики, економіст, доктор економічних наук, позаштатний консультант Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, член Міжвідомчої координаційної ради з економічної теорії НАН України і МОН України. Основний напрям наукових досліджень – історія економічних вчень, теоретичний аналіз сучасної економічної думки



КАЛІБЕРДА Олександр

Заступник керівника проекту USAID AgroInvest, провідний фахівець з аграрної політики з 20-річним досвідом у сфері розроблення проектів, ініціатив і програм. Має понад 10-річний досвід роботи у Світовому банку, де координував підготовку та впроваджував проекти, спрямовані на підвищення конкурентоспроможності галузі сільського господарства, розширення доступу до фінансів, розвиток торгівлі, ринкових перетворень, земельних відносин та створення системи земельного кадастру і реєстрації прав власності на нерухомість



КОЗАЧЕНКО Леонід

Віце-президент Українського союзу промисловців та підприємців, Голова ради підприємців при КМУ, президент Української аграрної конфедерації. Лідер громадського руху, досвідчений керівник, висококваліфікований фахівець в агропромисловій сфері. Заслужений працівник сільського господарства України



КОРІНЕЦЬ Роман

Магістр державного управління, заступник директора Інституту розвитку аграрних ринків, президент Національної асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України. Брав участь у розробленні низки законопроектів у сфері земельних правовідносин, у тому числі Земельного кодексу України. Консультант з питань державно-приватного партнерства



ЛІБАНОВА Елла

Науковець у галузі соціоекономіки, демографії та економіки праці, академік Національної академії наук України (2009), доктор економічних наук (1992), професор (2000), заслужений економіст України (2002). Директор Інституту демографії та соціальних досліджень НАНУ. Член Міжнародного союзу демографів



МЕЛЬНИК Микола

Учений-агроном, народний депутат України 4-го скликання, депутат Вінницької обласної ради (1994–2002), голова Вінницької обласної державної адміністрації (1995–1996), державний службовець 1-го рангу. Заступник голови корпорації «Липівка» Томашпільського району Вінницької області. Автор тетралогії «В диких зарослях малини» (1992–1997), член спілки журналістів (загалом автор 6 романів)

**МІЩУК Алим**

Директор ТОВ «Робімакс-АГРО», заступник голови Хмельницької обласної асоціації сільськогосподарських товаровиробників

**МОЛДОВАН Любов**

Доктор економічних наук, професор, заслужений економіст України, генеральний директор Центру аграрних реформ, головний науковий співробітник відділу форм і методів господарювання в агропродовольчому комплексі Інституту економіки та прогнозування НАН України. Автор понад 70 наукових праць, серед яких 2 індивідуальні та 11 колективних монографій, 6 навчальних посібників

**НУДЕЛЬМАН Володимир**

Доктор географічних наук, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри міського будівництва Київського національного університету будівництва і архітектури, дійсний член Української академії архітектури, віце-президент Спільки урбаністів України, член наукової ради Українського географічного товариства. Був науковим керівником, автором нормативно-методичної бази містобудування, Генеральної схеми планування території України, яка затверджена законом України

**ПАЛІЙ Олександр**

Політичний консультант, історик, журналіст, кандидат політичних наук. Автор трьох книг «Ключ до історії України» (2005), «Навіщо Україні НАТО» (2006), «Історія України» (2010), автор близько 70 наукових публікацій, редактор 6 книг, автор близько 700 газетних і журнальних публікацій, 150 відеосюжетів



ПІСКУН Валентина

Доктор історичних наук, провідний науковий співробітник Інституту української археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського. Коло наукових інтересів: історія Української революції 1917–1923 років, соціально-економічні, політичні та культурні трансформації в українському соціумі у 20–30-х рр. ХХ ст., історія української політичної еміграції. Автор понад 180 наукових праць



ПИНЗЕНИК Віктор

Заступник Голови Наглядової ради АТ «УкрСиббанк», доктор економічних наук, почесний доктор Національного університету «Києво-Могилянська академія», Тернопільської академії народного господарства, заслужений економіст України, народний депутат України кількох скликань, у різні роки обіймав посади першого віце-прем'єра, віце-прем'єра та міністра фінансів, економіки в Уряді України



ТКАЧУК Анатолій

Правник, політик, директор з науки і розвитку Інституту громадянського суспільства, народний депутат України 1-го скликання, заслужений юрист України, досліджує проблеми місцевого самоврядування, регіонального розвитку та некомерційного права, заступник Міністра регіонального розвитку та будівництва (2008–2010), член Національної комісії із зміцнення демократії та верховенства права (2005–2010)

ЗМІСТ

ЗАМІСТЬ ПЕРЕДМОВИ	3
РОЗДІЛ I. ЗАКОНОДАВЧО ВСТАНОВЛЕНІ ПРОЦЕДУРИ ДЛЯ ПІДГОТОВКИ ТА УХВАЛЕННЯ РЕГУЛЯТОРНИХ НОРМАТИВНИХ АКТІВ	
Регламент Кабінету Міністрів України (Витяг)	5
Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»	6
РОЗДІЛ II. ЧИ Є РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОГО СЕЛА СПРАВЖНІМ ПРІОРИТЕТОМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ?	
Законодавство	9
Державні стратегії, програми	13
Деякі положення Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року	14
Інституційне забезпечення	14
Деякі висновки	16
М. Довбенко Аграрний шлагбаум	16
Економічна перспектива у дзеркалі цифр	17
Аграрний шлагбаум на шляху до елітного клубу провідних країн ..	19
Хто і як живе у селах	26
РОЗДІЛ III. СТРУКТУРА СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА В УКРАЇНІ	30
РОЗДІЛ IV. СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО УКРАЇНИ ТА ДЕЯКИХ ІНШИХ КРАЇН	33
РОЗДІЛ V. ІСТОРИЧНА ДОВІДКА. РОЗВИТОК ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ 1990–2011 РОКИ	
I. Історія розвитку земельного законодавства на прикладі земельних кодексів	39
II. Історія розвитку земельного законодавства на прикладі законів та інших нормативно-правових актів	54
РОЗДІЛ VI. КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ (витяг) (земля та власність) ..	66
РОЗДІЛ VII. МЕТА ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ ОЧИМА ВЛАДИ	67
РОЗДІЛ VIII. РИНОК ЗЕМЕЛЬ: СПРОБА ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ	68
РОЗДІЛ IX. РИЗИКИ ВІД ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ: ЯК ЇХ РОЗУМІЮТЬ РІЗНІ ЕКСПЕРТИ?	72

РОЗДІЛ X. СОЦІОЛОГІЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ З ОЦІНЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ, 2011 (витяги)	80
РОЗДІЛ XI. ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ. ОГЛЯД ІНФОРМАЦІЙНИХ ПОВІДОМЛЕНЬ У ЗАСОБАХ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ПРОВЕДЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ (відгуки, критичні зауваження, аналітика, інтерв'ю тощо)	87
РОЗДІЛ XII. ОГЛЯД ІНТЕРНЕТ-САЙТІВ ОРГАНІВ ВЛАДИ, ЩО ОПІКУЮТЬСЯ ПИТАННЯМИ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ТА СЕЛА	88
Сайт Українського державного фонду підтримки фермерських господарств	88
Сайт Міністерства аграрної політики	88
ЕКСПЕРТИ ФОРУМУ	90

Інформаційно-довідкове видання

**ЗЕМЛЯ – СЕЛО – ЛЮДИ – РЕФОРМА:
збірник аналітичних матеріалів Експертного форуму
з питань земельної реформи
м. Київ, 14 лютого 2012 року**

Редактор: Валентина Пакулько

Інститут громадянського суспільства
м. Київ, бульв. Дружби народів, 22, к. 21
тел./факс: 529-73-94
ел. пошта: csi@csi.org.ua
Інтернет сторінка: www.csi.org.ua

Виготовлено ТОВ ІКЦ „Легальний статус“

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої діяльності до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції ДК 726 від 18.12.2001 р.
м. Київ, бульв. Дружби народів, 22, к. 21.

Підписано до друку з оригінал-макету 29.03.2012 р.
Формат 60x84/16. Гарнітура OfficinaSerifC. Папір офсетний.
Умовн.-друк. арк. 5,58 Обл.-вид. арк. 4,48 Наклад 500 прим.
