

Правові аспекти соціального використання земель в умовах завершення земельної реформи в Україні

Legal aspects of social land use under conditions of completion of the land reform in Ukraine

Іван Костяшкін

Ключові слова:

використання земель, соціальне використання, соціальна функція, право власності на землю, сталий розвиток.

Key words:

land use, social use, social function, land ownership, constant development.

Постановка проблеми. Зміна форм власності на землю в Україні визначила хід проведення земельної реформи, ставши важливим кроком на шляху формування конкурентної економіки та громадянського суспільства. Однак варто визнати, що сама по собі зміна суб'єктів власності на землю не є самоціллю, вона є лише найкращим правовим інструментом на шляху до нової якості суспільних правовідносин, спрямованих на вирішення екологічних, економічних, рекреаційних та інших соціальних запитів суспільства.

Щодо цього підтримуємо позицію В.І. Андрейцева про те, що створення правових засад для формування ринку земель, земельних ділянок, а отже, розвитку ринкових земельних правовідносин має підпорядкований і обслуговуючий характер стосовно правовідносин ефективного їх використання для того, щоб створити у нових економічних умовах ринково-конкурентні засади для зміни нових власників земель та земельних ділянок, здатних фінансово, матеріально-технічно, екологічно, науково-консультативно забезпечити та організувати найбільш ефективно використання набутих на нових юридичних титулах об'єктів відповідно до сучасних вимог чинного законодавства з метою задоволення приватних та суспільних інтересів¹.

На превеликий жаль, земельна реформа в Україні, що була спрямована на перерозподіл земель з одночасною їх передачею до інших форм власності, не забезпечила своєї основної мети щодо раціонального використання та охорони земель. Так, на законодавчому рівні цілком відкрито визнається, що стан земельних ресурсів України близький до критичного, а проведення земельних реформ не лише не розв'язало значну кількість проблем у сфері земельних відносин, але й навіть загострило їх², через що власники найкращих чорноземів у світі залишаються за межею бідності, не маючи ані гідної роботи, ані пристойного забезпечення за рахунок орендної плати. Якісний стан сільськогосподарських угідь стабільно погіршується. Майже на всіх землях спостерігається неухильне зниження вмісту гумусу в ґрунтах³. Відповідний стан речей вимагає наукового пошуку оптимальної моделі сталого, безпечного, соціально орієнтованого використання земель як запоруки успішного завершення земельної реформи, що вже чверть століття триває в Україні.

Метою статті є відпрацювання ефективних механізмів правової моделі соціального використання земель, що забезпечує екологічні, економічні, естетичні та інші права і законні інтереси громадян, а також захист публічних інтересів у сфері збереження земель як основного національного багатства.

¹ Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії / В.І. Андрейцев. – К.: Знання, 2005. – С. 45–48.

² Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – 1284 с. – Ст. 218.

³ Проблеми правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні: [монографія] / А.П. Гетьман та ін.; за ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. – Х.: Право, 2016. – С. 158.

Стан дослідження проблеми. Теоретичну основу формування концепції соціального використання земель становлять підходи, запропоновані провідними вченими у відповідній сфері, серед яких у межах порушеної проблематики варто виділити дворівневу концепцію права власності на землю Українського народу, що передбачає задоволення та поєднання потреб приватних власників та суспільних інтересів у процесі використання земель, запропоновану В.В. Носіком⁴; підходи В.І. Андрейцева щодо ефективного землекористування, яке поєднує конкурентне, інноваційне, економічне, продуктивне, якісне, безпечне, раціональне використання корисних властивостей земель за умови їх відновлення та охорони⁵; концепцію контрольованої якості земель, завдання якої зводиться до встановлення державою шляхом прийняття відповідного законодавства нової, соціально ефективної правової моделі використання та охорони землі як засобу аграрного виробництва, елементу агросфери та природного ресурсу, загалом обґрунтовану П.Ф. Кулиничем⁶. Вихідними у зв'язку з цим є і методологічні підходи щодо ролі екологічних факторів, сформульовані В.Л. Мунтяном, відповідно до яких екологія стає теоретичним підґрунтям поведінки людини індустріального суспільства у природі, а право – основним її регулятором⁷.

Виклад основного матеріалу. Проголошення різних форм власності на землю та їх посвідчення за конкретними суб'єктами не лише не забезпечило покращення матеріального становища таких суб'єктів, але й, навпаки, зумовило вимирання сіл, значно знизило ефективність сільськогосподарського виробництва в Україні та призвело до тотальної деградації ґрунтів, що загрожує екологічній, економічній та продовольчій безпеці держави. Про негативні наслідки земельної та аграрної реформ йдеться у більшості наукових досліджень, які відзначають стійку тенденцію до обезлюднення сіл, скорочення чисельності сільського населення, різкого погіршення ґрунтового шару⁸.

Аналізуючи досвід проведення земельних реформ в більшості європейських країн, а також стан законодавчого забезпечення земельних відносин в ФРН, Австрії, США та інших розвинених країнах, маємо констатувати, що проведені реформи та наявні механізми реалізації права власності забезпечили ефективне використання земель, а також належні соціальні стандарти життя. При цьому в більшості європейських країн право власності не містить обмежень щодо заборони відчуження, встановлюючи лише в окремих випадках заборони набуття права власності більше встановленого розміру, а також окремими категоріями осіб (наприклад, іноземцями).

Тому виникає логічне питання щодо наявності фактичного перерозподілу земель та появи реального власника, який би забезпечив раціональне використання земель в Україні. Головною проблемою негативних наслідків земельної реформи є відсутність такого власника на землі, який був би спроможний брати на себе всю повноту відповідальності, що пов'язана з використанням землі як умови життєдіяльності особи, та розуміння тієї соціальної функції, яку має забезпечити право власності у процесі його здійснення. Тотальні орендні відносини, що зумовили появу надвеликих сільськогосподарських підприємств – агрохолдингів, призвели до усунення власника сільськогосподарських земель від їх обробітку, зменшення зайнятості сільського населення, безробіття, занепаду соціальної інфраструктури.

Оскільки реформаційні процеси в земельній сфері породили значну кількість формальних приватних власників, виникає необхідність детального аналізу змісту права власності на землю з метою створення умов для реалізації повноважень, що стосуються безпосереднього використання земельної ділянки через призму соціальної функції відповідного правового явища, адже з огляду на значення землі як основного національного багатства її використання вимагає від власників вжиття заходів, спрямованих на збереження та покращення властивостей, якості та цінності такого багатства. Крім того, право власності в цих умовах має як відображати інтереси окремого суб'єкта відповідного права, так і гарантувати загальнонаціональні інтереси, пов'язані з використанням національного багатства.

⁴ Носік В.В. Право власності на землю Українського народу : [монографія] / В.В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.

⁵ Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії / В.І. Андрейцев. – К. : Знання, 2005. – С. 46.

⁶ Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : [монографія] / П.Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – С. 114.

⁷ Мунтян В.Л. Правовые проблемы рационального природопользования : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Колхозное, земельное, водное, лесное и горное право; правовая охрана природы» / В.Л. Мунтян. – Х., 1975. – С. 13.

⁸ Проблеми правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні : [монографія] / А.П. Гетьман та ін. ; за ред. А. П. Гетьмана, М.В. Шульги. – Х. : Право, 2016. – С. 158; Коваленко Т.О. Юридичні дефекти правового регулювання земельних відносин в Україні : [монографія] / Т.О. Коваленко – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет»; Юрінком Інтер, 2013. – С. 4–5.

У частині узгодження інтересу як мотиву до дії варто підтримати таку думку Р.С. Гукасяна: «Право має поєднувати егоїстичні інтереси особи з іншими інтересами (особистими, колективними, суспільними), як правило, таким чином, щоб егоїзм особи задовольнявся корисним для суспільства способом. Якщо б особа перестала бути егоїстичною, право позбавилось би властивостей свого впливу і перестало б функціонувати, оскільки іншого важеля, крім егоїстичного інтересу особи, право не знає <...> Змістивши акценти, поставивши особисті егоїстичні інтереси на своє місце в механізмі правового регулювання, правова наука значно збільшила свій науковий потенціал»⁹.

Наочно та виразно запропонована формула може бути застосована на прикладі регулювання земельних відносин, зокрема відносин власності на землю, адже земля є одним з ключових об'єктів публічного права, виступаючи умовою суверенітету, територіальної цілісності, економічної безпеки держави, місцем та умовою фізичного існування всіх громадян країни, суспільства загалом і водночас джерелом задоволення матеріальних та особистих нематеріальних потреб значної кількості індивідуальних землевласників. При цьому приватна власність на землю жодним чином не зменшує значення землі як об'єкта публічних прав та інтересів. Більше того, саме приватна власність на землю значною мірою є найбільш прийнятним способом задоволення суспільних інтересів, пов'язаних із забезпеченням економічної безпеки держави та кожного її громадянина. Крім того, приватна власність на землю є гарантією збереження та покращення властивостей ґрунтів, оскільки здійснення відповідного права переслідує задоволення приватного інтересу її власника. Право власності на землю поєднує приватний егоїзм окремого власника із державним інтересом раціонального, ефективного, бережливого або просто сталого використання земель.

Дослідження права власності на землю, що мають місце у вітчизняній та зарубіжній доктрині земельного, аграрного та екологічного права¹⁰, створюють основу для переосмислення традиційних уявлень, спонукаючи до наукового пошуку сучасної концепції соціальної функції права власності на землю, яка передбачає забезпечення балансу суспільних та приватних інтересів у використанні землі, є надійним інструментом у виробництві та розподілі капіталу з метою забезпечення високих соціальних стандартів життя за умови пріоритету вимог екологічної безпеки, відтворення та покращення якості ґрунтів тощо.

Означена ситуація обумовлює вироблення правових механізмів соціального використання земель, яке, ґрунтуючись на приватному інтересі та зобов'язальному змісті права власності на землю, покликане забезпечити відновлення та покращення властивостей земель, продовольчу безпеку, покращення соціального становища власників земель товарного сільськогосподарського виробництва. За визначенням, наведеним у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, «соціальний – пов'язаний із життям і стосунками людей у суспільстві, породжений умовами суспільного життя»¹¹. При цьому соціальні права включають право на працю, житло, достатній рівень доходів, що забезпечує харчування, медицину та багато іншого. А соціальне використання землі як основного національного багатства і об'єкта права власності має забезпечити суспільні інтереси та соціальні права громадян за умови пріоритету збереження та відтворення земель сільськогосподарського призначення, що мають загальносоціальне значення і знаходяться під особливою охороною держави.

Соціальне використання землі в ринкових умов поєднує раціональне, ефективне та охоронне землекористування, що спрямоване на узгодження суспільних та приватних інтересів та передбачає постійне отримання найбільшої міри життєво необхідних благ за умови підтримання земельних ресурсів у незмінному або покращеному стані. В умовах функціонування ринкових відносин та завершення земельної реформи таке використання земельних ресурсів можливе за умови низки чинників, серед яких ключовими можна назвати такі:

наявність приватного інтересу суб'єктів земельних прав у раціональному використанні та охороні земель, що передбачає необмежений у часі період володіння таким ресурсом та можливість отримання стабільного прибутку з найменшими додатковими платежами; саме власність обумовлює стабільність у здійсненні додаткових витрат, які обмежуються лише земельним податком, причому дохід у цьому випадку безпосередньо залежатиме від покращення властивостей земель; крім того, раціональне землекористування на умовах власності на землю забезпечує стабільну зайнятість та підвищує вартість земельної ділянки;

⁹ Гукасян Р.Е. Избранные труды по гражданскому процессу / Р.Е. Гукасян. – М. : Проспект, 2009. – С. 443–444.

¹⁰ Костяшкін І.О. Соціальна функція власності на землю у правовій доктрині / І.О. Костяшкін // Наукові записки Хмельницького університету управління та права. – 2014. – № 1. – С. 91–98.

¹¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. – С. 1164.

дорадчий характер здійснення управлінських функцій, що передбачає чіткі критерії та нормативи, які забезпечуватимуть можливість самоконтролю з боку власника за станом та властивостями земель; недотримання ж таких нормативів має приводити до негативних наслідків, зокрема припинення права власності, оскільки йдеться про публічні інтереси збереження земель як основного національного багатства;

дотаційний характер раціонального використання земель, якщо ефективність такого землекористування знаходиться за межею рентабельності, а діяльність переслідує досягнення загальносуспільних інтересів у сфері збереження та відтворення земель, які виступають національним надбанням.

З огляду на необхідність пошуку дієвого правового механізму з метою забезпечення соціального використання земель особливої уваги та сприйняття заслуговує концепція сталого розвитку, яка визнана домінуючою ідеологією цивілізації у XXI сторіччі та покликана гарантувати забезпечення потреб громадян за умови збереження природних ресурсів та прийнятної екологічної обстановки. Такий підхід потребує певної деталізації відповідних складових, що утворюють зміст сталого використання земель в контексті здійснення соціальної функції права власності на землю.

По-перше, посилені вимоги щодо охорони природи зумовлені необхідністю задоволення цілої низки природних прав людини, які з огляду на їх конституційне закріплення визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

По-друге, домінування природоохоронних вимог у процесі використання земель, які мають на меті забезпечити конституційні права громадян на безпечне довкілля, не допустити негативний вплив та забезпечити профілактику такого впливу на навколишнє природне середовище, що є запорукою реалізації функціонального призначення землі в процесі життєдіяльності людини.

По-третє, стале використання земель в процесі виробництва сільськогосподарської продукції як джерела біологічної енергії для існування людини не лише потребує вжиття заходів екологічної безпеки (у процесі їх використання), але й має гарантувати охорону, збереження та відтворення земель, їх властивостей та стану. Законодавець в цьому випадку передбачає пряму заборону використання земельних ділянок способами, що призводять до погіршення їх якості.

Правове забезпечення соціальної функції права власності в рамках сталого розвитку потребує перегляду змісту законотворчого процесу шляхом імплементації правових норм, спрямованих на забезпечення насамперед стимулюючого характеру, чітких критеріїв оцінки наслідків використання земель та дієвих санкцій до порушників землеохоронного законодавства, що передбачає:

- пріоритет екологічної та продовольчої безпеки як умови стабільного та соціально-орієнтованого використання земель;
- з огляду на негативний стан земельних ресурсів, зумовлених процесами деградації ґрунтів, опустеленням значних територій, перегляд змісту принципу пріоритету сільськогосподарських земель шляхом збільшення площі земель, не задіяних у господарському обороті; розширення має стосуватись насамперед земель рекреаційного призначення та природо-заповідного фонду, а пріоритетність сільськогосподарського землекористування повинна реалізуватись через вжиття заходів щодо збереження та відновлення таких земель шляхом дотримання сівозмін, паспортизації чи, якщо є така необхідність, їх консервації;
- створення правових та економічних механізмів доступу до права власності на землі осіб, які безпосередньо забезпечуватимуть їх використання, мають фахову освіту або досвід роботи у сільськогосподарському виробництві;
- запровадження договорів між власниками землі та органами державної влади чи місцевого самоврядування, що представляють інтереси Українського народу. Вказані договори мають містити істотні умови щодо стану земель на момент їх укладення, тобто дані агрохімічної паспортизації, дотримання оптимального співвідношення культур у сівозмінах, а також дотримання інших нормативів у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів (для земель сільськогосподарського призначення), широкий спектр заходів як стимулюючого характеру, так і відповідальності в разі негативного впливу на стан земельних ресурсів чи навколишнього природного середовища. При цьому рівень антропогенного навантаження за будь-яких умов має відповідати можливостям ґрунту до самовідновлення.

Висновки. Підводячи підсумки проведеного дослідження, маємо підстави стверджувати, що соціальне використання земель потребує створення реальних механізмів безпосередньої реалізації права власності в процесі використання земель суб'єктом такого права; соціальне використання земель як задоволення широкого кола потреб власників земельних ділянок та громадян України у найдовшій перспективі має наповнюватись охоронним змістом, що передбачає визначення та виконання нормативів з охорони земель, конкретизацію таких норм у межах договірних відносин, прогресивне стимулювання ґрунтоохоронних заходів.

Анотація

У статті досліджуються теоретико-правові підходи щодо соціального використання земель в контексті забезпечення сталого соціально-економічного розвитку. Запропоновано окремі критерії забезпечення соціального використання земель на засадах поєднання приватних та суспільних інтересів у відносинах власності на землю. Обґрунтовано охоронний зміст соціального використання земель як умови ефективного використання земельних ресурсів за умови збереження їх властивостей.

Summary

The article examines theoretical and legal approaches to social land use in the context of sustainable socio-economic development. A certain social criteria of land use on the basis of a combination of private and public interests in relation to land ownership. The protective conservative social content of land use, as a condition for the effective use of land resources while maintaining their properties is grounded.

Використана література:

1. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії / В.І. Андрейцев. – К.: Знання, 2005. – 445 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. – 1446 с.
3. Гукасян Р.Е. Избранные труды по гражданскому процессу / Р.Е. Гукасян. – М.: Проспект, 2009. – 480 с.
4. Коваленко Т.О. Юридичні дефекти правового регулювання земельних відносин в Україні: [монографія] / Т.О. Коваленко – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет»; Юрінком Інтер, 2013. – 632 с.
5. Костяшкін І.О. Соціальна функція власності на землю у правовій доктрині / І.О. Костяшкін // Наукові записки Хмельницького університету управління та права. – 2014. – № 1. – С. 91–98.
6. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: [монографія] / П.Ф. Кулинич. – К.: Логос, 2011. – 688 с.
7. Мунтян В.Л. Правовые проблемы рационального природопользования: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Колхозное, земельное, водное, лесное и горное право; правовая охрана природы» / В.Л. Мунтян. – Х., 1975. – 48 с.
8. Наше общее будущее: доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР). – М.: Прогресс, 1989. – 371 с.
9. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: [монографія] / В.В. Носік. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
10. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
11. Проблеми правового забезпечення сталого розвитку сільських територій в Україні: [монографія] / А.П. Гетьман та ін.; за ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. – Х.: Право, 2016. – 360 с.

Іван Костяшкін,

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри трудового,
земельного та господарського права юридичного факультету
Хмельницького університету управління та права