

Розвиток сільських територій

УДК 332.2/7:[330+34]:[332.122:338.43]
JEL H70, K11, Q15, R52

І. Р. Залуцький

Економіко-правові засади та проблеми обігу земель сільськогосподарського призначення в контексті розвитку сільських територій

Розкрито особливості та наслідки роздержавлення земель сільськогосподарського призначення при здійсненні земельної реформи в Україні. Висвітлено причини припинення в 2001 р. легального обігу прав щодо земель, призначених для товарного сільськогосподарського виробництва, як підґрунтя для мораторію на їх відчуження в сучасних умовах. Визначено, що легальний обіг прав на земельні ділянки в межах сільських населених пунктів не призвів до поліпшення їх соціально-економічного становища та підвищення рівня життя сільського населення. Наявне нарізування обсягів сільськогосподарської продукції в умовах мораторію на відчуження земель засвідчує, що обіг прав на землю не є визначальним чинником ефективного розвитку сільського господарства. Аргументовано, що мораторій на відчуження земель, призначених для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, і зміна їх цільового призначення є неефективним неконституційним засобом захисту економічних прав громадян-власників земельних ділянок (наїв) в умовах «тіньового» обігу прав на ці ділянки та хаотичної зміни їх цільового призначення. Виявлено проблеми неадекватності інституційного, економічного та інформаційного забезпечення щодо запровадження обігу земель, призначених для ведення товарного сільськогосподарського виробництва; відсутності системної цілеспрямованої державної земельної політики в цій сфері. Окреслено підхід до формування економіко-правового механізму прозорого обігу земель з позицій превентивного забезпечення верховенства права та реальної децентралізації влади в Україні.

Ключові слова: обіг земель сільськогосподарського призначення, економіко-правові засади обігу, проблеми обігу, сільська територія.

Здійснення земельної реформи як складової економічних перетворень в Україні спричинило радикальні зміни у сфері власності на землю, надання суб'єктам власності правомочності розпорядження земельними ділянками, як правової основи формування та реалізації механізмів вільного обігу земельних ділянок і переходу прав на них відповідно до конституційних гарантій права власності на землю, визначаючи проблеми та перспективи обігу земель сільськогосподарського призначення є предметом соціальної напруги, політичних дискусій і наукової полеміки.

Проблемі розвитку земельних відносин на ринкових засадах та включенню вартості земель сільськогосподарського призначення в ефективний економічний обіг досліджуються в працях Ю. Д. Білика, Ю. Е. Губені, Р. П. Возняка, В. В. Горлачука, Д. С. Добряка, В. М. Зайця, А. Г. Мартина, В. Я. Мессель-Веселяка, Л. Я. Новаковського, П. Т. Саблука, А. Я. Сохничка, А. М. Третяка, М. М. Федорова, М. А. Хвесика, О. М. Шпичака та ін. Пошук консенсусу щодо змісту та процедури реалізації економіко-правового механізму прозорого обігу земель сільськогосподарського призначення як засобу здійснення прав власників цих земель з позицій врахування реальних проблем у цій сфері та розуміння їх природи обумовлює необхідність подальших наукових досліджень.

Метою статті є ретроспективний аналіз економіко-правових засад і діагностика проблем запровадження обігу земель сільськогосподарського призначення (далі – земель СПП) як чинника розвитку сільських територій.

З часу набуття Україною статусу незалежної суверенної держави змістом першочергових земельних перетворень було неухильне утвердження права

приватної власності на землю, що відбувалось за трьома напрямками – приватизація земельних ділянок громадян України; приватизація земель несільськогосподарського призначення; роздержавлення та паювання земель сільськогосподарських підприємств, що загалом мало бути підґрунтям ринкового обігу земельних ділянок в Україні.

Однак масштаби правопорушень у сфері земельних відносин промовисто засвідчують проблемність прозорого обігу земель в Україні, вказують на наявність «тіньових схем відчуження земель» та функціонування «тіньового» земельного обігу як корупційного механізму, що нівелює конституційні гарантії права власності на землю в сучасних умовах.

У контексті дослідження ретроспективи формування економіко-правових засад обігу земель СГП зазначимо, що першим прецедентом його запровадження став Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. №15-92 «Про приватизацію земельних ділянок» [1], що визначив порядок та умови приватизації земельних ділянок, які безоплатно передавались громадянам України у приватну власність, а також можливість їх подальшого продажу або відчуження іншим способом на основі призупинення дії окремих положень Земельного кодексу України. Позаяк Кабінет Міністрів України лише з 30 грудня 1992 р. набув повноважень видавати декрети в окремих сферах законодавчого регулювання відповідно дати оприлюднення доповнень до Конституції України [2], неправомірність видачі цього Декрету є очевидною.

Повноваження Президента України в частині видачі указів з економічних питань, не врегульованих законами, зберігались протягом трьох років після набуття чинності нової Конституції України [3], тобто до 24 липня 1999 р. з часу першого оприлюднення її тексту відповідно до пункту 4 Перехідних положень. Однак 3 грудня 1999 р. Президентом України видано Указ «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» №1529/99 [4], що зумовив безпрецедентне здійснення впродовж грудня 1999 р. – квітня 2000 р. організаційних заходів щодо реформування колективних сільськогосподарських підприємств на засадах приватної власності на землю та майно. Сертифікату на право на земельну частку (пай), згідно з пунктом 3 цього Указу, надано статус правовстановлюючого документа, що засвідчує право володіти, користуватися та розпоряджатися зазначеною часткою, зокрема як об'єктом купівлі-продажу, дарування, міни, успадкування, застави, чим, по суті, розширено сферу обігу земель СГП за рахунок призначених для товарного сільськогосподарського виробництва. Це протирічило як положенням ст. 14 Конституції України [3], відповідно до якої право власності на землю набувається і реалізується громадянами виключно відповідно до закону, так і положенням ст. 22-23 чинного на той час Земельного кодексу України, які визначали правовстановлюючим документом, що посвідчує право власності громадян на земельну ділянку, державний акт на право приватної власності на землю.

Відтак до ринкового обороту було залучено велику кількість безоплатно отриманого громадянами України товару у вигляді їх права на земельну частку (пай), посвідчену сертифікатом, виявились численні факти їх фактичного продажу майже безцінь, тобто значно нижче ніж номінальна вартість цього земельного паю. Як наслідок, у межах забезпечення реалізації вимог ст. 13 і 14 Конституції України [3] щодо гарантій прав власності на землю, Законом України «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)» від 18 січня 2001 р. №2242-III [5] було встановлено, що до врегулювання порядку реалізації прав громадян і юридичних осіб на земельну частку (пай) Земельним кодексом України власники земельних часток (паїв) тимчасово не можуть укладати угоди щодо купівлі-продажу, дарування земельної частки (паю) або іншим способом відчужувати зазначені частки (паї), крім передачі їх у спадщину та

при викупі земельних ділянок для державних і громадських потреб. Тим самим Верховною Радою України було призупинено неправомірно легітимізований Президентом України механізм обігу земель СГП, які є основним засобом товарного сільськогосподарського виробництва та забезпечення продовольчої безпеки держави.

Водночас на момент прийняття цього Закону власниками було відчужено 355 204 земельних часток (паїв), що складало 5,5% від загальної кількості, причому 4,1% з них – відчужено в порядку спадкування, 1,2% – подаровано. Було продано 11720 та обміняно 721 земельних часток (паїв), що склало 0,2% від загальної кількості.

Таким чином, з позиції незаангажованого висвітлення наслідків земельної реформи, що фокусують проблеми та суттєво впливають на суспільні настрої щодо проблеми обігу земель СГП, необхідно констатувати таке:

1. У державі легально функціонує запроваджений у нелегітимний спосіб вільний обіг лише тих земельних ділянок СГП, які громадяни України одержали у приватну власність для ведення особистого підсобного господарства в розмірі до 0,60 га, присадибних ділянок, для ведення садівництва тощо. Утім безперешкодне відчуження цих земель, а також ділянок несільськогосподарського призначення не призвело до подолання бідності сільського населення України, поліпшення соціально-економічного становища населених пунктів, напливу інвестицій чи диверсифікації економічної діяльності в сільській місцевості.

2. Перманентним продовженням дії офіційного мораторію до 1 січня 2017 р. на відчуження та зміну цільового призначення земельних ділянок СГП і земельних часток (паїв) ведення товарного сільськогосподарського виробництва, ведення особистого селянського господарства (крім передачі їх у спадщину, обміну земельної ділянки на іншу земельну ділянку відповідно до закону та вилучення (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб, а також крім зміни цільового призначення земельних ділянок з метою їх надання інвесторам – учасникам угод про розподіл продукції для здійснення діяльності за такими угодами), в Україні вкотре обмежено права власників земельних ділянок, закріплені частиною першою статті 90 Земельного кодексу України [6] та ст. 41 Конституції України [3].

Так, у власності громадян України на сьогодні знаходиться 30,7 млн га сільськогосподарських угідь (74% від площі цих угідь по Україні), у тому числі 27,1 млн га ріллі (83,5% від площі ріллі по Україні) [7]. За відсутності належного державного регулювання і моніторингу обіг прав на ці земельні ділянки, що був нелегітимно введений Указом Президента України від 3 грудня 1999 р. №1529/99 [4], зміщувався у тіньову сферу, посилюючи загрози поступової втрати земель СГП як найціннішого життєвизначального ресурсу країни, проявами якої є конфліктогенність і масштабність їх забудови в різних регіонах держави.

Наприклад, об'єктом такого земельного обігу є виділені громадянам України в натурі (на місцевості) до 2002 р. земельні ділянки сільськогосподарського призначення для ведення особистого підсобного господарства до 2 гектарів; земельні частки (паї) – для ведення селянського (фермерського) господарства чи ведення особистого селянського господарства, зокрема які досі не відображені в Державному земельному кадастрі. За інформацією, оприлюдненою на парламентських слуханнях у 2011 р., річний обсяг операцій з купівлі-продажу фермерських земель становить майже 1% усього земельного фонду [8].

Водночас, попри дію мораторію, аграрний сектор держави демонструє щорічне нарощування обсягів сільськогосподарського виробництва, зокрема в сільськогосподарських підприємствах з 2000 по 2014 рр. виробництво збільшилось відповідно з 57 977,7 млн грн до 139 058,4 млн грн – майже у 2,4 разу. Тобто перспектива результативного розвитку сільського господарства забезпечується іншими чинниками, а не купівлею-продажем земель СГП.

3. Згідно з частиною 1 ст. 168 Земельного кодексу [6], об'єктом особливої охорони є ґрунти земельних ділянок, родючість яких визначає землі СГП найбільш цінною категорією земельного фонду держави. Суцільне ґрунтове обстеження проводилось ще у 1950-1960 рр., а їх матеріали давно застаріли, як і матеріали, що базуються на даних суцільного обстеження ґрунтів – зонування, районування, якісної і грошової оцінки тощо.

Суцільне ґрунтове обстеження визначено елементом моніторингу ґрунтів на землях СГП, а отримані при ґрунтових обстеженнях якісні показники ґрунтового покриву – критерієм бонітування ґрунтів. На основі природно-сільськогосподарського районування (зонування) за параметрами бонітету ґрунтів належить встановлювати показники економічної та нормативної грошової оцінки земель, що не здійснюється, позаяк в Україні взагалі відсутні національні нормативно-правові акти, що регламентують методикку та порядок ґрунтових обстежень, бонітування ґрунтів, економічної оцінки земель.

Частиною 9 ст. 54 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року [9] встановлено, що суцільне ґрунтове обстеження треба проводити через кожні 20 років; Законом України «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 р. [10] визначено, що на землях СГП бонітування ґрунтів належить проводити не рідше як один раз у 7 років (ст. 16); економічну оцінку цих земель – не рідше як один раз у 5-7 років (ст. 17); нормативну грошову оцінку земельних ділянок СГП – не рідше ніж один раз на 5-7 років (ст. 18). Тобто актуальними та легітимними є лише ті відомості, що відповідають зазначеним вимогам.

Однак за роки незалежності в Україні жодного разу не проводились якісна інвентаризація земель, природно-сільськогосподарське районування, суцільне ґрунтове обстеження, економічна оцінка земель. Набуває поширення сумнівна договірна практика локальних ґрунтових обстежень під виглядом ліцензованої землеоціночної діяльності та неправомірного використання її результатів у якості легітимних даних Державного земельного кадастру, зокрема задля зміни цільового використання земель СГП, насамперед особливо цінних, належний облік яких досі не налагоджено. Намічене Програмою діяльності Кабінету Міністрів проведення у 2015 р. загальнонаціональної нормативної грошової оцінки земель СГП для оновлення Державного земельного кадастру навіть не розпочато.

Відтак показники нормативної грошової оцінки земель СГП, що проведена ще у 1995 р. за матеріалами економічної оцінки земель радянської доби, залишаються вельми сумнівною інформаційною базою Державного земельного кадастру для визначення реальної інвестиційної привабливості земель СГП України в сучасних умовах.

Зволікання Кабінету Міністрів України з встановленням відповідно до Закону України «Про охорону земель» [9] нормативів гранично допустимого забруднення ґрунтів; якісного стану ґрунтів; оптимального співвідношення земельних угідь; показників деградації земель і ґрунтів призводить до погіршення їх якісного стану і дегуміфікації.

4. Законом України «Про форми власності на землю» від 30 січня 1992 р. №2073-ХІІ в Україні було запроваджено поряд з державною – колективну і приватну форми власності на землю, які за правовим статусом визнано рівноправними [11]. Ст. 10 чинного Закону України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» від 14 лютого 1992 р. №2114-ХІІ [12] донині визнається, що земля може належати підприємству на праві колективної власності, а також може бути надана у постійне або тимчасове користування, у тому числі на умовах оренди. Однак ст. 22 Земельного кодексу від 25 жовтня 2001 р. визначається, що земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній і державній власності, чим створено наявну колізію щодо документально сформованих в період до 2002 року земель колективної власності, яких за станом на 1.01.2015 р.,

згідно з державними актами за даними Державної служби України з питань геодезії, картографії і кадастру [7], числиться 55,3 тис. га, з них 17,3 тис. га сільськогосподарських угідь, у тому числі ріллі – 9 тис. га.

5. При прийнятті чинного Земельного Кодексу в пункті 6 Перехідних положень [6] також було закладено правову колізію щодо звуження прав громадян і юридичних осіб, які мають у постійному користуванні земельні ділянки, але за цим Кодексом повинні були переоформити у встановленому порядку право власності або право оренди на них, чим суттєво порушувався механізм захисту цих прав, гарантований ст. 13, 14, 41, 55 Конституції України [3]. Ці положення пункту 6, що також деструктивно вплинули на рівень суспільної довіри до новітніх змін земельного законодавства, лише через чотири роки втратили чинність, як такі що не відповідають Конституції України на підставі рішення Конституційного суду №5-рп/2005 від 29.09.2005 р. [6]. Однак відомості про такі земельні ділянки, що були сформовані до 2002 р., у Державному земельному кадастрі дотепер не відображено.

6. В Україні в процесі проведення земельної реформи відбулося істотне звуження прав органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин – їх юрисдикцію обмежено виключно територією населених пунктів, наслідком чого стало безпрецедентне обезземелення сільських і селищних територіальних громад як основних суб'єктів розвитку сільських територій.

За даними колишнього Держкомзему України за станом на 1.04.2010 р. підлягало розмежуванню 29 246,5 тис. га земель. На той час органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади було прийнято 2 231 рішення щодо розмежування земель державної та комунальної власності на площу 3 549,36 га; замовлено 426 проектів землеустрою на площу 1 442,79 тис. га та затверджено 60 проектів землеустрою на площу 173,7 тис. га [13]. Починаючи з 2009 р., на цей вид робіт кошти з Державного бюджету не передбачалися. Фінансування цих робіт в умовах повсюдної дотаційності місцевих бюджетів було покладено на органи місцевого самоврядування, які мали б знайти можливість для проведення робіт з розмежування земель державної та комунальної власності, будучи зацікавленими питанням правомірного розпорядження землями своєї території, визначеної понині чинними проектами формування територій і встановлення меж сільських і селищних рад.

Однак реалізацію проектів розмежування земель після їх затвердження було заблоковано колишнім Держземагентством України як уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері реалізації державної політики щодо регулювання земельних відносин і ведення державного земельного кадастру. В умовах легітимності затверджених проектів землеустрою з розмежування земель державної та комунальної власності та безсумнівності цільового використання колосальних (багатомільйонних) бюджетних коштів на складання цих проектів Держземагентством України до 1 січня 2014 р. жодного гектара земель комунальної власності не було введено в державну земельно-статистичну звітність.

Показово, що на сучасному етапі децентралізації влади в Україні землі комунальної власності, що документально сформовані впродовж усіх років земельної реформи України як реальний об'єкт права власності на землю територіальних громад і його обігу в якості невід'ємного елемента матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування в Україні, понині в Державному земельному кадастрі не відображено. За станом на 1 січня 2015 р. [7] в Україні числиться лише 13,0 тис. га сільськогосподарських угідь комунальної власності, що становить мізерну тисячну частку в структурі земельного фонду держави, з яких 0,7 тис. га цих угідь не надані у власність і користування. Відтак за межами населених пунктів повноваження щодо передачі (надання) земельних ділянок сільськогосподарського призначення як об'єктами державної власності, що зумовлювало гіперкорумпованість колишнього Держземагентства України,

досі безпосередньо реалізовує Держгеокадастр, а місцеві ради позбавлені права брати участь навіть у погодженні питань регулювання земельних відносин.

Таким чином, в Україні реально звужено правомочність і спроможність органів місцевого самоврядування, як рівноправного з державою суб'єкта обігу земель СПП, що також є загрозливим викликом непорушності їх конституційних гарантій у сфері земельних відносин.

7. За відсутності меліорованих земель комунальної власності в Україні вкрай парадоксальною є передача місцевим радам у комунальну власність у 2003 р. внутрішньогосподарських меліоративних систем, зокрема розміщених на розпайованих землях і землях державної власності згідно з постановою Кабінету Міністрів України №1253 від 13 серпня 2003 р. [14]. Інституційна неготовність і неспроможність органів місцевого самоврядування забезпечити адекватний облік вартості і догляд внутрішньогосподарських меліоративних систем зумовлюють їх занепад, погіршення стану сільськогосподарських земель, що є загрозою їх збереженню і використанню за цільовим призначенням.

8. Мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення унеможливорює укладення відповідних угод про передачу права власності на користь територіальної громади або держави у разі добровільної відмови, відповідно до ст. 142 Земельного кодексу України [6], законного власника від земельної ділянки для ведення товарного сільськогосподарського виробництва чи від земельної частки (паю), виділеної в натурі (на місцевості), для ведення особистого селянського господарства, що є безсумнівним нонсенсом.

9. Ст. 16 Закону України «Про Державний земельний кадастр» від 7.07.2011 р. [15] визначено, що система кадастрової нумерації земельних ділянок є єдиною на всій території України, а зміна власника чи землекористувача земельної ділянки, зміна відомостей про неї не є підставою для скасування кадастрового номера. Перехідними положеннями цього Закону передбачено обов'язкове перенесення до Державного земельного кадастру інформації про земельні ділянки з Державного реєстру земель, тобто за раніше присвоєними кадастровими номерами земельних ділянок, структура яких на той час відображала їх територіальну унікальність у межах держави та приналежність до конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Однак затвердженням на рік пізніше Порядком ведення Державного земельного кадастру запроваджено, що *кадастровий номер земельної ділянки вже не відображає її приналежність до будь-якої адміністративно-територіальної одиниці* в межах державного кордону та включає лише номер кадастрової зони, номер кадастрового кварталу та номер земельної ділянки в межах кадастрового кварталу [16], чим знівельовано наявну на час прийняття Закону «Про Державний земельний кадастр» систему кадастрової нумерації земельних ділянок, що власне формувалась за постановою попереднього уряду як єдина цілісна система.

У результаті в Державному земельному кадастрі реально існують дві різні системи кадастрової нумерації земельних ділянок, що є очевидною дилемою для цивілізованого забезпечення непорушності гарантій прав на землю в сучасних умовах. Крім того, згаданим Порядком встановлено також, що ідентифікатором земель у межах державного кордону, земель у межах адміністративно-територіальних одиниць, обмежень у використанні земель є їх обліковий номер, про можливе існування та алгоритм застосування якого в чинному Законі України «Про Державний земельний кадастр» взагалі не значиться.

10. Єдиним уповноваженим органом виконавчої влади з питань ведення та адміністрування Державного земельного кадастру є Держгеокадастр України, Організація та проведення оцінки стану захищеності державних інформаційних ресурсів загалом є компетенцією Служби спеціального зв'язку та захисту інформації України. Відтак перманентне здійснення функцій адміністратора Державного земельного кадастру включно в частині збереження та захисту

його відомостей, суб'єктом господарювання у сфері землеустрою та оцінки земель – Центром державного земельного кадастру, що сумнозвісно відомий деструктивним веденням Державного реєстру земель, у сучасних умовах є промовистим викликом об'єктивності Державного земельного кадастру та сучасній євроінтеграційній антикорупційній політиці держави. Підкреслимо також, що чотири роки тому (6.08.2012 р.) закінчився шестимісячний строк, визначений параграфом 1 пункту 12 перехідних і прикінцевих положень Закону «Про Державний земельний кадастр» [15], щодо затвердження Кабінетом Міністрів Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні до 2020 року. Відсутність такої Програми є значущою інституційною перепоною планомірного здійснення землеоціночних робіт, інвентаризації земель, заходів з виправлення помилок у відомостях Державного земельного кадастру, перенесених з Державного реєстру земель, чим посилюються системні ризики корупційно мотивованої хаотичної зміни цільового призначення земельних угідь.

Доречно зазначити, що на час введення в дію Закону України «Про Державний земельний кадастр» в Індексі верховенства права за 2012 р., оприлюдненому Проектом світової юстиції, Україна посіла 87-ме місце з 97 країн світу через політичне втручання уряду, безкарність і корупцію [17]. За даними Transparency International Україна від 26 січня 2016 р., Україна посідає у всесвітньому рейтингу 130 місце зі 168 позицій – світовий Індекс сприйняття корупції СРІ 2015 р. в Україні склав 27 балів зі 100 можливих, що лише на 1 бал більше, ніж минулого року [18]. Дослідження, проведені у 2015 р. Київським міжнародним інститутом соціології спільно з «Lake Research Partners» і «Каракоюн Стратеджі», засвідчують, що 94,4% громадян України вважають проблему корупції в повсякденному житті однією з головних для країни [19].

Французький експерт, донедавна радник при уряді України з аграрних питань Жан-Жак Ерве, в інтерв'ю журналу «Український тиждень» від 16 липня 2015 р. підкреслив, що «... нині ще немає умов для скасування мораторію. З огляду на корупцію, яка була у відповідних відомствах, ніхто не готовий сказати чітко, де яка земля. Тож у цьому випадку потрібна інвентаризація» [20, с. 28].

Отже, основою радикальної трансформації відносин власності на землі СГП і запровадження обігу прав на ці землі були неправомірно видані нормативно-правові акти Президента України та Кабінету Міністрів України, що суперечило принципам верховенства права та побудови правової демократичної держави. На основі сформованого в такий спосіб нормативно-правового забезпечення в Україні функціонує легальний обіг прав на земельні ділянки за окремими видами цільового використання земель СГП. Обіг прав на ці земельні ділянки не призвів до поліпшення соціально-економічного становища сільських територій і підвищення рівня життя сільського населення. Обіг прав на землю також не є детермінантою ефективного розвитку сільського господарства, позаяк в Україні наявне нарощування обсягів сільськогосподарської продукції відбувається саме в умовах мораторію на відчуження земель СГП, призначених власне для ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

Мораторій на відчуження земель СГП та зміну їх цільового призначення як неефективний неконституційний засіб захисту економічних прав громадян-власників є наслідком недовіри до влади через відсутність реального верховенства права в Україні, гіперкорумпованість земельних відносин і бездіяльність правоохоронної системи щодо запобігання «тіньового» обігу земель. Ліквідація територіальної повсюдності місцевого самоврядування в Україні, обезземелення територіальних громад і радикальне звуження у сфері земельних відносин, гарантованих Конституцією України, правомочностей органів місцевого самоврядування, суб'єктів права власності на землю формують реальні ризики обеззе-

мелення сільського населення та поглиблення його тотальної бідності виключно задля легалізації олігархічного капіталу та іноземного впливу.

Ці ризики посилюються колізіями чинного земельного законодавства, неадекватністю інституційного, економічного та інформаційного підґрунтя для запровадження обігу земель СГП, призначених для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, відсутністю системної цілеспрямованої державної земельної політики в цій сфері та прозорих ефективних процедур її реалізації.

На наше переконання, усунення означених проблем і перепон є неодмінною підготовчою стадією формування економіко-правового механізму прозорого обігу земель СГП. Запровадження цього механізму належить здійснювати виключно з позицій превентивного забезпечення верховенства права та реальної децентралізації влади в Україні як інструменту розвитку місцевого самоврядування, що є предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Декрет Кабінету Міністрів України «Про приватизацію земельних ділянок» від 26 грудня 1992 р. № 15-92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/15-92>
2. Закон України «Про доповнення Конституції України статтею 97-1 та внесення змін і доповнень до статей 106, 114-5 і 120 Конституції України» від 19 грудня 1992 р. № 2885-XII / [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2885-12>
3. Конституція України (Прийнята 28.06.1996 р., №254к/96-ВР) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
4. Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» від 3 грудня 1999 р. № 1529/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1529/99>
5. Закон України «Про угоди щодо відчуження земельної частки (паю)» від 18 січня 2001 р. № 2242-III [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2242-14>
6. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. №2768-III [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
7. Форма 6-зем, форма 2-зем станом на 1.05.2015 р. [Електронний ресурс] / Державна служба України з питань геодезії, картографії і кадастру. – Режим доступу : <http://land.gov.ua/>
8. Парламентські слухання «Земля в українській долі: ситуація в земельній сфері, законодавче забезпечення земельних відносин та практика його реалізації» від 23 березня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl2303111.htm
9. Закон України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. № 962-IV / [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/962-15/page2>
10. Закон України «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 р. №1378-IV/ [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1378-15>
11. Закон України «Про форми власності на землю» від 30 січня 1992 року №2073-XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2073-12>
12. Закон України «Про колективне сільськогосподарське підприємство» від 14 лютого 1992 року № 2114-XII / [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2114-12>
13. Державний комітет України із земельних ресурсів: Інформаційний бюлетень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dkzr.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=109349&cat_id=97889
14. Постанова «Про затвердження Порядку безоплатної передачі у комунальну власність об'єктів соціальної сфери, житлового фонду, у тому числі незавершеного будівництва, а також внутрішньогосподарських меліоративних систем колективних сільськогосподарських підприємств, що не підлягали паюванню в процесі реорганізації цих підприємств та передані на баланс підприємств- правонаступників» від № 1253 від 13 серпня 2003 року [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1253-2003-%D0%BF>
15. Закон України «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 р. №3613-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>
16. Порядок ведення Державного земельного кадастру, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-%D0%BF>

17. Україна – десята з кінця по рівню верховенства права (рейтинг) [Електронний ресурс] // Сайт УНІАН. – 2012. – Режим доступу : <http://www.unian.net/society/721165-ukraina-desyataya-s-kontsa-po-urovnyu-verhovenstva-prava-reyting.html>
18. Лише на один бал піднялась Україна у світовому рейтингу сприйняття корупції [Електронний ресурс] // Сайт Transparency International Україна. – 2016. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/news/ofcial/5741.html>
19. Дві третини українців у 2015 році стикалися з корупцією – опитування [Електронний ресурс] // Сайт Інтерфакс-Україна. – 2016. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2016/01/27/7096949/>
20. Ерве Ж.-Ж. Одна з ознак демократії – коли громада вимагає відповідального ставлення до землі // Український тиждень. – 2015. – 10-16.07. – С 28-29.

References

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (1992). *Pro pryvatyzatsiiu zemel'nykh dilianok [On privatization of land]*: Decree, adopted on 1992, December 26, 15-92. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/15-92> [in Ukrainian].
2. Supreme Council of Ukraine (1992). *Pro dopovnen'nyia Konstytutsiui Ukrainy statteyu 97-1 ta vnesennyya zmin i dopovnen' do statey 106, 114-5 i 120 Konstytutsiui Ukrainy [On addition of the Constitution of Ukraine by the article 97-1 and on alterations and additions in the articles 106, 114-5 and 120 of the Constitutions of Ukraine]*: Law of Ukraine, adopted on 1992, December 19, 2885-XII 962-IV. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2885-12> [in Ukrainian].
3. Supreme Council of Ukraine (1996). *Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine]* (Adopted on 1996, June 28, 254k/96-VR). Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> [in Ukrainian].
4. President of Ukraine (1999). *Pro nevidkladni zakhody shchodo pryskorennia reformuvannia ahrarnoho sektora ekonomiky [About urgent measures on the acceleration of reformation of economic agrarian sector]*: Decree of President, adopted on 1999, December 3, 1529/99. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1529/99> [in Ukrainian].
5. Supreme Council of Ukraine (2001). *Pro uhody shchodo vidchuzhennia zemel'noi chastky (paiu) [On Agreement on the Alienation of a Land Share]*: Law of Ukraine, adopted on 2001, January 18, 2242-III. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2242-14> [in Ukrainian].
6. Supreme Council of Ukraine (2001). *Zemel'nyy kodeks Ukrainy [The Land Code of Ukraine]* (Adopted on 2001, October 25, 2768-III). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> [in Ukrainian].
7. State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre (2015). *Forma 6-zem, forma 2-zem stanom na 1.05.2015 r. [Form 6-zem and form 2-zem on 2015, May 1]*. Retrieved from: <http://land.gov.ua/> [in Ukrainian].
8. Supreme Council of Ukraine (2011). *Zemlya v ukraïnyns'kyi doli: sytuatsiia v zemel'niy sferi, zakonodavche zabezpechennya zemel'nykh vidnosyn ta praktyka yoho realizatsiui [Land in the Ukrainian fate: the situation in the land sector, the legislative provision of land relations and practice of its implementation]*. Parliamentary hearings on 2011, March 23. Retrieved from http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl2303111.htm [in Ukrainian].
9. Supreme Council of Ukraine (2003). *Pro okhoronu zemel' [On Land Protection]*: Law of Ukraine, adopted on 2003, June 19, 962-IV. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/962-15/page2> [in Ukrainian].
10. Supreme Council of Ukraine (2003). *Pro otsinku zemel' [On Land Evaluation]*: Law of Ukraine, adopted on 2003, December 11, 1378-IV. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1378-15> [in Ukrainian].
11. Supreme Council of Ukraine (1992). *Pro formy vlasnosti na zemlyu [On the forms of land ownership]*: Law of Ukraine, adopted on 1992, January 30, 2073-XII. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2073-12> [in Ukrainian].
12. Supreme Council of Ukraine (1992). *Pro kolektyvne sil's'kohospodars'ke pidpryyemstvo [On collective agricultural enterprise]*: Law of Ukraine, adopted on 1992, February 14, 2114-XII. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2114-12> [in Ukrainian].
13. State Committee of Ukraine for land resources (2010). *Informatsiyni biuleten' – Informative Bulletin*. Retrieved from http://dkzr.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=109349&cat_id=97889 [in Ukrainian].
14. Cabinet of Ministers of Ukraine (2003). *Pro zatverdzhennia Poriadku bezoplatnoi peredachi u komunalnu vlasnist' ob'iektiv sotsial'noi sfery, zhytlovoho fondu, u tomu chysli nezavershenoho budivnytstva, a takozh vnutrishn'ohospodarskykh melioratyvnykh system kolektyvnykh sil's'kohospodars'kykh pidpryyemstv, shcho ne pidliahaly paiuvanniu v protsesi reorhanizatsii tsykh pidpryyemstv ta peredani na balans pidpryyemstv-pravonastupnykiv» [On Order of free transmission in community property the objects of social sphere, housing fund, including carry-over construction, and also internal melioration systems of collective agricultural enterprises that were not subject to sharing while reorganization of these enterprises and transmitted to legal corporate-successors]*: Resolution, adopted on 2003, August 13, 1253. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1253-2003-%D0%BF> [in Ukrainian].
15. Supreme Council of Ukraine (2011). *Pro Derzhavnyy zemel'nyy kadastr [On the State Land Cadastre]*: Law of Ukraine, adopted on 2011, July 7, № 3613–VI. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3613-17> [in Ukrainian].

16. Cabinet of Ministers of Ukraine (2012). *Poryadok vedennya Derzhavnoho zemel'noho kadastru [The procedure of conducting of the State Land Cadastre]*. Resolution on 2012, October 17, 1051. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-%D0%BF> [in Ukrainian].
17. Ukraine – desiatz z kintsia po rivniu verkhovenstva prava (reitynh) [Ukraine is the tenth from end according to level of supremacy of law (rating)] (2012). Website UNIAN. Retrieved from <http://www.unian.net/society/721165-ukraina-desyataya-s-kontsa-po-urovnyu-verhovenstva-prava-reyting.html> [in Ukrainian].
18. Lyshe na odyn bal pidnialas' Ukraina u svitovomu reitynhu spryiniattia koruptsii [Only on one mark rose Ukraine in the world rating of corruption perception] (2016). Website Transparency International Ukraine. Retrieved from <http://ti-ukraine.org/news/ofcial/5741.html> [in Ukrainian].
19. Dvi tretyny ukraintsiv u 2015 rotsi stykalsia z koruptsiieiu – opytuvannia [The two third of Ukrainians in 2015 faced with corruption – questionnaire] (2016). Website Interfax-Ukraine. Retrieved from <http://www.pravda.com.ua/news/2016/01/27/7096949/> [in Ukrainian].
20. Erve, Z.-Z. (2015, July 10-16). Odnaz oznak demokratsii – koly hromada vymahaie vidpovidal'noho stavlennia do zemli [One from the signs of democracy is when society requires responsible attitude towards the land]. *Ukrains'kyi tyzhden* – Ukrainian week, pp. 28-29. Kyiv. [in Ukrainian].

Zalutskyy I. R. Economic and legal principles and problems of agricultural lands circulation as the aspect of rural areas development

The article discusses peculiarities and consequences of destatization of agricultural lands while carrying out land reform in Ukraine. It proves illegality of Decree by Cabinet of Ministers of Ukraine, adopted on 1992, December 26, No 15-92 and Decree of President, adopted on 1999, December 3, No 1529/99; which have been imposed stage wise the legal circulation of agricultural lands according to specific forms of their intended use. The author represents the reasons of this circulation lay-off referring to the lands of commercial agriculture in 2001 as a basis for moratorium on their alienation under current conditions.

It is determined that the legal circulation of land titles within rural communities has not lead to the improvement of their socioeconomic status and raising of living standards for rural sector. Present built-up of agricultural production in moratorium on land alienation confirms that the circulation of land titles is not a key factor for efficient agricultural development.

Here is reasoned the point that moratorium on the land alienation of commercial agriculture and the change of their designation purpose come out from distrust of authorities due to the lack of viable supremacy of law in Ukraine, corruptness in land matters and passivity of law enforcement system towards prevention of shadow land circulation. Moratorium is ineffective unconstitutional remedies of economic rights for landholders (shares) of agricultural lands under shadow circulation of right onto these lands and random change of their designation purpose. The permanence of moratorium is also strengthened with liquidation of territorial ubiquity of local governance in Ukraine, with landlessness of territorial assemblies and drastic restriction in land matters warranted by the Constitution of Ukraine the competence of local governance and the other agents of land ownership.

The article analyses the issues of inadequacy of institutional, informational, and economic backgrounds for providing land circulation of commercial agriculture; the absence of system-based purposeful state land policy in this sphere and respectively transparent effective procedures of its realization.

The author avers the institutional drawbacks of State Land Cadastre administration; possible risks of their destructive influence regarding to circulation of agricultural lands and random change of designation purpose of agriculturally used areas.

The article defines the approach to forming the governance economic mechanism of transparent lands circulation from preventively real decentralization of power in Ukraine.

Keywords: circulation of agricultural lands, economic and legal principles of circulation, problems of circulation, rural area.

Залуцький Іван Романович – кандидат економічних наук, доцент, старший науковий співробітник відділу розвитку територіальних громад і транскордонного співробітництва ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАН України» (e-mail: zalutskij.ivan@gmail.com).

Zalutskyy Ivan Romanovych – Ph.D. (Econ.), Assoc. Prof., Senior Researcher of the Department of development of territorial communities and transborder cooperation of the SI «Institute of Regional Research n.a. M. I. Dolishniy of the NAS of Ukraine».

Надійшло 29.02.2016 р.