



Найактуальніше

УДК 332.075:349.4(477)

© 2020

ЮРИДИЧНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ В УКРАЇНІ

Л.Я. Новаковський

*доктор економічних наук, професор, академік НААН
Національна академія аграрних наук України
вул. Михайла Омеляновича-Павленка, 9, м. Київ, 01010, Україна
e-mail: novmailll@ukr.net*

Надійшла 9.01.2020

Пошук національної моделі економічного обігу земель сільськогосподарського призначення, які використовуються для ведення товарного сільськогосподарства, став однією із важливих проблем на шляху ліквідації порушень конституційних вимог про забезпечення непорушності права приватної власності на землю, зокрема щодо позбавлення права на розпорядження нею. Запроваджений з 1 січня 2002 р. мораторій став серйозною перешкодою на шляху консолідації землекористування, підвищення рівня його інвестиційної привабливості, зростання ефективності використання земель, забезпечення реалізації державою своїх функцій щодо особливої охорони земельного фонду як основного національного багатства. У статті розглядаються історичні аспекти формування приватної власності в сучасних умовах, проблеми законодавчого урегулювання заборони передачі у власність сільськогосподарських земель іноземним фізичним і юридичним особам, проведення всеукраїнського референдуму щодо продажу земель сільськогосподарського призначення.

Ключові слова: земельні ділянки, земля — власність українського народу, референдум, державний суверенітет, незалежність.

DOI: <https://doi.org/10.31073/agrovisnyk202001-01>

Запропоновані на сьогодні варіанти моделей обігу сільськогосподарських земель попри їх багатоваріантність мають значну кількість істотних недоліків. Це стосується передусім ігнорування положень щодо захисту економічного суверенітету, визначеного Декларацією про державний суверенітет України 1990 р., тобто визнанням землі об'єктом права виключної власності

українського народу. Це положення підтверджено Конституцією України 1996 р. та Всеукраїнським референдумом 1 грудня 1991 р. Допуск іноземного капіталу до придбання у власність земель сільськогосподарського призначення не сприйнято ні населенням України загалом, ні селянством, ні міськими землекористувачами. Це протирічить і чинному законодавству.

Намічуване обезземелювання селян шляхом концентрації земельної власності спричинило суцільний спротив. Адже, щоб реалізувати урядовий варіант законопроекту про можливість передачі 0,5% усіх земель сільськогосподарського призначення країні (майже 210 тис. га) одному власнику потрібно було б обезземелити до 50 тис. селянських сімей за середнього розміру земельного паю у країні 4 га. Надуманими і позбавленими будь-якої логіки є аналогічні показники загалом по адміністративній області (8%), об'єднаній територіальній громаді (35%). Дивними при цьому були постулати окремих законопроектів про те, що основою розвитку сільських територій у країні має бути сімейне фермерське господарство. Досвід Польщі, Франції та інших Європейських країн свідчить про принципово інші розміри сімейного фермерства.

Наш власний досвід формування сільськогосподарських підприємств оптимальних розмірів залежно від напряму спеціалізації та природно-сільськогосподарських зон залишився незадіяним. Складно зрозуміти тих розробників, які вважають, що сімейне фермерське господарство може мати площу орних земель у власності 300–500 га і функціонувати на праці членів сім'ї без застосування постійної найманої праці. Якщо взяти до уваги, що середній розмір паю в Україні становить від 1,3 га у Карпатах до 8,5 га у Степовій зоні, тобто різниться у 6,5 рази, то максимальні площі земель у приватній власності також слід було б диференціювати за зональним принципом.

У 2012 р., коли був збільшений розмір нормативної грошової оцінки орних земель у середньому по країні в 1,756 рази з урахуванням діючих у світі цін на зерно, нормативна грошова оцінка орних земель становила 2,6 тис. дол. США (співвідношення між гривнею та долларом США тоді було 8 до 1).

Досвід продажу права оренди земельних ділянок державної власності за останні роки засвідчив, що її рівень зріс майже до 20% рівня нормативної грошової оцінки земель, тобто ринкова вартість угідь значно підвищилася. Незрозуміло, чому ж тоді законотворючі пропонують установити ціну 1 га ріллі при продажу її у власність на рівні чинної, найнижчої нормативної оцінки, тобто 1,1 тис.

дол. США/га. Це питання не знаходить виправдання. Ніби всі домовилися, щоб забрати землю у більшості селян і забрати (не купити) за безцінь.

Реалізація земельної реформи в Україні на всіх її етапах мала низку ускладнень. Особливо важким був період, коли організаційне забезпечення та практична реалізація запровадження приватної власності на землю на різних рівнях управління та в діях частини депутатського корпусу виявилися не в усьому зрозумілими, а іноді й містили елементи агресії. Пам'ятаю, як часто в присутності народних депутатів комуністичний керманіч Петро Симоненко звертався до мене зі словами: «Реформу Ви робите за Указами Президента, а сидіти будете за законом». Дякуючи захисту Президента України та народній підтримці процесу приватизації, мені сидіти не довелося.

Намагання імплементувати положення Указів у норми Земельного кодексу, інших законодавчих актів з боку Уряду були постійними. Проведено 2 парламентських слухання. На 5-ти пленарних засіданнях мені довелося доповідати про проєкти відповідних законодавчих актів. Однак вони відхилялися. Правда, іноді нас морально підтримував перший Президент України Л.М. Кравчук, у якого була виважена фраза «народ і партія єдині, за що й провалили черговий раз». Цей вияв єдності демонстрували передусім депутати-комуністи й соціалісти, які врешті-решт були змушені визнати правомірність паювання земель у країні.

Слід наголосити, що основні норми Указів відтворені у 5-му Земельному кодексі України, прийнятому 25 жовтня 2001 р. Ми готували його до другого читання на завершальному етапі майже 2 міс. Голова Аграрного комітету Верховної Ради України К.Т. Ващук систематично особисто інформувала Президента України про наслідки роботи. Я про це згадую для того, щоб набутий досвід підготовки подібних законопроектів не ігнорували. Не можна в турборежимі приймати основоположні законодавчі акти. Із набуттям чинності 1 січня 2002 р. Земельного кодексу України пов'язана й дія мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення для товарного виробництва. Правда, мораторій тоді

встановлювали лише до 1 січня 2005 р., але кінця йому до 2020 р. не було видно.

У зв'язку з підготовкою проєкту Закону України про обіг земель сільськогосподарського призначення довгий час тривали суперечки щодо строків завершення мораторію та суб'єктів земельної власності.

Два питання роз'єднали і землевласників, особливо чиновників: *перше* — чи слід продавати землю іноземцям і *друге* — чи хочуть українці, щоб їхню землю продавали? Справа дійшла аж до 2-х референдумів, які нині не можна провести, оскільки немає закону про всеукраїнський референдум узагалі. Ситуація, яка була й раніше. Вважалося, що мораторій не можна було відмінити, бо в нас або немає кадастру, або не завершено інвентаризацію земель, або цього не хочуть агрохолдинги чи фермери. Навіть рішення Європейського суду з прав людини щодо порушення нами міжнародних правових норм і Конституції України з цього питання не всі пам'ятають.

Звернемося до історії запровадження приватної власності на землю. Листопад 1989 р., сесія Верховної Ради СРСР. Україна ще в складі Радянського Союзу. Розглядається у першому читанні проєкт Закону «Основи земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік». Основний варіант — земля залишається державною власністю, лише запроваджуються нові види володіння нею. 1-й альтернативний варіант ВАСГНІЛ передбачає індивідуальну трудову власність; 2-й альтернативний варіант пропонує приватну власність, законопроект поданий народним депутатом В.О. Тихоновим.

До Комісії Верховної Ради, що працювала над законопроектом, входили найбільш знані вчені і політики. Зокрема, О.О. Ніконов — народний депутат СРСР, академік АН СРСР, ВАСГНІЛ, РАН, 5-ти іноземних академій, видатний учений-аграрник країни, президент ВАСГНІЛ, якого було обрано головою Комісії. В.О. Тихонов — народний депутат СРСР, академік ВАСГНІЛ, один з організаторів аграрної економічної науки в Союзі, є автором другого альтернативного проєкту; А.О. Собчак, народний депутат СРСР, доктор юридичних наук, професор (став першим мером Ленінграда), а також

Г.Х. Попов — народний депутат СРСР, доктор економічних наук, професор (перший демократично обраний мер Москви). Це найближчі соратники Б.М. Єльцина, який у цей період у Верховній Раді СРСР очолював Комітет з питань будівництва.

Експертами Комісії затверджено вчених АН СРСР і ВАСГНІЛ, зокрема багатьох юристів-земельників світового рівня — Бориса Єрофеева, Ірину Іконницьку, Миколу Краснова та інших професорів земельного права. Лише я, як експерт, не мав тоді особливих регалій. Був доктором наук, який попрацював 9 років в урядовому апараті і 15 років очолював Інститут землеустрою, в якому тоді налічувалося понад 4 тис. співробітників.

Завершується перше читання законопроекту, запропонована формула *«земля есть собственностью народов, проживающих на данной территории»*, відхиляється. Не підтримано й запровадження приватної власності. Причини дві: *перша* — ідеологічна платформа, за якою «навіть усі одночасно існуючі суспільства, взяті разом, не є власниками землі. Вони лише її володільці» — це відома формула К. Маркса. *Друга причина* — здійснена депортація радянських німців, чеченців, інгушів, кримських татар та інших народів, які втратили територію, могла б лишити їх і власності на землю. Приймається нове законоположення: *«земля является достоянием народов, проживающих на данной территории»* (табл. 1).

Україна обирає інший, свій шлях. 16 липня 1990 р. приймається Декларація про державний суверенітет України, за якою земля та інші природні ресурси визнаються власністю українського народу, матеріальною основою суверенітету республіки (табл. 2).

Однак Україна ще в складі Радянського Союзу. 18 грудня 1990 р. це положення підтверджується у Земельному кодексі Української РСР (табл. 3).

30 січня 1992 р. запроваджується приватна і колективна форми власності на землю. За це рішення проголосувало 363 народних депутати, хоча група, в яку входили комуністи, налічувала тоді 239 народних депутатів, які могли б заблокувати будь-яке рішення (табл. 4).

У Кодексі, прийнятому 13 березня 1992 р., тобто через 1,5 міс. після запровадження приватної власності на землю, підтверджено, що іноземним громадянам та особам без громадянства земельні ділянки у власність не передаються (табл. 5).

У ст. 13 Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 р., положення Декларації щодо землі повторюється (табл. 6).

У Земельному кодексі, введеному в дію 1 січня 2002 р., зазначається, що землі сільськогосподарського призначення не можуть передаватися у власність іноземцям, особам без громадянства, іноземним юридичним особам та іноземним державам (табл. 7.)

1 грудня 1991 р. відбувся Всеукраїнський референдум на підтвердження Акта проголошення незалежності України. Зміст Акта

1. Земля – народне надбання

Назва і дата прийняття законодавчого акта	Зміст законодавчого акта, його розділів і статей
Основи законодательства Союза ССР и союзных республик о земле, № 1251-1. 28 лютого 1990 р.	Ст. 3. Земля — народное достояние Земля является достоянием народов, проживающих на данной территории. Каждый гражданин СССР имеет право на земельный участок, условия и порядок предоставления которого определяются настоящими Основами, законодательством союзных и автономных республик

2. Декларація про державний суверенітет

Назва і дата прийняття законодавчого акта	Зміст законодавчого акта, його розділів і статей
Декларація про державний суверенітет України (Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1990, № 31, ст.429). 16 липня 1990 р.	VI. ЕКОНОМІЧНА САМОСТІЙНІСТЬ Українська РСР самостійно визначає свій економічний статус і закріплює його в законах. Народ України має виключне право на володіння, користування і розпорядження національним багатством України. Земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси , які знаходяться в межах території Української РСР, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, весь економічний і науково-технічний потенціал, що створений на території України, є власністю її народу, матеріальною основою суверенітету Республіки і використовуються з метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян. Підприємства, установи, організації та об'єкти інших держав і їхніх громадян, міжнародних організацій можуть розміщуватись на території Української РСР та використовувати природні ресурси України згідно з законами Української РСР.

3. Земельний кодекс Української РСР

Назва і дата прийняття законодавчого акта	Зміст законодавчого акта, його розділів і статей
Земельний кодекс Української РСР (Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, № 10, ст. 98). 18 грудня 1990 р.	Ст. 1. Земля в Українській РСР — власність народу України Відповідно до Декларації про державний суверенітет України земля є власністю її народу . Кожен громадянин Української РСР має право на земельну ділянку, порядок і умови надання якої регулюються цим Кодексом та іншими актами законодавства Української РСР.

4. Закон України «Про форми власності на землю»

Назва і дата прийняття законодавчого акта	Зміст законодавчого акта, його розділів і статей
Закон України «Про форми власності на землю (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 18, ст. 226). 30 січня 1992 р.	Верховна Рада України постановляє: 1. Запровадити в Україні поряд з державною — колективну і приватну форми власності на землю. 2. Встановити, що власність на землю в Україні має такі форми: державна, колективна, приватна. Всі форми власності є рівноправними

5. Земельний кодекс України 1992 р.

Назва і дата прийняття законодавчого акта	Зміст законодавчого акта, його розділів і статей
Земельний кодекс України (в редакції Закону України №2196-12 від 13.03.1992 р.). 13 березня 1992 р.	Ст. 6. Право приватної власності громадян на землю Громадяни України мають право на одержання у власність земельних ділянок для: ведення селянського (фермерського) господарства; ведення особистого підсобного господарства; будівництва та обслуговування жилого будинку і господарських будівель (присадибна ділянка); садівництва; дачного і гаражного будівництва. Іноземним громадянам та особам без громадянства земельні ділянки у власність не передаються.

6. Конституція України

Назва і дата прийняття законодавчого акта	Зміст законодавчого акта, його розділів і статей
Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141). 28 червня 1996 р.	Верховна Рада України від імені Українського народу — громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу, спираючись на багатовікову історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення, дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, підключившись про зміцнення громадянської злагоди на землі України та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України, прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та прийдешніми поколіннями, керуючись Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схваленим 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням , приймає цю Конституцію — Основний Закон України. Ст. 13. Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

і форма бюлетеня були затверджені Верховною Радою України 24 серпня 1991 р.

Унікальність запитання, за яке голосував український народ на всеукраїнському референдумі, була такою (табл. 8).

«Чи підтверджуєте Ви Акт проголошення незалежності України?

Так, підтверджую, Ні, не підтверджую».

Отже, питання не в підтримці незалежності як такої, а в підтвердженні Акта як документа.

Сам Акт містить 4 фундаментальні положення незалежності:

- 1) смертельна небезпека, що нависла у зв'язку з державним переворотом 19 серпня 1991 р.;
- 2) продовження тисячолітньої традиції державотворення в Україні;
- 3) право на самовизначення, передбачене Статутом ООН;
- 4) здійснення Декларації про Державний суверенітет України.

7. Земельний кодекс України 2001 р.

Назва і дата прийняття законодавчого акта	Зміст законодавчого акта, його розділів і статей
Земельний кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 3–4, ст.27). 25 жовтня 2001 р.	Ст. 22. Визначення земель сільськогосподарського призначення та порядок їх використання. 5. Землі сільськогосподарського призначення не можуть передаватися у власність іноземцям, особам без громадянства, іноземним юридичним особам та іноземним державам. Ст. 81. Право власності на землю громадян 4. Землі сільськогосподарського призначення, прийняті у спадщину іноземцями, а також особами без громадянства, протягом року підлягають відчуженню.

8. Бюлетень голосування на Всеукраїнському референдумі

Назва і дата прийняття законодавчого акта	Зміст законодавчого акта, його розділів і статей
Бюлетень для голосування на всеукраїнському референдумі. 24 серпня 1991 р.	БЮЛЕТЕНЬ для голосування на всеукраїнському референдумі АКТ ПРОГОЛОШЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ Виходячи із смертельної небезпеки, яка нависла була над Україною в зв'язку з державним переворотом в СРСР 19 серпня 1991 р., продовжуючи тисячолітню традицію державотворення в Україні, виходячи з права на самовизначення, передбаченого Статутом ООН та іншими міжнародно-правовими документами, здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України, Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки урочисто проголошує незалежність України та створення самостійної української держави — У К Р А Ї Н И. Територія України є неподільною і недоторканною. Віднині на території України мають чинність виключно Конституція і закони України. Цей акт набирає чинності з моменту його схвалення. ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ 24 серпня 1991 р. «Чи підтверджуєте Ви Акт проголошення незалежності України?» «Так, підтверджую», «Ні, не підтверджую». Залиште одну із зазначених відповідей, іншу викресліть. Бюлетень, в якому під час голосування викреслені всі слова «Так, підтверджую» та «Ні, не підтверджую» або не викреслено жодного слова, визнається недійсним.

9. Результати Всеукраїнського референдуму за регіонами, % [9]

Назва і дата референдуму	Результати референдуму за регіонами, %			
Всеукраїнський референдум 1991 р. — результати 1 грудня 1991 р.	Області	Голосували	Так (осіб, %)	Ні (осіб, %)
	Україна	84,18	90,32	7,58
	Кримська АРСР	67,50	54,19	42,22
	Севастополь	63,74	57,07	39,39
	Донецька обл.	76,73	83,9	12,58
Луганська обл.	80,65	83,86	13,41	

Суттю економічної самостійності України (розд. VI Декларації) є визнання землі власністю українського народу, матеріальною основою державного суверенітету. За Конституцією (ст. 5) носієм суверенітету і єдиним джерелом влади України є її народ.

Український народ голосами 90,3% осіб, що взяли участь у референдумі, 1 грудня 1991 р. підтвердив право своєї власності на землю. Зазначене також підтримало й населення Кримської АРСР і міста Севастополя (табл. 9).

Отже, питання належності землі українському народові законодавчо давно вирішено.

Про який новий референдум може бути мова зараз? Навіщо знову голосувати? Як бути з анексованим Кримом і частиною Донецької та Луганської областей? Де брати кошти на референдум, а це до 3 млрд грн. Зазначена низка проблем потребує серйозної уваги. Проте рішення може бути дуже простим: **не потрібно створювати нових проблем**. Якщо Україна стане членом ЄС і приєднається до його Конституції, питання щодо передачі у власність сільськогосподарських земель іноземним юридичним і фізичним особам можна буде вирішити, внівши відповідні зміни у Конституцію України.

Novakovskiy L.

National Academy of Agrarian Sciences of Ukraine, 9 Mykhaila Omelianovycha-Pavlenka Str., Kyiv, 01010, Ukraine; e-mail: novmaill@ukr.net

Legal and procedural support for the realization of land ownership in Ukraine

Finding a national model for economic circulation of agricultural land used for agricultural commodity farming has become one of the major challenges in addressing violations of constitutional requirements for securing the inviolability of private land ownership, in particular for depriving it of the right to dispose of it. The moratorium, introduced since January 1, 2002, has become a serious impediment to the consolidation of land use, increase

of its level of investment attractiveness, as well as to the increase of the efficiency of land use, and implementation by the state of its functions regarding special protection of the land fund as the major national wealth. The article deals with the historical aspects of the formation of private property in modern conditions, the problems of legislative regulation of the ban on the transfer of agricultural land to foreign individuals and legal entities, the holding of an all-Ukrainian referendum on the sale of agricultural land.

Key words: land plots, the land as the property of Ukrainian people, referendum, state sovereignty, independence.

DOI: <https://doi.org/10.31073/agrovisnyk202001-01>

Бібліографія

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів країни щодо обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 10.10.2019

№ 2178-10 URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI00604A.html

2. Круглий стіл «Землеустрій об'єднаних

територіальних громад». *Економіст*. 2018. № 11 (385). С. 2–10.

3. *Національна доповідь щодо завершення земельної реформи*; за ред. Л.Я. Новаковського. Київ: Аграр. наука, 2015. 48 с.

4. *Новаковська І.О.* Економіка землекористування: навч. посібн. Київ: Аграр. наука, 2018. 400 с.

5. *Новаковська І.О.* Оптимізація системи землекористування. *Економіст*. 2018. № 3. С. 27–32.

6. *Новаковський Л.Я., Будзилович І.С.* Уроки земельного реформування. Київ: Урожай, 2002. 128 с.

7. *Novakovskiy L. Ya., Novakovska I. O., Bredikhin O. O.* et al. Municipalization of land management under conditions of power decentralization in Ukraine. *Ukrainian Geographical J.* 2019). 2(106). P. 13–21. doi.org/10.15407/ugz2019.02.023

8. *Новаковський Л.Я., Мартин А.Г.* Запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення: потрібні відповідальні та зважені рішення. *Вісник аграрної науки*. 2019. № 9. С. 5–11. doi.org/10.31073/agrovisnyk201909-01

9. *Всеукраїнський референдум 1991.* Вікіпедія. <https://ua.m.wikipedia.org/wiki>

ОГОЛОШЕННЯ

Конкурс на отримання часткової компенсації за бюджетною програмою КПКВК 6591080 «Здійснення заходів щодо підтримки науково-дослідних господарств за напрямом селекція сільськогосподарських культур в ланках первинного рослинництва»

Національна академія аграрних наук України оголошує про приймання документів від підприємств мережі Академії для участі в конкурсі на отримання часткової компенсації за бюджетною програмою КПКВК 6591080 «Здійснення заходів щодо підтримки науково-дослідних господарств за напрямом селекція сільськогосподарських культур в ланках первинного насінництва».

Компенсація здійснюватиметься на здешевлення витрат у ланках первинного насінництва, пов'язаних із виробництвом насіння батьківських форм кукурудзи, добазового насіння **нових** сортів зернових культур селекції НААН.

Програму з первинного насінництва та документи, запечатані в конвертах, слід подати конкурсній комісії у паперовому вигляді **до 10 лютого 2020 р.** відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 18.03.2009 № 232 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для селекції в рослинництві».

Контактний телефон: 044-521-92-89