

УДК 349.4(477)

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕЗЕРВУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

**К.І. РИБАЛКА, здобувач¹,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого**

Анотація. Стаття присвячена дослідженню проблем резервування земель в Україні. Проаналізовано особливості резервування цінних природних територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також резервування земель для сільськогосподарського використання.

Ключові слова: земельне право, земля, резервування, приватизація.

Стаття 14 Конституції України передбачає, що земля є основним національним багатством, яке знаходиться під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується, воно набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.

Одним із основних напрямів проведення земельної реформи в Україні визначено приватизацію земель. Вона спрямована на забезпечення демонополізації власності на землю та змінює один із основних принципів правового регулювання земельних відносин виключної власності держави на землю, який існував за радянських часів, принципом плюралізму форм земельної власності.

У період монополії державної власності на землю земельні відносини, наприклад, з планування у сфері використання земель регулювалися адміністративно-правовим методом. Однак у зв'язку з сучасним реформуванням земельних відносин в Україні виявилось, що держава не може адекватно реагувати на розвиток приватизаційних процесів без оптимізації функцій державного управління землями. Саме тому відразу після початку приватизації держава намагалася розширити арсенал правових важелів свого впливу на розвиток земельних відносин, до яких саме і належить резервування земель.

Резервування земель як правовий засіб регулювання земельних відносин – це більш-менш нове поняття. Крім того, нині у чинному законодавстві не міститься визначення поняття «резервування». Водночас цей термін широко використовується в законодавстві.

Резервування земель пов'язане з плануванням у сфері використання та охорони земель. Правове регулювання відповідних відносин, що виникають при резервуванні земель, повинно здійснюватися згідно з принципами земельного законодавства, до яких належать: поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва; забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб,

¹Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор М. В. Шульга

територіальних громад та держави; невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом; забезпечення раціонального використання та охорони земель; забезпечення гарантій прав на землю; пріоритету вимог екологічної безпеки.

Як відомо, при резервуванні визначаються перспективні та пріоритетні напрями використання у майбутньому земель визначеної категорії. Таким чином, можна виділити наступні питання, розгляд яких допоможе визначити правове значення та сутність резервування земель: 1) цілі та об'єкти резервування земель; 2) вплив резервування земель певної категорії на зміст земельних прав та обов'язків власників і користувачів земельних ділянок; 3) відносини, що виникають при резервування земель.

Саме побудова правової конструкції резервування земель дасть змогу виявити конкретні проблеми правового регулювання у чинному законодавстві та визначити напрями їх вирішення.

Цілі резервування обумовлені публічними потребами та інтересами і досягаються передусім в процесі виконання органами публічної влади функцій управління у сфері використання та охорони земель.

Одним із перших законодавчих актів в Україні, який передбачав резервування земель, був Закон України «Про природно-заповідний фонд». Відповідно до ст. 55 цього Закону резервування проводиться з метою недопущення знищення або руйнування в результаті господарської діяльності цінних для заповідання природних територій та об'єктів природно-заповідного фонду і виділення необхідних для цього коштів.

Згідно із законом території, що резервуються з метою наступного заповідання, залишаються у віданні їх землевласників та землекористувачів і використовуються за цільовим призначенням з додержанням особливих вимог охорони навколишнього природного середовища, що визначаються рішеннями про резервування. При цьому власникам та користувачам природних ресурсів з метою відшкодування збитків, пов'язаних з обмеженням господарської діяльності, можуть встановлюватися пільги з урахуванням положень ст. 49 цього Закону.

Рішення про резервування ухвалюються органами, уповноваженими приймати рішення про створення й оголошення відповідних територій та об'єктів природно-заповідного фонду на основі та в порядку, передбаченому ст. ст. 52 і 53 Закону України «Про природно-заповідний фонд».

Законодавством передбачено, що рішення про створення природних заповідників, національних природних парків, а також щодо інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення приймаються Президентом України.

Після прийняття зазначеного закону Президентом України було видано низку указів з питань резервування територій для їх наступного заповідання. Проаналізувавши ці укази Президента України, необхідно звернути увагу на певні зміни в правовому режимі зарезервованих земель. По-перше, на зарезервованих землях встановлюються обмеження у їх використанні за цільовим призначенням. По-друге, було передбачено, що зарезервовані землі

до прийняття рішення про створення або розширення природних заповідників або національних парків залишаються у державній власності й не підлягають приватизації. По-третє, у майбутньому передбачається особлива зміна цільового призначення зазначених земель на землі природоохоронного призначення.

Крім цього, на зарезервованих землях без погодження з Міністерством охорони навколишнього природного середовища України забороняється житлове, господарське, дачне будівництво, проведення меліоративних робіт, розорювання та заліснення цілих і перелогових земель та інша діяльність, яка може призвести до знищення або руйнування цінних природних об'єктів.

Терміном «резервування» оперує і земельне законодавство. Так, ст. 25 Земельного кодексу України містить поняття «резервний фонд». Законом передбачено, що формування резервного фонду здійснюється в процесі приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій, коли певна частина земель сільськогосподарського призначення залишається у власності держави або територіальної громади. Орган виконавчої влади або місцевого самоврядування в процесі приватизації сільськогосподарських підприємств створює резервний фонд земель. Його місце розташування погоджується з працівниками цих підприємств, установ, організацій, працівниками державних та комунальних закладів освіти, культури, охорони здоров'я, розташованих на території відповідної ради, а також пенсіонерами з їх числа. Площа резервного фонду може становити до 15 відсотків площі усіх сільськогосподарських угідь, які перебували у постійному користуванні відповідних підприємств, установ, організацій (ч. 9 ст. 25 Земельного кодексу України). Резервний фонд земель залишається у державній або комунальній власності і призначається для подальшого перерозподілу та використання за цільовим призначенням.

21 серпня 1998 р. Науково-технічною радою Держкомзему було розроблено і схвалено згідно із Земельним кодексом України та Указом Президента України від 8 серпня 1995 р. № 720/95 «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» рекомендації щодо порядку перерозподілу земель резервного фонду з метою використання їх за цільовим призначенням.

Як виняток, землі резервного фонду можуть передаватися у колективну власність для забезпечення земельними паями громадян – членів недержавних сільськогосподарських підприємств, що безпідставно (помилково) не були включені до списку, який додається до державного акта на право колективної власності на землю підприємства, і на час його видачі були членами зазначеного підприємства. Відповідно до цього КСП за рішенням загальних зборів (зборів уповноважених) звертається з клопотанням до місцевої ради стосовно передачі у колективну власність із резервного фонду земель у розмірі сумарної кількості земельних часток (паїв) громадян, які не отримали права на земельну частку (пай).

У випадку, коли площі земель резервного фонду перевищують поточну потребу в земельних ділянках громадян, які мають на це право, нерозподілені площі цього фонду можуть бути передані органами місцевого самоврядування

на конкурентних засадах у користування господарюючим структурам за їх клопотанням.

Також відповідно до постанови Верховної Ради України від 20 грудня 1991 р. «Про порядок введення в дію Закону України «Про селянське (фермерське) господарство» було проведено резервування земель для подальшого надання цих земель громадянам України для створення ними фермерських господарств.

Згідно із вищезазначеною постановою Верховної Ради України місцеві ради народних депутатів, які на той час здійснювали повноваження щодо надання та вилучення земель, були зобов'язані до 20 січня 1992 р. вирішити питання про вилучення із земель колгоспів, радгоспів та інших сільськогосподарських підприємств диференційовано не менше 7–10 відсотків сільськогосподарських угідь і передати їх до складу земель запасу; до 1 березня 1992 р. забезпечити надання земельних ділянок із земель запасу громадянам, які бажають організувати селянське (фермерське) господарство.

Необхідно підкреслити, що в інших випадках резервування земель проводиться не може, оскільки це прямо не передбачено чинним законодавством. Однак на практиці часто приймаються рішення, що суперечать нормам чинного законодавства.

Як приклад можна назвати рішення Олевської районної ради Житомирської області від 28 березня 2012 р. №149 «Про резервування землі». Цим рішенням Олевська районна рада Житомирської області затвердила порядок про резервування земельних ділянок та типовий договір резервування земельної ділянки. Положення про резервування земельної ділянки визначає поняття резервування землі як строкове платне резервування земельних ділянок із земель запасу сільських, селищних та міських рад на період виготовлення землепорядної документації та укладення договору оренди землі. Однак таке резервування не передбачено Земельним Кодексом України.

Що ж стосується плати за резервування земельної ділянки, то вона має ознаки земельного оподаткування. Відповідно до ст. 287.1. Податкового кодексу України власники землі та землекористувачі сплачують плату за землю з дня виникнення права власності або права користування земельною ділянкою. Таким чином, встановлення плати за резервування земельної ділянки є незаконним.

Отже, можна зробити висновок, що порядок отримання громадянами та юридичними особами земельних ділянок у власність або користування недостатньо врегульований нормами права, має прогалини та суперечності, а також недостатньо захищає права та законні інтереси основних учасників процесу відведення земельних ділянок. На жаль, досить часто виникають значні труднощі у реалізації громадянами України своїх конституційних прав на землю шляхом приватизації земельних ділянок запасу, чинна процедура приватизації потребує вдосконалення на законодавчому рівні. Від початку погодження відведення земельної ділянки з відповідними органами до прийняття відповідним органом рішення про надання земельної ділянки у власність або користування може пройти немало часу. Права фізичної чи юридичної особи, яка знаходиться в процесі відведення земельної ділянки,

законодавчо не визначені та не захищені. Тому можна погодитися з думкою П.Ф. Кулинича про те, що для уникнення правових колізій необхідно надати земельним ділянкам, які перебувають у стадії відведення, юридично визначеного статусу зарезервованих земельних ділянок, чітко визначивши права і обов'язки основних учасників цього процесу.

Розглядаючи правові питання щодо резервування земель, необхідно виділити два основні напрями на сьогоднішній день:

а) резервування земель для задоволення державних та муніципальних (публічних) потреб;

б) резервування земель, що перебувають в процесі відведення.

Існує обґрунтована думка П.Ф. Кулинича, з якою варто погодитися, щодо доцільності врегулювання питання резервування земель в Законі України «Про резервування земель». Прийняття цього Закону дасть змогу органам державної влади більш ефективно регулювати відносини щодо розподілу земельного фонду України.

Список літератури:

1. Андрейцев В.І. Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні / В.І. Андрейцев. – К., 1999. – С.46.
2. Про природно-заповідний фонд : Закон України від 16 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.
3. Земельне право : підруч. / М. В. Шульга, Н. О. Багай, В. І. Гордєєв та ін. ; за ред. М. В. Шульги. – Х. : Право, 2013. – 520 с.
4. Кулинич П. Ф. Правове регулювання резервування земель в Україні / П.Ф. Кулинич // Земельне право України. – 2006. – № 7. – 19 с.
5. Кулинич П. Ф. Скільки ж коштує безплатна земля з точки зору закону і чиновника / П.Ф. Кулинич // Юридичний вісник України. – 2005. – № 18. – 7–13 травня.
6. Мірошніченко А. М. Науково-практичний коментар до Земельного Кодексу України / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко. – К. : Алерта, 2013. – 544 с.
7. Про порядок введення в дію Закону України «Про селянське (фермерське) господарство» : постанова Верховної Ради України від 20 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 14. – Ст. 187.
8. Про резервування для наступного заповідання цінних природних територій : Указ Президента України від 10 березня 1994 р. // Урядовий кур'єр. – 1994. – 22 березня.
9. Про резервування цінних природних територій для наступного заповідання : Указ Президента України від 28 квітня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 17. – Ст. 620.
10. Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям : Указ Президента України від 8 серпня 1995 р. // Урядовий кур'єр. – 1995. – 8 серпня.
11. Шульга М. В. Питання приватизації земельних ділянок громадянами / М. В. Шульга // Земельне право України : проблеми теорії та практики. – 2007. – № 4–5. – С. 47–56.

Стаття посвячена дослідженню проблем резервування земель в Україні. Проаналізовані особливості резервування цінних природних територій і об'єктів природно-заповідного фонду, а також резервування земель для сільськогосподарського використання.

Земельное право, земля, резервирование, приватизация.

This article investigates the problems of reservation land in Ukraine. Analyzed the features valuable natural territories and objects of nature – reserve fund, and also the reservation lands for agricultural use.

Land Law, land, reservation, privatization.