

# ЗЕМЕЛЬНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: СТАН, ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ, СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ



**Микола ПРИСЯЖНЮК,**  
голова Комітету Верховної Ради України  
з питань аграрної політики та земельних відносин

*Земля ніколи не повертає без надлишку те, що отримала.  
Цицерон*

“Земельне питання” завжди стояло на порядку денному, набуваючи дедалі більшої гостроти і болючості. Суспільно-політичні зміни, часто непродумані й недолугі, не сприяли вирішенню цього питання, а кризові виклики відчутно додають йому кричущої актуальності.

Такий стан справ зумовлений насамперед неефективністю та недовістю земельної політики, що здійснюється в Україні, а також тим, що земельна реформа, започаткована ще в 1991р., так і не дістала логічного завершення. Очевидно, що в Україні у сфері земельних відносин немає і комплексної стратегії дій, і зваженої методології реформ, і раціональної інфраструктури управління, і системного законодавчого поля, немає навіть чіткого, систематизованого – та й просто адекватного! – бачення наявних проблем. А це все має бути складовими єдиної стратегії земельної політики держави.

Тому є сенс окреслити як головні проблеми нинішньої земельної політики в Україні, так і певні шляхи їх розв’язання.

## Сьогодення земельних відносин: огляд проблем

Вдаючись до детальнішого аналізу нинішнього стану земельних відносин, слід констатувати наявність низки проблемних питань, які потребують невідкладного вирішення. Всі вони заслуговують на пильну увагу з боку держави та потребують швидких практичних дій – іноді жорстких, на межі “хірургічного втручання”. Серед цих проблем: невпорядкованість економічно-правових відносин власності на землю, неефективність державного управління земельними ресурсами та землекористуванням, недосконалість земельного законодавства та інфраструктури ринку земель, особливо – сільськогосподарського призначення, відсутність системи ведення державного земельного кадастру, реєстрації прав на землю, розподілу земель, землеустрою.

Слід визнати, що **реформування земельних відносин розпочиналося без необхідного фундаменту:** фахово обгрунтованого визначення етапів і термінів

їх проведення; еколого-економічного та соціального обгрунтування кожного етапу; супроводження комплексом робіт із землеустрою, встановлення державного та громадянського контролю над станом якості та наслідків її проведення; визначення відповідальності суб’єктів проведення земельної реформи за негативні наслідки та завдані державі та народу збитки. На жаль, ґрунтовна загальнодержавна науково-теоретична програма радикального реформування земельних та аграрних відносин в Україні своєчасно розроблена не була. Немає її і сьогодні, незважаючи на певний доробок у цьому напрямі, напрацьований як державними структурами, так і зацікавленими НУО. Це істотно позначилося на методах, формах і змісті як земельної, так і аграрної реформ, зумовило їх спонтанний характер, а врешті – їх неефективність.

Розпаювання земель сільськогосподарського призначення породило більше питань, ніж відповідей. Передавши земельні частки (паї) у власність громадян, держава так і не створила належних умов справжнього



та ефективного володарювання, як це передбачалося в перші роки реформи. Власники паїв, або обробляючі землю, мали б стати господарями на ній, або ж отримувати гідну орендну плату за неї. Оформлення правостановлюючих документів на земельні частки в багатьох випадках проводилося без визначення меж у натурі (на місцевості), і як результат – орендарі використовують земельні ділянки громадян без договорів оренди.

Далі – гірше: розпаювавши всі землі сільськогосподарського призначення, ми постали перед питанням устрою землі як основного засобу виробництва в сільському господарстві. Йдеться перш за все про консолідацію розпаюваних земель. Спеціальної державної політики – загальнозрозумілої та прийнятної – у цій сфері також немає. Консолідація відбувається трьома шляхами. *По-перше*, оренда землі великими господарськими структурами різних форм власності. *По-друге*, оренда землі фермерськими господарствами. *По-третє*, розширення малих особистих селянських господарств за рахунок оренди. Часто оренда таких земельних ділянок здійснюється за низьку плату і призводить до втрати власниками права володіння та розпорядження ними.

Такі підходи в землекористуванні, своєю чергою, невпинно призводять до виникнення ще однієї болючої проблеми. Очевидно, що сьогодні держава втрачає контроль над дотриманням сівозмін. Так, наприклад, посіви соняшника та ріпаку (14%) у структурі посівних значно перевищують науково обґрунтовані норми, що в кінцевому підсумку призводить до інтенсивної руйнації та деградації ґрунтів. Також маємо щорічне зменшення посівної площі, яке набуло вже стихійного характеру, а також втрату родючості землі. Великий негативний вплив спричиняється надзвичайно екстенсивним характером господарювання на землі за вкрай низького рівня застосування органічних і мінеральних добрив та інших сучасних засобів інтенсифікації. Землеробство в Україні ведеться в умовах постійного виснаження ґрунтів, що негативно впливає на якість продуктів харчування.

Усі ці негативні тенденції підсилює той факт, що державою (насамперед профільними органами виконавчої влади) не реалізується одне з головних завдань земельної реформи – раціональне використання та охорона земель. Тобто не виконуються такі заходи, як виведення частини земель з обробки (розораність сільськогосподарських угідь в Україні найвища у світі – 78%) та консервація деградованих земель; впровадження агролісомеліоративних заходів; меліорація, реконструкція осушувальних і зрошувальних систем; рекультивация; розширення земель лісогосподарського призначення та природно-заповідних територій до середньоєвропейського рівня тощо. Всі ці негативні тенденції утворюють кумулятивний ефект і вкрай ускладнюють стан справ. Тож регуляторна політика щодо раціонального використання земель є недієвою.

Не слід забувати, що значного негативу всім цим процесам додає спонтанний безконтрольний обіг землі, незаконне її захоплення та спекуляція. Корупційні дії у сфері земельних відносин досягли небачених розмірів. Статистика говорить сама за себе: за 2008р. правоохоронними органами виявлено 1 333 посадові особи, пов'язані з корупційними діями

у сфері земельних відносин, а СБУ порушено 145 кримінальних справ за фактами відповідних протиправних дій.

Не можна не зупинитися ще на одному вкрай важливому аспекті – соціальному. На жаль, сьогодні його скоріше замовчують, ніж вирішують. На тлі наслідків економічної кризи неврегульовані належним чином земельні відносини, зниження продуктивності аграрного землекористування, нерозвинутість сільської інфраструктури створюють складні соціальні проблеми. На селі зростає соціальна напруженість, не кажучи вже про глибоку соціальну депресію та руйнівну маргіналізацію всього, що складає сільський спосіб життя. Так, останніми роками спостерігається стрімке скорочення працездатного сільського населення, масове безробіття на селі, вплив сільського населення до міста та за кордон. Зрештою, все це викликає соціальне спустошення на селі. Виходить, що прагнучи виховати, сформувати сільгоспвиробника, ми забуваємо, що українське село має розвиватися. Насамперед, ідеться про його соціальну сферу та інфраструктуру. Сьогодні ж для розвитку своїх територій сільські громади не мають необхідних – навіть елементарних – ресурсів. Більше того, слід визнати, що, на жаль, **сьогодні в Україні сільська громада є надто слабкою, майже не сформованою, тобто немає консолідації тих, хто живе і працює на землі.** А тому, можливо, **нежиттєздатність державної земельної політики зумовлена тим, що в її формуванні не бере участі її безпосередній суб'єкт – український селянин...**

### **Ринок земель сільськогосподарського призначення: бути чи не бути!?**

Отже, проблем у сфері земельних відносин, які очікують на вирішення, більш ніж достатньо. Та вирішити їх цілком можливо – шляхом активного завершення реформ, залучення до економічного обігу земельного капіталу. Дійсно, **запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення – надзвичайно важливий, необхідний і відповідальний крок на шляху здійснення земельної політики.** Адже в іншому випадку село втрачає мільярди гривень, тому що вартість землі не повертається у вигляді плати за землю, яка не закладається у собівартості продукції тощо. Світова практика довела, що вирішення цих проблем – у перетворенні землі на реальний предмет економічного обігу. Але...

Але існує одне принципове зауваження. Сьогодні світова фінансова криза внесла жорсткі корективи в постановку тих чи інших економічних питань, перерозподіливши пріоритети господарювання в цілому. До моменту, коли кризові явища болюче вразили всі сектори української економіки та найбільше – аграрний, Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин та я особисто дотримувалися позиції, що полягала в необхідності негайного прийняття закону про ринок землі. Нині ситуація змінилась, і в період кризи запроваджувати ринок землі недоцільно, навіть шкідливо, особливо в умовах відсутності належного законодавства.

До речі, вже наприкінці грудня 2008р. Верховна Рада внесла зміни до деяких законів щодо запобігання негативним наслідкам впливу світової фінансової



кризи на розвиток агропромислового комплексу. Зокрема, встановлюється заборона на продаж земель сільськогосподарського призначення до 1 січня 2010р. Проте, Президент ветоував відповідний закон і повернув його на доопрацювання.

Завдання земельної політики на перспективу – запровадити ринок сільськогосподарських земель таким чином, щоб максимально зберегти сільське населення та кількість господарств, які існують сьогодні. Недалекоглядно ставитися до ринку землі як до панацеї, яка будь-що врятує економіку України. Навпаки, непродумані кроки на цьому шляху можуть нашкодити і селу, і селянам.

Разом з тим подовження терміну мораторію – це подовження існування фактичного – тіньового – ринку землі. Держава не може “відпустити” ринок землі та не брати участі в цьому процесі. Слід прорахувати, наскільки довготривалою виявиться криза, якими будуть її наслідки, потім ухвалити необхідні законопроекти, виконати безліч процедурних кроків і технічних деталей тощо.

### Законодавча база земельної політики

Земельний кодекс України, який набув чинності 1 січня 2002р., в цілому, є достатньо збалансованою законодавчою основою для вирішення проблем у земельних відносинах. Але він не охоплює всіх питань, пов’язаних з функціонуванням ринку землі. Тому передбачалося додатково прийняти закони, які б доповнили цей Кодекс та забезпечили вирішення всіх питань, що стосуються землі (близько 30 законів).

На сьогоднішній день Верховною Радою в розвиток Кодексу прийнято 10 законів. Серед них: про землеустрій, про оцінку земель, про охорону земель, про державний контроль за використанням та охороною земель, про особисте селянське господарство, нова редакція закону про оренду землі, про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв), про іпотеку, про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, про розмежування земель державної та комунальної власності.

Головною законодавчою проблемою в частині запровадження ринку земель є відсутність законодавства, прийняття якого було передбачено Кодексом. А саме: законів про державний земельний кадастр та про ринок земель.

Закону про державний земельний кадастр в Україні немає. Головна “проблема” цього закону – розмежування функцій Державного комітету із земельних ресурсів і Міністерства юстиції. Дискусія точиться навколо питання, які установи мають виконувати функції ведення кадастру та реєстрації прав. Це проблема “в лапках”, тому що відповідь на це питання можна знайти в досвіді європейських країн. Так, лише у 13 країнах Європи (зокрема, Албанії, Вірменії, Чехії, Нідерландах, Греції, Італії, Литві, Люксембурзі) реєстр прав і кадастр ведеться одним органом.

В інших країнах реєстрацію прав здійснюють суди, нотаріуси, міністерства юстиції, спеціалізовані організації (наприклад, РФ – агентство нерухомості), а кадастри ведуть організації, підпорядковані різним міністерствам або їм органам місцевого самоврядування. Таку практику використовують Франція, країни Скандинавії, Польща, Словенія, Хорватія, Естонія та Болгарія.

За умови розділення кадастру та реєстраційної системи мінімізується конфлікт інтересів, оскільки за формування об’єктів нерухомості та реєстрацією прав на них відповідають різні організації. Такий підхід вдало працює у країнах з перехідною економікою, де ризик корупції досить високий.

За великим рахунком, **успіх кадастрово-реєстраційної системи визначається не її правовою або технічною довершеністю, не її адміністративним дизайном, а тим, чи “гарантує вона права на землю та чи дозволяє швидкий, безпечний, прозорий та за помірних витрат обіг прав на землю і нерухомість”** (Богорська декларація ООН, 1996р.). Механізми досягнення цих цілей вже неодноразово сформульовані на міжнародному рівні. Але в Україні їй досі сперечаються про те, якій установі яку функцію віддати.

Сумно констатувати, що на пострадянському просторі Україна все ще залишається єдиною країною, де не ухвалено закон про кадастр. Адже його головна мета – створення правової бази проведення земельно-кадастрової діяльності, ведення державного земельного кадастру, ефективного механізму державного управління земельними ресурсами.

Як зазначалося вище, на сьогоднішній день не ухвалений і закон про ринок земель. Проте, саме цей закон має чітко встановлювати особливості обігу земель сільськогосподарського призначення. Так, наприклад, обіг земель сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва може здійснюватися лише за умов дотримання таких вимог як:

- використання земельних ділянок за їх цільовим призначенням;
- дотримання вимог закону щодо переважного права суб’єктів ринку землі на придбання



земель сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва відповідно до закону;

- створення умов для раціонального та ефективного використання земель сільськогосподарського призначення.

Також документ має вписувати, хто має переважне право на придбання земельної ділянки сільськогосподарського призначення, якою має бути площа цих ділянок, як встановлюється ціна продажу, які існують обмеження тощо.

Можна стверджувати, що **регулювання ринку земель за його запровадження має здійснюватися з урахування кращого досвіду розвинутих країн, зокрема в частині встановлення відповідних обмежень щодо продажу земель сільськогосподарського призначення.** Багатьом державам у такий спосіб (шляхом встановлення обмежень) вдалося уникнути певних проблем і колізій. Наприклад, у Данії на законодавчому рівні визначено максимальний розмір земельної ділянки, що може перебувати у власності однієї сім'ї. Тим самим обмежується монополізм на земельному ринку. У Франції, Іспанії та США існує заборона на певний термін продавати отриману землю. У США працює механізм, за якого придбання банками землі може бути обмежене вимогою продати впродовж двох років землю боржника, отриману внаслідок неповернення отриманого кредиту. У Швеції купувати землю сільськогосподарського призначення можна лише з дозволу Уряду. В Австралії для продажу землі необхідний дозвіл спеціальних органів на укладення земельних угод.

Існує також багатий зарубіжний досвід запобігання нецільовому використанню земельних ресурсів: в окремих державах законодавством передбачено розподіл земель на зони – сільськогосподарські, міські та дачні. При цьому переведення земель з однієї категорії до іншої можливе лише з дозволу відповідних державних органів.

Отже, **за умови ухвалення необхідної законодавчої бази, можна говорити про запровадження повноцінного ринку земель сільськогосподарського призначення.** А це, своєю чергою, стане рушійною силою здійснення ефективної державної політики, створить передумови для повного входження земельних відносин в Україні до ринкового простору, запровадження у стабільній посткризовій ситуації іпотечного кредитування, що, відповідно, дозволить значно покращити фінансове забезпечення аграрного виробництва, здійснити його техніко-технологічну модернізацію, посилити конкурентоспроможність продукції галузі як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках.

### **Стратегія – не лише законодавство. Замість висновків**

Для повноцінного реформування земельних відносин в Україні однієї законодавчої бази замало. Належне та дієве законодавче забезпечення земельних реформ – лише одна з цілей земельної стратегії країни. Українська політична практика свідчить, що технологія реалізації доктрин, стратегій, концепцій і програм державної політики об'єктивно мусить

інтегрувати всі компоненти політичної активності держави. Обов'язково має діяти принцип комплексності та системності. Сфера земельних відносин – не виняток.

Через відсутність такої цілісної стратегії земельної політики в Україні відсутній і системний підхід у сфері державного управління земельними ресурсами. Залучено лише окремі елементи системи, але через неузгодженість цих складових система не працює і, звісно, не дає відчутного ефекту. **Замість стратегічного реформаторського мислення в сільському господарстві на сьогодні переважають вільна імпровізація, інтуїція, безвідповідальність.**

Якою має бути стратегія земельної політики? Вочевидь – дієвою та результативною. І ґрунтуватися вона має на таких концептуальних засадах, як:

- забезпечення суспільно-політичної та соціальної функцій землі як території держави і власності Українського народу;
- державне забезпечення громадянам та юридичним особам захисту прав власності на землю та землекористування;
- залучення землі до ринкового обігу;
- дотримання соціальної справедливості під час перерозподілу земель сільськогосподарського призначення та їх залучення до ринкового обігу;
- врахування пріоритетності екологічних вимог щодо охорони земель, відтворення родючості ґрунтів і раціонального використання продуктивних земель;
- безумовне дотримання всіма землевласниками та землекористувачами норм чинного законодавства, що регулюють земельні відносини;
- забезпечення рівних умов розвитку різноманітних форм господарювання на землі шляхом формування та вдосконалення механізму аграрної і земельної політики.

На завершення доречно підкреслити, земля – споконвічна цінність, справжнє національне багатство нашої країни. Окреслені проблеми зволікання не терплять. Але в нинішній ситуації непрозорості правовідносин у сфері земельних відносин і неефективності самої системи управління потрібна консолідація зусиль, розуму та волі всіх зацікавлених сторін – з обов'язковим гідним представництвом тих, хто живе і працює на землі.

**Земельну політику неможливо розглядати чи формувати ізольовано від комплексу пов'язаних з нею проблем, перш за все – соціально-політичних, правових і соціальних. Існують усі передумови – і нагальна потреба! – досягти у сфері земельних відносин відчутних і позитивних змін. Потрібне системне бачення національної стратегії земельних реформ (втім, як і ясне розуміння національних пріоритетів у розвитку АПК) і відповідна політична воля в реалізації цієї стратегії. Очевидно, це може стати реальністю лише після істотних змін у системі влади та після подолання макрополітичної кризи у країні – особливо на найвищих щаблях влади. Але це – вже інша тема.** ■