



ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

І. О. Костяшкін
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри трудового, земельного та господарського права
Хмельницького університету управління та права

УДК 349.412.3 (477)

ДО ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ В УМОВАХ ЗАПРОВАДЖЕННЯ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

Піднято актуальні проблеми запровадження ринку земель на сучасному етапі. Запропоновано критерії доступу до земельного ринку на основі реалізації конституційних гарантій щодо забезпечення соціально-орієнтованої економіки.

Ключові слова: ринок землі; соціальна функція права власності на землю; суб'єкт права власності на землю.

Усі революційні події, що відбувались в нашій державі, починаючи з 1917 року, а напевно і з 1861 року, відбувались під гаслом передачі земель народу (селянам). Такі ідеї впроваджував Століпін, створюючи велике хутірське землеволодіння, яке, до речі, і було найбільш успішним за усі часи існування Російської імперії. Подібною декларацією озброїлась і Українська народна республіка пропонуючи передати землю народу у четвертому універсалі. На жаль, відповідним положенням тоді не судилось знайти своє практичне застосування через розпуск Центральної ради.

Гасло: “Земля — селянам” було покладено в основу Декрету “Про землю” радянської Росії від 26 жовтня 1917 р. (8 листопада) [1], яким націоналізована земля передавалась у постійне користування селянам, товариствам, артілям.

Не стала виключенням у своєму прагненні передачі земель у власність народу і Українська держава з моменту проголошення земельної реформи. З прийняттям Земельного кодексу України в редакції 1992 р. та Декрету Кабінету Міністрів України “Про приватизацію земельних ділянок” від 26 грудня 1992 р. [2] в Україні взято курс на “соціалізацію” земель через процедури безоплатної передачі земель у приватну власність громадян в межах норм безоплатної приватизації та передачі земель у колективну власність членів сільськогосподарських підприємств.

За глибоким переконанням відомого правознавця М. Руденка, природа здатна дати вічне життя тільки такій економічній системі, в якій люди трудяться не з примусу, а на поклик серця. Там, де виробник не відчуває себе господарем результатів своєї праці — незалежно від того, як ця формація іменується, —



економічна система повинна зруйнуватися [3, с. 404]. Власник, який працює на землі, спроможний забезпечити поєднання економічного ефекту та позитивних екологічних наслідків, включаючи якість ґрунтів та екологічну безпеку. Оскільки в умовах ринкової конкуренції лише якісний стан ґрунтів дозволить сільськогосподарському товаровиробнику розраховувати на достатній врожай та конкурентноздатність його продукції.

На превеликий жаль, впродовж двадцятирічної історії земельних реформ в Україні жодне із її стратегічних завдань виконано не було. Розпаювання земель абсолютно не виконало своєї основної місії — передачу земель тим, хто її обробляє. Члени колективних сільськогосподарських підприємств фактично були усунуті від ведення товарного сільськогосподарського виробництва із реорганізацією таких підприємств. Натомість новоутворені сільськогосподарські підприємства змушені брати відповідні земельні наділи на умовах оренди в громадян, що, за словами Г. І. Балюк, зумовлює процес відчуження реальних власників землі від своїх наділів [4, с. 157–160].

На сьогодні держава стоїть на порозі запровадження ринку земель, зокрема досить жваво обговорюється необхідність прийняття Закону України “Про ринок земель” [5]. Відповідна тематика була предметом наукових досліджень В. В. Носіка, П. Ф. Кулиничка, А. М. Мірошніченка та інших авторів. Однак особливої уваги на цьому етапі потребують критерії доступу до землі з метою забезпечення конституційних положень щодо соціально орієнтованої економіки.

Спробуємо проаналізувати окремі положення відповідного законопроекту з метою внесення пропозицій теоретико-прикладного характеру щодо запровадження ефективного ринку земель в Україні, а як наслідок підвищення добробуту наших громадян.

Що стосується суб’єктного складу, законопроект чітко обмежив коло набувачів земельних ділянок за цивільно-правовими угодами, якими можуть виступати лише громадяни України. При цьому вимоги щодо освіти чи досвіду роботи в законопроекті відсутні, фермерські господарства, створені відповідно до закону; держава в особі центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів чи територіальні громади в особі відповідних органів місцевого самоврядування. Про юридичні особи (окрім фермерських господарств) взагалі не йдеться. Хоча, на перший погляд, така норма і виглядає соціально-виправданою, усім зрозуміло, що основним виробником товарної сільськогосподарської продукції є саме юридичні особи. І особливих гарантій тут потребують фермерські господарства та с/г кооперативи.

Натомість переважне право на купівлю земельної ділянки сільськогосподарського призначення, що перебуває у приватній власності, за ціною, оголошеною для продажу, має держава, а у разі її відмови — відповідна сільська, селищна, міська рада за місцем розташування земельної ділянки і лише третє переважне право має користувач цією земельною ділянкою (орендар чи користувач чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб). При цьому не зрозуміло, як зможе скористатись відповідним правом орендар, який зареєстрований як юридична особа. Проблемним до застосування (з аналогічних підстав) видається і переважне право власників суміжних земельних ділянок сільськогосподарського призначення (за наявності).

Виникає логічне запитання щодо дотримання принципу рівності форм власності. Та чому законодавець не веде мову про переважне право купівлі земель державної та комунальної власності, зокрема для малоземельних фермерів, молодих спеціалістів, не наділяє відповідним правом сільськогосподарські кооперативи, що особливо актуально в умовах відсутності фінансових ресурсів у сільського населення тощо?



До позитиву відповідного законопроекту слід віднести право на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення із земель державної або комунальної власності з розстроченням платежу громадянами України, які отримали ці земельні ділянки в постійне користування або оренду для ведення фермерського господарства; протягом останніх п'яти років ведуть особисте селянське господарство з метою створення фермерського господарства чи ведення товарного сільськогосподарського виробництва; є молодими спеціалістами, які мають сільськогосподарську освіту і купують земельні ділянки для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, створення особистих селянських і фермерських господарств; купують деградовані та малопродуктивні земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної або комунальної власності для заліснення, залуження або створення об'єктів природно-заповідного фонду.

Однак законодавець не веде мови щодо пільгових кредитних програм для таких осіб та переважного права щодо придбання відповідних земель.

Законопроект передбачає максимальні граничні площі земельних ділянок, які можуть перебувати у приватній власності однієї особи для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, які в межах природно-сільськогосподарської зони (гірської області) складають від 900 гектарів в гірських областях, до 2 100 гектарів — у степових регіонах. Відповідне обмеження, з одного боку, стимулюватиме до здорової конкуренції, з іншого, — сприятиме об'єднанню власників земельних наділів у сільськогосподарські кооперативи. Разом із тим, така норма видається необґрунтовано завищеною, оскільки розмір земельної ділянки 2 100 га відповідає розмірам колишніх колективних господарств і сприятиме концентрації земель в руках найбагатшого прошарку населення. Натомість цілком обґрунтованим є встановлення відповідних максимальних обмежень не лише щодо права власності але й щодо права оренди, яке також виступає об'єктом ринку земель, що, в свою чергу, не допустить розвитку латифундій на українських чорноземах. Адже, для прикладу, згідно із земельним законодавством ФРН уповноважені органи можуть опротестувати договір оренди землі у випадку, коли виконання договору веде до нездорового накопичення сільськогосподарських земель [6, с. 145].

Через наявність значної кількості земель запасу держава виконує функцію розподілу земель, виступаючи у такий спосіб регулятором ринку земель сільськогосподарського призначення та гарантуючи можливість безоплатної приватизації земельних ділянок в межах встановлених норм. В цьому випадку реалізація соціальної функції права власності на землю державою перебуває у значній залежності від наявності дійового правового механізму, який забезпечував би рівні можливості громадян до набуття земельної ділянки.

При цьому держава в жодному разі не повинна перебирати на себе функцію "спекулянта" на земельному ринку. Навпаки, повинні бути створені усі необхідні умови, за яких власником сільськогосподарських угідь ставав би селянин або фермер, який бажає працювати і проживає в межах відповідної територіальної одиниці. Тобто, керуючись соціальною функцією права власності на землю, не потрібно ставати на бік особи, яка заплатить найвищу ціну. Ні, навпаки, зміст соціальної функції права власності полягає, насамперед, у підтримці села, що включає зайнятість населення відповідної територіальної одиниці, соціальну інфраструктуру, стан та якість земель. Тобто, здійснюючи функцію розподілу земель, держава як власник в особі відповідних органів, повинен не просто переслідувати економічну вигоду, а реалізувати, перш за все, соціальну функцію, передавши землю тим, хто живе і працює на ній.

Правовий механізм повинен бути виписаний таким чином, щоб особа, придбавши землю, була обмежена у праві розпорядження нею протягом певного терміну, і після сплину такого терміну могла звітувати про досягнуті результати



своїєї діяльності. Такий звіт повинен здійснюватись за чітко визначеними критеріями, які не давали б можливості подвійного трактування чи зловживань з боку контролюючих інстанцій. Більше того, громадянин повинен мати змогу самостійно визначити результат своєї діяльності за відповідними критеріями. За наслідками ефективного господарювання із земельної ділянки знімаються обмеження і особа стає повноцінним власником. Лише за таких умов право власності на землю буде виконувати свою соціальну функцію, що полягає в забезпеченні економічного зростання, зайнятості сільського населення, прийнятних екологічних умов, що включає як стан навколишнього природного середовища, так і якість продукції сільського господарства, а відтак, покращення демографічної ситуації, здоров'я населення, підвищення рівня життя в цілому.

Крім того, особливого значення в умовах запровадження відповідних законодавчих положень набуває реалізація вимог ст. 13 та ст. 41 Конституції України про соціально-правову відповідальність власників за наслідки використання власності, за додержання відповідних правових вимог. Поряд із конституційним проголошенням принципу непорушності права приватної власності, його гарантованості Конституція України встановлює норму про соціальне призначення власності; “власність зобов’язує і не повинна використовуватись на шкоду людині і суспільству” (ст. 13) [7]. Держава, в свою чергу, повинна забезпечити дєвий контроль за використанням переданих у власність земель товарного сільськогосподарського призначення аж до вилучення таких земель в разі недотримання їх правового режиму.

Не займаючи однозначно будь-яку із позицій щодо потреби запровадження цього закону вже сьогодні, варто звернути увагу на слова М. Руденка, який стверджував, що немає і не може бути більш досконалої кібернетичної машини, ніж ринок. Він (ринок) ніколи не помиляється. Йому завжди відомо, у якому стані перебуває ґрунт, скільки з нього вибуло і скільки додалося родючості [3, с. 397]. У держави повинна бути інша турбота: стежити за тим, щоб ніхто не утискував хліборобів. Вони повинні вільно розпоряджатися надлишками продовольства. Заради цього й існує держава. Але ніяк не заради того, щоб перебирати на себе обов’язки годувальника [3, с. 343]. Отже, якщо поступовий перехід землі до більш економічно активних власників має забезпечуватись шляхом ринкового саморегулювання, то питання додержання соціальної справедливості під час перерозподілу землі, попередження надмірної концентрації земельних ресурсів або, навпаки, парцеляції земель, утримання цінової стабільності тощо слід віднести до сфери регуляторної компетенції держави.

Досить побіжний огляд економічної теорії “Енергії прогресу”, запропонованої М. Руденко дає підстави виділити окремі ключові положення, які, на наше глибоке переконання, слід обов’язково використати при запровадженні ринку земель:

— лише земля під дією енергії сонця та за умови її належного обробітку може породжувати абсолютну додаткову вартість через приріст органічної речовини (в землеробстві);

— усі інші види виробництва є похідними і породжують відносну додаткову вартість;

— можливості сільського господарства продукувати абсолютну додаткову вартість є невичерпними за умови постійного відновлення родючого шару землі (ґрунту);

— родючість землі є регулятором економічного розвитку;

— забезпечити стабільний приріст органічної речовини (в землеробстві) спроможний лише вільний власник, справжній господар, який, працюючи на землі з року в рік, дбає про її збагачення, удобрення та відновлення;

— обмеження землероба у вільному розпорядженні вирощеним врожаєм, виробленою продукцією породжує виснаження землі, а відтак — загибель держави.



Відповідні підходи спрямовані на забезпечення економічного зростання від окремого власника до економіки держави в цілому, що і відображає зміст соціальної функції права власності на землю.

Керуючись викладеним, запровадження ринку земель в Україні може відбуватись лише на умовах забезпечення соціальної функції права власності на землю відповідно до ряду принципівних положень:

— земля повинна належати тим, хто її обробляє, що включатиме переважне право купівлі земель с/г призначення (особливо державної власності) громадянами, які проживають та працюють в межах відповідних територіальних одиниць, мають досвід роботи в сільському господарстві та відповідну фахову освіту, користуються відповідною земельною ділянкою або виступають суміжним землекористувачем;

— фермерські господарства та сільськогосподарські кооперативи також можуть отримати переважне право щодо набуття права власності на землю, якщо їхні члени відповідають зазначеним критеріям;

— запровадження механізмів пільгового кредитування вище вказаних осіб;

— доступ до земель товарного сільськогосподарського призначення інших юридичних осіб та іноземців повинен здійснюватись виключно на умовах оренди;

— переважне право купівлі державою повинно стосуватись лише особливо цінних земель або у випадку недопущення необґрунтованого зростання земель у межах одного сільгоспвиробника;

— визначення максимального розміру сільськогосподарських угідь, які можуть перебувати у власності або в користуванні (оренді) одного товаровиробника.

Список використаних джерел

1. О земле : Декрет Всероссийского съезда власти от 26.10.1917 г. [Текст] // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. — 1917. — № 1. — Ст. 3.
2. Про приватизацію земельних ділянок : Декрет Кабінету Міністрів України від 26.12.1992 р. [Текст] // ВВР. — 1993. — № 10. — Ст. 79.
3. Руденко, М. Д. Енергія прогресу : Нариси з фізичної економіки [Текст] / М. Д. Руденко. — К. : Молодь, 1998. — 528 с.
4. Балюк, Г. І. Дотримання вимог земельного законодавства як вимога забезпечення національної безпеки України [Текст] / Г. І. Балюк // Земельні відносини і просторовий розвиток в Україні : матеріали Міжнародної наукової конференції : у двох частинах (Київ, 13–14 квітня 2006 р.). — К., 2006. — Ч. I. — С. 157–160.
5. Про ринок земель : Проект Закону України від 19.07.2011 р. за № 9001-1 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=40958.
6. Быстров, Г. Е. Земельная и аграрная реформы в зарубежных странах: правовая теория и практика [Текст] / Г. Е. Быстров. — Мн. : БГЭУ, 1999. — 196 с.
7. Оніщенко, Н. М. Правова система і держава в Україні [Текст] : [монограф.] / Н. М. Оніщенко. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — 132 с.

Надійшла до редакції 15.06.2011



Костяшкін І. А. К вопросу обеспечения социальной функции права собственности в условиях внедрения рынка земель в Украине

Подняты актуальные проблемы внедрения рынка земель на современном этапе. Предложены критерии доступа к земельному рынку на основе реализации конституционных гарантий по обеспечению социально-ориентированной экономики.

Ключевые слова: рынок земли; социальная функция права собственности на землю; субъект права собственности на землю.

Kostiashkin, I. A. On the Question of the Social Function of Property Rights under the Introduction of Land Market in Ukraine

The article raised the urgent problem of introducing the land market today. Proposed criteria for access to the land market on the basis of constitutional safeguards to ensure the socially-oriented economies.

Key words: land market; social function of land ownership, an ownership of the land.

