

Види об'єктів права

державної власності на землю за земельним законодавством України



О. І. Настіна

кандидат юридичних наук кафедри
цивільно-правових дисциплін юридичного
факультету Білоцерківського національного
аграрного університету

У статті проведено дослідження видів об'єктів права державної власності на землю за земельним законодавством України.

Ключові слова: право державної власності на землю, об'єкти права державної власності, категорії земель, землі сільськогосподарського призначення, державна власність.

В статье проведено исследование видов объектов права государственной собственности на землю за земельным законодательством Украины.

Ключевые слова: право государственной собственности на землю, объекты права государственной собственности, категории земель, земли сельскохозяйственного назначения, государственная собственность.

The article is research the types of objects the right of land state ownership.

Keywords: the right of land state ownership, the types of objects the right of land state ownership, category of lands, agricultural land, state ownership.

У діючому земельному законодавстві відсутня класифікація об'єктів права державної власності на землю. Земельний кодекс України (далі – ЗК України) земельні ділянки поділяє на категорії за єдиним критерієм – цільове призначення. Так, аналіз статті 19 ЗК України дає підстави говорити про поділ землі на категорії за ознаками господарського використання земель, сфери діяльності суб'єктів прав на земельні ділянки, за змістом правосуб'єктності осіб, які користуються землею для певних потреб, якісними характеристиками деяких категорій земель тощо. Однак такий поділ є безпредметним, таким, що не відповідає сучасним вимогам раціонального використання і охорони землі, її функціонального призначення у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Сьогодні на часі є необхідність виокремлення серед різноманіття об'єктів земельної власності об'єктів права державної власності на землю як економічного і політико-правового базису існування української держави.

Метою цього дослідження є комплексний аналіз об'єктів права державної власності в межах існуючого законодавчого поділу земель на категорії.

Цільове призначення не є первісним критерієм поділу земель на категорії, це похідна категорія, результат комплексного оцінювання об'єктивних природних властивостей і ландшафтного рельєфу певної земельної ділянки чи масиву земель, який і є первісною ланкою поділу земель на категорії [1]. В основу поділу земель за категоріями слід передусім покласти принцип раціональності природокористування. У наукових колах вважають за необхідне пов'язати порядок встановлення та зміни цільового призначення земель з їх якісними характеристиками [2].

В умовах діючого мораторію значний обсяг угідь, що належать державі, становлять землі сільськогосподарського призначення.

А. В. Луначенко вказує на дві правові ознаки земель сільськогосподарського призначення – надання для потреб сільського господарства і призначення для використання у сфері сільськогосподарського виробництва [3]. За змістом ст. 22 ЗК України, земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності або надані відповідним юридичним особам, або перебувають у запасі. Така позиція законодавця вимагає уточнення, адже це стратегічно важливі для України землі.

Позитивним прикладом є зарубіжний досвід визначення правового режиму земель сільськогосподарського призначення. У Республіці Білорусь визнано державний монополізм на землі сільськогосподарського призначення, адже Кодекс про землю Республіки Білорусь від 4 січня 1999 р. у ст. 2 встановлює, що власність на землю існує у державній та приватній формах, причому землі сільськогосподарського призначення знаходяться виключно у власності держави. Стаття 20 Земельного кодексу Республіки Казахстан від 20 червня 2003 р. визначає, що земля може перебувати у державній та приватній власності, а відповідно до ст. 24 названого Кодексу, земельні ділянки сільськогосподарського призначення, котрі перебувають у державній власності, можуть надаватися у приватну власність виключно громадянам для ведення фермерського господарства, а також недержавним юридичним особам для ведення товарного сільськогосподарського виробництва. На випадок виходу власника земельної ді-

лянки із громадянства Республіки Казахстан ділянка підлягає поверненню у власність держави. У Російській Федерації держава контролює існуючий ринок сільськогосподарських земель і має пріоритетні позиції в даній сфері, у тому числі право на придбання земель, що перебувають у приватній власності [4]. Переважне право на таке придбання належить державі.

За загальним принципом, землі житлової та громадської забудови слід відносити до земель комунальної власності. Також землі житлової та громадської забудови можна виділити в окрему категорію земель – землі населених пунктів. Однак, норми законодавства про цю категорію земель не поширюються на земельні ділянки під поселеннями за межами населених пунктів, між тим, будинки та споруди можуть знаходитися і поза межами населених пунктів на землях, наданих для садівництва, ведення особистого селянського господарства, фермерського господарства, на землях рекреаційного визначення, землях транспорту, оборони тощо [5]. Послідовним буде висновок, що в окремо визначених випадках, прямо передбачених законодавством, землі житлової та громадської забудови можуть належати державі.

До земель іншого природоохоронного призначення можна віднести водоохоронні зони, прибережні захисні смуги та смуги відведення. Також зауважують, що до цієї категорії відносять охоронні зони, які встановлюються навколо об'єктів природно-заповідного фонду, водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення [6]. Професор Н. І. Титова слушно вказує, що можливість мати у приватній власності землі природно-заповідного фонду, іншого природоохоронного призначення фактично означає і можливість мати на цьому ж правовому титулі й ті цінні об'єкти, які знахо-

дяться на цих землях, що є небезпечним і може заподіяти невиправдані шкоди безцінному суспільному національному багатству країни [7].

Земельний кодекс України не передбачає можливості передачі земель природно-заповідного фонду, що мають особливу цінність, з державної до приватної власності та одночасно не дає чіткого визначення земель іншого природоохоронного призначення. На наш погляд, слід встановити вичерпний перелік земель природно-заповідного фонду, що належать державі та не можуть передаватись у приватну власність, і доповнити перелік земель іншого природоохоронного призначення земельними ділянками охоронюваних зон, що створюються навколо об'єктів природно-заповідного фонду та віднести їх до таких, що належать державі.

Вказують, що необхідність встановлення різних обмежень у процесі використання земель оздоровчого призначення значною мірою обумовлена публічними інтересами, а також обмеженістю земель у природі й незмінністю їх у процесі господарської діяльності [8].

На жаль, ЗК України не виділяє земельні об'єкти оздоровчого призначення, які належать державі, а лише вказує, що відповідно до ст. 26 Закону України «Про курорти» від 5 жовтня 2000 р. забороняється приватизація окремих об'єктів, при забороні приватизації яких заборона поширюється й на приватизацію земель під цими об'єктами, що й формує фонд земель держави у складі земель оздоровчого призначення. Також

до земель держави належать земельні ділянки в межах округу санітарної (гірничо-санітарної) охорони, на які поширюється заборона їх передачі у власність.

Суттєвим недоліком діючого законодавства є відсутність чіткого переліку об'єктів права державної власності чи передбачених законодавством критеріїв визначення земельних ділянок, які належать до земель держави.

Поняття «природні рекреаційні території» вводить А. Г. Бобкова, аналізуючи склад земель рекреаційного призначення, під якими пропонує вважати частини простору навколишнього природного середовища, придатні для відпочинку і відновлення життєвих сил та енергії людини, використання яких можливе під час здійснення рекреаційної діяльності та серед яких виділяє зони відпочинку, курортні зони та лікувально-оздоровчі зони [9]. Така класифікація вбачається найбільш прийнятною для розуміння досліджуваної категорії земель та для можливості формування фонду земель рекреаційного призначення, що належать державі.

Правовий статус земель рекреаційного призначення вимагає окремої уваги, оскільки землі окремих категорій природно-заповідного фонду мають, так би мовити, «подвійну прописку»: вони можуть бути одночасно землями природно-заповідного фонду і землями рекреаційного призначення [10]. Вбачається за доцільне в ЗК України визначити чіткий перелік земель рекреаційного призначення, які не можуть належати фізичним та юридичним особам на праві приватної власності, або визначити кваліфікуючі критерії встановлення заборон, залишаючи суб'єктом права власності державу. Також потребує розширення перелік земель рекреаційного призначення земельними ділянками зон санітарної охорони, що створюються навколо особливо цінних земель оздоровчого призначення, відповідно до ст. 112 ЗК України та віднести їх до таких, що належать державі.

Відповідно до ЗК України встановлені законодавчі обмеження щодо передачі окремих земель історико-культурного призначення у приватну власність. Землі історико-культурного призначення також можуть належати одночасно і до інших категорій земель, насамперед до земель природно-заповідного фонду та житлової і громадської забудови. У частині 5 статті 17 Закону України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. передбачено, що землі, на яких розташовані пам'ятки археології, перебувають у державній власності або вилучаються (викуповуються) у державну власність в установленому законом порядку. Відповідно до Закону України «Про Перелік пам'яток культурної спадщини, які не підлягають приватизації» від 23 вересня 2008 р. приватизація деяких пам'яток культурної спадщини заборонена, що означає неможливість передачі у приватну власність відповідних земельних ділянок, на яких такі об'єкти розташовані.

Специфіка правового режиму, встановленого для земель лісгосподарського призначення, знаходиться у безпосередній залежності від правового режиму лісів [11]. Природно-юридичний зв'язок земель лісгосподарського призначення і лісів впливає також і на право власності на відповідні землі, які залежать від права на весь об'єкт. Виникнення права власності на ліс, за Лісовим кодексом України, пов'язано із виникненням права власності на один із природних ресурсів – на лісову земельну ділянку [12].

Законодавством встановлена заборона на передачу земельних ділянок лісгосподарського призначення із державної та комунальної власності у приватну,

крім «замкнених» земельних ділянок лісгосподарського призначення загальною площею до 5 га у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств. Потребують суттєвого уточнення об'єкти права державної власності на земельні ділянки цієї категорії.

Згідно зі статтею 6 Водного кодексу України від 6 червня 1995 р. води (водні об'єкти) є виключною власністю Українського народу і надаються тільки в користування. Усі води (водні об'єкти) на території України становлять її водний фонд. На наше переконання, домінуючим видом права власності на землі водного фонду є державна власність. Передача земель водного фонду у приватну власність заборонена, крім випадків безоплатної передачі у власність замкнених природних водойм загальною площею до 3 га, про що також вказується у ч. 2 ст. 59 ЗК України та ч. 8 ст. 7 Закону України «Про фермерське господарство» від 19 червня 2003 р. Землі, зайняті територіальним морем України, слід розглядати як певні масиви земель водного фонду, що належать державі доти, доки не будуть «персоніфіковані» у вигляді окремих земельних ділянок і у такому разі ці землі слід вважати землями водного фонду незалежно від того, що вони не віднесені до земель такої категорії окремим рішенням органу державної влади чи місцевого самоврядування [13].

Вважаємо, що перелік земель водного фонду державної власності має бути розширеним земельними ділянками, які відводяться під зони санітарної охорони навколо об'єктів, де є підземні та відкриті джерела водопостачання, водозабірні та водоочисні споруди, водовідводи, які мають залишатися у власності держави. При розмежуванні земель державної та комунальної власності не можуть передаватися до земель комунальної влас-

ності землі під водними об'єктами загальнодержавного значення відповідно до законодавства України. Вважаємо, що до таких земель також слід відносити землі під береговими смугами водних шляхів, водоохоронних зон, прибережних захисних смуг, зон санітарної охорони об'єктів водного фонду загальнодержавного значення за межами населених пунктів. Вказані об'єкти також не можуть передаватися до приватної власності, тобто такі землі, а також земельні ділянки прибережних захисних смуг, смуг відведення та берегових смуг водних шляхів є виключною державною власністю.

Землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення мають особливий правовий режим. На наш погляд, земельні ділянки охоронюваних зон, розташовані навколо промислових об'єктів, слід відносити до земель промисловості, які належать державі, про що необхідно чітко визначити в законодавстві.

Відповідно до статті 84 ЗК України до земель державної власності, які не можуть передаватися у приватну власність, належать землі під державними залізницями,

об'єктами державної власності повітряного і трубопровідного транспорту.

В межах норм ст. 69 ЗК України варто виокремити землі морського транспорту, до яких належать землі під морськими портами, гідротехнічними спорудами, засобами навігаційної обстановки та іншими спорудами, що обслуговують морський транспорт.

У державній власності перебувають землі зв'язку, надані державним (казенним) підприємствам, які здійснюють свою господарську діяльність для забезпечення функціонування засобів, спо-

руд та мереж зв'язку з метою надання послуг зв'язку. Землі зв'язку, що належить вважати землями державної власності, є землі охоронюваних зон об'єктів зв'язку, що передбачається ст. 10 Закону України «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 р., Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження правил охорони ліній електрозв'язку» від 29 січня 1996 р.

Існують певні обмеження на передачу у приватну власність об'єктів енергетичної системи; відповідні обмеження стосуються й передачі у приватну власність земель, розташованих під такими об'єктами енергетичної системи. Перелік об'єктів електроенергетики, які не підлягають приватизації, затверджується Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України, який слід розширити земельними ділянками санітарно-захисних зон, необхідність чого підтверджується нормами Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил охорони електричних мереж» від 4 березня 1997 р.

Землі оборони є особливим об'єктом правового регулювання. Характерною особливістю земель оборони є те, що вони можуть перебувати лише у державній та комунальній власності. Закон України «Про використання земель оборони» від 27 листопада 2003 р. вказує, що землі оборони використовуються відповідними суб'єктами на титулі постійного користування, проте передбачає можливість надання таких земельних ділянок у вторинне користування для сільськогосподарських потреб.

Законодавець опосередковано відносить до складу земель оборони земельні ділянки, які перебувають у користуванні не тільки Міністерства оборони, а й інших силових структур, коло яких остаточно не визначене [14]. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про оборо-

ну» від 22 жовтня 1991 р., землі оборони надаються таким військовим формуванням, як Державна прикордонна служба, Служба безпеки, Міністерство внутрішніх справ, війська Цивільної оборони, інші військові формування, а також відповідним правоохоронним органам. Можна зробити висновок, що суб'єкти, які здійснюють використання земель оборони, є силовими структурами, а також правоохоронними органами, коло яких законодавством остаточно не визначене.

Залишається невирішеним питання складу земель іншого призначення, критеріїв віднесення земель до даного виду, а також питання, за яким цільовим призначенням необхідно здійснювати їх використання. Головним недоліком у правовому регулюванні земель іншого призначення є відсутність визначення законодавцем суб'єктів права власності на землі «іншого призначення».

У сучасних реаліях щодо законодавчого регулювання правового режиму земель законодавство потребує суттєвого доповнення та уточнення.

Потребує введення чіткого переліку земель державної власності, земельних ділянок, які належать державі, чи критеріїв віднесення земель до такого переліку. Розділяємо пропозиції науковців щодо заміни цільового призначення принципом зонування та розробити модельні правові режими власності й користування землею в межах кожної зони й визначити коло можливих обмежень прав на землю, в тому числі права власності. Існуючий поділ земель на категорії за діючим Земельним кодексом України не відповідає сучасним умовам і потребує перегляду.

Список використаної літератури

1. Єрмоленко В. М. Проблемні питання цільового призначення земель / В. М. Єрмоленко // Актуальні проблеми правового регулювання забезпечення екологічної безпеки, використання і охорони природних ресурсів : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (Харків, 9-10 жовтня 2009 р.). – Харків : Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого, 2009.
2. Ісаченко Н. В. Правові передумови поділу земельного фонду на категорії за цільовим призначенням / Н. В. Ісаченко // Сучасні проблеми аграрного і природноресурсового права : матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (Київ, 30-31 жовтня 2009 р.). – К. : ІРІ-ДІУМ, 2009.
3. Луняченко А. В. Особливості правового режиму земель сільськогосподарського призначення / А. В. Луняченко // Земельне право України. – 2006. – № 1.
4. Гребенюк М. Особливості правового режиму земель сільськогосподарського призначення: проблеми, перспективи, зарубіжний досвід / М. Гребенюк // Право України. – 2007. – № 9.
5. Носік В. В. Два кодекси мої... / В. В. Носік // Вісник прокуратури. – 2001. – № 1 (7).
6. Мірошніченко А. М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко. – К. : Правова єдність, 2009. – 496 с.
7. Титова Н. І. Новий Земельний кодекс України: позитивні та негативні аспекти / Н. І. Титова // Право України. – 2002. – № 4.
8. Петлюк Ю. С. Особливості використання земель оздоровчого призначення / Ю. С. Петлюк // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 5. – С. 94-97.
9. Бобкова А. Г. До питання про поняття природних рекреаційних ресурсів / А. Г. Бобкова // Право України. – 2000. – № 5.
10. Кулинич П. Ф. Правовий режим земель рекреаційного призначення / П. Ф. Кулинич // Земельне право України: теорія і практика. – 2008. – № 5-6.
11. Науково-практичний коментар Лісового кодексу України / [За ред. Г. І. Балюк] // Бюлетень законодавства та юридичної практики. – К., 2009. – № 10. – 368 с.
12. Микула О. Я. Кадастр природних ресурсів : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів / О. Я. Микула, М. Г. Ступень, В. Ю. Пересоляк. – Львів : Новий Світ, 2000. – 192 с.
13. Мартин А. Землекористування в межах територіального моря [Електронний ресурс] / А. Мартин, А. Ріпенко // Щотижнева інформаційно-правова газета. – 2009. – № 38 (164). – Режим доступу : <http://www.legalweekly.com.ua>
14. Пащенко О. М. Особливості правового режиму земель оборони / О. М. Пащенко // Земельне право України: теорія і практика. – 2007. – № 1.