УДК 349.412(477)

Боклаг В.А.,
докторант кафедры государственного управления и земельного кадастра
Классического приватного университета,
кандидат наук по государственному управлению (Украина, г. Запорожье)

ЗЕМЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РАЗВИТИЯ ФОРМ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ В УКРАИНЕ

Статья раскрывает содержание и сущность всех форм собственности на землю, которые закреплены Конституцией Украины, рассмотрены также преимущества частной формы собственности на землю в условиях функционирования рынка земли. В статье аргументирована необходимость размежевания земель государственной и коммунальной собственности.

Ключевые слова: формы собственности; Конституция Украины; государственная собственность на землю; частная собственность на землю; земельная реформа; рыночная экономика; земельные ресурсы.

Введение. После принятия Конституции Украины ключевыми в земельной политике остаются вопросы структуры собственности на землю. Основным принципом, который определяет направления земельного реформирования, является отмена монополии собственности государства на землю и установление многосубъектности права собственности на данный объект природы. Множественность форм собственности на землю — это объективная необходимость, обусловленная развитием рыночных отношений.

Согласно Конституции Украины собственность на землю выступает в таких формах: государственная, коммунальная и частная. Все они являются равноправными. Субъектами права собственности на землю выступают народ Украины, граждане, юридические лица, государство. Конституция Украины предоставила право каждому гражданину владеть, пользоваться и распоряжаться своей собственностью и признала, что право частной собственности незыблемо [6]. Основной закон украинского государства заложил фундамент

для формирования реального хозяина — собственника земли и начал процесс эволюции земельной собственности в стране: мы вернулись к цивилизованным формам собственности — государственной, коммунальной и частной.

Декларация «О государственном суверенитете Украины», которая была принята в 1990 году, начала кардинальные изменения в новейшей истории украинского народа. Среди основных ее положений определено, что земля, как и все другие природные ресурсы, является собственностью украинского народа, материальной основой суверенитета республики и используется с целью обеспечения материальных и духовных потребностей ее граждан. В связи с этим встал ключевой вопрос о создании новой системы земельных отношений, которая должна принципиально отличаться от советской, построенной на принципах монопольного права государственной собственности на землю. Началась земельная реформа, которая касалась прежде вопросов собственности на землю, экономических интересов крестьянина-труженика, мотивации его труда, а в конечном итоге — эффективности общественного производства [1].

Несмотря на то, что право частной собственности на землю по своей сути не абсолютное, оно связано с правами общества и реализуется с учетом ограничений, которые налагает государство. К фундаментальным правам государства относительно земли, которая находится в частной собственности, относятся: право налогообложения; право принудительного отчуждения земли на общественные нужды, но при соответствующих компенсациях владельцу; право регулирования использования земли с учетом безопасности общества и здоровья людей; право перевода в частную и коммунальную собственность земель государственной собственности. Из фундаментальных прав государства учитываются более конкретные регламенты, устанавливающие приоритеты интересов общества над интересами частного собственника. Таким образом, воля частного владельца земли будет совпадать с государственным законодательным регулированием земельных отношений. В общем виде такое регулирование направлено на недопущение спекуляции землей, предотвращение чрезмерного дробления земельных участков, повышение эффективности использования земельных ресурсов. Что касается земельного оборота, то вмешательство государства должно осуществляться не через ограничение, а через создание необходимых условий для его здорового функционирования.

Земельным кодексом Украины предусмотрено, что государственная собственность на землю должна использоваться с целью решения экологических проблем, обеспечения баланса государственных, общественных и частных интересов. Субъектом права государственной собственности на землю выступает государство в лице уполномоченных органов [5]. Согласно Конституции Украины это Кабинет Министров Украины и соответствующие исполнительные органы. Украинский народ как социально-политический субъект в правовом аспекте не является субъектом собственности на землю.

Государство как собственник земли обеспечивает через земельное, природоохранное и иное законодательство ее надлежащую охрану с целью сочетания интересов всех социальных субъектов, а также рационального и эффективного использования земель государственной собственности, экологическое равновесие при эксплуатации всех земель, мероприятия продовольственной и экологической безопасности и т.д. Таким образом, право государственной собственности на землю обеспечивает реализацию земельных интересов всех социальных субъектов. Сочетание таких интересов является объективной предпосылкой законодательного закрепления принципа равенства всех форм собственности на землю.

Размеры государственной собственности на землю определяются общегосударственными и общественными земельными и другими интересами. Такая собственность должна обеспечивать функционирование единой энергетической и космической систем, транспорта, связи, обороны, национальных природно-заповедных и

историко-культурных объектов, науки и т.д. Поэтому указанная форма собственности составит значительный удельный вес в системе форм собственности на землю.

После принятия Конституции Украины и Закона Украины «О местном самоуправлении» самостоятельное значение приобретает право собственности территориальной общины — коммунальная собственность на землю. Право коммунальной собственности — это право территориальной громады владеть, рационально, эффективно и по предназначению пользоваться и распоряжаться земельным участком по своему усмотрению, обеспечивать реализацию земельных и других интересов общины по закону [4]. Поскольку коммунальная собственность на землю обеспечивает удовлетворение земельных интересов общества, а также граждан, проживающих в пределах конкретной административно-территориальной единицы, земли этой собственности состоят как минимум из двух частей: земли общего пользования в населенных пунктах, удовлетворяющие общие потребности и общедоступные, и земли в пределах и за пределами населенного пунктов, на которых расположены объекты недвижимого имущества коммунальной собственности.

Коммунальная собственность на землю означает принадлежность последней на праве собственности территориальным общинам. Поэтому в современных условиях коммунальная земельная собственность является альтернативой государственной собственности на землю. Сохраняя публичный характер, она представляет собой наиболее оптимальный уровень обобществленной принадлежности земельных ресурсов и их богатств территориальным общинам.

Правовые основы разграничения земель государственной и коммунальной собственности, а также полномочия органов местного самоуправления определены Законом Украины «О размежевании земель государственной и коммунальной собственности». Однако этот закон фактически не выполняется. Последствиями невыполнения положений вышеуказанного Закона являются отсутствие эффективного управления землями государственной собственности и сдерживание развития местного самоуправления.

Частная собственность на землю в широком смысле делится на собственность индивидов и других коллективных формирований. Следовательно, право частной собственности с его разновидностями обеспечивает реализацию земельных интересов соответствующих субъектов. Поэтому с учетом сущности права частной собственности на землю законодательно определено право индивида и соответствующего коллективного образования владеть, пользоваться и распоряжаться земельным участком как элементом экосистемы в пределах, установленных законодательством. Поскольку, как показывает отечественный и зарубежный опыт, на степень свободы частного собственника конкретного земельного участка влияет система экологических и социальных факторов, которые выражаются в необходимости обеспечения экологического равновесия, продовольственной и экологической безопасности на территории Украины, право частной собственности на землю претерпевает определенные изменения через установление соответствующих ограничений [3].

В условиях развития рыночной экономики очевидно развитие частной формы собственности на землю, так как она стимулирует экономический рост любой страны. Во-первых, она обеспечивает лучший доступ к земле как капитала, который не теряет стоимости, потому что земля способна удерживать, а со временем повышать стоимость, связанную с экономической деятельностью. Во-вторых, частная собственность повышает уровень надежности, улучшает условия для управления и существования, поощряет создание новых предприятий и привлечение прямых иностранных инвестиций [1].

Для того чтобы использовать накопленный мировой опыт привлечения в сельскохозяйственное производство финансовых ресурсов, нужно иметь реальную собственность на землю, реального собственника. На протяжении последнего десятилетия в Украине проводится значительная работа по выдаче государственных актов

на право частной собственности на землю гражданам на приусадебные участки, а также крестьянам на земельный пай.

Ускорение рыночных реформ, внедрение эффективного землепользования и предпринимательской деятельности, поощрение инвестиций в осуществление программ социально-экономического развития требуют приобретения земельных участков в собственность предприятий и разработки механизмов реализации права собственности на землю юридических лиц. Частная собственность на землю стимулирует ее экономический рост благодаря эффективному использованию имеющихся земельных ресурсов. Преимущества частной собственности становятся очевидными, когда существует эффективно функционирующий рынок земли. Эффективная программа продажи земли качественно повлияет на структуру поступления средств в местные бюджеты, что положительно скажется на финансовой ситуации на местах, экономическом развитии и создании рабочих мест [2].

С точки зрения предприятий собственность на землю — это значительно лучший вариант, чем аренда, поскольку уменьшается риск, улучшается доступ к кредитам и управлению основными фондами. Активно вводимая программа продажи земли предприятиям предоставит им значительные преимущества.

К преимуществам получения земли предприятиями в собственность относятся: приобретение земли улучшает доступ к капиталу, земля относится к наиболее эффективным средствам обеспечения займов; поскольку она является капиталом, который со временем не теряет стоимости, приобретение ее предприятиями увеличивает их возможности для привлечения капитала.

Приобретение земли улучшает условия для управления и инвестирования. Обзор приватизационных процессов в Центральной Европе, который осуществлялся Всемирным банком, обнаружил зависимость между продажей недвижимого имущества и уровнем инвестиций. Очевидно то, что инвестиции вкладывают в первую очередь в ту недвижимость, которая находится в собственности, для того чтобы поддерживать или повышать стоимость своего имущества.

Кроме того, приобретение земли повышает ликвидность активов. Благодаря аренде земельные участки становятся менее ликвидными, а потому и менее гибкими для других целей использования. А это уменьшает круг потенциальных покупателей, вследствие чего снижается стоимость земельного участка. В тех случаях, когда предприятие только арендует землю, возможности управления и существенного улучшения качества земельного участка оговариваются в договоре аренды, что, конечно, налагает жесткие ограничения на использование недвижимости для хозяйственной деятельности, чем в договоре купли-продажи. Эти дополнительные ограничения делают предприятие менее приспособленным к изменениям на рынке [1].

Таким образом, принцип многообразия форм земельной собственности, что составляет основу земельной реформы, закреплен в акте, который имеет высшую юридическую силу. В соответствии с конституционными нормами в Украине все формы собственности на землю должны получить развитие. Однако действующее законодательство в основном решает проблемы, связанные с частной собственностью на землю. Бесспорно, определение частной собственности на землю является одной из ключевых проблем, игнорирование роли и значения этой формы собственности отрицательно сказывалось и сказывается на всех процессах, происходящих в земельной сфере.

Отмена монополии государственной земельной собственности — необходимое условие политических и экономических преобразований. Однако государственная земельная собственность не может передаваться новым субъектам права собственности в принятых с точки зрения права формах, пока не изменятся сформированые в другой политической и экономической ситуации взгляды на государственную собственность на землю. К сожалению, преобразование государственной земельной собственности в частную, как это ни странно, происходит согласно канонам советского земельного права. Исходя из

этого, государство (раньше под этим понимался СССР) является как бы абстрактным собственником земли, поскольку права собственника могут осуществлять только Кабинет Министров Украины, региональные, районные, городские и сельские органы власти. Вероятно, в соответствующих исторических условиях вопросы собственности на землю не могли быть решены иначе. Сейчас же применение старых подходов к решению соответствующих проблем нельзя признать правомерным. На самом деле ситуация, когда региональные и местные органы власти получили возможность нераздельно распоряжаться государственной земельной собственностью, нередко приводит к негативным последствиям [2].

Государственную собственность на землю в новых политических и социально-экономических условиях уже нельзя рассматривать с тех позиций, с которых она оценивалась в теории советского земельного права и в советском земельном законодательстве. Отмена исключительности государственной собственности и другие преобразования в земельной сфере влияют на правовой режим не только земель, переданных в частную и коммунальную собственность, но и тех, которые продолжают оставаться в государственной собственности. Приходится констатировать тот факт, что взгляды на государственную собственность на землю не претерпели существенных изменений.

Сейчас государственная земельная собственность в значительной части осталась разграниченной, а права собственника в отношении земель, находящихся в государственной собственности, как и в старину, зачастую осуществляют органы местного самоуправления. С точки зрения советского земельного права это нормальное явление, но в настоящее время такое положение вещей неприемлемо. Конституция Украины защищает как частные, так и публичные интересы граждан. Исходя из этого, должен определяться правовой режим государственных земель. Опыт правового регулирования других стран показывает, что государственные земли могут находиться в общем пользовании или передаваться в пользование отдельным лицам. Некоторые земли, находящиеся в государственной собственности, запрещается включать в гражданский оборот. В советские времена эти проблемы были неактуальными. Тогда не допускалась даже постановка вопроса о гражданском обороте земель.

Несмотря на то, что Конституция Украины установила не только многообразие, но и равенство всех форм собственности на землю, законодательство в основном регулирует вопросы, касающиеся частной собственности на землю. Конституционные положения о разграничении государственной собственности на землю и управлении ею нередко остаются декларацией, не имеющей практического значения. Государственной земельной собственностью продолжают управлять органы местного самоуправления, то есть лица, которые таким правом обладать не могут. Сохраняется возможность передачи государственных земель в другие формы собственности, несмотря на то, что все это может повлечь нарушение публичных интересов. Оборот государственных земель может осуществляться произвольно, без учета государственных и общественных интересов. С другой стороны, оборот государственных земель может не допускаться, хотя это ничем не оправдано. Управление земельными ресурсами отождествляется с управлением государственной земельной собственностью. Названные проблемы не способствуют экономической стабильности и притоку инвестиций в украинскую экономику.

Государственная собственность на землю не может рассматриваться как основа управления земельными ресурсами, так как это не даст возможности обеспечить рациональное использование и охрану земель, а также земельных участков, находящихся в коммунальной и частной собственности. Это позволит обеспечить положение Конституции Украины о равенстве всех форм собственности на землю.

Выводы. Комплекс мероприятий по регулированию земельной собственности должен быть направлен на реализацию государственной политики и эффективное использование имеющегося земельно-ресурсного потенциала страны.

Принципиальные положения, заложенные в Земельном кодексе Украины, требуют развития в системе специальных законодательных и подзаконных актов, что позволит упорядочить сферу земельных отношений и преодолеть ряд противоречий, которые имеют место в нынешней практике землепользования. На данном этапе украинское законодательство постепенно начинает использовать рациональные правовые конструкции и переходить на более прогрессивный уровень развития земельной собственности.

Несмотря на активное развитие законодательной базы, которая направлена на управление земельными ресурсами, в Украине еще остаются отдельные неурегулированные вопросы управления землями государственной и коммунальной собственности. На государственном уровне необходимо принять ряд мер по размежеванию земель государственной и коммунальной собственности, что обеспечит эффективное управление землями государственной собственности и развитие земель муниципальной собственности.

Библиографический список

1. А.С. Даниленко, Ю.Д. Билик, М.Ю. Гарбуз. Актуальные вопросы развития земельной реформы в Украине. К.: Урожай, 2004. — 96 с.

2. Горлачук В.В. Развитие землепользования в Украине. К.: Урожай, 1999. — 254 с.

3. Дмитренко И.А. Законодательные основы земельных отношений в Украине. К.: Урожай, 1993. — С. 231.

4. Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21.05.1997г. // ВВР, 1997. № 24.

5. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3—4. — Ст. 27.

6. Конституция Украины. Конституция Автономной Республики Крым: сб. нормат. актов. К.: Юринком Интер, 1999. — 96 с.

Boklag V.A., e-mail: val.boklag @ yandex.ru
Doctoral student of the department of public administration and land registry of the Classic Private University, Candidate of Sciences in Public Administration (Ukraine, Zaporozh'e)

LAND POLICY OF FORMS OF LAND OWNERSHIP DEVELOPMENT IN UKRAINE

The article reveals the content and nature of all forms of ownership of land, which are secured by the Constitution of Ukraine, and also the advantages of private ownership of land, with a functioning land market are discussed. In the paper the need for demarcation of state and municipal property is argued.

Key words: forms of ownership; Constitution of Ukraine, state ownership of land, private land ownership, land reform, market economy, land resources.