

ФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ РЕФОРМУВАННЯ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ В ПЕРІОД НЕЗАЛЕЖНОСТІ

У статті проаналізовано основні закони, постанови та інші нормативно-правові акти, які визначають стратегічні напрями реформування сільського господарства в Україні у період незалежності, впливають на шлях його розвитку, регламентують структуру та діяльність основних суб'єктів господарювання в аграрному секторі.

Ключові слова: аграрна реформа, аграрне законодавство, Закон України, аграрний сектор, приватна власність, земельний пай, майновий пай, фермерське господарство, кооперація.

FORMATION OF REGULATORY FRAMEWORK REFORM OF AGRICULTURE IN UKRAINE GAINED INDEPENDENCE

The article analyzes the main laws, Bills and regulations, which determine the strategy of agricultural reforms in Ukraine in the period of independence. The author focuses on the ways they influence the development, structure and activity of the agrarian sector bodies.

Key words: agrarian reform, agrarian code, Law of Ukraine, agrarian sector, private ownership, land share, privacy share, farmer's, estate, cooperation.

Одним із важливих завдань в галузі економіки, які постали перед Україною після проголошення незалежності, стало реформування сільського господарства на ринкових засадах. Як головний стратегічний напрям реформи було визначено демонтаж колгоспно-радгоспної системи і створення господарств різних типів і форм, які базуються на приватній власності на землю та засоби виробництва. Оскільки будь яка реформа повинна мати належну нормативно-правову основу для її реалізації, вищими органами законодавчої та виконавчої влади в Україні було видано ряд законів, указів та постанов, які регламентують різні аспекти реформування аграрного сектора.

Якщо аналізувати стан українського села на двадцятому році незалежності, то з певністю можна сказати: єдине, що вдалося у процесі реформування – демонтувати колгоспно-радгоспний лад, проте знайти йому ефективну заміну не вдається й донині.

Сільське господарство, маючи величезний потенціал залишається найслабшою ланкою національної економіки. Серед причин, які не дають змоги подолати кризові явища в аграрному секторі, дослідники нерідко називають недосконалість аграрного законодавства. Тому цілком закономірно сьогодні воно є предметом всебічного аналізу і саме ця обставина зумовлює актуальність теми даної публікації. Її метою є аналіз основних, засадничих положень нормативно-правових актів, що визначили хід аграрної реформи в Україні. З практичної точки зору такий аналіз у поєднанні з вивченням практичних аспектів реалізації реформи допоможе знайти відповідь на таке важливе питання: що є головною причиною невдач – недолугість законів, чи недолуге їх виконання?

Слід зауважити, що курс на реформування аграрних відносин був задекларований ще наприкінці 80-х рр., коли на хвилі так званої „перебудови” в Україні, як і по всьому СРСР, робилися спроби організації сільськогосподарського виробництва на основі нових виробничих відносин – оренди, підяду, але без порушення організаційно-економічних основ колгоспно-радгоспної системи. Окремі колективи, підрозділи укладали договори, які підвищували мотивацію їхньої праці із правлінням колективних господарств і навіть демонстрували непогані успіхи. На цей період припадає і зародження перших фермерських господарств, які потенційно могли стати альтернативою колективним господарствам. Однак ці локальні та безсистемні заходи не могли радикально вплинути на стан аграрного сектора, все далі ставало очевиднішим те, що для подолання кризових явищ у сільському господарстві потрібні більш докорінні та системні зміни.

На початку 90-х рр. ХХ ст. курс на реформи в аграрному секторі було продовжено і в цьому контексті винятково важливе значення мало створення нормативно-правової бази для реформування українського села. Одним із перших важливих кроків у цьому напрямі після проголошення Декларації про державний суверенітет України став Закон „Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві” від 17 жовтня 1990 року, де чи не вперше передбачалося надання агропромисловим виробникам права вільного вибору форм власності і напрямів трудової та господарської діяльності, повної власності на результати своєї праці. Одним із пунктів цього ж закону передбачалося створення системи аграрного законодавства [1].

Певні орієнтири у реформуванні аграрної системи визначила і постанова Верховної Ради Української РСР від 18 грудня 1990 р. „Про земельну реформу”. Вона націлювала на створення умов для виникнення різних типів господарств, що базувалися б на різних формах власності, у тому числі селянських (фермерських) господарств [2].

Реальні перспективи для розвитку фермерських господарств, як альтернативи колгоспам, створив Закон Верховної Ради „Про селянське (фермерське) господарство” від 20 грудня 1991 р. Він гарантував рівноправність фермерським господарствам поряд з державним, колективним, орендним та іншими підприємствами [3]. Це дало поштовх до активізації фермерського руху, однак із середини 90-х рр. він іде на спад. Основними причинами цьому були недосконалість законодавства, відсутність ефективного механізму виділення земель під фермерські господарства, брак державної підтримки, несприятлива в цілому економічна ситуація. Отже на цьому етапі фермерські господарства не змогли суттєво вплинути на стан справ у сільському господарстві.

Реалізацію попередніх законів і формування багатокладності в аграрному секторі значною мірою стримувала нерегульованість форм власності на землю. У

зв'язку з цим 30 січня 1992 р. президент України Л. М. Кравчук підписав Закон України «Про форми власності на землю» [4], згідно якого в Україні було визначено 3 форми власності: державна, колективна і приватна. Всі форми оголошувалися рівноправними. Згодом право власності на землю, у тому числі й приватної, було закріплене Конституцією України.

На початку 1990-х рр. значна частина політиків, які визначали стратегію аграрних перетворень в державі, і далі намагалися відстоювати колективні форми господарювання на селі. У лютому 1992 р. завдяки їх підтримці Верховною Радою було ухвалено Закон України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» [5]. Колективні сільськогосподарські підприємства (КСП) отримували рівні права з іншими суб'єктами господарювання. Щодо відносин власності, то у закон визначав, що земля, інші основні та оборотні засоби виробництва, грошові та майнові внески його членів, вироблена ними продукція і доходи є об'єктами права колективної власності підприємства. Суб'єктом права власності у підприємстві є підприємство як юридична особа, а його члени - в частині майна, яку вони одержують при виході з підприємства. Тобто можливість отримання земельної частки при виході з КСП не передбачалася. На практиці виконання цього закону часто зводилося лише до зміни вивіски колишніми колгоспами та радгоспами.

Загалом відчувалося, що аграрній реформі бракувало динаміки, і значною мірою це можна було пояснити відсутністю в ній ключових ринкових елементів, особливо у відносинах власності. Важливим кроком, який впровадив ринкові важелі у процес реформування аграрного сектора, став Указ Президента України „Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва” від 10 листопада 1994 року. В Указі зазначалося, що „приватизація земель, які перебувають у користуванні сільськогосподарських підприємств і організацій є першочерговим заходом у здійсненні земельної реформи в Україні”. [11,276]. Основними ключовими положеннями були наступні:

- земля, яка перебувала в користуванні колективних сільськогосподарських підприємств (КСП), передавалася їм тепер у власність, тобто передбачалось роздержавлення землі;
- земля, передана у власність КСП, ділилася на земельні частки (паї) і кожен член господарства міг отримати сертифікат на право приватної власності на свій пай;
- власник паю міг вільно розпорядитися ним (продати, подарувати, обміняти тощо). Крім того кожен член КСП отримав право безперешкодно вийти з нього, та одержати безкоштовно у приватну власність свою частку землі (пай), що засвідчувалося державним актом на право приватної власності на землю [6].

В цілому цей указ мав досить революційний характер і міг суттєво прискорити реформу. Виділення земельних часток стимулювало зміцнення індивідуальних господарств, прискорювало процес формування фермерського укладу, оскільки селяни отримали можливість вийти з КСП зі своїми паями та господарювати на них. Проте реалізацію цього Указу стримувала та обставина, що не було чітко визначено процедури паювання, адже відповідний указ з'явився лише в липні 1995 р. З іншого боку, цей процес гальмувався свідомо частиною керівництва колективних сільгоспідприємств, з іншого – безініціативністю самих працівників.

Окрім того, перед багатьма селянами, яким указ давав можливість отримати земельні паї у приватну власність, цілком логічно виникало питання: як ними розпорядитися? Це ж питання турбувало й ініціаторів реформи. Цікаві міркування

щодо подальших кроків у процесі реформування аграрних відносин в Україні висловив колишній Президент України, автор Указу від 10 листопада 1994 р. Л. Д. Кучма в книзі «Своїм шляхом: Роздуми про економічні реформи в Україні». Він зокрема зазначив, що після видання цього Указу поставало ряд проблем, зокрема як після паювання КСП забезпечити цілісне використання розпайованої землі. Вихід було знайдено в оренді землі. «Отже, паювання землі як підготовчий етап приватизації та оренда землі як спосіб об'єднання земельних паїв – це два стовпи нашої земельної реформи. Оренда давала змогу об'єднувати земельні ділянки у великі масиви для їх ефективного використання», - пише Л. Кучма [7].

Дійсно, задача паїв в оренду частково могла розв'язати поставлену проблему, хоча варто було взяти до уваги й інші варіанти, наприклад кооперування. На наш погляд, паювання землі і майна КСП створювало реальні матеріальні і організаційні передумови для кооперування і цей шлях міг бути ефективніший. Адже нині для основної маси власників паїв, які здали їх в оренду, орендна плата не стала відчутним джерелом господарської спроможності та добробуту.

Проте, який би шлях не обирати, після Указу Президента 1994 р. потрібно було підготувати законодавчу базу для кожного з них. Так в 1997 р. було ухвалено Закон України «Про сільськогосподарську кооперацію» [8], а в 1998 р. – Закон України «Про оренду землі» [9].

Перший з них давав визначення понять «сільськогосподарська кооперація», «сільськогосподарський кооператив», «член кооперативу» тощо. Ст. 2 Закону «Про сільськогосподарську кооперацію» передбачала створення кооперативів двох видів – виробничих та обслуговуючих. Виробничі кооперативи здійснюють господарську діяльність на засадах підприємництва з метою одержання доходу, а обслуговуючі спрямовують свою діяльність на обслуговування сільськогосподарського та іншого виробництва учасників кооперації. Залежно від виду діяльності обслуговуючі кооперативи поділялися на переробні, заготівельно-збутові, постачальницькі, сервісні. В цій же статті зазначалося, що «обслуговуючі кооперативи, здійснюючі обслуговування членів кооперативу, не ставлять за мету отримання прибутку» [10]. Інші статті визначали умови створення та реєстрації кооперативу, порядок членства, структуру управління, регламентували майнові, земельні та фінансові питання, трудові відносини та різні сфери діяльності.

Закон України «Про оренду землі» визначав поняття оренди землі та її правові засади, регламентував умови договору оренди землі та орендну плату, права і обов'язки орендодавців та орендарів тощо.

Таким чином, однією з причин низької динаміки аграрної реформи було те, що вона не була відразу забезпечена широкою законодавчою базою, яка б максимально відповідала її концепції. На час ухвалення цих законів практично неможливо було врахувати всі деталі та нові обставини, які виникали в процесі аграрної реформи, тому згодом в них вносилося багато змін. В цілому вони створювали загальні умови для реформування сільського господарства України на ринкових засадах, хоча реформа просувалася повільними темпами.

Новим каталізатором реформування земельних відносин став Указ Президента України „Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки” від 3 грудня 1999 р. Цей Указ передбачав реформування протягом грудня 1999 – квітня 2000 р. колективних сільськогосподарських підприємств на засадах приватної власності на землю та майно. Згідно Указу всім членам Колективних сільськогосподарських підприємств надавалося право вільного виходу з цих підприємств із земельними частками (паями) і майновими паями та створення на їх

основі приватних (приватно-орендних) підприємств, селянських (фермерських) господарств та інших типів господарств, заснованих на приватній власності. Підприємства, установи та організації, які використовували землю для сільськогосподарських потреб, в обов'язковому порядку мали укласти договори оренди земельних та майнових паїв і встановити орендну плату в натуральній, або грошовій формі, при чому плата за оренду земельного паю визначалася в розмірі не менше 1 % вартості цього паю. [11]. Указ також містив ряд положень, спрямованих на підтримку особистих підсобних селянських та фермерських господарств, націлював на прискорення формування необхідної інфраструктури аграрного ринку, зобов'язував забезпечити протягом 2000 – 2002 рр. видачу в установленому порядку державних актів на право приватної власності на землю всім бажаючим власникам сертифікатів на земельний пай.

По суті цей указ забезпечив остаточне утвердження приватної власності на землю і майно, як основної засади ринкової трансформації аграрного сектора України. Проте багато питань, пов'язаних із земельними відносинами вимагали чіткішого законодавчого врегулювання. У цьому плані важливим документом став новий «Земельний кодекс України», який набув чинності з 1 січня 2002 р. У ньому було чітко визначено категорії земель за цільовим призначенням [12], детально розроблено комплекс питань, пов'язаних з правом власності на землю. Прикінцеві положення Кодексу також націлювали на розробку нормативно-правових актів, які стосувалися землеустрою [13]. Однак за десять років незалежності так і не було законодавчо врегульовано питання формування земельного ринку, головною складовою якого є купівля-продаж землі сільськогосподарського призначення. Так у пункті 15 перехідних положень Кодексу було зафіксовано, що «громадяни та юридичні особи, які мають у власності земельні ділянки для ведення селянського(фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва, а також громадяни України – власники земельних часток (паїв) не вправі до 1 січня 2005 року продавати, або іншим способом відчужувати належні їм ділянки та земельні частки (паї), крім міни, передачі їх у спадщину та при вилученні земель для суспільних потреб.» [14]. Як відомо, це положення діє і донині.

Наступними важливими нормативно-правовими актами, які вплинули на сучасну структуру аграрного сектора стали прийняті в 2003 р. Закони України «Про особисте селянське господарство» [15] та «Про фермерське господарство» [16]. Вони чітко визначили поняття особистого селянського господарства та фермерського господарства, порядок надання та розмір земельних ділянок, права та обов'язки членів, регламентували різні аспекти створення та діяльності цих господарств. Обидва закони передбачали державну підтримку як особистих селянських, так і фермерських господарств.

Однак на практиці ця підтримка була недостатньою і суттєво не вплинула на стан справ в сільському господарстві України, яке і надалі перебувало в кризовому стані. Більшість сільських товаровиробників намагалися самотужки долати повсякденні труднощі. Аби виправити ситуацію, влітку 2004 р. було ухвалено Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України», який вступав в силу з 1 січня 2005 р. [17]. Закон передбачав державне регулювання цін на окремі види сільськогосподарської продукції та регулювання ринку її страхування, створення Аграрного фонду та Фонду аграрних страхових субсидій (ФАСС), бюджетну та кредитну підтримку сільськогосподарських виробників.

Загалом аграрне законодавство в процесі реформування сільського господарства України зазнавало значного впливу політичної кон'юнктури і особливо

політизованими були питання власності на землю та формування ринку землі. Відчувалася відсутність чіткого курсу в державній аграрній політиці. Основні концептуальні напрями цього курсу були окреслені в Законі України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року». У ст. 1 цього закону зазначалося, що основні засади державної аграрної політики спрямовані на забезпечення сталого розвитку аграрного сектору економіки і базуються на національних пріоритетах, враховуючи необхідність інтеграції України до Європейського Союзу та світового економічного простору [18]. Ст. 2 визначала Мету державної аграрної політики як гарантування продовольчої безпеки держави, перетворення сільського господарства на високоефективний та конкурентоспроможний сектор економіки, збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності нації [19]. Серед шляхів реалізації основних пріоритетів державної аграрної політики вказувалося на розширення і вдосконалення нормативно-правового забезпечення розвитку земельних відносин, формування відповідних інституційних засад, посилення державної підтримки аграрної реформи. У сфері земельних відносин окрім заходів організаційно-технічного характеру закон передбачав активізацію ринкових елементів, зокрема формування інфраструктури ринку землі, та створення системи земельного іпотечного кредитування.

Загалом аграрне законодавство визначило сучасну виробничу структуру аграрного сектору, в якій головне місце посідають особисті селянські господарства, КСП та фермерські господарства. Діяльність кожної категорії забезпечена відповідною нормативно-правовою базою – Законами України «Про особисте селянське господарство», «Про колективне сільськогосподарське підприємство», «Про фермерське господарство». Законодавчо забезпечено і розвиток сільськогосподарської кооперації.

Щодо кооперації, то, з огляду на власні історичні традиції та світовий економічний досвід, на сучасному етапі їй приділяється особлива увага. Упродовж останніх років на державному рівні було ухвалено ряд важливих документів, покликаних створити більш сприятливі умови для її розвитку. Серед останніх слід виділити Постанову Кабінету Міністрів України від 3 червня 2009 р. № 557 «Про затвердження Державної цільової економічної програми підтримки розвитку сільськогосподарських кооперативів на період до 2015 року». У ній зазначено, що «метою програми є удосконалення правових, соціально-економічних та організаційних умов для створення сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, формування їх інфраструктури, зняття перешкод на шляху до організованого аграрного ринку особистим селянським, фермерським господарствам та фізичним особам – сільськогосподарським товаровиробникам, підвищення добробуту і зайнятості сільського населення» [20].

Таким чином, одним із важливих завдань, пов'язаних з реформуванням аграрного сектору України, було створення нормативно-правової бази для аграрної реформи. У цьому контексті найважливіше значення мали закони та інші акти, які визначали стратегію реформи, шляхи і засоби її реалізації. Серед них головне місце посідають закони, які заклали правову основу для реформування форм власності та закони, які забезпечили організаційно-правову перебудову структури аграрного комплексу.

Сьогодні для подальшої реалізації аграрної реформи та функціонування різних ланок агропромислового комплексу України закладено достатню нормативно-правову базу. Однак цілком справедливо аграрії-практики наголошують на тому, що вона потребує удосконалення та оновлення і нині у цьому напрямі продовжується

активна робота. Проте самим удосконаленням аграрного законодавства досягти позитивних зрушень в АПК неможливо. Окрім законодавчого регулювання держава повинна активніше використовувати економічні механізми (регулювання ціноутворення, податкову політику тощо), і, що є дуже важливим, забезпечити виконання законодавства в частині підтримки українських сільськогосподарських товаровиробників.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Відомості Верховної Ради України. – 1990. - № 45. – Ст. 602.
2. Відомості Верховної Ради України. – 1991. - № 10. – Ст. 100.
3. Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 14. – Ст. 186.
4. Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 18. – Ст. 225.
5. Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 20. – Ст. 272.
6. Жушман В. Аграрне право та законодавство України (в питаннях та відповідях): навч.-практ. посіб. / В. Жушман. – Х.: ТОВ „Одіссей”, 2006. – С. 276.
7. Кучма Л. Д. Своім шляхом: Роздуми про економічні реформи в Україні / Л. Д. Кучма. – К.: Концерн»Вид дім «Ін Юре», 2004. – С. 177.
8. Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 39. – Ст. 261.
9. Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 46 - 47. – Ст. 280.
10. Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 39. – С. 684.
11. Жушман В. Аграрне право та законодавство України (в питаннях та відповідях): Навч.-практ. посіб. / В. Жушман. – Х.: ТОВ „Одіссей”, 2006. – С. 439 – 442.
12. Земельний кодекс України. – К.: Атака, 2001. – С. 11.
13. Земельний кодекс України. – К.: Атака, 2001. – С. 89.
14. Земельний кодекс України. – К.: Атака, 2001. – С. 93.
15. Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 29. – Ст. 282.
16. Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 45. – Ст. 363.
17. Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 49. – Ст. 527.
18. Відомості Верховної Ради України. – 2006. - № 1. – С. 14.
19. Там само.
20. Урядовий кур'єр. – 2009. – 12 червня. - № 103.