

УДК 349.4

Л. П. Заставська

РЕФОРМУВАННЯ АГРАРНОГО СЕКТОРА ТА ПРИЙНЯТТЯ ЗАСАДНИЧИХ НОРМАТИВНИХ АКТІВ У СФЕРІ АГРАРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА (1990–2003 РР.)

Аналіз досліджень та публікацій. Протягом останніх 25 років у юридичній літературі аналізу розвитку різних форм господарювання як принципу правового забезпечення товарного сільськогосподарського землекористування в Україні приділяється велика увага. Підґрунтям для написання статті стали праці таких науковців: В.І. Андрейцев, В.В. Носік, П.Ф. Кулинич, В.І. Семчик, Т.О. Коваленко, В.І. Єрмоленко, А.М. Мірошніченко, В.Ю. Уркевич, М.В. Шульга та ін.

Мета статті – дослідити юридичну природу та розвиток різних форм господарювання як принцип правового забезпечення товарного сільськогосподарського землекористування в Україні на основі прийнятих законодавчих актів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незважаючи на чітку позицію Закону України «Про оренду землі», у другій половині 1990-х рр. розпочалася реорганізація комунальних сільськогосподарських підприємств (далі – КСП) у сільськогосподарські формування ринкового типу (приватні підприємства, фермерські господарства, сільськогосподарські кооперативи, товариства з обмеженою відповідальністю). У процесі реорганізації відбувалась масова передача земельних часток (паїв) в оренду сільськогосподарським приватним підприємствам, приватно-орендним підприємствам і сільськогосподарським товариствам з обмеженою відповідальністю. Це був один з основних заходів, що здійснювався Комісією з питань аграрної та земельної реформи при Президентові України, спрямований на створення на базі реформованих колективних та міжгосподарських підприємств нових організаційно-правових форм господарювання на засадах приватної власності на майно та землю. В.І. Андрейцев зауважує: «Право колективної власності на землю не виправдано належить тільки юридичним особам сільськогосподарського профілю. При цьому потрібно колективним формуванням надати можливість набувати права власності на землю» [1, с. 53].

Не зважаючи на те, що в Україні були видані методичні розробки з приватизації, а також на те, що станом на 1998 р. майже в усіх КСП було проведено паювання земель, а членам КСП були видані сертифікати, якими посвідчувалося їхнє право на земельну частку (пай) і гарантувалося видання земельної ділянки в приватну власність у разі виходу із КСП, процес реорганізації КСП в інші форми господарювання приватного типу здійснювався повільно.

З метою забезпечення реалізації державної аграрної політики, прискорення реформування та розвитку аграрного сектора економіки на засадах приватної власності на землю та майно Президент України видав 3 грудня 1999 р. Указ «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» (далі – Указ) [3]. Цим Указом Кабінету Міністрів України, Раді міністрів АР Крим, обласним та Севастопольській міській державним адміністраціям доручено здійс-

нити організаційні заходи щодо реформування протягом грудня 1999 р. – квітня 2000 р. колективних сільськогосподарських підприємств на засадах приватної власності на землю та майно; забезпечення протягом 2000–2002 рр. видачі в установленому порядку державних актів на право приватної власності на землю всім бажаючим власникам сертифікатів на право на земельну частку (пай).

Указ був спрямований на заміну права членів КСП на земельні частки (паї) на право приватної власності на земельні ділянки, тобто на подальший розвиток інституту права приватної власності на землю.

Реалізація передбачених Указом заходів щодо виділення земельних часток (паїв) у натурі та видачі їх власникам державних актів на право власності на землю поєднувалася із заходами щодо реорганізації КСП й створення на їх базі інших форм господарювання приватного типу. При цьому в Указі було передбачено підтримку заходів щодо передачі членами КСП земельних часток (паїв) в оренду новоствореним господарюючим суб'єктам, запровадження спрощеного порядку реєстрації договорів оренди земельних часток (паїв), а також сприяння керівникам і спеціалістам КСП, що реформуються, у реорганізації зазначених підприємств і створенні на їх базі приватних підприємств.

24 грудня 1999 р. було прийняте Рішення Ради регіонів при Президенті України «Про забезпечення виконання Указу Президента України від 3 грудня 1999 р. за № 1529 «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» [5, с. 27–29]. Цим рішенням було запропоновано Кабінету Міністрів України прискорити розробку та прийняття нормативних актів, необхідних для виконання Указу, зокрема зразків договорів оренди землі та земельних часток (паїв), методики визначення орендної плати за земельну частку (пай), спрощеного порядку реєстрації договорів оренди земельної частки (паю), розробити механізм застави та уступки права оренди земельних часток (паїв) та земельних ділянок для отримання кредитів, передбачивши можливість довірчої передачі відповідних прав орендареві з боку власників земельних часток (паїв). Типовий договір оренди земельної частки (паю) затверджено наказом Держкомзему України від 17 січня 2000 р. № 5 і зареєстровано в Мін'юсті України 23 лютого 2000 р. № 101/4322 [5, с. 319–323]. Порядок реєстрації договорів оренди земельної частки (паю) затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24 січня 2000 р. № 119 [5, с. 318–319].

Типовий договір передбачав, що предметом оренди є земельна частка (пай) в умовних кадастрових гектарах і вартісному виразі в гривнях, яка розміщена в межах земельної ділянки, виділеної в натурі єдиним масивом із доданням кадастрового плану. Вищезгаданою Постановою Кабінету Міністрів України була затверджена Книга реєстрації договорів оренди земельних часток (паїв), у якій зазначається розмір земельної частки (паю) у гектарах та її місце розташування (кадастровий номер, масив, урочище, поле).

Реалізація Указу Президента України від 3 грудня 1999 р. прискорила реформування відносин колективної власності на землю шляхом виділення земельних часток (паїв) у натурі (на місцевості), що здійснювалося на фоні широкомасштабної реорганізації КСП. Так, до кінця 2001 р. було реорганізовано або ліквідовано майже 95% КСП, землі яких були розпайовані між членами КСП.

У результаті проведення вищезазначених заходів колективна власність на землю застосовується у виробничих кооперативах, підприємствах споживчої кооперації, а також в інших громадських і релігійних організаціях.

Новостворені сільськогосподарські підприємства ринкового типу здійснюють свою діяльність на засадах приватної власності на землю та майно. Суб'єктами права приватної власності на таку землю й майно мали бути колишні члени реформованих КСП, які отримали земельні та майнові паї та виділили їх у натурі у вигляді земельних ділянок та конкретних майнових об'єктів, що свого часу перебували в колективній власності КСП. Однак селяни-власники земельних часток (паїв) переважно не мали змоги оплатити землевпорядні роботи, необхідні для виділення земельних часток (паїв) у натурі та отримання державних актів на право власності на земельні ділянки.

Отже, після проведеної в 2000 р. масової реорганізації колективних сільськогосподарських підприємств виникла недопустима правова ситуація. Вона полягає в тому, що близько 30 млн га земель сільськогосподарського призначення, які належали колективним сільськогосподарським підприємствам на праві колективної власності, «втратили» чітко визначеного відповідно до законодавства власника. Як зазначалося в літературі, такі землі не належать державі, оскільки держава свого часу передала ці землі в колективну власність колективним сільськогосподарським підприємствам. Такі землі не належать колективним сільськогосподарським підприємствам, оскільки в результаті реорганізації вони припинили своє існування. Нарешті, такі землі не повною мірою належать власникам земельних часток (паїв), тому що згідно із чинним земельним законодавством об'єктом права власності на землю може бути земельна ділянка із чітко визначеними межами, а не земельний пай, межі якого в натурі не визначені.

На жаль, на практиці наявні спроби трактування власнісного статусу сільськогосподарських угідь, на які громадянам видано сертифікати на право на земельну частку (пай), іншим чином. Зокрема, існують твердження про те, що після припинення діяльності КСП в результаті їх реформування землі пайового фонду КСП знову перейшли в державну власність. Ми вважаємо, що таке тлумачення не відповідає нормам земельного законодавства, зокрема новому Земельному кодексу України. Як добре відомо, керуючись Указом Президента України від 3 грудня 1999 р., більшість власників земельних часток (паїв) передали їх в оренду підприємствам- правонаступникам КСП й отримують орендну плату. Оскільки згідно із Законом України від 6 жовтня 1998 р. «Про оренду землі» тільки власник землі може бути її орендодавцем, то з відносин оренди земельних часток (паїв) постає, що землі пайового фонду колишніх КСП не націоналізовані, тобто не перейшли у власність держави. Землі пайового фонду колишніх КСП слід, на нашу думку, вважати такими, що є власністю осіб, яким належать земельні частки (паї), хоча право власності цих осіб на землю повною мірою не закріплено. Лише з виділенням земельних часток (паїв) у натурі (на місцевості) та видачею державних актів на право приватної власності на земельні ділянки (замість земельних сертифікатів) оформлення прав власності на землю можна вважати завершеним.

І хоча протягом 2000–2002 рр. приблизно 50% громадян-власників сертифікатів на право на земельну частку (пай) виділили належні їм земельні частки (паї) у

натурі та отримали державні акти на право приватної власності на землю, до цього часу близько 15 млн га земель все ще залишаються землями з нечітко визначеним власнісним статусом.

Слід також узяти до уваги й те, що власники земельних часток (паїв) мають менше прав і, відповідно, менше можливостей щодо отримання доходів від володіння землею. Так, власник земельної частки (паю), на відміну від власника земельної ділянки, не може самостійно господарювати на землі шляхом створення селянського чи фермерського господарства. Він «запрограмований» законодавством лише на передачу земельної частки в оренду, яка також є сумнівною з точки зору вимог Закону України «Про оренду земель»: цей закон дозволяє лише оренду земельних ділянок.

Таким чином, якомога скоріше виділення в натурі земельних часток (паїв) всіма громадянами, які отримали земельні сертифікати, є акцією, що відповідає інтересам як суспільства, так і окремих громадян-власників земельних часток (паїв).

У таких умовах проходили розробка проекту та прийняття нового Земельного кодексу України. У процесі прийняття Земельного кодексу України частина депутатів підтримувала законопроект, а частина (комуністи та низка інших груп лівого спрямування) виступала категорично проти прийняття нового Земельного кодексу України. Основна вимога останніх полягала в недопущенні права приватної власності на землю та купівлі-продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення.

Однак 25 жовтня 2001 р. Земельний кодекс України був прийнятий Верховною Радою України, а 13 листопада 2001 р. його підписав Президент України [2, с. 27]. За своїм змістом Земельний кодекс 2001 р. є законодавчим актом, який принципово по-новому врегулював відносини власності на землю. Земельний кодекс України (ст. 8) суб'єктами права власності визнає: а) на землі приватної власності – громадян та юридичних осіб; б) на землі комунальної власності – територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування; в) на землі державної власності – державу, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади.

На нашу думку, з прийняттям нового Земельного кодексу в Україні перемогу здобула лінія на впровадження права приватної власності. Земельна реформа, яка проводилась в Україні протягом майже 10 років, закріпила свої позиції, підійшла до свого завершального етапу, стала безповоротною, а опір встановленню цивілізованої системи права власності на землю в нашій країні є безперспективним.

Відображена в Земельному кодексі України 2001 р. концепція права власності на землю виходить із того, що правовідносини земельної власності є абсолютними. Це означає, що в межах таких правовідносин суб'єкту права власності на землю кореспондує (протистоїть) необмежене коло осіб, зобов'язаних утримуватися від вчинення дій, що порушують права власника чи перешкоджають йому в здійсненні правомочностей щодо володіння, користування чи розпорядження землею.

Разом із тим право власності на землю на сучасному етапі розвитку українського суспільства не є й не може бути абсолютним. У більшості країн світу воно обмежується в законодавчому порядку в інтересах суспільства. Необхідність обмеження

права власності на землю в Україні постає з Конституції України (ст. 41), якою передбачено, що використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію й природні якості землі. Межі здійснення права власності на землю визначаються колом покладених законодавством на власників земельних ділянок обов'язків щодо раціонального використання та охорони земель.

Слід зауважити, що Основним Законом України також встановлено, що реалізація права власності на землю здійснюється виключно відповідно до закону. Тим самим Конституцією України закріплено примат повноважень Верховної Ради України як законодавчого органу в правовому регулюванні земельних відносин, у тому числі й відносин земельної власності. Конституційні положення щодо права власності на землю деталізовані в Земельному кодексі України, який є цементуючим законодавчим актом у системі земельного законодавства нашої держави.

Однак Перехідними положеннями Земельного кодексу України 2001 р. передбачено прийняття для деталізації положень кодексу цілої низки законів із питань регулювання земельних відносин. Зокрема, планується прийняття законів про державний земельний кадастр, про землеустрій, про примусове відчуження земельних ділянок права приватної власності на землю, про ринок земель та ін. Водночас із прийняттям зазначених законів можуть бути внесені істотні зміни й у законодавчу регламентацію відносин земельної власності. Тому ми вважаємо, що остаточна формула інституту права власності на землю може зазнати певної еволюції, яка відобразить реальні розвідки земельних відносин у сільському господарстві країни, рівень інтеграції економіки держави в західноєвропейський або євразійський економічний процес, а також потреби в залученні іноземних інвестицій у ті чи інші галузі народного господарства України.

За Законом України «Про сільськогосподарську кооперацію» (1997 р.) [4, с. 261] сільськогосподарські виробничі кооперативи, які засновані громадянами, мають право не лише орендувати земельні ділянки, а й набувати їх у власність. У цих випадках кооператив як юридична особа стає суб'єктом права власності на землю, придбану у власність за кошти кооперативу. Оскільки кооператив уособлює колектив громадян, які на загальних зборах членів вирішують долю майна та землі, то цілком допустимо називати право власності кооперативу кооперативною (колективною) власністю. Виходячи з того, що відносини власності в таких випадках регулюються приватним правом, то слід вважати, що право колективної власності є різновидом приватної власності. Оскільки право колективної власності на майно визнано Господарським кодексом України, то цілком виправданим було б встановлення права колективної власності на землю в Земельному кодексі України.

Земельним кодексом України 1992 р. і Законом України «Про власність» (1992 р.) в Україні була встановлена приватна, колективна й державна власність на землю. Статтями 14 і 142 Конституції України визнавалось право власності на землю громадян, юридичних осіб і територіальних громад. Земельним кодексом України 2001 р. встановлено, що суб'єктами права власності на землі приватної власності є громадяни та юридичні особи; територіальні громади – на землі комунальної власності; держава – на землі державної власності. Український народ як

суб'єкт права власності на землю в Земельному кодексі України не розглядається. Згідно зі ст. 374 Цивільного кодексу України 2003 р. суб'єктами права власності на землю (земельну ділянку) є фізичні особи, юридичні особи, держава й територіальні громади. Отже, земельне й цивільне законодавство офіційно визнають право приватної, комунальної та державної власності.

Разом із тим Господарським кодексом України 2003 р. (ст. 93) передбачено, що підприємствами колективної власності є виробничі кооперативи, підприємства споживчої кооперації, підприємства громадських та релігійних організацій, інші підприємства, передбачені законодавством. Таким чином, із цього постає, що право колективної власності на майно й на земельні ділянки в Україні визначається законами. Такий висновок відповідає змісту ст. 14 Конституції України, оскільки перераховані організації є юридичними особами. На нашу думку, колізії між земельним і цивільним законодавством та господарським законодавством щодо форм власності на землю немає. Отже, згідно з висновками, наявними в юридичній літературі, право колективної власності на землю має відносно самостійне значення й розглядається як різновид права приватної власності, суб'єктом якого є кооперативне та інше підприємство, засноване колективом громадян, що має статус недержавної юридичної особи. Вважаємо, що варто визначити в Цивільному кодексі України, що кооперативи та інші колективні організації в цивільних відносинах є юридичними особами, які можуть бути суб'єктами права колективної власності на землю як різновиду права приватної власності.

Таким чином, право колективної власності на землю – форма земельної власності, введена в законодавство України та в деяких інших країн Співдружності Незалежних Держав на початку 1990-х рр. із метою приватизації сільськогосподарських земель, що перебували у власності держави та були надані в користування колгоспам, радгоспам та іншим сільськогосподарським підприємствам. В Україні колективну власність на землю введено Законом України «Про форми власності на землю» від 30 січня 1992 р. та більш детально закріплено в Земельному кодексі України в редакції від 13 березня 1992 р. Згідно із законодавством суб'єктами права колективної власності на землю є колективні сільськогосподарські підприємства, сільськогосподарські кооперативи, садівницькі товариства та сільськогосподарські акціонерні товариства, у тому числі створені на базі радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств. Сільськогосподарським підприємствам, яким земля була передана в колективну власність, видавалися державні акти на право колективної власності на землю. Розпорядження землями колективної власності здійснювалось за рішенням загальних зборів членів таких підприємств як вищого органу управління цих підприємств.

Інститут права колективної власності на землю вводився з метою забезпечення передачі сільськогосподарських угідь у власність «тих, хто працює на землі», тобто членів (працівників) сільськогосподарських підприємств. Саме тому до державного акта на право колективної власності на землю додавався список членів господарства. Згідно із Земельним кодексом України кожний член такого сільськогосподарського підприємства, який був включений до зазначеного списку, отримав право на середню земельну частку. Середня земельна частка була умовною частиною зем-

лі господарства, розмір якої визначався для території кожної сільської, селищної чи міської ради шляхом поділу загального розміру сільськогосподарських земель у межах території ради на кількість членів (працівників) сільськогосподарських підприємств, пенсіонерів із їх числа та працівників соціальної сфери на селі. Член сільськогосподарського підприємства, який отримав право на середню земельну частку, міг розпорядитися нею шляхом передачі її в спадщину або, за відсутністю спадкоємців, продати частку іншим особам, а під час виходу із членів господарства – також і шляхом виділення частки в натурі у вигляді земельної ділянки, що передавалася цій особі в приватну власність.

У середині 1990-х рр. правовий режим земельних часток було дещо змінено. З виходом Указів Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» від 10 листопада 1994 р. та «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» від 8 серпня 1995 р. середня земельна частка була замінена земельною часткою (паєм), право на яку посвідчувалося сертифікатом на право на земельну частку (пай). Згідно з указами власник земельної частки (паю) отримав право розпорядження нею шляхом купівлі-продажу, дарування, міни застави, передачі в спадщину та оренду. Крім того, він міг безперешкодно вийти із членів господарства та виділити частку в натурі у вигляді окремої земельної ділянки, право на яку посвідчувалося державним актом на право приватної власності на землю. Нарешті, було змінено порядок встановлення розміру частки, який став визначатися шляхом ділення площі сільськогосподарських угідь підприємства на загальну кількість його членів. На підставі зазначених указів в Україні було проведено масове паювання сільськогосподарських земель, які було передано сільськогосподарським підприємствам у колективну власність. До кінця 1990-х рр. близько 7 млн членів сільськогосподарських підприємств, у тому числі пенсіонерів, отримали земельні сертифікати.

Наступні зміни в статусі колективної власності на землю пов'язані з Указом Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 3 грудня 1999 р. Відповідно до рекомендацій, викладених в указі, протягом грудня 1999 р. – квітня 2000 р. майже всі КСП було реорганізовано в інших юридичних осіб, які не є суб'єктами права колективної власності на землю: приватні підприємства, товариства з обмеженою відповідальністю, селянські (фермерські) господарства та сільськогосподарські кооперативи. Таким чином, сфера застосування права колективної власності значно звузилася. Із завершенням реформування сільськогосподарських підприємств інститут права колективної власності на землю припинив своє існування.

Проведення в Україні економічної реформи, спрямованої на формування в країні засад ринкової економіки, закономірно зумовило необхідність запровадження світового досвіду в систему відносин власності, у тому числі й на землю.

Висновки. Організація сільськогосподарського виробництва на основі оренди сільськогосподарськими підприємствами земельних часток (паїв) у їх власників є грубим порушенням закономірностей правового регулювання орендних відносин. Оскільки об'єктом оренди може бути лише конкретно визначене майно, то зе-

мельна частка (пай) як умовна частка землі, розміри та місце розташування якої на місцевості не визначено, не може бути об'єктом оренди. Відповідно, сертифікат на право на земельну частку (пай) не можна розглядати як правовстановлюючий документ, що посвідчує наявність у власника земельної частки (паю) права володіння, користування та розпорядження цієї часткою. Фактично сертифікат надає власнику земельної частки (паю) лише право розпорядження земельною часткою шляхом: а) відчуження її на підставі цивільно-правової угоди, яка не заборонена законодавством; б) виділення земельної частки (паю) у натурі у вигляді земельної ділянки та заміни на цій основі сертифіката на право на земельну частку (пай) державним актом на право власності на земельну ділянку.

Література

1. Андрейцев В.І. Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні : [навч.-практ. посібник] / В.І. Андрейцев. – К. : Істина, 1999. – 320 с.
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
3. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки : Указ Президента України від 3 грудня 1999 року // Голос України. – 1999. – 7 грудня. – № 227(2229).
4. Про сільськогосподарську кооперацію : Закон України від 17 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 39. – Ст. 261.
5. Сільськогосподарські підприємства: реорганізація та створення : збірник нормативних актів / упоряд. О.В. Бойко, А.І. Дмитрієв, П.Г. Матвієнко. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 480 с.

Анотація

Заставська Л. П. Реформування аграрного сектора та прийняття засадничих нормативних актів у сфері аграрного законодавства (1990–2003 рр.). – Стаття.

У статті розглянуто забезпечення реалізації державної аграрної політики, прискорення реформування та розвитку аграрного сектора економіки на засадах приватної власності на землю в період із 1990 р. по 2003 р.

Ключові слова: оренда, приватна власність на землю, земельний пай, суб'єкт права.

Аннотация

Заставская Л. П. Реформирование аграрного сектора и принятие основополагающих нормативных актов в сфере аграрного законодательства (1990–2003 гг.). – Статья.

В статье рассмотрено обеспечение реализации государственной аграрной политики, ускорение реформирования и развитие аграрного сектора экономики на основе частной собственности на землю в период с 1990 г. по 2003 г.

Ключевые слова: аренда, частная собственность на землю, земельный пай, субъект права.

Summary

Zastavskaya L. P. Reforming the agricultural sector and the adoption of the basic regulations in the agrarian legislation (1990–2003). – Article.

The article defines the ensuring of the implementation the state agrarian policy, the acceleration of the reform and development of the agricultural sector of the economy based on private ownership of land from 1990 to 2003.

Key words: rent, private ownership of land, land share, subject of law.