О.Г. Бондар, ст. викладач каф. земельного
та екологічного права ЗДУ

Об'єкти права державної власності на землю в умовах земельної реформи в Україні: проблеми визначення

Основною складовою земельної реформи в Україні є, безсумнівно, трансформація відносин земельної власності, яка полягає у відмові від принципу виключної державної власності на землю на користь багатоманітності форм власності на цей природний ресурс.

Разом з тим є очевидним, що закріплення множинності форм земельної власності ні в якому разі не можна розглядати як самоціль. Основною метою цього процесу має бути забезпечення багатоманітності правових форм використання земель і створення на цій базі умов для більш раціонального (з господарської та екологічної точок зору) розподілу й перерозподілу земель між окремими суб'єктами прав на землю.

Однак на основі аналізу проміжних результатів земельних перетворень в Україні можна зробити висновок, що реформування правовідносин власності на землю далеко не завжди здійснювалось на підставі виважених та обгрунтованих рішень. Ситуація в цій сфері завжди була ускладнена тим, що питання земельної власності постійно знаходяться в епіцентрі гострих політичних та ідеологічних дискусій у Верховній Раді України, інших правотворчих органах та серед широкого загалу. На жаль, досить часто ця полеміка набирає характеру непримиримого протистояння і є дестабілізуючим фактором в процесі належного правового забезпечення земельних перетворень в Україні.

Однією з найбільш важливих і суперечливих проблем земельної реформи є питання приватної власності на землю. Як зазначається у літературі, «приватна власність на землю належить до найсильніших соціально-економічних факторів» [1, с.7]. Разом з тим, не заперечуючи виняткового значення законодавчого закріплення цієї форми власності для формування багатоукладної економіки, для відновлення у селян почуття повноправного господаря на землі, слід зазначити, що цей крок сам по собі не є панацеєю від усіх бід та проблем у сфері земельних правовідносин (і новітня вітчизняна практика це вже довела).

Безглуздо було б заперечувати те, що організаційно-правовий механізм регулювання земельних відносин в умовах виключної державної власності на землю мав суттєві недоліки як економічного, так і екологічного характеру. Однак це аж ніяк не означає, що ця форма власності на землю дискредитувала себе раз і назавжди, оскільки якщо «право державної власності на землю призводить, як це трапилось в радянський період, до ущемлення майнових інтересів користувачів державної землі, то з цього ще не випливає, що це право не може бути реформоване таким чином, щоб воно відповідало ідеалу економічної справедливості» [2, с.45]. В будь-якому разі

наділяти державну форму власності означеннями «недоцільна» й «безперспективна», повністю заперечуючи її на користь приватної, не можна.

За таких обставин дослідження правових проблем державної форми власності на землю, незважаючи на наявність грунтовної монографічної, дисертаційної та іншої наукової літератури (щоправда, в основному радянського періоду), видається цілком актуальним, оскільки «перетворення права державної власності стосується не лише відміни його виключності, монопольного становища, але й самої суті даного права» [3, с.71].

Важливим аспектом реформування права державної власності на землю є визначення його об'єктів. В чинному Земельному кодексі України [4] (надалі: ЗК України) об'єкти права державної власності на землю визначаються певною мірою за «залишковим» принципом. Це означає, що в державній власності знаходяться всі землі України, за винятком земель, переданих у колективну і приватну власність (ч.1 ст.4 ЗК України). Очевидно, що до колективної та приватної форм власності необхідно додати ще й комунальну, оскільки з аналізу поточного земельного та цивільного законодавства можна зробити висновок про її самостійність. Власне кажучи, подібний же підхід і було зафіксовано в Указі Президента України від 27 червня 1999 р. №722/99 «Про розмежування земель державної та комунальної власності» [5], який встановлював презумпцію перебування всіх земель у державній власності, за винятком земель комунальної та приватної власності (однак, як відомо, цей нормативний акт не набрав чинності).

Однак, на нашу думку, вкрай важливим є питання не стільки про те, які землі знаходяться у державній власності, скільки про те, які з них можуть знаходитись виключно у цій власності. Очевидно, що до цих земель мають бути включені найбільш цінні в господарському та екологічному відношенні земельні ділянки, «необхідні для забезпечення різних публічних інтересів» [6, с.63], перелік яких повинен бути чітко і макси-мально повно визначений.

Чинне земельне законодавство України містить такий перелік земель, які не можуть бути передані до колективної чи приватної власності (ч.4 ст.4 ЗК України). До них належать: землі загального користування населених пунктів, а також землі, надані для розміщення будинків органів державної влади та державної виконавчої влади; землі гірничодобувної промисловості, єдиної енергетичної та космічної систем, транспорту, зв'язку, оборони; землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення; землі лісового фонду, за винятком невеликих (до 5 гектарів) ділянок лісів, що входять до складу угідь сільськогосподарських підприємств, селянських (фермер-ських) господарств; землі водного фонду, за винятком невеликих (до 3 гектарів) ділянок водойм і боліт, що входять до складу угідь сільськогосподарських підприємств, селянських (фермерських) господарств; землі сільськогосподарських науково-дослідних установ і навчальних закладів та їх дослідних господарств, уч-

бових господарств навчальних закладів, державних сортовипробувальних станцій і сортодільниць, елітно-насінницьких і насінницьких господарств, племінних заводів, племінних радгоспів і конезаводів, господарств по вирощуванню хмелю, ефіроолійних, лікарських рослин, фруктів і винограду.

Цей перелік є вичерпним, однак чинне законодавство містить й інші обмеження в цьому відношенні. Мова йде про заборону передавати у приватну власність земельні ділянки на територіях зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного за-бруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, встановлену Декретом Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. №15-92 «Про приватизацію земельних ділянок» [7]. Крім того, виходячи з аналізу положень Закону України від 27 лютого 1991 р. №791а-XII «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [8], землі зазначених зон не можуть знаходитись і у власності юридичних осіб.

Однак, на наш погляд, перелік земель, що мають знаходитись виключно в державній власності, має бути розширений. І найважливішим аспектом даної проблеми видається необхідність включення до об'єктів виключно державної власності окремих груп земельних ділянок сільськогосподарського призначення. В науковій літературі є пропозиції, «не очікуючи повного розбазарювання найціннішого багатства нації ... всі землі, які використовуються державними і колективними сільськогосподарськими підприємствами, селянськими спілками та іншими користувачами для виробництва товарної продукції, визнати об'єктами права державної власності» [9, с.150]. Ця теза є досить дискусійною, і в цілому з нею важко погодитись. Але сумнів викликає лише та обставина, що пропонується включити до об'єктів виключно державної власності на землю переважну більшість земель сільськогосподарського призначення. Разом з тим, якщо мова йде про сільськогосподарські землі, кадастрова оцінка яких вище середньорайонного рівня (цінні землі), та особливо цінні землі, то ці земельні ділянки, на нашу думку, мають знаходитись у державній власності.

Стосовно цінних земель такий стан справ може бути тимчасовим (до загального покращення фінансового-економічного стану суб'єктів прав на землю та економічної ситуації в аграрному секторі в цілому, що дасть змогу реально, ефективно і в достатньому обсязі здійснювати землеохоронні заходи); особливо ж цінні землі – це винятково важливий природний ресурс, яким за будь-яких обставин не можна ризикувати. Спеціалісти ж зазначають, що «не можна сподіватися, що майбутній розподіл земель у процесі реформи серед «реальних власників» автоматично вирішить усі проблеми раціонального використання грунтів» [10, с.7]. Очевидно, що за умови знаходження особливо цінних земель в державній власності можна забезпечити більш реальні гарантії їх захисту від деградації. Про це, до речі, свідчить і світовий досвід, зокрема, Нідерландів, де існує право державної власності на землі польдерів («відвойованих» у моря земельних ділянок),

які не продаються, а передаються у користування, оскільки ці землі потребують постійної уваги з боку держави.

У зв'язку з викладеними вище положеннями певний інтерес викликає проект Земельного кодексу України, внесений в березні 1997 р. на розгляд Верховної Ради України групою народних депутатів на чолі з покійним В.О. Чорноволом (надалі проект ЗК). У ст.43 цього законопроекту, як і в чинному ЗК України, є обмеження щодо набуття права власності на землю громадянами та юридичними особами, однак вони майже повністю дублюють положення ч.4 ст.4 ЗК України. Є, разом з тим, і одна суттєва відмінність – в проекті ЗК перелік обмежених в обороті земельних ділянок відкритий.

Слід зазначити, що проблема визначення об'єктів права державної власності на землю має і такий важливий аспект, як розмежування земель державної і комунальної власності, однак це питання (як за своїм значенням, так і за обсягом) заслуговує на окреме дослідження.

Підводячи підсумки, слід зазначити, що демонополізація державної земельної власності є необхідним процесом, оскільки лише плюралізм форм власності на землю і, відповідно, правових форм землевикористання зможе забезпечити дійсно раціональне використання і ефективну охорону та відтворення земель. Ні в якому разі не можна ігнорувати роль державної форми власності на землю і перебільшувати значення приватної, оскільки, незважаючи на всі позитивні риси останньої, слід пам'ятати, що «розширення сфери приватної власності на природні ресурси потребує глибоко виваженого аналізу можливих негативних економічних, екологічних і соціальних наслідків» [11, с.33]. Для задоволення цілої низки загальнодержавних та суспільних інтересів господарського та природоохоронного характеру державна власність на землю, безумовно, необхідна.

Список літератури:

1. Гуревський В.К. Право приватної власності громадян України на землі сільськогосподарського призначення: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. К., 1999. 2. Жариков Ю.Г. Разграничение сферы действия земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений // Государство и право. 1996. №2. 3. Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. Х., 1998. 4. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1991. №10. Ст.98; ВВР. 1992. №25. Ст.354; ВВР. 1993. №26. Ст.276; ВВР. 1993. №10. Ст.79. 5. Урядовий кур'єр. 1999. 8 липня. 6. Андрейцев В.І. Суверенній Україні – нову «Земельну Конституцію» (Концептуальні підходи до підготовки проекту Кодексу законів України про землю) // Право України. 1999. №8. 7. ВВР України. 1993. №10. Ст.79. 8. ВВР України. 1991. №16. Ст.198 (з подальшими змінами). 9. Вівчаренко О.А. Право власності на землю в Україні (актуальні проблеми). Івано-Франківськ, 1998. 10. Булигін С. Чорнозем у біді // Сільський час. 1998. 13 листопада. 11. Крассов О.И., Рюмина Р.Б. Право государственной собственности на природные ресурсы // Государство и право. 1995. №9.

Надійшла до редколегії 22.11.99