

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 332.2.021.8

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ ТА ПРИВАТИЗАЦІЇ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ

Авдієнко В.І.

кандидат економічних наук, доцент

Малярчук О.О.

Класичний приватний університет

Annotation

In this article the questions of legislative maintenance of ground reform and privatizations of a land in Ukraine are considered, the directions of realization of ground reform are analysed, the lacks and ways of the further improvement of the ground attitudes are determined.

Анотація

Розглянуто питання законодавчого забезпечення земельної реформи і приватизації землі в Україні, проаналізовано напрями здійснення земельної реформи, визначено недоліки та шляхи подальшого вдосконалення земельних відносин.

Ключові слова

Земельна реформа, земельні відносини, приватна власність, місцеве самоврядування, органи виконавчої влади, приватизація землі, розмежування земель.

I. Вступ

Після здобуття незалежності в 1991 р. Україна почала рухатися від командної до ринкової економіки. Значна увага при цьому приділяється реформі державного управління, вдосконаленню законодавчо-нормативної бази, створенню та захисту приватної власності. У розвинутих суспільствах земля та інша нерухомість являють собою основне джерело багатства, тому найважливішими з-поміж організаційно-правових заходів є ті, що спрямовані на проведення земельної реформи.

Поняття приватної власності на землю було запроваджено в ряді законів та підзаконних актів, орієнтованих на здійснення земельної реформи, після прийняття у 1992 р. Земельного кодексу України [1]. Принцип приватної власності на землю закріплено також і в ст. 14 Конституції України [2]. Але переваги приватної власності на землю стають очевидними, тільки коли існує

ринку землі, що ефективно функціонує, і тоді суттєві переваги отримують всі: населення, підприємства, держава та місцеві органи влади.

II. Постановка завдання:

- проаналізувати питання законодавчого забезпечення земельної реформи і приватизації землі в Україні;
- визначити напрями здійснення земельної реформи в Україні;
- визначити недоліки та шляхи подальшого вдосконалення земельних відносин.

III. Результати

Започаткована 18.12.1990 р. прийняттям Постанови Верховної Ради України “Про земельну реформу” [3] земельна реформа в Україні мала на меті ліквідацію монополії державної власності на землю зі створенням різних форм власності й господарювання. Вказана постанова – це базовий нормативно-правовий акт, який визначив вихідні організаційно-правові та інституційні заходи здійснення земельної реформи [4, с. 231]. Цією постановою з 15.03.1991 р. всі землі України були оголошені об’єктом земельної реформи, місцевим радам народних депутатів та Раді Міністерств УРСР було доручено: провести інвентаризацію земель усіх категорій; здійснити реєстрацію громадян, які бажають організувати селянське (фермерське) господарство, розширити особисте підсобне господарство, займатися індивідуальним садівництвом, одержати для користування земельні ділянки для городництва, сінокосіння і випасання худоби; провести облік і аналіз клопотань підприємств, установ, організацій про надання їм земель для ведення підсобного сільського господарства, колективного садівництва й городництва; вирішити питання про припинення користування ділянками, що використовувалися

не за цільовим призначенням, із порушенням встановлених вимог, а також нераціонально, і передачу їх до складу земель запасу для наступного надання в першочерговому порядку громадянам для організації селянських (фермерських) господарств, ведення особистого підсобного господарства, садівництва, городництва; розробити пропозиції про перерозподіл земель у встановленому законом порядку тощо [3].

У результаті виникла потреба у перегляді всього земельного законодавства. Так, Земельним кодексом Української РСР (1990 р.) визнавалось існування права на землю у формі довічного успадкованого володіння, постійного володіння, а також постійного і тимчасового користування, проте приватної форми власності на землю не існувало. Тому в січні 1992 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України "Про форми власності на землю", а в березні цього самого року – нову редакцію Земельного кодексу України. Цими документами й була запроваджена приватна форма власності на землю, а разом з нею ще дві – колективна та державна. Монополія державної влади на землю припинила своє існування, а всі три форми власності були визнані рівноправними.

Для подальшого законодавчого підкріплення земельної реформи було прийнято такі документи. "Концепція роздержавлення і приватизації підприємств, землі і житлового фонду", схвалена в 1991 р. Верховною Радою України, визначила основні напрями реформування земельних відносин шляхом приватизації державних земель в комплексі демонополізації майна державних підприємств та об'єктів житлового фонду. Додаткові заходи щодо ефективного реформування земельних відносин були визначені Постановою Верховної Ради України "Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі" від 13.03.1992 р. Декретом Кабінету Міністрів України "Про приватизацію земельних ділянок" від 26.12.1992 р. було визначено форми безоплатної передачі земельних ділянок громадянам у приватну власність [4, с. 232].

На цьому етапі здійснення земельної реформи головна роль в управлінні земельними ресурсами перейшла до органів законодавчої та представницької влади. Ради народних депутатів виконували функції реєстрації прав власності, справляння плати за землю, ведення кадастру, державного контролю за використанням та охороною земель, екологічного контролю, вирішення земельних спорів та інші. Функції органів виконавчої влади не були належним чином визначені.

Для прискорення земельної реформи та з метою регулювання земельних відносин і

використання земель Президентом України було підписано ряд указів, серед них: "Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва від 10.11.1994 р.", "Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності" від 12.07.1995 р., "Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям" від 08.08.1995 р., "Про захист прав власників земельних ділянок (паїв)" від 21.04.1998 р. та ін. Таким чином, було проголошено курс на реструктуризацію КСП у господарські формування ринкового типу, які функціонують на основі приватної власності на землю та майно. На цьому етапі було здійснено поділ земель колективної власності на земельні частки (паї) без виділення їх в натурі та видано членам колективних підприємств сертифікати на право на земельну частку (пай). Власники земельних сертифікатів здобули право розпоряджатися своїм земельним паєм. Членам колективних сільськогосподарських підприємств надавалась можливість виходу зі складу підприємства зі своєю земельною часткою (паєм) з виділенням її в натурі (на місцевості) та видачею Державного акта на право приватної власності на землю. Згідно із Законом України "Про оренду землі" від 1998 р., земельні паї могли бути передані в оренду, що було вкрай необхідним в умовах трансформації форм господарювання на селі. У 1999 р. Президент України знову прискорив земельну реформу, підписавши Указ "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки" від 03.12.1999 р.

У результаті демонополізації земель відбулися докорінні зміни форм власності на землю, вирішено проблему забезпечення громадян земельними ділянками, введено плату за землекористування, створено передумови формування ринку землі.

У подальшому, для визначення державної політики управління земельними ресурсами був розроблений та прийнятий 25.10.2001 р. новий Земельний кодекс України. На реалізацію Земельного кодексу України вже прийнято понад 20 законів, що регулюють земельні відносини та використання земель і є базовими для формування ринку земель. Ключовими серед них є Закони: "Про землеустрій" від 22.05.2003 р.; "Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)" від 05.06.2003 р.; "Про охорону земель" від 19.06.2003 р.; "Про державний контроль за використанням та охороною земель" від 19.06.2003 р.; "Про особисте селянське господарство" від 15.05.2003 р.;

“Про фермерське господарство” від 19.06.2003 р.; “Про оренду землі” від 02.10.2003 р.; “Про оцінку земель” від 11.12.2003 р.; “Про іпотеку” від 05.06.2003 р., “Про розмежування земель державної та комунальної власності” від 05.02.2004 р. та ін. Проте визначений у Земельному кодексі як один із ключових для переходу до цивілізованого ринку землі Закон України “Про ринок земель” досі перебуває на стадії законопроекту, так само, як і Закон “Про державний земельний кадастр”, який розроблено ще в 1999 р. і з того часу 80% положень цього законопроекту не змінювалися, але уряд його так і не ухвалив. До сьогодні продовжується його блокування, а через відсутність системи гарантування прав власності на землю економіка країни недоодрержує сотні мільярдів гривень інвестицій [5].

Потребують завершення підготовки і проекти інших законів щодо регулювання земельних відносин, передбачених Земельним кодексом України: про використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; про використання земель рекреаційного призначення; про використання земель історико-культурного призначення; про землі промисловості; про землі житлової та громадської забудови; про правовий режим земель охоронних зон; про правовий режим земель санітарно-захисних зон; про правовий режим земель зон санітарної охорони; про консервацію земель; про використання техногенно забруднених земельних ділянок та ін.

Починаючи з 2001 р., реформування земельних відносин проводилось відповідно до Указу Президента України “Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 рр.” від 21.05.2001 р. (далі – Основні напрями) та затверджених 26.09.2001 р. розпоряджень Кабінету Міністрів України “Заходів щодо реалізації Основних напрямів земельної реформи в Україні на 2001–2005 рр.” (далі – Заходи). Реалізація Заходів мала забезпечити прискорення завершення в країні земельної реформи, а виконання Основних напрямів як комплексу взаємопов’язаних правових, організаційних, фінансових, науково-технічних та інших заходів мало забезпечити прискорення завершення в країні земельної реформи, а також створити ефективний механізм регулювання земельних відносин та державного управління земельними ресурсами [6]. Нових програм з розвитку земельних відносин досі прийнято не було. Таким чином, станом на I півріччя 2009 р. цей Указ залишається єдиним програмним документом земельної реформи.

Для реалізації Основних напрямів виділялись значні бюджетні кошти та передбачалась координація діяльності багатьох відомств, таких як: Держкомзем, Мінекономіки, Мінагрополітики, Мінфін, Мін’юст, Держбуд, Мінекоресурсів, Державна податкова адміністрація, Фонд держмайна та інших. Передбачалося зміцнити матеріально-технічну базу органів земельних ресурсів та забезпечити розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами. Згідно з Указом, мета земельної реформи – забезпечення ефективного використання та підвищення цінності земельних ресурсів, створення оптимальних умов для суттєвого збільшення соціального, інвестиційного і виробничого потенціалів землі, перетворення її у самостійний фактор економічного зростання. При цьому одним із перших принципів реформування земельних відносин названо “включення землі у ринковий обіг”, а серед основних напрямів державної земельної політики значиться “розвиток ринку земель”. Таким чином, ще в 2001 р. державною земельною політикою передбачалось створення в Україні ринка землі. Але проголосивши курс на перехід до ринкової економіки, українські політики все ще не дійшли єдиної думки стосовно того, чи бути земельному ринку. Відсутність єдиного погляду на це питання є ще однією з перепон завершення земельної реформи.

Аналіз виконання Основних напрямів та Заходів засвідчує, що навіть на I півріччя 2009 р. з них виконана лише частина.

За даними Держкомзему, в Україні підлягає розмежуванню 30143,89 тис. га земель. Станом на 01.01.2009 р. прийнято 1349 рішень про розмежування земель державної та комунальної власності на площу 2988,20 тис. га. Затверджено 36 проектів розмежування земель державної та комунальної власності на площу 156,19 тис. га. Проте на 2009 р. на цей вид робіт кошти з Державного бюджету не виділялись.

З метою спрощення проведення процедури розмежування земель Держкомзем розробив та вніс на розгляд Кабінету Міністрів проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури розмежування земель державної та комунальної власності”. Внесені зміни дадуть змогу врегулювати питання щодо повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування стосовно розмежування земель державної та комунальної власності, визначення джерел фінансування цього виду робіт та розроблення відповідних проектів землеустрою.

Загальна площа населених пунктів становить 7394,0 тис. га. Площа земель, інвентаризацію яких проведено, становить 4593,20 тис. га (61,87% від загальної площі).

В Україні налічується 29 814 населених пунктів, встановлено межі згідно з актуальними на цей час проектами землеустрою у 19 176 населених пунктах, що становить 64,3%.

З 11 958 сільськогосподарських підприємств, землі яких підлягають паюванню, реформовано на засадах приватної власності на землю і майно 11 927 господарств. Створено майже 33 тисячі нових агроформувань ринкового типу (товариств з обмеженою відповідальністю, приватних підприємств, сільськогосподарських кооперативів, фермерських господарств тощо), які мають у власності та користуванні 18,9 млн га земель.

Більше ніж 6 млн громадян отримали державні акти на право власності на земельну ділянку взамін сертифікатів на право на земельну частку (пай). Площа земель, переданих в оренду власниками земельних часток (паїв), становить 17,4 млн га, або 63% від площі розпайованих земель.

Через постійне зменшення недержавних та державних сільськогосподарських підприємств, зменшення ефективності землекористування відбувається зменшення з року в рік посівних площ сільськогосподарських культур, погіршується якісний стан землі. Не забезпечується належний державний контроль за процесами деградації земель в умовах споживацького використання земельних ресурсів, шкода від якого різко зростає. Ці процеси унеможливають на сьогодні проведення необхідних робіт із землеустрою, картографічних та ґрунтових обстежень, впровадження заходів з раціонального використання й охорони земель.

Не менш актуальним на цей час залишається питання оренди землі. Законом України "Про Державний бюджет країни на 2008 р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 27.12.2007 р. № 107-VI внесені зміни в Земельний кодекс України, Закон "Про оренду землі" та інші закони, якими визначається, що надання земельних ділянок в оренду має здійснюватися виключно на конкурентних засадах. Але порядок проведення аукціонів, який би відповідав Конституції України, досі не затверджено. Таким чином, з 01.01.2008 р. і до сьогодні передача в оренду земельних ділянок державної власності та продаж їх практично заблоковані. Унеможливується надання земель державної власності для фермерських господарств. Внаслідок цього держава втрачає сотні мільйонів гривень, а юридичні та фізичні особи не можуть отримати земельні ділянки.

IV. Висновки

На основі результатів дослідження щодо законодавчого забезпечення земельної реформи і приватизації землі в Україні ми дійшли висновку, що законодавча база реформування земельних відносин ще досить суперечливою та недосконалою. Затягування реформування негативно позначається на соціально-економічному розвитку держави. Від початку реформи (грудень 1990 р.) минуло вже більш як 18 років, а цьому процесу надаються все нові напрями, що ускладнює ефективне її проведення. Беручи до уваги вищесказане, виникає необхідність прийняти спеціальний законодавчий акт – закон про земельну реформу в Україні, який би завершив та упорядкував існуючі в Україні правовідносини у сфері земельних відносин [4, с. 251].

Для успішного завершення земельної реформи необхідно створити повноцінний ринок землі, а для цього Верховній Раді необхідно прийняти такі Закони: "Про земельні аукціони", щоб розблокувати аукціонну діяльність, "Про державний земельний кадастр" – для створення автоматизованої системи державного земельного кадастру як інформаційної основи системи гарантування прав власності на землю та "Про ринок земель" – для зняття мораторію на продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення, встановленого Земельним кодексом.

Органи місцевого самоврядування мають активізувати виконання робіт щодо розмежування земель державної та комунальної власності, проведення інвентаризації та грошового оцінювання земель, встановлення меж населених пунктів, розробки схем землеустрою з впровадження заходів щодо збереження, охорони, відтворення та раціонального використання земель.

Потрібно знайти баланс прав і обов'язків між органами державної влади і місцевого самоврядування, їх повноваження треба перерозподілити і розмежувати.

Тільки при виконанні всіх зазначених умов можливе завершення земельної реформи, запровадження повноцінного ринку землі та подолання економічної та екологічної кризи в державі.

Література

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
3. Постанова Верховної Ради України "Про земельну реформу" від 18.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 10. – Ст. 100.

4. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії / В.І. Андрейцев. – [2-ге вид., випр.]. – К. : Знання, 2007. – 445 с.
5. Третяк А.М. Стратегія реформування земельної політики в Україні на сучас-

ному етапі / А.М. Третяк // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 6. – С. 12–21.

6. Указ “Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки” від 30.05.2001 р. № 372/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22.

УДК 351.85

АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ОБҐРУНТУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ КУЛЬТУРИ У ПРОЕКТІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО КУЛЬТУРУ”

Груздова К.Є.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The negative and positive sides of legislative ground of government control of sphere of culture are certain in the project of Law of Ukraine “About a culture”. Grounded a necessity of revision of bill is for the improvement of situation in the field of culture. The features of government control of sphere of culture in this project and position of the interested organs are considered. The author understanding of prospects of development, becoming and strengthening of cultural sphere, is formulated in Ukraine in the case of passing an Act of Ukraine “About a culture”.

Анотація

Визначено негативні та позитивні сторони законодавчого обґрунтування державного регулювання сфери культури в проекті Закону України “Про культуру”. Обґрунтовано необхідність доопрацювання законопроекту для поліпшення ситуації у сфері культури. Розглянуто особливості державного регулювання сфери культури у відповідному проекті та позицію заінтересованих органів. Сформульовано авторське розуміння перспектив розвитку, становлення та зміцнення культурної сфери в Україні у разі прийняття Закону України “Про культуру”.

Ключові слова

Сфера культури, державне регулювання, перспективи розвитку, законодавче обґрунтування, законопроект.

I. Вступ

Розроблення проекту Закону України “Про культуру” розпочалось восени 1999 р. відповідно до рішення Верховної Ради України від 30.06.1999 р. “Про стан виконання рішень спільного засідання Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності та колегії Міністерства культури і мистецтв України”, була створена робоча група для створення законопроекту, до якої увійшли працівники Мінкультури, науковці

Українського центру культурних досліджень та інших наукових закладів.

Розроблений проект був представлений на спільному засіданні Комітету з питань культури й духовності Верховної Ради України та Колегії Мінкультури. Зокрема на засіданні було сформульовано чимало пропозицій та зауважень щодо проекту. Паралельно з доопрацюванням законопроекту відбувалось створення механізмів роздержавлення в культурній сфері України. Прийняття Закону України “Про культуру” підготовлено з метою вдосконалення діючих механізмів реалізації державної політики в галузі культури, врегулювання суспільних відносин, пов’язаних зі створенням, розповсюдженням, збереженням і використанням культурних цінностей, та вдосконалення правових відносин у сфері культури [3].

II. Постановка завдання:

- дослідити позитивні та негативні сторони законодавчого обґрунтування державного регулювання сфери культури в проекті Закону України “Про культуру”;
- визначити перспективи розвитку, становлення та зміцнення культурної сфери в Україні з прийняттям Закону України “Про культуру”.

III. Результати

Відносини у сфері культури регулюють Конституція України, Закони України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”, “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, “Про захист суспільної моралі”, “Про кінематографію”, “Про охорону культурної спадщини”, “Про бібліотеки і бібліотечну справу”, “Про театри і театральну справу”, “Про музеї і музейну справу”, “Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей”, “Про освіту”, “Про позашкільну освіту”, “Про професійних творчих працівників та творчі спілки”.

Реалізація проекту Закону “Про культуру” потребує внесення змін до абзацу другого