

РОЗДІЛ ІV. ГОСПОДАРСЬКЕ ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.412.3: 347.235 (477)

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ПРАВОВІДНОСИН ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ В УКРАЇНІ: ОКРЕМІ РОЗДУМИ

Бондар О.Г., к.ю.н.

Запорізький національний університет

У статті здійснюється аналіз становлення правовідносин власності на землю в Україні за часів новітньої земельної реформи та визначення підходів до правового забезпечення їх подальшого розвитку.

Ключові слова: право власності на землю, земельні відносини, земля, форми власності

Бондар А.Г. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРАВООТНОШЕНИЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ В УКРАИНЕ: ОТДЕЛЬНЫЕ РАЗМЫШЛЕНИЯ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье осуществляется анализ становления правоотношений собственности на землю в Украине во времена новейшей земельной реформы и определение подходов к правовому обеспечению их дальнейшего развития.

Ключевые слова: право собственности на землю, земельные отношения, земля, формы собственности

Bondar A.G. TRENDS OF THE RELATIONS OF PROPERTY TO LAND IN UKRAINE: SOME REFLECTIONS / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is carried out analysis of becoming legal own-raising on the ground in Ukraine during the recent land reform and the definition of approaches to legal support for their further development.

Key words: land ownership, land tenure, land, ownership

Важливість теоретичного вивчення проблем правового режиму землі як об'єкта права власності в Україні зумовлена потребами практики реформування земельного ладу в нашій державі та завданням подальшого розвитку законодавства в таких, зокрема, напрямках, як вдосконалення правових засад реалізації Українським народом та іншими суб'єктами права власності на землю своїх правомочностей, правове забезпечення оптимального балансу публічних та приватних інтересів при використанні земель, подолання колізійності норм земельного та цивільного права щодо регулювання земельних відносин, визначення меж можливого залучення цивільного законодавства до регламентації земельних відносин майнового характеру, розробка законопроектів, спрямованих на ліквідацію прогалін у правовому регулюванні відносин земельної власності.

Дослідженню загальнотеоретичних та практично-прикладних аспектів правовідносин земельної власності у вітчизняній земельно-правовій науці приділена суттєва увага в працях, зокрема, таких вчених, як В.І. Андрейцев, В.К. Гуревський, Л.П. Заставська, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, В.І. Семчик, Н.І.Титова, М.В. Шульга та ін. До цієї проблематики звертаються і російські правники-земельники (Б.В. Єрофєєв, Ю.Г. Жариков, І.О. Іконицька, О.І. Крассов, М.О. Сиродоев та ін.).

Разом із тим, підвищена складність досліджуваних питань, наявність за давнини проблем, з одного боку, та динамізм соціально-економічних процесів у країні, з іншого боку, зумовлюють наявність значної кількості прогалін, як теоретичних, так і, відповідно, нормативних.

Метою статті є аналіз становлення правовідносин власності на землю в Україні за часів новітньої земельної реформи та визначення підходів до правового забезпечення їх подальшого розвитку.

В історії людства земельні відносини завжди відігравали визначну роль та займали особливе місце в системі суспільних відносин. Це пояснюється виключною роллю та значущістю землі в розвитку людської цивілізації на нашій планеті. Земля – це багатofункціональний об'єкт, який становить територіально-просторовий базис для розміщення поселенської мережі, виробничих

та інших об'єктів, слугує основним засобом виробництва в сільському та лісовому господарстві і від стану якого, насамперед, залежить екологічна безпека для людини в цілому.

Особливого драматизму та гостроти земельні відносини набувають у зламні часи реформ та трансформацій, котрі неодмінно зачіпають інтереси найширших верств населення і спричиняють гостру полеміку в суспільстві, запеклі політичні та ідеологічні баталії тощо. Досить часто земельні реформи призводять і до різноманітних соціально-політичних потрясінь та негараздів.

На жаль, вказані характеристики притаманні суттєвою мірою й новітній земельній реформі в Україні, яка проводиться непослідовно і суперечливо, втрачаючи при цьому свою ефективність. Поточні підсумки земельних перетворень, що здійснюються в нашій державі в останні роки, свідчать про наявність у цій сфері значної кількості проблем як комплексного, так і суто правового характеру.

Суперечливий та непослідовний розвиток земельного законодавства України зумовлений не в останню чергу відсутністю виваженого науково обґрунтованого підходу до формування змісту земельної політики Української держави та іншими причинами політичного, ідеологічного, економічного та організаційного характеру. Подолати ці негативні явища видається можливим лише на основі послідовного та конструктивного використання здобутків вітчизняної земельно-правової науки, наукове знання має становити підґрунтя державної політики. При цьому варто зауважити, що потреби сьогодення вимагають, поряд із розвитком нових теорій та напрямків, глибокого дослідження тих явищ, які становлять традиційну проблематику даної науки. Не можна вважати, що створені теорією поняття та положення залишаються незмінними в умовах інтенсивного розвитку суспільства та сфери правового регулювання. Очевидно, що наука земельного права, як і юриспруденція взагалі, може бути належним підґрунтям для вдосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин лише за умови, що основні поняття та постулати даної науки будуть постійно оновлюватись, розвиватись та вдосконалюватись на підставі узагальнення та аналізу досвіду сучасного суспільного буття. Як зазначає Ю.С. Шемшученко, формування парадигми науки земельного права є однією з найбільш важливих проблем, які постали перед науковцями та практиками із прийняттям нового Земельного кодексу України [1, 133]. М.В. Шульга наголошує, що розвиток сучасної земельно-правової науки пов'язаний з науковими розробками як загальнотеоретичних проблем земельного права та законодавства, так і з питаннями розвитку його окремих правових інститутів [2, 77].

Зміст сучасної земельної реформи в Україні аж ніяк не можна зводити лише до трансформації правовідносин власності на землю. За В.І. Андрейцевим, “земельна реформа – це врегульована спеціальним земельним законодавством система дій різних суб'єктів та сукупність організаційних, економічних, екологічних, науково-технічних, землевпорядних та державно-правових заходів, спрямованих на докорінне перетворення (зміну) та вдосконалення земельних правовідносин відповідно до сучасних вимог розвитку суспільства, держави і забезпечення земельних потреб громадян України” [3, 229]. Однак, не відходячи від системного розуміння новітньої земельної реформи, констатуємо, що саме докорінна зміна відносин власності на землю становить основну її складову. Разом із тим, очевидно, що відмова від існуючої за часів СРСР (і частково, до 1992 р., за часів незалежної України) виключної власності держави на землю і перехід до багатоманітності форм права власності на землю є не самоціллю, а лише засобом забезпечення найбільш раціонального з економічної, екологічної та соціальної точок зору перерозподілу земельних ресурсів. Закріплений у чинному вітчизняному земельному законодавстві плюралізм правових форм використання земель забезпечив підвалини для функціонування різних організаційно-правових форм господарювання на землі, що дозволяє здійснювати найбільш ефективне використання, відтворення та охорону земель, підвищення продуктивності аграрного виробництва тощо.

Однією з найбільш важливих і суперечливих проблем земельної реформи є питання приватної власності на землю. Як зазначає проф. О.І. Крассов, “не ідеалізуючи право приватної власності, усвідомлюючи його недоліки, разом із тим слід визнати, що універсальність цього правового інституту слугує передумовою його тривалого існування протягом багатьох сторіч” [4, 8]. Закріплення на найвищому законодавчому рівні (ст.ст.13, 14 чинної Конституції України) можливості громадян України бути власниками землі, безумовно, є визначною подією для нашої держави, оскільки саме на її підставі всі свідомі члени нашого суспільства отримали

можливість з максимальною ефективністю розкрити у виробничій діяльності свої індивідуальні здібності, працьовитість, підприємливість та відповідальність.

Разом з тим, не заперечуючи виняткового значення законодавчого закріплення цієї форми власності для формування багатокладної економіки, для відновлення в населення почуття повноправного господаря на землі тощо, 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). Приватна власність на землю зможе надати реальну віддачу лише тоді, коли приватний господар зможе здійснити належне матеріально-технічне, фінансове та інше забезпечення власної виробничої діяльності. За сучасних умов, коли селянина зв'язує диспаритет цін на сільськогосподарську та промислову продукцію, коли проблематично відшукати кредитно-фінансову інституцію, яка надала б кредит на прийнятних умовах та за інших негараздів потенціал приватної власності є в більшості випадків фактично прихованим.

У зв'язку з цим хотілось би звернути увагу на один із суто правових аспектів даної проблеми. У суперечках про переваги права приватної власності на землю досить часто на користь останнього вживається той аргумент, що саме титул права власності може найкращим чином захистити інтереси особи, яка використовує землю, порівняно із іншими правовими титулами (зокрема, тими, що виникають на підставі договору оренди). На наш погляд, ця теза є дискусійною, оскільки:

- 1) право власності на землю (як, власне, і на інші природні ресурси) має суттєві обмеження, зумовлені тим, що земля – не лише об'єкт права власності та господарювання, але й насамперед природний ресурс, який є матеріальною і біологічною основою формування життєвого середовища для людини та всіх інших живих організмів;
- 2) за умов вдосконалення існуючої нормативно-правової бази орендні земельні правовідносини видаються в багатьох випадках більш доцільною та ефективною правовою формою використання земель;
- 3) обмежені речові права на чужі земельні ділянки, зокрема, суперфіцій та емфітевзис, можуть бути альтернативою права приватної власності;
- 4) реалізація права власності та його реальна гарантованість нерозривно пов'язана із земельною та аграрною політикою держави. Відсутність стабільності і послідовності в останніх не надає приватним землевласникам надмірної впевненості у майбутньому. Як наголошує один з провідних російських цивілістів С.С. Алексєєв, принципове значення має не стільки отримання певного об'єкта (у нашому випадку земельної ділянки) у приватну власність, скільки створення щодо кожного об'єкта клімату свободи та максимального сприяння, коли “кожен суб'єкт бачить у власності продовження його самого і його власної недоторканності, можливості реальної чи потенційної реалізації його активності, творчої енергії, вільної волі” [5, 164].

Очевидно, 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 у 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” [6, 45]. У будь-якому випадку наділяти державну форму власності означеннями “недоцільна” й “безперспективна”, повністю заперечуючи її на користь приватної, не можна.

Необхідність збереження державної форми власності на землю, належним чином оновленої та трансформованої відповідно до вимог сьогодення, зумовлена цілою низкою чинників, серед яких найбільш вагомими вбачаються наступні.

По-перше, державна власність на землю є однією з матеріальних підвалин економічної безпеки та незалежності Української держави.

По-друге, без збереження державної власності на землю неможливо досягти забезпечення балансу державних, самоврядних та приватних інтересів.

По-третє, “державна власність на землю створює передумови для більш ефективного здійснення екологічних заходів” [7, 81]. За умов державної власності на землю екологічні вимоги в сфері використання земель здійснюються більш гарантовано та послідовно. Це пов’язано з тим, що держава як власник землі виражає і забезпечує реалізацію публічних інтересів, потреб всього суспільства. У ст.16 Конституції України зазначено, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України є обов’язком держави. Очевидно, що реалізація цього обов’язку неможлива без створення належного організаційно-правового механізму захисту навколишнього природного середовища та землі як його основного базисно-просторового компоненту.

У запеклих дискусіях стосовно права приватної власності на землю зокрема та трансформації відносин земельної власності на землю взагалі опоненти активно оперують аргументами економічного, ідеологічного, культурно-духовного тощо змісту (підвищиться продуктивність праці на землі, відбудеться відродження господаря на землі та ін.). Однак досить часто в затінку залишається екологічний аспект проблеми. Як зазначається в науковій періодиці, “здійснювана в Україні земельна реформа виявила недостатню урегульованість питань охорони як земельного фонду країни в цілому, так і окремих категорій та видів земель” [8, 17].

Звичайно, перш за все йдеться про землі сільськогосподарського призначення, оскільки саме сільськогосподарські угіддя, в тому числі українські чорноземи, є загально визнаним національним багатством. Однак, попри існування протягом останніх років багатоманітності форм земельної власності, стан справ щодо охорони земель в Україні не поліпшився. Більш того, спостерігаються зворотні (негативні) тенденції. Так, у межах Запорізької області 1212,7 тис. га сільськогосподарських угідь є еродованими (58,1 % від загальної площі), у тому числі ріллі – 1025,4 тис. га (57,2 % від загальної кількості). Практично з кожних 10 га сільськогосподарських угідь у регіоні тільки 1 га має задовільний екологічнобезпечний стан [9, 41].

Підводячи підсумки, слід зазначити, що подальший розвиток правових засад відносин права власності на землю має здійснюватись, по-перше, на ґрунтовній науковій основі, по-друге, за умов послідовної земельно-правової політики Української держави, і, по-третє, через призму гарантування оптимального співвідношення земельних інтересів усіх суб’єктів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бусуйок Д.В. Земельний кодекс України: проблеми реалізації (за матеріалами методологічного семінару) / Д.В. Бусуйок // Право України. – 2002. – № 8. – С. 133-134.
2. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. – Т. 4: Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права / За ред. Ю.С. Шемшученка. – Х.: Право, 2008. – 480 с.
3. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії / Андрейцев В.І. – К.: Знання, 2005. – 445 с.
4. Крассов О.И. Право частной собственности на землю / Крассов О.И. – М.: Юристь, 2000. – 379 с.
5. Алексеев С.С. Право собственности. Проблемы теории / Алексеев С.С. – М.: Норма, 2008. – 240 с.
6. Жариков Ю.Г. Разграничение сферы действия земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений / Ю.Г. Жариков // Государство и право. – 1996. – № 2. – С. 44-54.
7. Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / Шульга М.В. – Х.: Консум, 1998. – 224 с.
8. Демиденко О.В. Необхідність законодавчого забезпечення захисту ґрунтів при проведенні земельної реформи / О.В. Демиденко // Землевпорядний вісник. – 2000. – № 3. – С. 17-18.
9. Бабміндра Д.І. Визначення економічної оцінки шкоди (збитків) від деградації земель / Д.І. Бабміндра // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 2. – С. 40-44.