

**Толкач С.М.,**

ст. викладач кафедри історії та теорії держави і права, конституційного та адміністративного права Чернігівського державного інституту права, соціальних технологій та праці

## **АГРАРНІ РЕФОРМИ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ**

Минуло понад десять років, як розпочали свій шлях аграрні реформи, старт яким дали прийняті в дев'яностих роках Закони України "Про форми власності на землю", "Про селянське (фермерське) господарство" та інші законодавчі акти, а також відомі Укази Президента України "Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва" (10.11.1994 р.), "Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям" (08.08.1995 р.), "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки" (03.12.1999 р.).

Незважаючи на те, що в Україні прийнята значна кількість законів, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України з питань реформування аграрного сектора економіки нашої держави, в цілому законодавче регулювання не відповідає об'єктивним процесам аграрних перетворень у сільському господарстві. Відсутність науково-теоретичних досліджень з цього питання суттєво впливає на якість законодавчого забезпечення реалізації прав громадян, юридичних осіб у сфері сільськогосподарського виробництва. Зокрема, у чинному законодавстві немає чіткості щодо термінологічного позначення суті і характеру суспільних відносин у сільськогосподарському виробництві, створення організаційно-правових форм на нових юридичних засадах. Поряд з поняттям "реструктуризація недержавних сільськогосподарських підприємств" у чинному законодавстві вживаються: "реформування недержавних сільськогосподарських підприємств", "організаційна перебудова колективних сільськогосподарських підприємств", "трансформація колективних сільськогосподарських підприємств".

Суперечливість чинних нормативно-правових актів, а також фрагментарне нормативно-правове регулювання процесів реформування відносин власності на землю в цих підприємствах в окремих указах Президента України породжує багато проблем правового характеру. Не врегульованими залишаються питання набуття права на земельну частку (пай) спадкоємцями членів підприємств, які померли до отримання документа, що

посвідчує право на земельну частку (пай); недостатнім є юридичне забезпечення захисту права членів даних підприємств на вільний вихід з господарства із своїм паєм. Спробу законодавчо врегулювати окремі питання, які виникають при реформуванні земельних відносин, зробив Президент України в одному із своїх указів.

Не позбавлене недоліків та суперечностей законодавче регулювання й інших складових реструктуризації недержавних сільськогосподарських підприємств, зокрема трансформація суспільних відносин щодо власності на їх майно. Реформування майнових відносин у них спрямовано на персоніфікацію основних засобів (окрім землі) даного підприємства та складається з двох етапів: 1) паювання майна недержавного сільськогосподарського підприємства; 2) приватизація майна в результаті реалізації особою свого права на майновий пай.

Цей елемент реструктуризації сільгоспідприємств має своїм законодавчим підґрунтям лише окремі норми законів, а також підзаконні нормативно-правові акти рекомендаційного характеру і здійснюється на основі локальних нормативно-правових актів підприємств. Розміщення норм, які регулюють реформування майнових відносин на цих підприємствах, у нормативно-правових актах різні як за предметом регулювання, так і за юридичною силою, а це й залишає невирішеним цілий ряд практичних питань. Однією з головних залишається проблема визначення на законодавчому рівні подальшої долі об'єктів соціальної сфери села, яка занепадає і руйнується через відсутність коштів, необхідних для її утримання і відновлення, як у сільськогосподарських підприємств, які раніше її повністю фінансували, так і у місцевих органів влади.

Розглянемо на прикладах недоліки та суперечності в законодавчому регулюванні аграрних правовідносин.

По-перше, Указ Президента України щодо порядку паювання землі викладено на одній друкованій сторінці, а проблем виникло на тисячі сторінок, і, передусім, через відсутність чіткої кадастрової оцінки вартості земель у період розпаювання, напрацьованих схем паювання землі, невідповідності сільських голів і органів місцевої влади до зміни системи господарювання й запровадження ринкових механізмів на селі.

У результаті – розпаювання відбувалося непрозоро, з грубими порушеннями правил виділення паїв, установлення чітких меж між земельними ділянками, що згодом використали земельні шахраї у своїх схемах із заволодіння землею, особливо через оренду землі.

По-друге, процес розпаювання майна колективних господарств.

Указ Президента України від 29 січня 2001 року "Про заходи щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектору економіки" вийшов з великим запізненням після указу про паювання земель (1995 р.), а за цей час трактори, комбайни, сівалки,



плуги, інше майно, що належало колективним господарствам, було розпродано або розкрадено.

По-третє, не менш серйозна причина неефективних аграрних реформ полягала в тому, що під час їх проведення країна (селяни) так і не дочекалася законодавчого забезпечення формування чіткої організаційної структури сільськогосподарського виробництва.

Багато земельних паїв селяни передали в оренду новоствореним аграрним формуванням, а також різним інвесторам, більшість яких виявилися шахраями, що обманювали не тільки селян, а й державу, не сплачуючи податки. Вони не дбали про землю, збереження її родючості, а діяли й досі діють лише заради власного збагачення. За оренду землі розплачуються з селянами не грошима, а, як правило, зерном або іншою продукцією за завищеними цінами. Наприклад, зерно, що видається селянам як дивіденди, оцінюється по 1500 гривень за тонну, коли закупівельна ціна – 700 гривень за тонну. Висівки (відходи зерна) інвестор реалізує орендодавцям у рахунок дивідендів у 10 разів дорожче за їхню ціну, а саме по 60-80 гривень за центнер, тоді як на комбікормових заводах вони продаються по 100 гривень за тонну. В розрахунок із селянами ідуть залежані або з простроченим терміном придатності товари – печиво, цукерки, олія кустарного виробництва, різні металовироби тощо.

Більшість орендарів не сплачують податок на землю або перекладають його на селян, вираховуючи суму податку з їхніх дивідендів. Свідомо чи несвідомо у несплаті податків на землю допомагають деякі районні управління земельних ресурсів, не провівши кадастрову оцінку землі, за відсутності якої орендарі уникають сплати податку.

У договорах про оренду землі мають місце різноманітні лазівки, за якими земельні шахраї часто присвоюють земельні паї селян.

Наприклад, у договір оренди вносять пункт, яким передбачають довготривалу оренду з правом дострокового погашення орендної плати й подальшим переходом права власності на землю до орендаря. Суди в таких випадках зазвичай стають на бік орендарів, а не селян.

Серед інвесторів-орендарів поширена практика безкоштовного використання чужої землі, яка не виділена в натурі й перебуває всередині паїв, що оренднуються, і є випадки заволодіння цією землею.

Через недоліки в законодавстві поширюється практика оренди землі з позицій очікування права на викуп її після зняття мораторію на продаж землі.

Ще одну лазівку вміло використовують так звані "інвестори", щоб не платити податки і мати надприбутки. Вони реєструються як сільгосп підприємство, штучно підганяють показники під 75 відсотків власноруч виробленої сільськогосподарської продукції і переходять на фіксований податок, тобто користуються пільгами, які держава надала сільгосптоваровиробникам, й водночас мають рентабельність, яка зашкалює. Причин такого явища далеко

шукати не треба – це не що інше, як відсутність законодавчої бази, яка чітко визначила б місце інвестора у сфері сільськогосподарського виробництва та економічні важелі розподілу прибутків, отриманих ним.

Таким чином, можна сказати, що не спрацьовує основна схема взаємовідносин, а саме: сільськогосподарські товаровиробники – переробники сільськогосподарської продукції – торгівля – споживач. Кожен із учасників цієї ланки діє автономно – за своїми правилами, з позицій свого прибутку, своєї вигоди, не обтяжуючись проблемами, які найчастіше виникають у сільськогосподарському виробництві. Трапляється, що селянин отримав збитки, споживач – високі ціни, а переробники і торгівля – надприбутки.

Законодавство, на жаль, досі не ввело, не створило такі економічні умови, коли кожен із учасників цієї ланки за будь-яких обставин отримує гарантований прибуток: працівники – зарібок, а споживач – регульовані ціни на продукти споживання.

Насамперед, негайно і без зволікань створити цілісну, ефективну законодавчу базу із впорядкування структури сільськогосподарського виробництва, визначити роль і місце колективних сільськогосподарських підприємств, агропромислових підприємств і комплексів, фермерських господарств, приватних селянських господарств, орендних та інвестиційних товариств, обслуговуючих кооперативів, інших сільськогосподарських формувань у загальнодержавній структурі сільськогосподарського виробництва. До підготовки законодавчих актів залучити новостворену асоціацію сільських голів, отримати і спрямувати в законодавче поле їхні пропозиції. Пріоритетним напрямом у структурі сільськогосподарського виробництва повинні стати багатогалузеві господарства, оснащені сучасною сільськогосподарською технікою.

Потрібно переглянути Закон України "Про оренду землі", усунути всі лазівки у привласненні земельними ділками паїв селян, припинити незаконну роздачу, привласнення державних і відомчих земель та земель резервного фонду.

Довести до завершення і прийняття Верховною Радою України такі вкрай необхідні закони України, як "Про державний земельний кадастр", "Про державний земельний іпотечний банк", "Про загальнодержавну програму сталого розвитку сільських територій", "Про ринок земель", а також внести зміни і доповнення до чинного Закону України "Про плату за землю".

Визначити чіткі законодавчі норми в діяльності землекористувачів-інвесторів, їхньої партнерської співпраці із селянами-товаровиробниками.

Забезпечити чіткий законодавчий алгоритм серед учасників виробничого процесу: вирощування сільськогосподарських культур, їх зберігання, переробка сільськогосподарської продукції – її реалізація.

Завершити розпочатий процес створення оптових ринків сільгосп-товаровиробників.



Отже, аграрні реформи дуже деформовані і не принесли бажаного результату, хтось на них наживається, а селянин бідніє та спивається; працездатні покидають села і від'їжджають на заробітки за кордон - до Польщі чи Росії, Італії чи Португалії, а дехто й за океан, де працюють на найтяжчих сільськогосподарських, будівельних чи інших роботах й отримують хоч і незначну плату, але можуть забезпечувати свої сім'ї.

За неповними статистичними даними на сьогодні, із сіл України виїхала майже третина сільського населення, кількість сіл за останні десять років скоротилася із 29 тисяч до 27.8 тисячі, а в тих селах, що залишилися, смертність удвічі перевищує народжуваність. Щорічно багато сіл зникають з карти України і, на жаль, ця тенденція триває.

Створення нових робочих місць на селі, як це передбачалося реформами, не відбулося, навпаки, продовжується скорочення.

Щоб запобігти вимиранню сіл і відродити галузь, ще й досі не вжито заходів щодо створення багатогалузевих сільськогосподарських підприємств, котрі додають робочих місць. Не задіяна і не підкріплена коштами державна програма з розбудови соціальної інфраструктури на селі (школи, лікарні, фельдшерські пункти, дитячі садки, заклади культури, газифікація, водопостачання тощо), від якої залежить соціальний добробут селян, а отже, і стабільність на селі.

І причина цих явищ не лише в недолугих аграрних реформах, а й у тому, що на державному рівні і в регіонах не було вироблено чіткої стратегії з їхнього проведення.

Утім, варто зазначити, що останніми роками завдяки зусиллям Міністерства аграрної політики України відбулася низка ефективних заходів із запобігання розвитку негативних явищ в аграрному секторі економіки, посилення управління сільськогосподарським виробництвом, що певною мірою позначилося на зростанні валового збору та експорту зерна, забезпеченні потреб населення у вітчизняних продуктах харчування.

Від аграріїв збільшилися надходження в бюджет країни і за 2009 рік вони становили близько 18 мільярдів гривень. Одночасно збільшується і фінансування галузі – у проекті держбюджету на 2010 рік на підтримку сільського господарства було передбачено виділення коштів обсягом 6 мільярдів гривень.

Оскільки для всіх наших громадян очевидним став факт, що аграрні реформи на сьогодні зайшли у глухий кут і вичерпали себе, постало запитання: як бути далі, щоб не допустити нових помилок у прийнятті рішень? Можна зробити висновок, що насамперед слід негайно провести моніторинг всього пов'язаного із сільськогосподарським виробництвом. А потім, підсумовуючи, встановити: які з організаційних структур, створених у сільському господарстві та агропромисловому комплексі, найбільш виправдані часом, ефективність використання землі і результативність робо-

ти фермерських господарств, орендних товариств, особистих селянських господарств, інших структур, надходження від них податків, сплата дивідендів, розбудова соціальної інфраструктури на селі тощо.

**Література:** 1. Грущинський Я. М. Сутність інвестиційних правовідносин у сільському господарстві / Грущинський Я. М. // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 46. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. 2. Духневич І. Взаємодія аграрних правовідносин та аграрного законодавства / Духневич І. // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 12. – С.203-205. 3. Кудінов В. Правове регулювання земельної реформи в Україні: окремі аспекти / Кудінов В. // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – №12. – С.211-214. 4. Кулинич П. Ф. Правові проблеми цільового використання земель сільськогосподарського призначення / Кулинич П. Ф. // Часопис Київського університету права. – 2007. – №4. – С.151-157. 5. Про забезпечення економічних інтересів і соціального захисту працівників соціальної сфери села та вирішення окремих питань, що виникли в процесі проведення земельної реформи: Указ Президента України від 12 квітня 2000 р. // Урядовий кур'єр. – 2000. – 25 квітня (№64). 6. Про деякі заходи щодо поліпшення умов господарювання недержавних сільськогосподарських підприємств: Указ Президента України від 9 березня 2000 р. // Урядовий кур'єр. – 2000. – 28 березня (№56). 7. Про основні напрями розвитку агропромислового комплексу України: Указ Президента України від 29 квітня 1998 р. // Урядовий кур'єр. – 1998. – 5 травня (№68). 8. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформ і виведення економіки України з кризи: Розпорядження Президента України від 18 серпня 1997 р. // Урядовий кур'єр. – 1997. – 23 серпня.