

РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

УДК 332.2: 332.54

ОБҐРУНТУВАННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗЕМЛІ ТА ЇЇ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ*

КОВАЛІВ О.І.,

*кандидат економічних наук, старший науковий співробітник
Інститут агроекології і природокористування НААН України*

Узагальнено деякі нетрадиційні напрацювання автора щодо пошуку шляхів до успіху в звершенні земельної реформи у національних інтересах в Україні. Автор доводить, що “ключ” до розв’язання наявних проблем і неузгоджень із бажаного розвитку Української держави, у тому числі в сільській місцевості та в аграрному секторі економіки, криється у питаннях землі та її природних ресурсів. Таке твердження ґрунтується на тому, що відповідно до Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об’єктами права власності Українського народу й основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Головним заходом у досягненні успіху вважається внесення комплексних і системних уточнень в окремі статті Конституції України у процесі здійснення державної регуляторної політики.

Ключові слова: Конституція, землекористування, реформування земельних відносин, природні ресурси, національні інтереси.

Постановка проблеми. Оскільки відповідно до Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об’єктами права власності Українського народу й основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, цей простір у межах кордону України, включаючи прибережну смугу континентального шельфу виключної (морської) економічної зони [5] — (X-Y-Z — до центра Землі й у Космос), доцільно вважати своєрідною Національною земельною коморою, тобто коморою основного національного багатства України (землі та її природних ресурсів).

Усі громадяни України (близько 46 млн) є повноправними співвласниками свого основного національного багатства (землі та її природних ресурсів) і повноцінними володарями своєї Національної комори. Кожна держава має свій аналогічний сегмент на Земній кулі...

* Стаття пропонується для обговорення.

© Ковалів О.І., 2014.

За попередніми розрахунками НАН України реальна величина всього національного багатства держави становить 320—380 трлн дол. США, з них приблизно 83—88% — це природно-ресурсні багатства. В грошовому еквіваленті багатства на кожного громадянина України припадає близько 2 млн дол. Дехто називає менші суми. З цього випливають основні запитання й головні завдання для їх розв'язання, а саме: “Хто фактично у нинішній час в Україні володіє нашим національним багатством і хто є “завідувачем комори”? Де й у кого “ключ” від неї? Яку реальну користь від свого національного багатства мають громадяни України? [3].

Мета статті — обґрунтувати зміни до Конституції України, які стосуються землі, її природних ресурсів і реформування земельних відносин.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, без комплексного розв'язання на найвищому владному рівні питань землі та її природних ресурсів у національних інтересах — в інтересах громадян України неможливо побудувати унітарну, суверенну, правову і заможну Українську державу. Саме тому слід вважати цю норму головним цементувальним чинником конституційного визначення унітарності та суверенності Української держави як цілісної й недоторканної на всій її території у межах існуючого кордону.

За таких умов має конституційно функціонувати відповідна національна земельна установа з реалізації прав загальнонаціональної власності. Водночас повинні незаперечно і вільно виконуватися права й обов'язки всіма фізичними та юридичними особами, включаючи комунальні й державні суб'єкти щодо ефективного і раціонального використання конкретних земельних ділянок і наявних на їхніх територіях природних ресурсів. Для цього нами вже понад десятиріччя пропонується утворити особливий центральний орган (установу) державного управління у вигляді Національного банку землі та її природних ресурсів. Можна його назвати: “Національний земельний банк даних”, краще — “Національна земельна комора України” з відповідними регіональними й місцевими підрозділами як центральний орган, підконтрольний і підзвітний Президентові України й Верховній Раді України. Цей орган доцільно сформувати в межах частини існуючої штатної чисельності наявних структурних підрозділів органів виконавчої влади. Решта функцій максимально передати органам місцевого самоврядування чи ліквідувати.

Така національна установа має:

виконувати роль утримувача землі та її природних ресурсів — основного національного багатства як єдиного об'єкта права власності Українського народу; здійснювати державну реєстрацію земельних ділянок і нерухомого майна та природних ресурсів, пов'язаних із ними, й прав власності на них (єдина державна реєстраційна система), а також від імені держави забезпечувати і гарантувати права власності;

формувати спеціальний банк даних про землю та її природні ресурси і вести прозорі й відкриті кадастрові та реєстраційні системи і бази, створюючи геоінформаційні системи;

координувати та контролювати стан забезпечення використання й охорони землі та її природних ресурсів у частині національних інтересів;

забезпечувати надходження й опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційність і використання у національних інтересах, а також в інтересах фізичних і юридичних осіб;

володіти, користуватися й розпоряджатися коштами, у тому числі тими, що надходять від першої ренти (вартісним еквівалентом основного національного багатства), як складовим економічним механізмом реалізації нової стратегічної національної політики природоохоронних та економічних відносин;

НАЦІОНАЛЬНА ЗЕМЕЛЬНА КОМОРА УКРАЇНИ

(Національний банк землі та її природних ресурсів України)



реалізувати національну політику врегулювання відносин власності (виправляючи помилки) на користь громадян України тощо.

Національна установа, на відміну від інших установ, крім певних функцій, повинна мати свій бюджет (бюджет комори та складовий Рентний банк) і виконувати багатоцільові функції й завдання, не притаманні Національному банку України, Державному бюджету України та комерційним банкам [2, 4].

Доречно зазначити, що пропонована установа не ототожнюватиме функції сформованого у лютому 2008 року в Російській Федерації Резервного фонду і Фонду національного добробуту Росії, які станом на 1 травня 2014 року, за даними Міністерства фінансів, налічують приблизно по 87 млрд дол. США кожний.

Функціонування нашої української установи також відіграватиме роль головного генератора і стимулятора формування державного та місцевих бюджетів і поповнювача золотовалютних запасів держави, а також гаранта

збереження цілісності території України, реалізації конституційних прав громадян, продовольчої та енергетичної безпеки, інших завдань національної безпеки тощо. Основні функціональні засади Національної земельної комори України (Національного банку землі та її природних ресурсів України) відображено на логічній схемі.

Дуже важливим заходом у процесі реалізації окресленої дії є введення нових механізмів одержання збалансованих прибутків, у тому числі на користь суспільства, в результаті земле- і природокористування, які розмежовують їх за інтересами і базуються на новій рентній основі (авторські пропозиції). Природокористування має бути платним для всіх, і повинні діяти прозорі механізми одержання прибутків, а також вільні комерційні відносини за безпосередньої сприятливої участі держави. При цьому будь-які преференції відсутні, а надходження від першої рентної складової не повинні “проїдатися”, як це відбувається тепер [1, 2, 4, 6]. Адже за користування загальнонаціональною власністю на землю (природні властивості землі) виникає до всіх земельних ділянок загальнонаціональний дохід (абсолютна земельна рента), а не тільки до конкретного власника земельної ділянки. Такий дохід (прибуток), який узгоджується з іншими рентами і має відповідний когерентний характер, є несумірним фізичним площам та існуючому земельному податку в Україні. Саме поділ цих рентоузгоджувальних інтересів у доходах, закладених в механізм розуміння абсолютної земельної ренти, — реальний виразник національного й особистих інтересів, у тому числі в приватній власності на земельну ділянку.

Таке об’єктивне розмежування позитивно впливатиме, передусім, на сільськогосподарську та лісогосподарську діяльність, де земля на конкретних ділянках використовується як основний засіб виробництва й представляє різні інтереси, включаючи загальнонаціональні. При цьому кожен учасник буде заінтересований в одержанні більшого прибутку, що одночасно виступатиме основною рушійною силою до успіху.

Оскільки всі громадяни нашої держави проживають і працюють на певних територіях, питання їхнього розвитку та формування місцевих бюджетів мають бути передані з центру місцевим громадам. Відрадно констатувати той факт, що в Україні вже закладаються деякі сучасні конституційні засади децентралізації влади, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування і прийнято ряд базових нормативно-правових актів, що створюють правові й фінансові основи діяльності місцевих громад. Також розроблено окремі законодавчі ініціативи.

Однак питання землі та її природних ресурсів як єдиного основного національного багатства, до якого мають відношення всі громадяни України, територіальні громади та суб’єкти підприємницької діяльності й господарювання, залишаються неврегульованими і дискусійними. Цим користуються сепаратистські налаштовані місцеві діячі, особливо обласні (регіональні), які дедалі частіше вимагають федералізації, маючи на увазі те, що такі суб’єкти будуть повноправними власниками “землі та її природних ресурсів”, які знаходяться в межах їхніх територій.

Зазначене твердження закономірне, адже у практиці повноцінно не працюють норми статей 13 і 14 чинної Конституції України. Головною причиною і підставою таких позицій слід вважати розпливчате конституційне “гарантування права власності на “землю”, тоді як державні акти фактично видаються на “земельні ділянки”, де вказуються лише їхні межі, а не “земля” як відповідна частина основного національного багатства... Тому вживання таких неоднозначних понять за змістом і суттю, як “земля” й “земельні

ділянки”, потребують конкретизації, коригування і врегулювання механізмів щодо їх адресного застосування, починаючи з Основного Закону України. Врегулювання цієї проблеми стає актуальнішим при здійсненні децентралізації влади, особливо щодо збереження унітарності, цілісності та недоторканності існуючого кордону держави.

Беручи до уваги те, що унітарність вимагає від усіх громадян України (народу) на загальнодержавному рівні реалізації відкритого, прозорого, невідворотного і повноцінного права своєї власності на землю та її природні ресурси, а не просто від органів державної влади й органів місцевого самоврядування, як це визначається у чинній редакції Конституції України, пропонується уточнити конституційні норми — “хто і яким чином здійснює права власника від імені Українського народу”, а також інші важливі положення стосовно землі та її природних ресурсів — основного національного багатства.

Особливої актуальності при децентралізації влади й балансуванні повноважень на національному та місцевих рівнях має набути норма, яка у конституційний спосіб забезпечила б відновлення статусу територій рад базового рівня та здійснення повноцінного і реального прогнозування й планування їхнього розвитку в процесі землеустрою та землевпорядкування знизу (в межах і за межами населених пунктів). Одночасно потрібно надати місцевим громадам максимальних та реальних повноважень щодо застосування вимог і здійснення контролю за станом раціонального земле- та природокористування й охорони природних ресурсів і довкілля. Тому пропонується уточнити (виділено напівжирним) окремі статті Конституції України, зокрема:

1. Статті 13 і 14 викласти в такій редакції:

Стаття 13. Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об’єктами права власності Українського народу.

Від імені Українського народу права власника здійснює *Верховна Рада України через Національну земельну комору, підконтрольну та підзвітну Президентові України і Верховній Раді України.*

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією, *розпоряджаються на всій території ради сформованими земельними ділянками і природними ресурсами, що знаходяться в межах території таких ділянок для їх цільового використання відповідно до закону.*

Кожний громадянин має право користуватися природними об’єктами права власності народу відповідно до закону.

Власність зобов’язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству.

Держава забезпечує захист прав усіх суб’єктів права власності на *земельні ділянки* і господарювання *на них*, соціальну спрямованість економіки. Усі суб’єкти права власності рівні перед законом і *повинні сплачувати відповідний єдиний національний податок на новій рентній основі.*

Стаття 14. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Право власності на *земельну ділянку* гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами, *в тому числі комунальними та державними і територіальними громадами*, виключно відповідно до закону.

2. *Доповнити та уточнити інші статті, а саме:*

Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:

2.1) від імені Українського народу здійснення права власника землі та її природних ресурсів у частині основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави;

5.1) визначення основних засад щодо використання й охорони землі та її природних ресурсів — основного національного багатства;

17.1) призначення на посаду і звільнення з посади Голови Ради Національної земельної комори України за поданням Президента України;

Стаття 92. Виключно законами України визначаються:

1.1) порядок утворення і функціонування Національної земельної комори України та загальнонаціональні надходження на рентній основі до її бюджету;

Стаття 106. Президент України:

12.1) призначає на посаду та звільняє з посад половину складу Ради Національної земельної комори України;

Стаття 107. Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом при Президентові України з питань національної безпеки і оборони *та відносин щодо основного національного багатства України.*

Стаття 116. Кабінет Міністрів України:

3) забезпечує *загальнонаціональні надходження на рентній основі;*

4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми *раціонального використання й охорони землі та її природних ресурсів;*

Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України *становлять:* Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (доповнити).

“Вся територія України складається з адміністративно-територіальних одиниць рад базового рівня (сільська, селищна, міська), громади яких територіально об’єднуються у райони і в області”.

Також необхідно у статті 142, в якій йдеться про матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування, замінити слово “земля” на слова: “земельні ділянки” й обов’язково доповнити нормою: “місцеві податки і збори у результаті господарської й підприємницької діяльності на всій території ради (в межах і за межами населених пунктів) надходять до місцевих бюджетів”.

Висновки. Викладені пропозиції щодо змін та доповнень до конституційних норм потребуватимуть унесення відповідних змін і доповнень до низки законодавчих та нормативних актів, а також прийняття нових Законів України.

Обґрунтованість і наявний досвід надають нам упевненості, що, внівши пропоновані зміни до Конституції України, повноцінно запрацюють норми першої, другої й третьої статей Основного Закону України.

Стаття 1. Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

Стаття 2. Суверенітет України поширюється на всю її територію.

Україна є унітарною державою.

Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою.

Стаття 3. Людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави.

Список літератури

1. Земельна рента, або як забезпечити соціально-економічний розвиток через державну регуляторну політику щодо землі та її природних ресурсів // Уряд. кур'єр. — 2002. — 8 серп.
2. Ковалів О.І. Земля та її природні ресурси — основа подальшої внутрішньої політики в Україні на рентній основі (реальна програма дій) / О.І.Ковалів // Землепорядкування. — 2003. — № 3. — С. 16—20.
3. Ковалів О.І. Ключ до державного успіху — в Національній коморі / О.І.Ковалів // Інвестиції, практика, досвід. — 2013. — № 9. — С. 87—90.
4. Ковалів О.І. Основні засади комплексної національної регуляторної політики з реалізації конституційних вимог в Україні щодо землі та її природних ресурсів — основного національного багатства (акцент на землях сільськогосподарського призначення) / О.І.Ковалів // Земел. право України. — 2006. — № 2. — С. 45—55.
5. Конституція України : прийнята 28 червня 1996 року // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). — 1996. — № 30 (із внесеними змінами). — Ст. 141.
6. У кого земля — у того влада ! // Уряд. кур'єр. — 2005. — 15 груд.

Обобщены некоторые нетрадиционные наработки автора относительно поиска путей к успеху в свершении земельной реформы в национальных интересах в Украине. Автор доказывает, что “ключ” к решению имеющихся проблем и несогласованности с желаемого развития Украинского государства, в том числе в сельской местности и в аграрном секторе экономики, кроется в вопросах земли и ее природных ресурсов. Такое утверждение базируется на том, что согласно Конституции Украины земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и другие природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа, исключительной (морской) экономической зоны являются объектами права собственности Украинского народа и основным национальным богатством, находящимся под особой охраной государства. Главным мероприятием в достижении успеха считается внесение комплексных и системных уточнений в отдельные статьи Конституции Украины в процессе осуществления государственной регуляторной политики.

Ключевые слова: Конституция, землепользование, реформирование земельных отношений, природные ресурсы, национальные интересы.

Summarizes certain innovative developments in seeking a solution to success in the accomplishment of land reform in the national interest in Ukraine. The author proves that the “key” to solving existing challenges and disagreements with the desired development of the Ukrainian state, including in rural areas and in the agricultural sector, lies in matters of land and its natural resources. This assertion is based on the fact that according to the Constitution of Ukraine, the land, minerals, air, water and other natural resources located within the territory of Ukraine, the continental shelf natural resources of exclusive (maritime) economic zone are the Ukrainian nation property and the only major national treasure under special state protection. The main measure to success is carrying out comprehensive and systematic refinements of certain articles of the Constitution of Ukraine under the regulatory policy implementation.

Keywords: Constitution, land management, land relations reformation, natural resources, national interests.