

УДК 332.2.021.8

## Розвиток інституціонального забезпечення реформування земельних відносин в Україні

**Русан В.М.**

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник,  
завідувач сектором продовольчої безпеки  
відділу економічної безпеки  
Національного інституту стратегічних досліджень

У статті здійснено ретроспективний аналіз розвитку інституціонального забезпечення реформування аграрного сектору України періоду незалежності. Відмічено, що реформування відносин власності в аграрній сфері було спрямовано на запровадження інституту приватної власності на землю та майно, формування ефективного сільськогосподарського землекористувача. На основі існуючих проблем сільськогосподарського землекористування запропоновано основні напрями подальшого розвитку земельних відносин в Україні.

**Ключові слова:** земельні відносини, реформа, інституційне забезпечення, трансформація, державна політика.

Русан В.М. РАЗВИТИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ

В статье осуществлен ретроспективный анализ развития институционального обеспечения реформирования аграрного сектора Украины периода независимости. Отмечено, что реформирование отношений собственности в аграрной сфере было направлено на введение института частной собственности на землю и имущество, формирование эффективного сельскохозяйственного землепользователя. На основе существующих проблем сельскохозяйственного землепользования предложены основные направления дальнейшего развития земельных отношений в Украине.

**Ключевые слова:** земельные отношения, реформа, институциональное обеспечение, трансформация, государственная политика.

Rusan V.M. THE ENHANCEMENT OF INSTITUTIONAL SUPPORT OF LAND REFORM IN UKRAINE

The article presents a retrospective analysis of the institutional support for the reform development of the agrarian sector of Ukraine independence period. It is noted that the reform of property relations in the agrarian sector were aimed at introduction of the institution of private ownership of land and property, as well as formation of efficient agricultural land user. There are proposed some basic directions of further development of land relations in Ukraine that based on the existing problems of agricultural land use.

**Keywords:** land relations reform, institutional support, transformation, public policy.

**Постановка проблеми.** Із набуттям у 1990 р. державного суверенітету та економічної самостійності Україна почала здійснювати трансформацію національної економіки з метою переходу від командно-адміністративного її регулювання до впровадження ринкових механізмів господарювання. Особливістю такої трансформації для аграрного сектору було те, що з переходом від колгоспно-радгоспного способу виробництва сільськогосподарської продукції, заснованого на державній власності на всі засоби виробництва, необхідно було змінити не тільки економічну основу господарювання, а й свідомість селян щодо запровадження інституту приватної власності на землю та майно, можливості поєднання колективної, індивідуальної та сімейної форм організації праці. Якісний аналіз інституційних змін, що проводилися протягом остан-

ніх 25 років, та їх вплив на економічний стан сільського господарства та сільгоспвиробників, виявлення основних недоліків за ринкового реформування аграрного сектору повинні стати основою державної політики щодо подальшого розвитку цієї складової частини економіки держави, що відіграє надзвичайно важливу роль у забезпеченні її економічної та соціальної стабільності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-методологічні засади розвитку земельних відносин в Україні висвітлено в наукових працях П.Т. Саблука [1, с. 8–14], В.Я. Месель-Веселяка [2, с. 241–260], М.М. Федорова [3, с. 113–114], А.С. Даниленка [4, с. 3–8], І.Г. Кириленка [5, с. 16–23], В.В. Юрчишина [6, с. 49–54], які здійснили як теоретичне обґрунтування здійснення земельної реформи, так і представили прак-

тичний інструментарій її реалізації. У зв'язку з цим доцільно здійснити ретроспективний аналіз розвитку земельної реформи та представити напрями подальшого розвитку земельних відносин в Україні.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є ретроспективний аналіз розвитку інституціонального забезпечення реформування земельних відносин в Україні, запровадження приватної власності на землю та обґрунтування необхідності подальших змін із приводу сільськогосподарського землекористування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Організаційні перетворення на селі розпочато 18.12.1990 р. із прийняттям Верховною Радою УРСР Постанови «Про земельну реформу» [7], якою з 15.03.1991 р. всі землі України оголошено об'єктом земельної реформи. Постановою було визначено, що земельна реформа є складовою частиною економічної реформи, здійснюваної в Україні у зв'язку з переходом економіки держави до ринкових відносин. Завданням цієї реформи був перерозподіл земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність, а також у користування підприємствам, установам і організаціям із метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатокладної економіки, раціонального використання та охорони земель.

18.12.1990 р. Верховною Радою УРСР приймається Земельний кодекс [8], яким визначено правовий режим передачі землі у довічне успадковане володіння громадянам і постійне володіння сільськогосподарським підприємствам, установам і організаціям. Законом України «Про форми власності на землю» від 30.01.1992 р. визначались три рівноправні форми власності: державна, колективна і приватна [9]. У 1996 р. Конституцією України були закріплені приватна, державна і комунальна форми власності на землю.

Починаючи з 1992 р., після прийняття Закону України «Про фермерське господарство» [10], громадяни України отримали право створення фермерського господарства – форми ринкового підприємства в аграрній сфері. Законом України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» від 14.02.1992 р. було визначено правові, економічні і соціальні умови діяльності колективного сільськогосподарського підприємства (КСП) – реформованого колгоспу [11]. 26.12.1992 р. Кабінетом Міністрів прийнято

Декрет «Про приватизацію земельних ділянок» [12], яким започатковується безкоштовна передача у приватну власність земельних ділянок для ведення особистого підсобного господарства, будівництва й обслуговування житлового будинку і господарських будівель, садівництва, дачного і гаражного будівництва. Крім того, в Україні в 1995 р. проведена грошова оцінка земельних ділянок. Здійснена вона окремо по орних землях, землях під багаторічними насадженнями, природними сіножатями і пасовищами за рентним доходом (який формується залежно від якості, місцерозташування і економічної оцінки земель), відповідно до Методики, затвердженої Постановою КМУ від 23.03.1995 р. [13].

На основі зазначених та інших нормативних актів у 1992-1995 рр. були реалізовані такі організаційні заходи з реформування:

- роздержавлення земель із визначенням угідь, що залишаються у державній власності;
- приватизація земель шляхом передачі їх у колективну власність недержавним сільськогосподарським підприємствам, а також у приватну власність громадянам;
- грошова оцінка сільськогосподарських угідь;
- видача сертифікатів на право на земельну частку (пай) громадянам – членам колективних сільськогосподарських підприємств і організацій та державних актів на право приватної власності на землю, за їх бажанням, у разі виходу з підприємства;
- реалізація громадянами права на земельну частку (пай) на їх розсуд;
- формування ринку земель та його інфраструктури;
- паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам;
- організація державного контролю над станом, використанням і охороною земель.

Після оприлюднення 23.04.1997 р. Указу Президента «Про оренду землі» [14], а 06.10.1998 р. відповідного Закону України [15] стало можливим формування нових господарських структур ринкового типу без порушення цілісності земельних комплексів через оренду земельних ділянок, а також часток (паїв).

Незважаючи на наявність нормативно-правового забезпечення початкового етапу земельної реформи, процес приватизації землі йшов повільно. Реформування земельних відносин активізувалось лише після підписання Президентом України Указу «Про невідкладні заходи щодо прискорення рефор-

мування аграрного сектора економіки» від 3.12.1999 р. [16], яким передбачено реформування колективних сільськогосподарських підприємств на засадах приватної власності на землю та майно.

Таким чином, під час трансформації аграрного сектору економіки України запроваджено приватну власність на землю, проведено роздержавлення земель і передачу їх у власність колективним сільськогосподарським підприємствам та громадянам, розпайовано землі колективних сільськогосподарських підприємств між працівниками і пенсіонерами з їх числа, створено сільськогосподарські підприємства ринкового спрямування, сформовано фермерські господарства та особисті селянські господарства [17, с. 12].

У результаті здійснення зазначених заходів із реформування понад 2/3 сільськогосподарських угідь було передано у приватну власність громадян та юридичних осіб, більш як 6,9 млн. громадян отримали сертифікати на право на земельну частку (пай), майже 6,5 млн. селян (94,2% на 01.01.2009 р.) замінили сертифікати на державні акти на право власності на земельну ділянку. Крім того, громадяни України подвоїли розміри своїх присадибних земельних ділянок або ділянок, наданих їм для ведення особистого підсобного господарства. У власності та користуванні 25 млн. громадян зосереджено 19,7 млн. га сільськогосподарських угідь [18, с. 34–43].

Проведене реформування відносин власності в аграрній сфері було спрямовано на формування ефективного сільськогосподарського землекористувача. Водночас нові організаційні форми господарювання на селі створювалися переважно в 2000 р. на значно послабленій виробничій базі, без державної фінансової підтримки, іпотечного кредитування, інфраструктури аграрного ринку. Під час зміни організаційної структури не ставилися завдання зберегти існуючу концентрацію аграрного виробництва та здійснити в необхідних випадках заходи з консолідації земель. Не було внесено коректив у політику беззастережного подрібнення аграрної структури, підтримки розвитку особистих селянських і фермерських господарств. Не було проведено еколого-економічного обґрунтування перерозподілу земельно-територіальних ресурсів у країні на базі відповідних загальнодержавних і регіональних прогнозних розробок. Недосконала практика реформування поглибила екологічну незбалансованість земельного фонду, викликала зниження

ефективності використання й охорони земель, здатності природного відновлення родючості ґрунтів. Ринковий оборот приватизованих земельних ділянок економічно та інфраструктурно не був підготовлений.

25.10.2001 р. ухвалено новий Земельний кодекс України, згідно з яким з'явилась можливість створення правового та організаційного середовища для реалізації громадянами прав власності на землю та введення земель сільськогосподарського призначення в економічний обіг. Однак новий Земельний кодекс значною мірою залишився тимчасовим нормативним актом, в якому визначені норми, спрямовані на вирішення поточних завдань земельної реформи, а не на регулювання земельних відносин у ринковому економічному середовищі.

Нині реалізація положень Земельного кодексу стосовно запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення може бути здійснена з прийняттям основоположних нормативно-правових актів, зокрема законів України «Про ринковий обіг земель» та «Про державний земельний (іпотечний) банк» та ін., які мають пройти ретельне публічне обговорення.

Поки що, згідно з чинним законодавством, громадяни України можуть вільно здійснювати земельні операції лише із земельними ділянками, які вони одержали у приватну власність для ведення особистого підсобного господарства, присадибними ділянками для ведення садівництва, дачного і гаражного будівництва. На відчуження інших земель сільськогосподарського призначення, відповідно до чинного Земельного кодексу України, діє мораторій.

Важливою проблемою залишається також екологізація землекористування, вирішення якої лежить на шляху прийняття низки нормативно-правових актів, а саме законів України «Про ґрунти та їх родючість» та «Про зонування земель», Загальнодержавної та регіональних програм використання та охорони земель, Порядку економічного стимулювання використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів та ін.

Реформування аграрного сектору сприяло розвитку багатоукладності виробництва на селі на основі поєднання нових сільгосп-підприємств та інших форм господарювання ринкового типу, побудованих на основі приватної власності на землю та майно, забезпечило можливість функціонування індивідуальної, сімейної і колективної форм організації

праці. Крім того, нинішня аграрна галузь є єдиною складовою частиною вітчизняної економіки, яка в умовах, по суті, воєнного стану та неминучого в цьому зв'язку економічного спаду продовжує демонструвати стабільність і певну перспективу зростання: у 2015 р. саме в цьому сегменті національної економіки сформовано п'яту частину валового внутрішнього продукту та забезпечено понад 38% її зовнішньої торгівлі.

Водночас протягом останніх років в аграрному секторі сформувалася модель сировинного характеру, яка не відповідає прогнозам розвитку світового продовольчого ринку (де постійно зростають попит і ціна на продукцію тваринництва й готову продукцію харчової промисловості, натомість ціни на зернові та зернобобові культури знижуються) і може спровокувати нарощування дисбалансів, падіння прибутковості, подальшу деградацію ґрунтів, знищення поселенської мережі що в підсумку може поставити його на межу системної кризи та створити загрозу продовольчій безпеці держави [19, с. 28].

В Україні не створено ринкової земельно-правової системи, яка б гармонічно поєднувала адміністративні та ринкові механізми регулювання процесів розподілу земельних ресурсів та їх належної охорони. Сучасний земельний устрій країни базується переважно на правовій базі, яка унеможлиблює її застосування в конкуруючому економічному середовищі. Орієнтація державної політики розвитку земельних відносин на удосконалення умов оренди земель сільськогосподарського призначення, відсутність формування інститутів ринкового обігу сільгоспземель стримують створення ринкової земельно-правової системи. Мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення стримує формування та розвиток господарств на основі концентрації земельної власності в оптимальних розмірах у ефективних власників. Унаслідок цього в сільськогосподарському виробництві переважають дрібні господарства, що не мають можливостей застосування сучасної техніки та нових технологій.

Сільськогосподарське землекористування в Україні є екологічно незбалансованим. Нині в Україні понад третина сільськогосподарських угідь піддані згубній дії ерозійних процесів. На значних територіях меліоративні системи припинили свою дію, але ці землі й досі вважаються зрошуваними або осушеними. Певна частина площ продуктивних угідь утратила економічну родючість: засолена, заболочена, заросла

лісом. Низька фінансова спроможність сільгосппідприємств та скорочення поголів'я тварин унеможлиблюють виробництво сільськогосподарських культур на бездефіцитній для балансу гумусу основі. Недостатнє внесення органічних добрив, переважання у структурі мінеральних добрив азотних призводять до порушення співвідношення поживних речовин у ґрунті, їх підкислення та погіршення якості виробленої продукції через підвищений вміст у ній нітратів. Високе техногенне та антропогенне навантаження на ґрунти, монокультурне землеробство, яке посилюється дією природних чинників, у підсумку призводять до погіршення якісного стану ґрунту, зниження врожайності та валових зборів сільськогосподарських культур.

**Висновки з цього дослідження.** Глибокі структурні зміни, пов'язані з реформуванням аграрного сектору, були спрямовані на впровадження ринкового механізму господарювання в сільському господарстві на основі приватної власності селян на землю та майно. У результаті таких трансформаційних перетворень було не тільки розпайовано і передано у приватну власність селянам земля та майно, а й створено умови щодо формування багатокладної економіки яка надавала альтернативні варіанти організаційно-правових форм прикладання капіталу та праці на селі. Водночас через неможливість землевласників повноцінно реалізовувати право власності на землю внаслідок відсутності ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, перманентного подовження мораторію на їх купівлю-продаж, а отже, і перебування цих земель поза економічним оборотом земельна та аграрна реформи є інституціонально незавершеними. Дана проблема погіршується й тим, що питання купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення вже давно перетворилося із суто економічного в політичне, тим самим стримуючи навіть активне наукове та громадське обговорення механізмів та етапів його впровадження. Консервація цього питання в даному вигляді не тільки стримує повноцінну реалізацію потенціалу українських земель, а й призводить до значного економічного навантаження та погіршення якісного стану ґрунтового покриву, нехтування екологічних проблем землекористування, що гостро проявляються вже нині. Тому подальша реалізація державної аграрної політики повинна здійснюватися не тільки в напрямі нарощування виробництва

сільськогосподарської продукції, збільшення експортних поставок продукції з більшою часткою доданої вартості, підвищення рівня продовольчої безпеки, а й акцентуванні уваги на механізмах раціонального сільськогосподарського землекористування, збереження й відтворення земель, а також розвитку сільських територій. Для цього необхідно:

1. Розробити план заходів щодо завершення земельної реформи в Україні з визначенням переліку заходів, етапів, строків та відповідальних виконавців та оформлення його у вигляді нормативно-правового акту.

2. Законодавчо врегулювати питання обігу земель сільськогосподарського призначення та прав на них шляхом завершення проведення громадського обговорення та винесення на розгляд до Верховної Ради України проекту Закону України «Про ринковий обіг земель сільськогосподарського призначення» з метою правового врегулювання питань, пов'язаних з організацією і функціонуванням ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні.

3. Завершити розроблення:

- Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 рр., спрямованої на підвищення конкурентоспроможності сільського господарства та сталий розвиток сільських територій відповідно до світових стандартів, яка має передбачати реальні коротко- і середньострокові результати, а також містити детальний план упровадження інституційних змін, спрямованих на створення організаційно-економічних умов для ефективного розвитку аграрного сектору на основі єдності економічних, соціальних та екологічних інтересів суспільства;

- Програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 р. на виконання Стратегії розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 р., яка визначатиме шляхи та способи виконання завдань відповідної Стратегії за кожним із пріоритетних напрямів, міститиме перелік завдань і заходів, передбачатиме обсяги і джерела фінан-

сування, очікувані результати (індикатори), строки та відповідальних виконавців.

4. Розробити довгострокову (щонайменше до 2040 р.) стратегію державної політики агропромислового розвитку України, спрямовану на реформування та виведення на інноваційний шлях двох основних складових частин галузі – сільськогосподарських підприємств і господарств населення<sup>1</sup>.

5. Сприяти переведенню сільськогосподарських виробників на принципи екологічної збалансованості сільськогосподарського землекористування шляхом:

- прийняття Закону України «Про ґрунти та їх родючість», який забезпечить установаження основних принципів державної політики, правових засад діяльності органів державної влади, юридичних та фізичних осіб із метою раціонального використання ґрунтів, збереження їхнього стану, якості та родючості, захисту ґрунтів від негативних природних та антропогенних впливів;

- формування нової системи використання земельних ділянок на основі кращих світових практик зонування земель шляхом встановлення видів і параметрів дозволеного використання земель та їх охорони, а також надання землевласнику та землекористувачу права використовувати земельну ділянку будь-яким способом, що відповідає планувальній документації та/або зонінгу, крім тих, які потребують зміни категорії земель і реалізовуватиметься через Закон України «Про зонування земель»;

- розроблення «Концепції Загальнодержавної програми використання та охорони земель», Загальнодержавної та регіональних програм використання та охорони земель, «Порядку економічного стимулювання використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів», спрямованих на реалізацію державної політики у сфері використання та охорони земель, із метою захисту їх від деградації та забруднення, збереження ландшафтного і біологічного різноманіття, створення екологічно безпечних умов проживання населення і провадження господарської діяльності на селі.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Саблук П.Т. Магістральні напрями аграрної реформи / П.Т. Саблук // Економіка АПК. – 1995. – № 1. – С. 8–14.
2. Месель-Веселяк В.Я. Відносини власності на землю / В.Я. Месель-Веселяк, М.М. Федоров, І.А. Розумний // Власність у сільському господарстві ; за ред. В.В. Юрчишина і П.Т. Саблука. – К., 1993. – 352 с.

<sup>1</sup> Кириленко І.Г. Структурні реформи в аграрному секторі України / І.Г. Кириленко, В.Є. Івченко, В.В. Дем'янчук // Економіка АПК. – 2015. – № 9. – С. 28

3. Nikolay Fedorov. Some Problems of the Land Reform in Ukraine // The New Role of the State in the Development of Agriculture in Central and East European Countries: Report on the results of a conference held in Sofia from the 4th to the 9th June 1993 / N. Fedorov. – Sofia, 1993. – S. 113–114.

4. Даниленко А.С. Державна підтримка аграрного сектору економіки в контексті формування передумов для сталого економічного розвитку / А.С. Даниленко // Вісн. Білоцерк. держ. аграр. ун-ту. – 2009. – Вип. 63. – С. 3–8.

5. Кириленко І.Г. Актуальні проблеми розвитку аграрного ринку в Україні в контексті формування балансів продовольчих ресурсів / І.Г. Кириленко // Економіка АПК. – 2004. – № 12. – С. 16–23.

6. Юрчишин В.В. До питання про багатуокладність сільського господарства / В.В. Юрчишин // Економіка Рад. України. – 1990. – № 11. – С. 49–54.

7. Про земельну реформу : Постанова ВР УРСР // Голос України. – 1991. – № 7. – 11 січня.

8. Земельний кодекс України // Голос України. – 1991. – № 7. – 11 січня.

9. Про форми власності на землю: Закон України // Голос України. – 1992. – № 27. – 15 лютого.

10. Про фермерське господарство: Закон України // Голос України. – 2003. – № 139. – 29 липня.

11. Про колективне сільськогосподарське підприємство : Закон України // Голос України. – 1992. – № 51. – 20 березня.

12. Про приватизацію земельних ділянок : Декрет КМУ // Голос України. – 1993. – № 7. – 15 січня.

13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Методику грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів» // Урядовий кур'єр. – 1995. – № 50. – 4 квітня.

14. Про оренду землі : Указ Президента України // Голос України. – 1997. – № 75. – 25 квітня.

15. Про оренду землі : Закон України // Голос України. – 1998. – № 204. – 23 жовтня.

16. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки : Указ Президента України // Урядовий кур'єр. – 1994. – № 176. – 15 листопада.

17. Месель-Веселяк В.Я. Теоретико-методологічне і нормативно-правове забезпечення трансформації аграрного сектору економіки України до ринкових умов господарювання, науковий супровід та ефективність запровадження / В.Я. Месель-Веселяк, М.М. Федоров // Економіка АПК. – 2015. – № 7. – С. 5–24.

18. Земельні відносини в Україні: зб. інформ.-аналіт. матеріалів (1991–2010 рр.) / В.П. Горбулін, Л.Д. Греков, А.Д. Юрченко [та ін.] ; за заг. ред. В.П. Горбуліна ; вид. 2-ге, переробл. і доп. – К. : Істина, 2010. – С. 34–43.

19. Кириленко І.Г. Структурні реформи в аграрному секторі України / І.Г. Кириленко, В.Є. Івченко, В.В. Дем'янчук // Економіка АПК. – 2015. – № 9. – С. 15–29.