

АГРАРНІ РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

В. Жушман, доцент НЮА України,
М. Шульга, доцент НЮА України

Аграрні реформування в Україні: правові проблеми і рішення

Україна — велика аграрно-промислова держава, найбагатша в світі на благодатні землі сільськогосподарського призначення, з сприятливими природно-кліматичними умовами, достатніми виробничими потужностями та продуктивними силами для інтенсивного сільськогосподарського виробництва, зараз перебуває в становищі, яке потребує реформувань аграрного сектора економіки. Така ситуація в аграрному секторі склалася не раптово і не випадково. Необхідність проведення аграрних перетворень в Україні стала очевидною ще з часів перебування її у складі Радянського Союзу. Уже тоді соціально-економічне становище в сільському господарстві надзвичайно загострилось. А після розпаду Союзу і орієнтації України, яка вийшла з його складу, на побудову ринкової економіки ця проблема набула критичного, невідкладного характеру. Проведення аграрних реформувань визначається наперед економічними реформами, які здійснюються в Україні в умовах переходу до ринкових відносин. Причому вони проводяться не ізольовано, а як складова частина економічної реформи. У зв'язку з цим закони та інші нормативні акти, які обумовлюють її регулювання і належать майже до всіх галузей народного господарства, регулюють і відносини в агропромисловому комплексі. Аграрна реформа тісно взаємопов'язана і переплітається з земельною, оскільки в сільському господарстві, аграрному секторі земля виступає як основний і незамінний засіб виробництва на відміну від інших сфер, де земля є просто територіальним простором для розміщення основних фондів і в цілому підприємств. Реформування земельних відносин у сільському господарстві є важливим напрямком як аграрної, так і земельної реформ. Тому не випадково з'явилося таке поняття, як

земельно-аграрна реформа. Це означає, що стан земельного законодавства безпосередньо впливає на проведення аграрної реформи. Аграрні перетворення багатогранні. Відомий економіст-аграрник А. Ніконов відмічав, що сутність аграрної реформи полягає в комплексній зміні усієї системи аграрних відносин, включаючи власність на землю та інші засоби виробництва, систему ведення господарства і форми господарювання, соціальні умови життя на селі, ринковий механізм, перетворення міжгалузевої і територіальної структури агропромислового виробництва, а також заходи щодо його державного регулювання.

Складними і багатогранними є відносини в аграрному секторі і комплекс правових проблем, які необхідно розв'язувати в процесі здійснення аграрної реформи. Серед них можна визначити такі найбільш значущі, які потрібно вирішувати невідкладно, а саме: земельно-правові проблеми і в першу чергу перетворення відносин земельної власності на основі приватної власності на землю, яка використовується в сільському господарстві; формування правового статусу ринково орієнтованих товаровиробників сільськогосподарської продукції в результаті реформування колективних сільськогосподарських підприємств (далі — КСП). Крім того, потребує свого вирішення питання щодо забезпечення умов для організації та стимулювання таких правових форм сільськогосподарської діяльності селян, як селянські (фермерські) господарства, приватні сільськогосподарські підприємства, сільськогосподарські кооперативи, особисті підсобні господарства; вдосконалення економічних, фінансово-кредитних відносин і управління агропромисловим комплексом та ін.

Неупереджені дослідження з цих питань дають можливість зробити висновок про те, що вони повинні вирішуватися не окремо, ізольовано одне від одного, а комплексно. Причому одні з них носять базовий (основоположний) характер, а для вирішення ж інших необхідні якісь конкретні дії. Адже, не довівши до логічного завершення проблеми земельної реформи і зокрема найважливішої її складової — утвердження приватної власності на землю, навряд чи можна стверджувати, що реформування аграрного сектора економіки, запроваджене Указом Президента України 3 грудня 1999 року “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного

сектора економіки”, як і земельна реформа в Україні, не зупиниться на півдорозі. Саме на цьому наголошував Президент у Зверненні до Верховної Ради України “Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 роки”, підкреслюючи, що сертифікати на земельні паї не забезпечують повною мірою приватної власності на землю, а без цього формування на селі реального власника неможливе. На жаль, і історичний досвід реформування аграрного сектора економіки, зокрема проведення аграрної реформи, переконує у справедливості цих тверджень.

Аграрні реформування і земельні перетворення в Україні проводились і раніше. Передумовами для цього були різні обставини: розподільча система виробництва, адміністративно-командні методи управління і керівництва в сільськогосподарській галузі виробництва, застарілі організаційно-правові форми аграрних організацій і підприємств. Вони стримували творчу ініціативу виробників товарної сільськогосподарської продукції в аграрному секторі, гальмували проведення реформ, розвиток ринкових відносин на селі і викликали необхідність реорганізації в першу чергу радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств. Зазначені підприємства фактично були на той час найбільш поширеною організаційно-правовою формою господарювання. Ця необхідність була викликана тим, що названі організаційно-правові форми товаровиробників в аграрному секторі суперечили ринковими відносинами, до яких почала переходити економіка України. Широкомасштабна реорганізація радгоспів та інших державних підприємств, а заодно і колгоспів, розпочалася з прийняття низки різних за своєю значущістю і юридичною силою нормативних актів. Відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України від 17 травня 1993 р. “Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі”, постанови Кабінету Міністрів України від 19 січня 1994 р. “Про особливості приватизації в агропромисловому комплексі майна, яке знаходиться в загальнодержавній і комунальній власності” та інших нормативних актів було розроблене і 27 січня 1994 р. затверджене “Положення про порядок перетворення радгоспів і інших державних підприємств і організацій в колективні сільськогосподарські підприємства”, яким передбачалися порядок і форми перетворення радгоспів і інших державних підприємств у КСП

та акціонерні товариства; здійснення приватизації майна товариствами покупців та ін. Приватизація земель, що знаходились у постійному користуванні сільськогосподарських підприємств і організацій, була передбачена Указом Президента України від 10 листопада 1994 р. “Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва”, яким встановлювалося, що кожному громадянину — члену підприємства, кооперативу, товариства видається сертифікат на право приватної власності на земельну частку (пай) із зазначенням у ньому розміру частки (паю) в умовних кадастрових гектарах, а також у вартісному виразі.

Право на земельну частку (пай) може бути об’єктом купівлі-продажу, дарування, міни, успадкування, застави.

Власник земельної частки (паю) при виході із членів підприємства і припиненні членських відносин може одержати у приватну власність відповідну земельну ділянку в натурі. Право власності на таку ділянку посвідчується державним актом, який видається і реєструється місцевою радою за місцем знаходження земельної ділянки.

Власникам цих земельних ділянок було надано можливість добровільно створювати на базі належних їм земельних ділянок спільні сільськогосподарські підприємства, асоціації, спілки, акціонерні товариства, інші кооперативні підприємства і організації, передавати ці ділянки у спадщину, дарувати, обмінювати, здавати під заставу, надавати в оренду і продавати громадянам України без зміни цільового призначення цих земельних ділянок. Тобто передбачалися необхідні заходи, які повинні були “посилити стимулювання праці та забезпечення, на цій основі, збільшення виробництва сільськогосподарської продукції”, що саме притаманне всім, як попереднім, так і пізнішим, аграрним перетворенням в Україні. Проте і до цього часу ситуація в аграрному секторі далека від тієї, яка передбачалася законодавством до 1999 р., в тому числі і Указом Президента України від 3 грудня 1999 р. В чому ж справа?

Неправильним було б пояснювати недоліки реформувань в аграрній сфері тільки недосконалістю і суперечностями правової основи, хоч вони і мають місце. Правове поле в цілому забезпечувало і забезпечує проведення аграрних перетворень, інакше вони не змогли

б здійснюватися. Причини гальмування реформ, мабуть, чи не в першу чергу проглядаються також і в механізмах реалізації відповідних правових принципів і в цілому реформ, в недостатньо продуманому підході до пропонування і розробки для сільського господарства нових організаційно-правових форм господарювання. Вони встановлюються за єдиними для всього народного господарства правилами, без урахування аграрної специфіки. Саме тому і уповільнюється процес перетворень.

У той же час трудові колективи, керівники і спеціалісти агроформувань віддають перевагу старим традиційним формам господарювання або ж обирають і створюють такі, які надають більше можливостей уникнути відповідальності за допущені помилки, а іноді і для зловживань у процесі їх діяльності. Чи не в цьому криються причини того, що товариства з повною і додатковою відповідальністю як у промисловості, так і в сільському господарстві майже не зустрічаються? Господарська практика свідчить про те, що найбільшу питому вагу із загальної кількості господарюючих суб'єктів, які не повернули одержані кредити державному бюджету, складають саме товариства з обмеженою відповідальністю. Нестримна хвиля їх створення припадає саме на перші роки після прийняття Закону України "Про господарські товариства". Використовуючи недосконалість чинного на той час законодавства і прогалини в ньому, деякі господарські товариства одержували кредити, розуміючи заздалегідь, що повернути їх банківським установам не зможуть. Останні, на жаль, не вживали належних заходів до перевірки матеріального стану і майнового забезпечення одержаних товариствами кредитів. Спроба забезпечити повернення боргів у судовому порядку бажаних результатів не дала у зв'язку з неплатоспроможністю боржників, відсутністю у них майна, а також обсягом і характером відповідальності засновників товариства з обмеженою відповідальністю. Згідно зі ст. 50 Закону "Про господарські товариства" учасники товариства несуть відповідальність лише у межах їх внесків (вкладів). Отже, незалежно від суми боргу він може бути повернений у примусовому порядку, наприклад, за рішенням суду, тільки в межах внесків учасників. Тому в процесі реалізації Указу Президента України від 3 грудня 1999 р.

слід враховувати зазначені обставини і досвід господарської діяльності товариств з обмеженою відповідальністю.

Не менш важливою обставиною, на яку слід звернути увагу в процесі реформування, є й те, що будь-яке реформування, в тому числі в аграрній сфері, є складним і довгостроковим процесом. Не випадково на зустрічі з головами районних адміністрацій Президент України підкреслив, що ніхто не збирається робити реформу агропромислового комплексу на прикладі колективізації — вона повинна йти еволюційним шляхом. Досвід минулих реформувальних свідчить, що ці вимоги, як правило, не виконуються. Аналіз практики перетворення, скажімо, радгоспів та інших державних підприємств у КСП показує, що підготовча робота по роз'ясненню сутності і значення такої реорганізації не проводилася. Ці перетворення були здійснені в стислі строки. Траплялися випадки, коли не враховувалися думка та ініціатива колективів радгоспів і колгоспів, які теж були реорганізовані. Деякі з цих підприємств на той час міцно стояли на ногах, одержували прибуток і функціонували досить стабільно. Однак, на жаль, і вони були реорганізовані в КСП, які в сучасних умовах стали банкрутами.

У зв'язку з викладеним виникають закономірні сумніви і побоювання щодо можливості повного реформування аграрного сектора без наведених порушень, в такі стислі строки (4 місяці), які визначені Указом від 3 грудня 1999 р. Адже йдеться не про експеримент в якійсь окремо взятій області, а про реформування КСП на всій території України. Як попередні реформування, так і передбачене згаданим Указом своєчасно не забезпечені ні необхідною підготовчою роботою щодо їх проведення, ні механізмом застосування законодавства. Аналіз Указу свідчить про те, що деякі його положення потребують додаткового роз'яснення і обґрунтування у співвідношенні з іншим законодавством: цивільним, земельним, фінансовим.

Немає необхідності аргументувати те, що істотною ознакою, за якою договір відрізняють від інших правочинів, є наявність взаємної домовленості сторін, які мають намір такий договір укласти. Причому волевиявлення обох контрагентів договору повинно бути вільним, як і волевиявлення, спрямоване на досягнення конкретного правового результату, У зв'язку з цим положенням Указу про обов'язковість

укладення підприємствами, установами і організаціями, які використовують землю для сільськогосподарських потреб, договорів оренди майнових паїв з їх власниками суперечить не тільки загальноприйнятій договірній теорії, а й принципам свободи формування договірних відносин в умовах ринку Припис про обов'язковість укладення таких договорів не виключає можливості звернення в судові органи зацікавлених осіб (як орендарів, так і орендодавців) з заявами про зобов'язання укладення такого договору. Як відомо, така процедура укладення договорів була притаманна адміністративно-плановій економіці, коли планові завдання носили обов'язковий характер для сторін, які повинні були укласти договір.

Що стосується обов'язковості укладення сільськогосподарськими підприємствами, які використовують землю для сільськогосподарських потреб, договорів оренди земельної частки (паю) з власниками цих часток (паїв) з виплатою орендної плати у натуральній або грошовій формі та встановлення розміру орендної плати на рівні не менше одного відсотка вартості орендованої земельної частки (паю), то тут необхідно зазначити таке. Земля була і буде особливим об'єктом відносин. І пряме державне регулювання земельних відносин, пов'язаних з орендою земельних часток (паїв) або земельних ділянок, є слушним і виправданим. Але слід мати на увазі, що в даному разі положення Указу фактично уточнюють зміст такої істотної умови договору оренди землі, передбаченої Законом України "Про оренду землі", як орендна плата. Якщо бути послідовним, то треба визнати, що будь-який розмір орендної плати, менший одного відсотка визначеної відповідно до законодавства вартості орендованої земельної частки (паю), робить такий договір недійсним. Між тим відомо, що вартість земельної частки (паю) визначена у сертифікаті на право на земельну частку (пай). Стосовно ж вартості відповідної земельної ділянки, то чинне законодавство поки що не передбачає порядку її визначення. Правовими нормами встановлений лише порядок грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення. Отже, положення Указу про мінімальний розмір орендної плати при передачі в оренду земельної ділянки набере необхідної юридичної сили за умов, по-перше, внесення відповідних змін до Закону "Про оренду землі" (щодо визначення розміру орендної плати); по-друге, встановлення в

законодавстві порядку визначення вартості земельної ділянки. Остання умова може бути реалізована шляхом прийняття відповідної постанови Кабінетом Міністрів України.

Указ забезпечує мирне співіснування, співробітництво і “змагання” різних за характером організаційно-правових форм сільськогосподарських підприємств: селянських (фермерських) і приватних господарств, сільськогосподарських кооперативів, сільськогосподарських товариств (акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю) орендних, приватно-орендних та ін. Причому, як відзначає П. Гайдуцький, “...Указ не передбачає руйнування КСП, а навпаки, на їх організаційній, територіальній та матеріальній основі формуються великі, спеціалізовані сільськогосподарські підприємства”.

Безсумнівно, що створені на основі збиткових, збанкрутілих КСП підприємства не відразу стануть рентабельними, прибутковими, платоспроможними. Для цього потрібен не тільки час, а й кошти, сприятливі природно-екологічні умови і т. ін. А оскільки договір оренди є платним, то виникає закономірне запитання: яким же чином здійснюватиметься виплата орендодавцям (власникам земельних часток (паїв) орендної плати у натуральній або грошовій формі відповідно до п. 1 Указу? Для того щоб новостворені підприємства змогли налагодити виробництво і мали кошти, необхідні для належного функціонування, в тому числі виплати орендної плати, доцільно розробити і запровадити на певний час законодавство про надання їм відповідних пільг, пільгового кредитування і оподаткування. На розгляд Верховної Ради давно подано пакет законопроектів, спрямованих на створення системи іпотечного кредитування: про реєстрацію об’єктів нерухомості, про операції з нерухомістю та про земельний іпотечний банк. Але, на жаль, до цього часу відповідні закони не прийняті.

Нагальною в сучасних умовах є проблема формування ринків збуту сільськогосподарської продукції, яка тісно переплітається з необхідністю формування ринку нерухомості, насамперед землі. Саме з землею, яка по суті може виступати об’єктом застави, пов’язане питання щодо кредитування сільського господарства.

У свій час дуже популярною була ідея про те, що тільки фермер в змозі нагодувати державу. Але досвід створення та

функціонування селянських (фермерських) господарств і результати їх господарювання свідчать про те, що багато в чому саме відсутність пільгового кредитування, страхування та оподаткування стало причиною згортання фермерського руху, який не одержав належного розвитку в Україні. Отже, щоб не повторилася подібна помилка, а в Указі йдеться і про створення селянських (фермерських) господарств, слід розробити, як вказує у своєму Зверненні до Верховної Ради Президент України, ефективні механізми кредитного обслуговування села, пільгового оподаткування, системи матеріального забезпечення сільськогосподарського виробництва і т. ін.

Державна підтримка сільському господарству необхідна і вона певною мірою надається, як практично в усіх державах СНД. Але, на жаль, більшість суб'єктів співдружності, як і Україна, зосереджують свою основну увагу не на питаннях реформування сільського господарства з вирішенням їх у комплексі, а на розв'язанні окремих поточних проблем агропромислового комплексу. Як і в попередні періоди реформувань, так і до цього часу, незважаючи на те, що визначений строк реформування аграрного сектора закінчується, не розроблені і не прийняті нормативні акти щодо пільгового кредитування та оподаткування новостворених агропідприємств, не прийнятий у новій редакції Земельний кодекс України. Що стосується Земельного кодексу, то слід зазначити, що Указ від 3 грудня 1999 р. не тільки багато в чому йому не відповідає, а іноді просто суперечить йому. Так, Указом передбачена підтримка розвитку особистих підсобних господарств шляхом надання громадянам, яким у встановленому порядку із земель КСП відведені земельні ділянки в натурі на основі земельної частки (паю), можливості розширювати особисті господарства без створення юридичної особи за рахунок цих ділянок. Здійснення цього припису на практиці є досить проблематичним, оскільки Земельним кодексом встановлений максимальний розмір земельної ділянки для ведення особистого підсобного господарства. Цей розмір дорівнює 2 гектарам. Разом з тим середній розмір земельної частки (паю) в Україні становить 4,3 умовних кадастрових гектари. Отже, при приєднанні земельної частки (паю) до земельної ділянки, наданої громадянину для ведення особистого підсобного господарства, загальний розмір такої ділянки

може значно перевищувати дозволений Земельним кодексом її максимальний розмір.

Все це ще раз свідчить про необхідність невідкладно прийняти Земельний кодекс України в новій редакції, а також узгодити з ним відповідне земельне законодавство.

Надійшла до редколегії 10.04.2000

В. Носік, доцент Київського
національного університету

Суб'єкти права власності на землю в Україні

Питання щодо суб'єктного складу в структурі відносин власності на землю є важливими не тільки з теоретичної, а й з практичної точки зору. Конституція України по-новому визначає