

Л. В. МІЛІМКО

СТАНОВЛЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Досліджено історичний розвиток земельних відносин на території України, проаналізовано зарубіжний досвід та роль держави у цих процесах шляхом здійснення земельних реформ.

Ключові слова: право власності, земельна реформа, ринок земель, земельні відносини, сталий розвиток.

Исследовано историческое развитие земельных отношений на территории Украины, проанализирован опыт зарубежных стран и роль государства в этих процессах путем осуществления земельных реформ.

Ключевые слова: право собственности, земельная реформа, рынок земель, земельные отношения, устойчивое развитие.

In this paper the author studied the historical development of land relations in Ukraine, analyzed the experience of foreign countries and the role of government in these processes through the implementation of land reforms.

Key words: right of ownership, landed reform, market of earths, landed relations, steady development.

В Україні зосереджено більше половини світових запасів найбільш родючих ґрунтів – чорноземів, найважливішого ресурсу сільського господарства і найбільшого капіталу країни. На жаль, інтенсивною експлуатацією та антропогенними чинниками українським ґрунтам завдано значної, подекуди, непоправної шкоди. Зменшуються території особливо цінних земель – природно-заповідного фонду, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення. Ще не завершені процеси передачі державних земель у комунальну та приватну власність. Вирішення цих та інших проблем можливо лише правовими засобами.

Тому проблема земельних правових відносин, залишаючись актуальною останніми роками, саме зараз, в умовах ринкових перетворень, ще більш загострилась, досягнувши апогею.

Серед досліджень, що виконані в Україні та країнах близького зарубіжжя в галузі економіки та земельного права з проблем становлення і перспектив розвитку земельних відносин слід назвати роботи В.І. Андрейцева, В.В. Милосердова, А.М. Мірошніченка, В.П. Прадуна, В.М. Трегобчука, М.В. Шульги, А.Д. Юрченка та інших.

Історія земельних відносин бере свій початок практично одночасно з появою держави. Факти свідчать, що вже на момент офіційного прийняття християнства більше 1000 років тому у найбільших центрах Стародавньої Русі існувала писемність, провадилося індивідуальне навчання грамоті та розвивалося землеробство. Писемні межування можна вважати першою земельною реформою, що пов'язана із становленням Руської держави, яка почала свій розвиток з Московського князівства. Князівство розширилося, почало займати обширні пустинні простори, заселяючи їх. Переважною формою землеволодіння стає вотчина, яку можна було передавати у спадок, міняти, продавати. Вотчинами володіють князі, бояри, члени дружин, монастирі, вище духовенство. Обширні і мало заселені

області Русі викликали постійне прагнення заселити їх. Князі надавали своїм підданам великі земельні ділянки та пільги для тих, хто залучав на ці землі населення з інших областей. Земля та земельні відносини стають основою феодалної системи. Великий князь, а потім і цар, був найбагатшою людиною. Йому належала земля, що визнавалася єдиним багатством. Вона дає можливість правителю затвердити свою могутність шляхом роздачі земель у тимчасове володіння за службу. Але, з часом з'явилась необхідність у остаточному і постійному прикріпленні до неї, а значить і до його володільця, селян-кріпаків.

Історії України відомі й інші земельні реформи, що були здійснені в різні періоди, в різних умовах і мали свої специфічні ознаки. Так, земельна реформа 1861 року мала на меті передачу поміщицьких земель селянам шляхом викупу. Столипінська реформа (1907 – 1913 рр.) також стосувалась перетворення земельних відносин і передбачала передачу у власність селян головним чином общинних земель. Корінних змін земельні відносини зазнали після революції 1917 року. Особливістю цих земельних перетворень було те, що вони виступали важливою складовою у ланцюгу аграрної та економічної реформи в цілому. Результатом реформи стала ліквідація приватної та інших форм власності і встановлення виключної власності держави на землю. Одночасно проведена націоналізація майна поміщицьких маєтків, а також націоналізовані засоби виробництва селянських господарств. Дана реформа завершилась ліквідацією дрібних селянських господарств і утворенням великих колективних і державних сільськогосподарських підприємств¹.

Останніми роками в Україні проводиться економічна реформа в результаті якої формуються ринкові відносини. Процеси реформування безпосередньо торкнулись і земельних ресурсів. 18 грудня 1990 р. в Україні розпочата земельна реформа, що затверджена Постановою Верховної Ради України «Про земельну реформу»², в основі якої лежать економічні, соціальні, екологічні та інші перетворення.

Так, на думку В.І. Андрейцева, *земельна реформа* являє собою урегульовану спеціальним земельним законодавством систему дій різних суб'єктів і сукупність організаційних, економічних, екологічних, науково-технічних, землевпорядних і державно-правових засобів, спрямованих на докорінне перетворення і удосконалення земельних правовідносин згідно із сучасними вимогами розвитку суспільства, держави та забезпечення земельних потреб людини і громадянина України³.

Зважаючи на біосферне та загальноекологічне значення земельних ресурсів, насамперед ґрунтового покриву, завдання земельної реформи слід вважати надзвичайно широкими і багатоаспектними, оскільки при цьому йдеться про ресурсо-екологічну безпеку існування людства та суспільного прогресу в цілому.

Але основний акцент у земельній реформі ставиться на змінах форми власності на землю. Провідне місце в реформуванні земельних відносин посідає приватизація земель, суть якої полягає в тому, що це юридично визначена процедура (процес, порядок), за якої реалізується матеріальна і процесуальна правосуб'єктність осіб, спрямована на виникнення права приватної власності громадян на землю. Це спеціальний різновид земельно-процесуальних правовідносин, за якими за допомогою активної діяльності їх суб'єктів здійснюється перерозподіл земельного фонду України та виникає право приватної власності на земельні ділянки⁴.

До цього часу відсутні помітні зрушення у розв'язанні такого важливого завдання земельної реформи, як розвиток ринкового та неринкового обігу. Неринковий обіг покликаний сприяти розумній концентрації сільськогосподарських угідь у руках дбайливих і відповідальних власників, підвищенню результативності використання земельних ресурсів, зменшенню негативних антропогенних навантажень на ґрунтовий покрив⁵, передачі у власність земель громадян та юридичних осіб земельних ділянок під об'єктами нерухомого майна, що належать їм на праві власності та для здійснення підприємницької діяльності.

Однією із причин гальмування земельної реформи на стадії запровадження ринку земель є те, що у нашій державі, як і в інших країнах СНД, питання ринку земель досліджено не достатньо і земельна реформа не базувалася на наукових напрацюваннях. З часом багато вчених-земельників звернулися до досвіду інших держав. В результаті даного дослідження було з'ясовано у чому суть специфіки земельних відносин в цих країнах.

Так, у Англії вся земля належить королівській сім'ї і князівствам Ланкастеру і Корнолу, проте права на володіння вільно продаються, за словами Д.С. Добряка та А.Г. Тихонова⁶. Права королівської сім'ї на володіння землею дуже обмежені. Англійська система земельного ринку починається з того, що всі земельні ділянки в Об'єднаному Королівстві повинні бути «зареєстровані і сертифіковані». Використовується земельна ділянка відповідно до дозволу, який видається йому при купівлі. Земельна ділянка може бути примусово викуплена у власника для загальнодержавних потреб.

В Англії існують спеціалізовані компанії, які займаються скупкою і перепродажем земельних ділянок. В результаті конкуренції дані фірми можуть встановити найбільш точну вартісну оцінку земельних ділянок і, крім того, діяльність таких фірм вивільняє урядові організації від невластивих їм комерційних функцій, залишаючи за ними лише обов'язок контролю і стягнення податків. Крім цих фірм, операції на земельному ринку проводять інвестиційні компанії, які скуповують земельні ділянки під «розвиток», тобто для будівництва на них будинків і споруд з метою подальшого їх продажу на вільному ринку.

Англійське законодавство забороняє власникам землі продавати її іноземцям. Земля, як правило, належить великим землевласникам, яку вони здають у оренду фермерам. Орендні угоди суворо визначають умови обробітку землі, прийняття заходів, що спрямовані на збереження земель.

У Німеччині сучасне право забороняє подрібнення селянських господарств та земельних ділянок при усадкуванні чи будь-яких інших змінах власників, як і використання сільськогосподарських угідь не за цільовим призначенням або не продуктивно; передбачає державний контроль за операціями, пов'язаними з відчуженням; віддає перевагу інтересам орендатора, а не особі, яка здає землю в оренду. Таке право ставить заслін, так званому, нездоровому перерозподілу землі, тобто продажу її особам, які не займаються фермерською працею⁷.

А.Д. Юрченко зазначає, що для земельного ринку Німеччини характерний високий ступінь детальної правової регламентації земельних відносин при здійсненні угод із земельними ділянками. Законодавством визначено переважне право придбання земля тими, хто живе і працює на ній, регулюється порядок забудови земельних ділянок, а також встановлюється досить детальна процедура видачі дозволів на угоди із земельними ділянками⁸.

Кожна операція купівлі-продажу земельних площ може бути укладена тільки

з дозволу органів державної влади і при умові, що продаж землі не завдасть шкоди інтересам суспільства. Після об'єднання ФРН і НДР 1,5 млн. га землі стало власністю держави. Ця земля здається в оренду з наступним правом її викупу. Орендар, який купив землю, не має права продавати її протягом 20 років. Але якщо у виняткових випадках виникла необхідність продажу недавно купленої землі, то різницю між купівлею і продажем одержує держава. Вона не одержує додаткових сум грошей з покупця землі, якщо її ціна стала вищою. Для цього кожні 5 років уточнюють ціну на землю. Всі операції з купівлі, продажу, здачі в оренду земельних ділянок Франції суворо контролюються органами влади. При здачі власником землі в оренду суму орендної плати встановлюють адміністративні органи місцевої влади.

Заборона на продаж землі протягом певного періоду після отримання її у власність існує в Японії. Це вчинюється з метою недопущення спекуляції земельними ділянками. Ціна на земельні ділянки, які продаються, в Японії контролюється також місцевими органами влади.

При подальшому здійсненні земельної реформи в Україні варто врахувати досвід зарубіжних держав щодо врегулювання земельних відносин, а саме такі фактори: 1) в економічно розвинутих країнах посилюється вплив держави на ринок землі; 2) державою проводиться цілеспрямована робота щодо концентрації земель. Вишукуються такі економічні важелі, які б впливали на розширення землеволодіння та землекористування одним сільськогосподарським утворенням; 3) державна політика чітко спрямована на те, щоб кожна сотка землі, у чий би власності вона не знаходилась, продуктивно працювала на суспільство.

На думку багатьох юристів-учених та юристів-практиків земельна реформа в Україні виконана лише на 50%. Зумовлено це, як вважає А.Третяк, голова Спілки землевпорядників України, у інтерв'ю тижневику «Дзеркало тижня», відсутністю механізму впровадження низки законів, що прийняті Верховною Радою України, крізь призму стандартів. Одне із основних завдань земельної реформи – раціональне використання та охорона земель, по цій причині, практично не реалізовано. Адже основа земельної реформи – землеустрій, що визначав системний підхід до економічного, ефективного, раціонального та екологічно безпечного використання земельного фонду⁹ здійснюється не послідовно, без дотримання наукових обґрунтувань та підходів.

Ефективність ринкового обігу землі мають забезпечити аукціони. Водночас, варто зауважити, що представники діючої влади як в центрі так і на місцях не завжди розуміють суті проблеми підготовки до таких аукціонів. Для того, щоб земельна ділянка була продана легітимно, необхідно підготувати цілу низку документів, оформити на належному рівні процедуру проведення аукціону і т.д. Між тим, останній в нашій країні ще й досі не врегульований остаточно. Земельний кодекс України визначає, що порядок продажу землі має врегульовуватися законом, а саме законом «Про ринок земель», який досі ще не прийнято. Тим часом у пункті 21 Універсалу національного єднання, який у вересні 2006 р. підписаний «помаранчевими» та «регіоналами», передбачено створення земельного ринку не пізніше ніж 1 січня 2008 р.

Для стабілізації земельних відносин в Україні необхідно, щоб земельна реформа найближчим часом була спроможна дати реальні та відчутні позитивні результати. Зокрема, необхідно, на нашу думку, вирішити щонайменше чотири великі групи складних і нелегких проблем:

- удосконалення земельного законодавства та встановлення механізму реалізації правових норм через норми процесуального права, відповідну інфраструктуру, фінансове забезпечення, контроль, відповідальність.
- стабілізація аграрного виробництва, посилення інвестиційної діяльності у сфері АПК.
- завершення повного юридичного оформлення прав на землю (права власності, оренди та інших). В Україні має бути запроваджений регульований і контрольований державою земельний ринок, який враховує нинішні соціально-економічні реалії та регіональні особливості можливого земельного обігу.
- земельну реформу слід перевести на модель сталого розвитку, що відповідає комплексним завданням щодо системного підходу до планування та раціонального використання земельних ресурсів, що були визначені конференцією ООН з навколишнього середовища та розвитку, яка відбулася в червні 1992 р. у Ріо-де-Жанейро. Мета комплексного підходу до планування і раціонального використання земельних ресурсів, зазначається в ухваленому Конференцією ООН документі «Програма дій»¹⁰, і полягає в полегшенні виділення землі для тих видів використання, що забезпечують найбільш стале отримання позитивних результатів та ефекту, та в сприянні переходу до раціонального, комплексного й екологобезпечного використання земельних ресурсів. При цьому слід враховувати екологічні, соціальні й економічні аспекти землекористування. Водночас необхідно брати до уваги та вирішувати питання щодо тих районів і територій, які охороняються, а також права приватної власності, права корінного населення та його громад тощо.

1. Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. – Х.: Консум. – 1998. – 224 с. 2. Про земельну реформу: Постанова Верховної Ради Української РСР № 563-ХІІ від 18.12.90 р. // ВВР УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 100. 3. Андрейцев В.И. Земельная реформа: Приватизация. Экология. Право. – С. 18. 4. Андрейцев В.И. Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні: Навч.-практ. посіб. – К.: Істина. – 1999. – 320 с. 5. Прадун В.П., Трегобчук В.М. Актуальні проблеми удосконалення земельних відносин у контексті програми дій «Порядок денний на ХХІ століття» // Землевпорядкування. – № 3. – 2002. 6. Добряк Д.С., Тихонов А.Г., Паламарчук Л.В. Економічний оборот землі в Україні: теорія, методологія і практика. – К.: Урожай, 2004. – 136 с. 7. Милосердов В.В. Российская модель и зарубежный опыт земельных реформ // Международный сельскохозяйственный журнал. – 1995. – № 2. – С. 22–25. 8. Юрченко А.Д. Використання досвіду Німеччини при формуванні ринку землі в Україні // Ринок землі. – 2002. – № 3. – С. 52–58. 9. Чопенко В. Земельна реформа загрузла в ...землі // Тижневик «Дзеркало тижня». – 2006. – № 17 (596) субота 29 квітня – 12 травня 2006 р. 10. Програма дій «Порядок денний на ХХІ століття» / Переклад з англ. – К.: Інтелсфера, 2000. – С. 95.